

Larissa Liz Odreski Ramina

## O Mercosul como projeto de integração regional: resultados, perspectivas e desafios

### Resumo

Desde sua independência, a América Latina viveu sob a tutela anglo-saxônica: primeiro, da Grã Bretanha, até o fim do século XIX, e depois, dos Estados Unidos, até o início do século XXI. Como resultado, os Estados latino-americanos nunca ocuparam posição importante nas grandes disputas geopolíticas do sistema mundial. No início do século XXI, entretanto, a situação política da região mudou, com a vitória - em quase todos os países da América do Sul - de partidos e coalizões políticas progressistas, que mudaram seu rumo político-ideológico, durante a primeira década do século. Por conseguinte, esta mudança impactou no rumo da política externa, resultando na crítica ao intervencionismo norte-americano no continente e no apoio à integração político-econômica do Cone Sul, pela via do Mercosul, e também da América do Sul. O Mercosul, bem como a maioria dos projetos integracionistas, inspira-se na experiência européia, considerada como modelo a ser seguido. Atualmente, todavia, a Europa deixou de ser protagonista da integração bem sucedida, para amargar os efeitos de suas escolhas equivocadas, que certamente não devem ser horizontes a serem almejados pelo Mercosul. O objetivo deve estar no fortalecimento da verdadeira integração da região pela via do bloco, somado à edificação de uma integração sul-americana bem estruturada, como meta para preparar a região aos desafios que o século XXI reserva ao subcontinente. O Mercosul está marcado pelo modelo neoliberal dos anos noventa, baseado na idéia da necessidade de integrar para competir no mercado global. A integração atual ainda se dá em base econômica e comercial. Não se trata, portanto, de projeto de região, mas ao contrário, de projeto de mercado. A mudança dessa percepção deverá iniciar-se pela construção de um projeto de região que se sustente também em pilares políticos e culturais, para além dos mercantis, e ancorado na idéia de uma identidade regional. Logo, faz-se imprescindível refletir sobre um projeto verdadeiramente regional, sobre estratégias e políticas regionais, e não mais estritamente nacionais. Exemplos de temas importantes estão nos direitos humanos, na migração, na integração energética, entre outros. Não obstante essa preocupação em ampliar os rumos do Mercosul, tem-se hoje que o projeto alcançou resultados ambiciosos no plano econômico, estratégico e estrutural. Entretanto, apesar de todos os êxitos da integração do Cone Sul, a integração no nível sul-americano está diante de enormes desafios, que se baseiam principalmente na divisão geopolítica entre os Estados vinculados à evolução da economia e à estratégia econômica dos EUA e os que compõem com a Alba e o Mercosul.

**Palavras-chaves:** Mercosul, União Europeia, integração regional.

Desde sua independência, a América Latina viveu sob a tutela anglo-saxônica: primeiro, da Grã Bretanha, até o fim do século XIX, e depois, dos Estados Unidos, até o início do século XXI. Como resultado, os Estados latino-americanos nunca ocuparam posição importante nas grandes disputas geopolíticas do sistema mundial. No século XX, e em particular depois da Segunda Guerra Mundial, quase todos os Estados sul-americanos alinharam sua política externa com os Estados Unidos, durante a Guerra Fria, e também depois dela, durante a década de 1990, quando novamente a maioria dos países da região voltou a se alinhar ao lado da política externa e da política econômica norte-americana e neoliberal.

No início do século XXI, entretanto, a situação política do continente mudou, com a vitória - em quase todos os países da América do Sul - de partidos e coalizões políticas nacionalistas, desenvolvimentistas e socialistas, que mudaram o rumo político-ideológico do continente, durante a primeira década do século. Por conseguinte, está mudança impactou no rumo da política externa, resultando no apoio à integração político-econômica da América do Sul, e na crítica ao intervencionismo norte-americano no continente. Este giro político à esquerda ocorreu de forma simultânea, em quase todo o continente, e coincidiu com a mudança do governo e da política externa de George Bush, que engavetou o seu projeto da ALCA para as Américas<sup>1</sup>.

A partir de então, os novos governos progressistas, ao invés de assinarem tratados de livre comércio com os EUA, privilegiaram os processos de integração regional, com o objetivo de inaugurar uma nova estratégia de “inserção soberana” internacional, a partir de uma forma autônoma em relação às potências dominantes, e condizentes com sua intenção de mudar a distribuição do poder e da hierarquia mundial<sup>2</sup>.

Nesse período, surgiram as iniciativas da ALBA - Aliança Bolivariana para as Américas de 2004<sup>3</sup>, criada por Fidel Castro e Hugo Chávez, e que hoje conta com oito países - Cuba, Venezuela, Bolívia, Nicarágua, Dominica, Equador, Antigua e Barbuda, São Vicente e Granadinas; a UNASUL - União das Nações Sul-Americanas<sup>4</sup> e a CELAC - Comunidade dos Estados da América Latina e Caribe. É importante ressaltar também que o próprio Mercosul, criado em 1991 dentro da concepção neoliberal que objetivava a integração meramente como meio de abertura dos países ao comércio internacional,

---

<sup>1</sup> A respeito ver RAMINA, Larissa. *Apontamentos sobre os esforços da política externa brasileira de 2002 a 2010 para a edificação de uma integração regional democrática*. In: GOMES, Eduardo, BOTH, Laura Garbini (Coord.). *Democracia e Desenvolvimento Sustentável na América do Sul*. Curitiba: Juruá, 2011, 285 p., pp. 241-264.

<sup>2</sup> AMORIM, Celso; FELDMAN, Luiz. *A Política externa do governo Lula em perspectiva histórica*. In: *Ministério das Relações Exteriores. Política Externa Independente*. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/PEI.pdf>. Acesso em 10 dez. 2014

<sup>3</sup> Ver página oficial: [www.portalalba.org](http://www.portalalba.org)

<sup>4</sup> Ver página oficial: [www.unasurg.org](http://www.unasurg.org)

passou por mudanças significativas, ao contemplar programas e ações que antes não eram objeto da integração comercial. A primeira década do Mercosul foi acompanhada dos projetos neoliberais de mercado, com suas conseqüências danosas para o desenvolvimento social. A segunda fase do Mercosul ampliou sua finalidade, reconhecendo a necessidade de minimizar as vulnerabilidades e assimetrias entre os Estados Membros e incluindo a participação democrática dentro do bloco, com a criação do Parlamento.

O Mercosul, assim como boa parte dos projetos de integração existentes nas mais variadas regiões do globo, comungam ou pelo menos comungavam de uma inspiração comum, qual seja, a experiência européia. Hoje, diante de uma Europa convulsionada e agonizante, é inevitável que os blocos de integração regional empreendam uma séria reflexão acerca do futuro a ser seguido. A crise econômica e social que assola os países europeus, resultante de uma complexidade de fatores, que incluem assimetrias e desequilíbrios econômicos mal resolvidos, bem como identidades artificialmente sustentadas, certamente não é horizonte a ser almejado pelo Mercosul<sup>5</sup>.

O processo de edificação da União Européia, ao lado da construção de uma trama institucional ambiciosa, provocou em várias áreas do conhecimento um interesse eufórico pelos processos de integração. Pesquisadores mais otimistas viram naquele cenário a possibilidade de desenvolvimento de ferramentas teóricas desvinculadas da lógica do Estado nacional.

Desde sua concepção até há menos de uma década, ou seja, até o início do século XXI, a integração européia era considerada como modelo a ser seguido por outros processos integracionistas, não apenas por representar uma trama exitosa de instituições construídas por meio do respeito às diversidades econômicas e estruturais dos Estados membros, mas também pela lição de experiência democrática e de exercício e respeito aos direitos humanos. Atualmente, todavia, a Europa deixou de ser protagonista da integração bem sucedida, para amargar os efeitos de suas escolhas equivocadas.

A Europa, desde o término da Segunda Grande Guerra, de fato soube conciliar Estados rivais e suas diferenças no âmbito da cooperação regional institucionalizada e interdependente. Tal processo histórico, não restam dúvidas, serviu de diretriz para o projeto de integração mercosulino. Brasil e Argentina, principalmente, pautaram-se na experiência européia para superar um passado de rivalidades e conflitos rumo a um percurso pautado na cooperação econômica e, espera-se, também social<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> A respeito ver: RAMINA, Larissa. *União Europeia e Mercosul. Reflexões em tempos de crise*. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana. *Direito Internacional Contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2014.

<sup>6</sup> BUENO, Clodoaldo. *Relações Brasil-Argentina*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1997. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/passado-e-presente-das-relacoes-brasil-argentina> Acesso em 02 dez. 2014.

Nesse trajeto que já dura mais de vinte anos, as peculiaridades e especificidades dos países do Cone Sul evidenciaram os limites com que o processo integracionista europeu poderia pautar os avanços do Mercosul. As crises econômicas nas principais economias no final da década de noventa, bem como os desafios impostos pelas investidas hegemônicas dos Estados Unidos, desafiaram a vitalidade do bloco e sua capacidade de sobrevivência. Basta mencionar as dificuldades que seriam impostas ao Mercosul se acaso o projeto neoliberal da ALCA – Área de Livre Comércio das Américas - houvesse logrado êxito<sup>7</sup>. É certo que dificilmente o processo integracionista mercosulino sobreviveria.

Constata-se que a determinação em viabilizar uma inserção favorável no comércio internacional mundializado, em crescente desequilíbrio a favor dos países desenvolvidos, impulsionou a América do Sul a ingressar no século XXI com um claro projeto de integração subcontinental, ou seja, sulamericano. Contribuiu para esse quadro o crescimento econômico mundial, aliado à resistência dos países em desenvolvimento em submeter-se a mais um ciclo de exploração comercial pelos países desenvolvidos, que levou a Rodada de Doha ao colapso<sup>8</sup>. Os grandes obstáculos no caminho da integração vieram com a crise de 2008, com epicentro nos Estados Unidos e na hegemonia do capital financeiro, e com o acordo militar celebrado entre a Colômbia e os Estados Unidos em meados de 2009 para uso de sete bases colombianas. O referido acordo resultou de estratégia dos Estados Unidos para aumentar sua presença militar na região, e também para enfrentar a União Européia, China e Rússia por meio do controle da América Latina, além do objetivo de proteger os oleodutos, a fim de assegurar os suprimentos futuros de petróleo, bem como a confiança dos investidores estrangeiros.

De mais a mais, é de notória constatação que o último decênio do século XX e o primeiro do século XXI assistiram à generalização dos governos neoliberais que sucederam as ditaduras militares no continente americano. Paralelamente, ocorreram graves crises nas principais economias da América Latina – México, Brasil e Argentina -, que por sua vez propiciaram a ascensão de governos progressistas cuja principal bandeira consistiu em fazer oposição à cartilha neoliberal. É o caso de Hugo Chávez na Venezuela, em 1998, Luís Inácio Lula da Silva no Brasil, em 2002, Tabaré Vázquez no Uruguai, em 2005, Nestor Kirchner na Argentina, em 2003, Evo Morales na Bolívia, em 2005, Rafael Correa no Equador, em 2006 e Maurício Funes em El Salvador, em 2009. A reeleição de Dilma Roussef em 2014 dá o tom de continuidade a essa tendência.

<sup>7</sup> Ver página oficial: <http://www.ftaa-alca.org/>

<sup>8</sup> INOCALLA, Ganesh. *Participação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha da OMC na era Lula (2003-2010): uma análise da coerência entre os princípios gerais da política externa e a atuação do Brasil*. Brasília, 2013. Disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13505/1/2013\\_GaneshInocalla.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13505/1/2013_GaneshInocalla.pdf) Acesso em 22 nov. 2014.

Na contramão dos governos neoliberais, os governos progressistas realocam a tônica nas políticas sociais e diferem na decisão sobre o modo de inserção no mercado internacional. Rejeitam as políticas de livre comércio com países hegemônicos e priorizam as iniciativas destinadas à integração regional e sub-regional. No caso específico do Brasil, após a rejeição do projeto ALCA com a eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, o acento foi deslocado para a diversificação da pauta comercial brasileira com a inclusão do comércio intra-regional – e o exemplo marcante é a Venezuela – e para o fortalecimento do Mercosul, sobretudo no que diz respeito às relações com a Argentina. Por outro lado, a criação da União das Nações Sul-Americanas – a Unasul, em 2008, por dez países, com o impulso brasileiro, é reflexo dessa tentativa de fortalecimento dos laços na América do Sul<sup>9</sup>.

Hoje, em virtude de fatos objetivos, o Cone Sul desponta necessariamente no centro da política externa brasileira. Encontram-se na região a Amazônia, a maior floresta tropical do mundo, que figura como tema central no debate político sobre o efeito estufa e suas conseqüências para o clima; o maior estoque de biodiversidade do planeta, de grande importância para a renovação da agricultura e para a indústria farmacêutica; parcela importante das reservas de água doce do planeta, recurso cada vez mais estratégico e que já causa conflitos em algumas regiões do globo e o maior lençol de águas subterrâneas, o Aquífero Guarani, que está sob os territórios do Brasil, do Paraguai, da Argentina e do Uruguai, justamente os países do Mercosul<sup>10</sup>.

O Mercosul, portanto, inserido que está na realidade continental política e geográfica sul-americana, foi levado a trilhar um direcionamento próprio. A crise européia, não obstante, impõe a todos os processos de integração avanços deveras cautelosos, procurando evitar um impacto mais profundo da crise na região. Via de regra, as crises econômicas desembocam no protecionismo comercial. O Brasil tem adotado neste sentido medidas pontuais em setores mais afetados. O Mercosul, não diferentemente, também tem adotado medidas cautelares para dificultar a invasão de produtos industriais, especialmente chineses, que em virtude da crise na Europa e nos Estados Unidos, têm direcionado seu comércio para a América Latina. Entre as lições aprendidas com a crise, está a necessidade de se criar mecanismos de controle nos blocos de integração regional que supervisionem mais efetivamente a indisciplina nos gastos públicos e, também, diretrizes acerca do modo de se gerenciar as assimetrias regionais e acerca do papel desempenhado pelas principais economias do bloco<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> RAMINA, Larissa; OLIVEIRA, Andrea Benetti C. de. *União das Nações Sul-Americanas (Unasul): origens, formação e estrutura institucional*. In: GOMES; Eduardo Biacchi, CUNHA FILHO, Valter Fernandes. *Democracia e Segurança na América do Sul*. Visões Múltiplas. Ijuí: Unijuí, 2015, pp. 279-294.

<sup>10</sup> Guimarães, Samuel Pinheiro. *O mundo multipolar e a integração sul-americana*. Disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=14847](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=14847). Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>11</sup> Guimarães, Samuel Pinheiro. *O mundo multipolar e a integração sul-americana*. Disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=14847](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=14847). Acesso em: 15 fev. 2012.

Todavia, para além de todas as repercussões negativas, a crise europeia também expõe algumas oportunidades e favorece reflexões interessantes. Com relação às oportunidades, de um lado estima-se que, devido à maior estabilidade econômica da região quando comparada aos mercados norte-americano e europeu, haja um redirecionamento de investimentos externos para a América Latina. Por outro lado, espera-se um crescimento do comércio intra-bloco em razão das turbulências dos mercados externos, direcionando, desse modo, esforços empresariais no desenvolvimento de negócios e na ampliação de oportunidades na própria região<sup>12</sup>.

No que toca especialmente o Brasil, intui-se que o fortalecimento do Mercosul favorece o incremento do papel estratégico brasileiro na arena internacional, em suas mais variadas vertentes, como a Organização das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional, o G20<sup>13</sup> e o grupo dos BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul<sup>14</sup>.

Relativamente às reflexões induzidas pela crise na Europa, está o fato de que alguns governos europeus têm se queixado das tutelas e condicionalidades políticas e econômicas que eles próprios se impuseram, que vão desde o regime de distribuição de competências nacionais e comunitárias, passando por um sistema de fronteiras abertas delineado em 1985 e conhecido como espaço Schengen<sup>15</sup>, e chegando àquelas impostas pela adoção do sistema euro que os fazem impotentes diante da guerra cambial entre China e Estados Unidos.

Por outro lado, é importante refletir acerca da situação da proteção dos direitos humanos num cenário de desmantelamento social. Desde o início das turbulências, vê-se estampado nos jornais do mundo todo o descontentamento da população dos países europeus, uma vez que as medidas de austeridade fiscal adotadas para gerenciar a crise afetam diretamente os cidadãos e as condições de bem estar social, levando também a uma instabilidade política, decorrente da insatisfação coletiva. As minorias e os imigrantes, infelizmente, são as maiores vítimas.

Logo, a crise econômica e principalmente as saídas neoliberais para a crise econômica neoliberal, tem derrubado muitos mitos, como o da Europa dos direitos. O princípio da progressividade em matéria de direitos sociais deve ser entendido como a proibição de adoção de políticas capazes de fazer regredir o patamar daqueles direitos já

<sup>12</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *O mundo multipolar e a integração sul-americana*. Disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=14847](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=14847). Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>13</sup> Ver página oficial: <https://g20.org/>

<sup>14</sup> A respeito ver MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES: [http://brics6.itamaraty.gov.br/pt\\_br/sobre-o-brics/informacao-sobre-o-brics](http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/sobre-o-brics/informacao-sobre-o-brics); CASELLA, Paulo Borba. *Bric: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul - Uma Perspectiva de Cooperação Internacional* - Paulo Borba Casella. São Paulo: Atlas, 2011.

<sup>15</sup> O Acordo de Schengen foi negociado entre países europeus, e versa sobre uma política de abertura das fronteiras e livre circulação de pessoas entre os países signatários. Um total de trinta países, incluindo todos os integrantes da União Europeia exceto Irlanda e Reino Unido, e três países que não são membros da UE, Islândia, Noruega e Suíça, assinaram o acordo de Shengen.

conquistados. A Europa em crise ignorou este princípio basilar e mostrou que é capaz de desconstruir o compromisso do pacto social a partir de um discurso também em nome dos direitos humanos, porém restritos aos cidadãos europeus, exacerbando a volta dos nacionalismos de extrema direita.

Os recentes movimentos de manifestação dos “indignados” na Espanha e na França, contaminados pela primavera árabe, mesmo dentro da complexidade que supõe a análise de movimentos sociais de grande extensão, foram capazes de anunciar o fracasso do modelo de democracia vigente. Por outro lado, a indignação diante do desmonte do Estado do Bem-estar social pela política econômica executada pelos partidos tradicionais – de esquerda ou direita – se reflete na busca por alternativas, levando apoio à extrema direita, que justifica a proteção dos direitos humanos exacerbando a xenofobia e a intolerância. Há candidatos que dispensam pudores ao defender a “preferência nacional”, ou seja, a prioridade de acesso ao emprego e às moradias sociais para os nacionais franceses.

No contexto da crise mundial, a Europa aparece como um projeto elitista. A própria União Européia nasce sob o signo da celebração da globalização e suas promessas de desenvolvimento e cidadania. Desde o início, o processo constitucional europeu não esteve apoiado em uma diretriz de integração política e social. Os déficits democráticos são alarmantes, a militarização da política externa evidenciada nas guerras imperialistas da Otan – Organização do Tratado do Atlântico Norte -, muitas vezes revestidas do manto das “intervenção humanitárias”, é flagrante. A crise econômica desnuda a ausência de perspectiva da política neoliberal de desregulamentação, da extensão do mercado e da privatização de importantes pilares do modelo social na Europa, afundado em uma grave crise de legitimidade.

O Estado do Bem-estar social europeu, ao que parece, está sucumbindo lado a lado com a incapacidade dos partidos de esquerda tradicionais europeus de resistir à supremacia da lógica dos mercados financeiros. É claro que aqueles partidos adotaram, quando chegaram ao poder, as receitas neoliberais. A crise do capitalismo global não se restringe, portanto, ao aspecto econômico e político. Ao contrário, evidencia também uma crise ideológica resultante da incapacidade de percepção dos cidadãos em relação ao desmonte de seus direitos em prol do capitalismo financeiro das últimas décadas, negando com veemência as promessas civilizatórias de bem-estar social e empregabilidade anteriormente construídas. A paisagem social européia, sem dúvida, já não é mais a mesma do século passado<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> VENTURA, Deisy; ROLIM, M.F. *Los derechos humanos y el Mercosur: una agenda (urgente) para más allá del mercado*. Revista de Direito Internacional e do Mercosul, Buenos Aires, v. 5, p. 31-50, 2005.

Como lidar com esses desafios e formas de evitá-los no futuro são questões essenciais para se pensar o avanço do projeto mercosulino. O continente americano é a região que conta com maior número de agrupamentos regionais, revelando um objetivo quase obsessivo pela integração regional. Desde a Associação Latino-Americana de Livre Comércio – Alalc, que se transformou em Associação Latino-Americana de Integração – Aladi, passando pelo Mercado Comum da América Central – MCCA e pelo Sistema de Integração Centro-Americano - Sica, pela Comunidade do Caribe – Caricom, pela Comunidade Andina de Nações – Can, pela Alternativa Bolivariana para as Américas – Alba, pela União das Nações Sulamericanas - Unasul até o Mercosul, nem sempre tais iniciativas foram bem-sucedidas. Os motivos que impedem os resultados almejados por essas tentativas de integração são variados e controversos, muito embora uma constatação mereça relevo, qual seja, a necessidade da convergência de fatores não apenas econômicos, mas também políticos, sociais e culturais para tornar bem-sucedido um projeto de integração regional. As crises emprestam um bom pano de fundo para se refletir sobre a própria lógica que inspira os processos de integração regional e, eventualmente, para redirecionar seus objetivos e estratégias.

A crise financeira na Europa é a mais grave desde os anos 1930, com altas taxas de desemprego e um crescimento quase inexistente, a falência de bancos e o endividamento dos governos de Grã-Bretanha, Irlanda, Itália, Portugal, Espanha e Grécia. A crise econômica é a mais profunda da história da União Européia. Seu projeto mais ambicioso, qual seja, a criação de uma moeda única, está ameaçado. O princípio da livre circulação de pessoas, outra pedra angular da integração européia, está sendo posto à prova pela reintrodução dos controles de fronteiras em diversos países.

O eleitorado, descontente, volta-se aos partidos populistas e anti-imigração. Parece ser a primeira vez em toda a história da União Européia, que sua desconstrução é considerada como um cenário possível. Muito embora o Tratado de Roma de 1957 mencione a integração européia como cada vez mais estreita, em tempos de crise torna-se evidente que as diferenças nacionais e regionais dos Estados não foram dissolvidas.

A outra crise que afeta a Europa, além das crises financeira e econômica, e talvez a mais profunda, é a crise de identidade, que parece estar na base de todos os problemas econômicos e políticos do continente. A sensação que transparece é a de que a Europa foi construída sem os europeus, já que estes parecem não comungar de uma identidade comum.

A idéia de identidade comum está ancorada nos supostos valores partilhados pelos europeus. A União Européia, contudo, não possui uma Constituição, e sua Carta de Direitos Fundamentais só adquiriu valor obrigatório após 2009. Resta que não há consenso sobre quais são de fato os valores que estariam na base da identidade europeia.



Nas décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, os objetivos da Europa eram a prosperidade em um continente devastado pelo conflito armado, a democracia, a paz e sobretudo o respeito aos direitos humanos, que fomentou a criação do Conselho da Europa e da própria Corte Europeia de Direitos Humanos. Com o decorrer do processo de construção europeu, outros valores foram cogitados como comuns, entre eles o Estado de direito, a diversidade e a solidariedade. Em alguns países, no entanto, a corrupção é endêmica, em outros as leis simplesmente não são aplicadas, e a justiça não funciona em regiões como o sul da Itália, controlado pela máfia.

As questões relativas à diversidade e à solidariedade são as mais festejadas na Europa, que oficialmente proclama a unidade na diversidade. Poucas regiões no planeta acolhem uma complexidade tão grande de culturas em um território tão exíguo. A crise deixa claro, contudo, que diversidade não significa tolerância, e que as diferenças constituem sérios obstáculos para um entendimento entre os países europeus. Após décadas de integração, preconceitos persistem e os partidos políticos que pregam menos diversidade e mais intolerância ganham espaço.

Os europeus não se sentem europeus, mas cidadãos de seus Estados nacionais. Menos de 2% dos europeus vivem em outro Estado membro. As fronteiras físicas, ao invés de desaparecerem, reaparecem com força, muito embora sua abolição fosse o objetivo dos acordos assinados na cidade de Schengen, Luxemburgo, em 1985.

Recentemente, a França restabeleceu os controles na fronteira italiana a fim de evitar uma onda de imigração oriunda da Líbia, ao mesmo tempo em que colaborou com uma intervenção armada nesse país, sob a polêmica justificativa da “intervenção humanitária”.

Hoje, pesquisas mostram que os eleitores identificam-se muito mais com seus Estados nacionais do que com a Europa. Isso mostra que as identidades não podem ser forjadas artificialmente, por meio de legislações. Mais de meio século após o início do processo integracionista, ainda não existem verdadeiros partidos políticos europeus. Os jornais e canais de televisão paneuropeus são marginais. Os europeus não se sentem protagonistas de uma história comum. A União européia erigiu instituições comuns, leis comuns e uma moeda comum, ou seja, criou símbolos que identificam um Estado-nação, até mesmo um passaporte. O que falta, porém, é uma nação que verdadeiramente compartilhe dos mesmos valores.

A falta de identidade está no coração dos problemas da eurozona. No momento em que foi criada a moeda única, no início dos anos noventa, acreditou-se que sua existência faria com que os Estados que partilhassem do euro convergiram, de uma forma ou de outra, em suas decisões, o que a crise atual revela inverídico. Alemães e franceses não parecem estar dispostos a se sacrificar por gregos.

Provavelmente, a situação não seria tão grave se a União Europeia tivesse optado por se manter como uma zona de livre comércio, como aconteceu até o início da década de noventa. Entretanto, quando os Estados não podem mais recusar legislações e as decisões que lhes dizem respeito são adotadas por maioria, parte de sua soberania naturalmente se dissolve. Foi o que resultou da criação da moeda única, e com os Acordos de Schengen, quando os controles das fronteiras passam a ser compartilhados. Nesse caso, a confiança recíproca deveria ser absoluta. Como isso de fato não ocorre, instalou-se uma crise de legitimidade. A União Europeia acumulou poderes extraordinários à revelia do aval dos cidadãos, solapando a democracia. No sistema europeu, nem a Comissão Europeia, nem seu presidente, enquanto braço executivo, são eleitos diretamente, e nem tampouco o presidente do Conselho europeu.

Os dois órgãos legislativos da União Europeia, quais sejam, o Parlamento europeu e o Conselho da União Europeia, são em grande medida ocupados por políticos eleitos. Ocorre que um número pequeno de europeus participa ativamente das eleições para o Parlamento.

As dificuldades atuais do euro remontam há mais de vinte anos, em Maastricht, quando se decidiu pela edificação de uma união monetária sem união fiscal, econômica e política. Os Estados decidiram taxas de juros, inflação e níveis de dívida comuns, mas mantiveram poderes sobre as aposentadorias e suas políticas de emprego, por exemplo. Diante da crise, cogita-se criar uma sorte de Estados Unidos da Europa com políticas fiscais e econômicas comuns e um governo de fato federal em Bruxelas, mas todavia distante dos europeus que supostamente representaria. A crise econômica poderia acelerar o processo de integração, mas certamente o custo para a legitimidade da União Europeia seria alto no longo prazo. O cenário é visível na Grécia, mas também na Itália, na Espanha e em Portugal, devastados pela crise, onde equipes da União Europeia e funcionários do FMI desembarcaram para pressionar os políticos eleitos a executar cortes orçamentários dolorosos<sup>17</sup>.

O euro, símbolo de uma verdadeira integração européia, ao invés de aproximar a União Europeia de seus cidadãos, aumentou o abismo entre dirigentes e dirigidos e, ao invés de propiciar uma era de prosperidade, condena milhões de europeus a miséria, afastando os povos da Europa. Talvez seja o caso de questionar se, para avançar, o projeto europeu não deveria retroceder. As lições que devem ser aprendidas pelo Mercosul são muitas, muito embora a principal delas seja manter-se modestamente como uma zona de livre comércio imperfeita, cujos avanços deverão pautar-se em considerações que vão muito além daquelas meramente econômicas e comerciais.

---

<sup>17</sup> Foreign Policy. *Le Mythe européen face à sa propre crise*. Disponível em: <http://www.slate.fr/source/foreign-policy>. Acesso em: 13 mar. 2012.

A título de exemplo, o Brasil concebeu recentemente o ambicioso projeto da Unila – Universidade da Integração Latino Americana, que pretende aprofundar os laços entre os povos latinos, mas ao mesmo tempo preservando sua diversidade cultural. Trata-se de um projeto gigantesco e que demonstra a vocação brasileira para impulsionar a integração da região mercosulina. O fato é que, do ponto de vista cultural, os brasileiros não conhecem e não são bem conhecidos de seus vizinhos. Há pouquíssimo contato com obras literárias de autores da região, com sua música e, salvo exceções, com a produção acadêmica da região. Os brasileiros e latino-americanos que optam por realizar pesquisas fora de seus países de origem buscam, via de regra, a Europa e os Estados Unidos. É necessário, portanto, estreitar os laços culturais e acadêmicos entre o Brasil e seus vizinhos latinos. De acordo com Gisele Ricobom, “A criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) consolida a política brasileira de abertura ao continente, de resgate das identidades comuns e da busca de soluções autênticas para os problemas sociais da América Latina, com o respeito à diversidade cultural<sup>18</sup>”.

De mais a mais, é importante considerar que a afirmação do Brasil como um dos protagonistas da nova ordem jurídica internacional, que cedo ou tarde deverá emergir da reconstrução da ordem resultante do pós-segunda guerra mundial, seguramente passará por um processo de integração regional bem sucedido. Primeiramente, o fortalecimento do Mercosul, somado à edificação de uma integração sul-americana bem estruturada, preparará o Brasil e o subcontinente para enfrentar os desafios que o século XXI reserva aos países latino-americanos<sup>19</sup>.

A integração regional é debatida na América do Sul hoje como alternativa ao livre comércio. Conforme já mencionado anteriormente, ela nasceu da luta contra a ALCA, estando associada à auto-preservação e autodefesa regional em tempos de globalização. Por isso, o Mercosul está marcado pelo modelo neoliberal dos anos noventa, baseado na idéia da necessidade de integrar para competir no mercado global. A integração atual ainda se dá em base econômica e comercial. Não se trata, portanto, de projeto de região, mas ao contrário, de projeto de mercado.

A mudança dessa percepção deverá iniciar-se pela construção de um projeto de região que se sustente em pilares mais políticos e culturais do que de fato mercantis, e ancorados na idéia de uma identidade regional. Para tanto, as concepções relativas à soberania devem ceder espaço a outras preocupações. A questão das fronteiras, por exemplo, deveria ser repensada a partir dos anseios das populações indígenas, muito embora trate-se de uma discussão que desafia os Estados-Nacionais, vez que estes não dão conta da

---

<sup>18</sup> RICOBOM, Gisele. *Uma Universidade para a integração da América Latina*. Disponível em: <http://www.idhid.org.br/includes/print.php?id=46>. Acesso em: 20 fev. 2012.

<sup>19</sup> UNICAMP. Entrevista com o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. Punido por defender o país. Disponível em: <http://www.unicamp.br/fea/ortega/NEO/SamuelPinheiroGuimaraes.pdf> Acesso 23 nov. 2014

pluralidade de culturas. Percebe-se claramente que, enquanto o capital financeiro já rompeu todas as fronteiras, estas mesmas fronteiras continuam erguidas para os pobres, indígenas e trabalhadores.

Por conseguinte, faz-se absolutamente imprescindível refletir sobre um projeto verdadeiramente regional, sobre estratégias e políticas regionais, e não mais estritamente nacionais. Exemplos de temas importantes estão nos direitos humanos, na migração, na integração energética, entre outros.

Geopoliticamente, o continente americano está dividido entre países que compõem com a ALBA e o Mercosul, e outros que participam de tratados de livre comércio com os Estados Unidos, que já havia desenhado seu projeto hegemônico continental com a Doutrina Monroe. Hoje, esses tratados de livre comércio funcionam como projetos do capital para a região, preocupados em estabelecer os canais para o fluxo de bens, desrespeitando o direito das populações atingidas e o meio ambiente.

Não obstante essa preocupação em ampliar os rumos do Mercosul, tem-se hoje que o projeto alcançou resultados ambiciosos, observados por Samuel Pinheiro Guimarães nos seguintes termos: o comércio entre os países do Mercosul aumentou mais de onze vezes desde 1991 enquanto que o comércio mundial cresceu apenas cinco vezes; a expansão dos investimentos das empresas privadas nacionais dos países participantes em outras economias do Mercosul; o grande influxo de investimentos diretos de países altamente desenvolvidos, como a China, dirigido aos países do Mercosul; o financiamento de obras de infraestrutura nos países do bloco por entidades financeiras de países do Mercosul; criação de um fundo, o FOCEM, Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, com contribuições diferenciadas (97% do Brasil e da Argentina) para, através de recursos não reembolsáveis, permitir a realização de obras de infraestrutura, em especial no Paraguai e no Uruguai, que recebem 80% dos recursos, com o objetivo de reduzir assimetrias entre os países membros do Mercosul e criar melhores condições para o desenvolvimento; o aumento da mobilidade da mão de obra através da assinatura de acordos de residência e de previdência social; coordenação e o intercâmbio de experiências em programas sociais, em especial no campo de combate à pobreza; a defesa e a consolidação da democracia. Ainda conforme o mesmo autor, para o Brasil, os principais resultados da sua participação no Mercosul foram os seguintes: o comércio do Brasil com o Mercosul aumentou dez vezes entre 1991 e 2012 enquanto o comércio do Brasil com o mundo aumentou oito vezes; 84% das exportações do Brasil para os países do Mercosul são produtos manufaturados enquanto apenas 53% de suas exportações para os EUA, 36% de suas exportações para a UE e 4% de suas exportações para a China são produtos manufaturados; os países do Mercosul, em especial a Argentina, absorveram 21% das exportações totais de manufaturados brasileiros; o Brasil teve su-

perávits comerciais com todos os países do Mercosul nos últimos dez anos enquanto tem tido déficit, nos últimos anos, com os países desenvolvidos; em 2013, o saldo comercial do Brasil com o Mercosul foi mais do que o dobro do saldo total brasileiro, compensando os déficits comerciais com os EUA de 11 bilhões de dólares e com a UE, de 3 bilhões de dólares; as empresas de capital brasileiro realizaram investimentos importantes nos países do Mercosul, que constituem sua área natural de expansão inicial para o exterior; os empréstimos feitos pelo BNDES para a realização de obras de infraestrutura em países do Mercosul resultam em contratos com empresas brasileiras de engenharia e na exportação de bens e serviços pelo Brasil; parte importante dos investimentos diretos estrangeiros que se realizam no Brasil tem como objetivo exportar para o conjunto de países que constituem o Mercosul; a participação do Brasil no Mercosul permitiu contribuir para a consolidação e defesa da democracia na região e, portanto, para a estabilidade em nossa vizinhança imediata<sup>20</sup>.

Apesar de todos esses resultados, o Mercosul é alvo de críticas constantes da imprensa brasileira, que acabou por construir uma imagem negativa do Mercosul como sendo um projeto fracassado, prejudicial aos interesses brasileiros, e de uma associação inconveniente para o Brasil com países como a Argentina e a Venezuela. Trata-se não de uma análise baseada em resultados concretos, mas sim de uma posição ideológica que tem como fundamento o fato de o Brasil dever dar prioridade em suas relações internacionais aos países desenvolvidos em detrimento dos países em desenvolvimento, por razões variadas.

Entretanto, apesar de todos os êxitos, a integração sul-americana está diante de enormes desafios. Na América do Sul, há três Estados vinculados à evolução da economia e à estratégia econômica dos EUA pelos acordos de livre comércio que celebraram, e que limitam sua autonomia de política econômica, que são o Chile, o Peru, e a Colômbia, esta afetada pela guerra civil e vinculada pelo Plano Colômbia e pelos acordos militares aos EUA. As tentativas de união sul-americana e ainda mais latino-americana como a CELAC enfrentam este enorme desafio. São Estados assimétricos, frágeis, vinculados à esfera de influência econômica e política americana.

Em relação ao Mercosul, Brasil e Argentina têm juntos mais de 50% do território, da população, do comércio exterior da América do Sul e de sua indústria. Por outro lado, os países do Mercosul têm enfrentado suas desigualdades sociais e econômicas com políticas de redução da desigualdade social. A Venezuela foi o país na região que alcançou maior progresso na redução das desigualdades e do analfabetismo; o Brasil, com

---

<sup>20</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A União Europeia e o fim do Mercosul*. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/A-Uniao-Europeia-e-o-fim-do-Mercosul/6/30799>. Acesso em 2 set 2014.

seus programas sociais inovadores, tem feito grandes progressos na redução da pobreza absoluta e a Argentina também alcançou resultados importantes.

Todavía, há quem preconize uma compreensão insuficiente, nos dois principais países da América do Sul, quanto à prioridade da construção de um processo político e de instituições de integração que permitam o desenvolvimento econômico e político regional a partir do Mercosul. A reeleição de Dilma Rousseff no Brasil parece lançar luzes a essa questão. Seu projeto de política externa prioriza claramente a cooperação com os países em desenvolvimento - a chamada cooperação sul-sul e, em especial propugna pelo aprofundamento na construção de uma integração regional multinível e solidária, por meio da transformação e da politização do Mercosul, do fortalecimento da UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) e da CELAC (Comunidade dos Países Latinoamericanos e Caribenhos), voltando-se para o desenvolvimento dos países envolvidos, pelo fomento do comércio, da integração produtiva e das infraestruturas físicas e energéticas. O Mercosul deverá deixar de ser um projeto estritamente mercadológico para se transformar, ou se reinventar, em complexo esquema de desenvolvimento.

## **MERCOSUL jako projekt integracji regionalnej: wyniki, perspektywy i wyzwania**

### **Streszczenie**

Od czasów uzyskania niepodległości Ameryka Łacińska znajdowała się w sferze dominacji anglosaskiej: najpierw Wielkiej Brytanii – do końca XIX w., a następnie USA – do początku XX stulecia. W rezultacie państwa latynoamerykańskie nigdy nie odgrywały wielkiej roli w grach geopolitycznych świata. W obecnym tysiącleciu – w wyniku zwycięstwa w niemal wszystkich krajach Ameryki Południowej postępowych stronnictw i koalicji – sytuacja polityczna regionu się zmieniła. Ich dojście do władzy oznaczało zmianę kursu polityczno-ideologicznego. Zmiana ta wpłynęła też na politykę zagraniczną, w szczególności na wzmocnienie krytyki interwencjonizmu potężnego sąsiada z północy oraz na wsparcie procesów integracji na całym kontynencie, zwłaszcza przez Mercosul.

Wspomniany projekt integracji oraz większość innych opiera się na doświadczeniach i wzorcach Europy w tym zakresie. Ostatnio Stary Kontynent przestał być modelem udanej integracji, poznając gorzkie skutki swych błędnych wyborów. Nie powinny one być przedmiotem naśladownictwa na Zielonym Kontynencie. Celem naszej latynoskiej integracji powinno być zbudowanie prawdziwego bloku polityczno-gospodarczego, zdolnego do podjęcia wyzwań stojących przed kontynentem. Mercosul opiera się na neoliberalizmie końca minionego stulecia. Jego podstawowym założeniem było współzawodniczenie na globalnym rynku międzynarodowym. Ta ekonomiczno-handlowa strona obecnie nadal jest. Nie mamy więc do czynienia z projektem regionalnym, lecz z rynkowym.

Zmiana tego modelu powinna rozpocząć się od stworzenia regionalnego projektu oparteego – oprócz merkantylizmu – na podstawach politycznych i kulturalnych, zakorzenionych w tożsamości naszego kontynentu. Jego następnym założeniem powinna być refleksja nad projektem o prawdziwie regionalnym wymiarze, a nie ograniczonym do ram narodowych. W tym zakresie należy podjąć takie ważne zagadnienia, jak prawa człowieka, migracje, energetyka.

Niezależnie od tych dążeń do poszerzenia pól działania Mercosul osiągnął już znaczące wyniki w sferze gospodarczej, strategicznej i kulturalnej. Bez względu na te sukcesy integracyjne w Stożku Południowym Ameryki Łacińskiej, jej dalszy rozwój stoi przed olbrzymimi wyzwaniami, opartymi głównie na podziałach geopolitycznych między państwami, związanymi z ewolucją gospodarki i strategii gospodarczej Organizacji Państw Amerykańskich oraz krajów należących do ALBA oraz Mercosul.

**Słowa kluczowe:** Mercosul, Unia Europejska, integracja regionalna

