



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

LUCAS CASAIS MACHADO GUIMARÃES  
116145827

**MERCOSUL: 30 ANOS DE CAMINHOS E IMPASSES**

RIO DE JANEIRO

2022

## **MERCOSUL: 30 ANOS DE CAMINHOS E IMPASSES**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Administração à Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FACC/UFRJ).

Orientador: Professor Doutor Marcelo Castañeda de Araújo

**Rio de Janeiro – RJ**

**2022**

## **LUCAS CASAIS MACHADO GUIMARÃES**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Administração à Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FACC/UFRJ).

---

Professor Doutor Marcelo Castañeda – FACC/UFRJ

---

Professor Luciano Coutinho Rodrigues – FACC/UFRJ

Rio de Janeiro, 15 de julho de 2022

## DEDICATÓRIA

Gostaria de dedicar esse trabalho para todas as pessoas que ousam na vida, correm da obviedade em direção ao mundo. Também gostaria de dedicar a todos os migrantes de nosso país, que lutam por caminhos que nunca lhes foi oferecido. Por fim, dedico esse trabalho para todo o povo latino-americano, que vive para derrubar os muros que não construiu.

*“O que resta de aldeia na  
América tem que acordar.”*

José Martí (1891)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço principalmente aos meus pais, Beatriz Dias e Thomaz Lobo, por toda base, amor e educação sem limites que direcionaram para mim. Ademais, Avani Maria, sou profundamente grato pela sua existência pautada pelo cuidado e pelos preciosos ensinamentos que não constam nos autos.

Ao lado carioca do meu coração, agradeço todos e todas que me estenderam a mão, mostraram caminhos e participaram ativamente da construção do meu ser. Alguns deles são: Daniel Chaves, Giordano Bruno, Isabel Cristina, Isadora Carillo, Livia Merlim, Paulo Guerreiro e Vinicius Franco.

No lado recifense de minha vida, sou extremamente grato pelas sólidas relações estabelecidas ao longo de minha existência, representando o conforto e a segurança nos momentos mais turbulentos. São eles: Alan Barros, Diogo Ramos, Eduardo José, João Victor Menelau, Maria Teresa Graciliano, Matheus Costa e Victor Caldas.

Em outros continentes, agradeço fortemente à Xaber Moreira e Jacob York pela potência de nossos curtos e valiosos encontros. Sob quatro patas, sou grato pela amor incondicional de Draco e Gepeto, já cravado em minha pele.

Também agradeço à minha namorada, Gabriela Ramos, que atura as melhores e piores versões de mim, além de ser um poço infundável de alegria e segurança em minha vida e todos ao seu redor. Sua existência é rara e quero desfrutar do que existe e não existe com você.

Por fim, agradeço à UFRJ, todos os docentes, corpo administrativo, mestres, colegas, conhecidos e desconhecidos que compõem essa potente máquina de transformação social, por ser um agente fundamental de minha evolução.

## RESUMO

Em 1991 é criado o Mercado Comum do Sul, o Mercosul, um bloco econômico e organização internacional inédita no Cone Sul, que gerou fortes expectativas com relação ao seu potencial e resultados. Como toda organização, o Mercosul apresenta desde seu surgimento claros objetivos com relação à sua atuação, focando em três principais eixos: Integração, Assimetrias e Geopolítica. Nesse sentido, este trabalho busca compreender e analisar o resultado e o impacto obtido a partir das ações dessa organização para o meio social, nacional e internacional dos países membros até o momento. Para isso, é importante que se entenda os conceitos por trás de cada uma dessas frentes de atuação de acordo com as principais referências teóricas, bem como suas definições e diretrizes de acordo com o próprio Mercosul. Este trabalho foi conduzido em forma de pesquisa bibliográfica, reunindo artigos acadêmicos, informações institucionais, dados internacionais além de notícias e reportagens da mídia sobre o Mercosul, desde sua criação em 1991 até os dias atuais, por tratar de uma organização com diferentes contextos de representação. A partir dessa ampla análise foi possível fazer um diagnóstico acerca da atuação do Mercosul em cada uma das esferas citadas ao longo de seus 30 anos de existência, bem como os principais fatores e variáveis que impactaram em seus resultados. O que se verifica é a ausência significativa de meios que viabilizem o sucesso dos objetivos traçados, devido à baixa institucionalização do bloco, autonomia praticamente nula dos órgãos criados pela organização e principalmente pela forte concentração de poder decisório nas lideranças dos países membros do Mercosul. Há de se destacar, também, a falta de estabilidade do bloco para o desenvolvimento de suas ações, sendo claramente perceptível a alternância de bons e maus momentos ao longo de sua existência, o que dificulta a continuidade e desenvolvimento de suas empreitadas. Conclui-se que o Mercosul é uma organização falha de acordo com objetivos alinhados e esperados, e que agravou o contexto de seus países membros em algumas de suas esferas de atuação, reforçando que a organização continua muito distante de ser um forte agente transformador como se era esperado.

Palavras-chave: Mercosul; Integração; Assimetrias; Geopolítica; Comércio; Bloco Econômico; Organização

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 – PIB Mercosul 1990-1995 .....	23
Figura 1.2 – Renda per Capita Mercosul 1990-1995 .....	24
Figura 2.1 – Evolução do Comércio Intrabloco Mercosul 1991-2021 .....	33
Figura 2.2 – Variação do Comércio Intrabloco Mercosul 1991-2021 .....	33
Figura 3.1 – PIB Mercosul 2004-2020 .....	43
Figura 3.2 – Renda per Capita Mercosul 2004-2020 .....	45
Figura 3.3 – Projetos do FOCEM por Status .....	46
Figura 3.4 – Projetos do FOCEM por Países .....	46
Figura 3.5 – Crescimento Relativo Mercosul 2004-2020 .....	48
Figura 4.1 – Votações ONU: Países do Mercosul 1992-2020 .....	49
Figura 4.2 – Comércio do Mercosul com Chile; Bolívia; México; Índia; Cuba 2000-2022 .....	52
Figura 4.3 – Comércio do Mercosul com Israel; Egito; SACU; Colômbia 2000-2022 .....	52

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 – PIB Relativo do Mercosul: Brasil 1990-1995 .....	24
Tabela 1.2 – Renda per Capita Relativa do Mercosul: Argentina 1990-1995 .....	24
Tabela 2.1 – Relação de Fontes e Referências .....	30
Tabela 2.2 – Relação de Artigos por Área de Conhecimento .....	30
Tabela 2.3 – Relação de Artigos por Anos .....	30
Tabela 3.1 – PIB Relativo do Mercosul: Brasil 2004-2020 .....	44
Tabela 3.2 – Renda per Capita Relativa do Mercosul: Argentina 2004-2020 .....	45

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
1.1 O Problema de Pesquisa .....	11
1.2 Objetivos .....	11
1.2.3 Objetivo Geral .....	11
1.2.2 Objetivos Específicos .....	11
1.3 Justificativa .....	11
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>13</b>
2.1 Organizações .....	13
2.2 Mercosul .....	15
2.3 Integração .....	18
2.3.1 Integração Econômica .....	19
2.3.2 Integração Política .....	20
2.3.3 Integração Social .....	21
2.4 Assimetrias .....	23
2.5 Geopolítica .....	26
<b>3. METODOLOGIA .....</b>	<b>29</b>
3.1 Tipo de Pesquisa .....	29
3.2 Universo e Amostra .....	29
3.3 Procedimento de Coleta .....	30
3.4 Análise de Dados .....	31
3.5 Limitações do Método .....	31
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>32</b>
4.1 Integração .....	32
4.1.1 Integração Econômica .....	32
4.1.2 Integração Política .....	35
4.1.3 Integração Social .....	38
4.2 Assimetrias .....	43
4.3 Geopolítica .....	48
4.3.1 Votações na ONU .....	49
4.3.2 Novos Acordos Internacionais .....	50
4.3.3 Adesão de Novos Membros .....	55

<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>63</b>

## 1. INTRODUÇÃO

As organizações internacionais e os Estados que estão inseridas no contexto internacional se relacionam em uma realidade que não é estática. Ao contrário: à medida em que o fenômeno da globalização se intensifica, avança, também, o fenômeno da regionalização, que se constitui na formação de blocos econômicos entre Estados que desejam atuar em conjunto, movido por interesses em comum (VIEIRA; ARRUDA, 2018). A partir dessa conjuntura temos na formação de blocos econômicos uma das principais estratégias para que as nações possam vencer desafios, superar seus problemas e desenvolver-se plenamente (OLIVEIRA, 2012). Esse impulso à regionalização é fundamental, principalmente, ao tratarmos sobre o Cone Sul.

A América Latina foi palco de uma história marcada por profundas desigualdades, pela colonização ibérica e por ditaduras militares (VIEIRA; ARRUDA, 2018). Com o movimento da redemocratização desses países, temos uma nova conjuntura internacional que revela uma América do Sul inserida na globalização, potencializada e disposta a mudar sua realidade no Sistema Internacional por meio da integração entre seus países (BATISTA; ALVES, 2020). A aproximação de países no Cone Sul se concretiza em 1991 com o Mercado Comum do Sul – Mercosul, apresentando-se como uma abrangente iniciativa de integração regional na América Latina (BATISTA; ALVES, 2020).

O Mercosul é composto pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e representa um marco na história do continente americano, com um movimento inédito que visava a integração e desenvolvimento de seus países membros, estabelecimento de um Mercado Comum e forte motivação comercial. A integração regional envolve a criação de organizações internacionais formais, estabelecidas em um acordo constituinte. No entanto, ela não se restringe a instituições formais, ela engloba também, normas, práticas e instituições informais (HOFFMAN; COUTINHO; KFURI, 2008). A partir disso, podemos considerar o Mercosul como uma organização internacional formal, que implica em uma série de responsabilidades e deveres sobre sua atuação com diferentes atores, inclusive, sua população.

Dessa forma, o presente trabalho busca analisar a atuação do Mercosul como uma organização ao longo dos seus mais de 30 anos de existência. Ao considerarmos o potencial estabelecido com a criação do bloco, se faz necessário investigar se houve ganhos e benefícios concretos para os países membros e seus cidadãos a partir de sua atuação. Para isso, o escopo de trabalho do bloco econômico foi delimitado em três frentes: Integração, Assimetrias e

Geopolítica. Cada uma dessas frentes foi considerada por representar o *core business* do Mercosul, com seus devidos objetivos e implicações para a organização.

## **1.1 O problema de pesquisa**

O problema de pesquisa se refere a investigar o Mercosul desde a sua criação em 1991 até os dias presentes no que tangem seus principais objetivos, buscando, se possível, explicar os impactos mais relevantes.

A pergunta de pesquisa é: Quais objetivos estabelecidos pelo Mercosul em sua formação foram cumpridos e quais os ganhos obtidos pelos países membros?

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Analisar o desempenho do bloco econômico Mercosul como uma organização intrarregional a partir de critério avaliativos específicos para três diferentes áreas de atuação: Integração; Assimetrias e Geopolítica.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

1. Estabelecer os critérios avaliativos e teóricos para cada área de atuação.
2. Analisar a estrutura institucional e política que suporta a atuação do Mercosul.
3. Identificar qual tipo de bloco econômico que atualmente se configura o Mercosul.
4. Compreender os pontos que mais impactam negativamente o desenvolvimento do Mercosul.

## **1.3 Justificativa**

O Mercosul é uma potência das organizações regionais, tendo a extensão do seu território sendo de 14.869.775 km<sup>2</sup>, sua população atualmente ultrapassa os 300 milhões de pessoas e se considerado em conjunto, o Mercosul apresentaria a quinta economia do mundo (BATISTA; ALVES, 2020). Conseqüentemente, setores políticos, sociais e

econômicos são diretamente impactados pela atuação dessa organização, seja de forma positiva ou negativa, em dimensões continentais. Existe, portanto, uma questão de responsabilidade do Mercosul para com as diferentes esferas da sociedade que compõem o mesmo, reforçando a importância dessa investigação sobre a atuação do bloco.

Logo, esse trabalho se justifica por iluminar e trazer informações relevantes acerca da atuação e principais resultados do Mercosul ao longo de seus 30 anos de existência. Com objetivos e finalidades determinados, gerando um impacto direto na maior parte da população sul-americana, se faz necessário compreendermos quais resultados concretos que o Mercosul gera para seus países membros. Ademais, o bloco se mostra ainda mais relevante por se estabelecer como um meio impulsionador de maior aproximação e integração entre os povos, um fator inédito e altamente positivo para um continente marcado por violência, desunião e colonialismo.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Nesta sessão será abordada a base teórica que irá guiar a investigação do presente trabalho. Inicialmente, busca-se o entendimento sobre as organizações e como podemos relacionar esse conceito com o objeto de estudo, o Mercosul. A partir disso, é possível identificarmos os objetivos que essa organização se propõe a alcançar, nesse caso, serão explorados os objetivos que tange integração, assimetria e geopolítica, cada um com sua devida relevância e justificativa.

### **2.1 Organizações**

Tendo em vista que a análise a seguir se dará a partir da ótica do Mercosul como uma organização, é imprescindível que seja estabelecido dentro do universo conceitual que abrange a teoria das organizações quais correntes e teorias que serão consideradas para analisarmos o objeto de estudo em questão. Grande parte da teoria organizacional moderna postula um mundo diferenciado e diverso de organizações e procura explicar a variação entre as organizações em termos de estrutura e comportamento (DIMAGGIO; POWEL, 2007), sendo assim, cabe identificar no contexto em questão, qual das diversas vertentes no meio científico administrativo que analisam e conceituam sobre as organizações estabelece uma melhor relação para o entendimento e avaliação da atuação do Mercosul dado seus parâmetros (materiais e não-materiais) e especificidades.

A abordagem institucional surge a partir da constatação que o ambiente institucional e sua influência sobre as organizações nele inseridas têm ganhado cada vez mais espaço no ramo da administração (VIEIRA, 2012). Para além, a teoria reconhece a ideia de que as organizações estão profundamente mergulhadas em um todo maior que fornece a elas elementos centrais para a sobrevivência e com o qual trocam continuamente informações (VEIRA, 2012). O conceito anteriormente apresentado pode ser exemplificado pelo cenário internacional a partir dos anos 90, que antes era estadocêntrico, passou a compreender novos atores, tais como organizações não governamentais (ONGs), empresas transacionais, organizações internacionais e governos subnacionais (BANZATTO; PRADO, 2014) realizando constante troca de informações, dados e relacionamentos.

A adoção da Teoria Institucional como referencial para o presente trabalho passa justamente pelo fato dela representar uma quebra na linha de pensamento clássica administrativa que considerava as organizações como células fechadas, que não sofriam

qualquer influência externa, sendo tão somente objetos de preocupação os elementos internos a elas (VIEIRA, 2012) como a sua produção ou aspectos técnicos e processuais. O excesso de racionalismo e a exclusão de elementos simbólicos é a característica que mais nos distancia do objeto em análise.

A partir desse alinhamento, o processo de criação e estabelecimento de um ambiente de atuação institucional propriamente definido para os atores e agentes envolvidos nessa rede é composta por quatro elementos: um aumento na amplitude de interação entre as organizações presentes no campo; a emergência de estruturas de dominação e padrões coalizão de intraorganizacional; um aumento no volume de informações com o qual as organizações de um campo tem que lidar; e o desenvolvimento de consciência mútua, entre os participantes de um grupo de organizações, de que eles estão envolvidos em um empreendimento comum (DIMAGGIO; POWEL, 2007). Ao considerarmos os critérios citados anteriormente a Teoria Institucional se apresenta como a perspectiva mais precisa para analisarmos o Mercosul inserido no contexto internacional e sua atuação, através da composição de seus Estados-Membros e seus desdobramentos a partir de objetivos que abrangem a esfera social; econômica; geopolítica; cultural; histórica.

Por fim, outro aspecto importante da Teoria da Institucional é o de que os agentes presentes em um mesmo espaço de atuação possuem a tendência de convergirem em termos de estruturação e competição. Essa ideia se trata do Isomorfismo, consequência da constante influência do ambiente institucional, o que leva as organizações a uma padronização comportamental em busca de validação ao meio que estão inseridas.

Assim, é mister ressaltar que a esfera geopolítica consiste nas ações de estratégias políticas de relacionamento desenvolvido entre os Estados (KJELLÉN, 1924) e o espaço do cenário internacional em que se relacionam os Estados e organizações internacionais não é uma realidade estática. Ao contrário: à medida em que o fenômeno da globalização se intensifica, avança, também, o fenômeno da regionalização (VIEIRA; ARRUDA, 2018). A partir disso é possível identificarmos a convergência de atuação dessas organizações especialmente quando já existe uma sinergia direta entre os atores envolvidos no que tange variáveis sociais e geográficas, mas principalmente, econômica, política e histórica. Um exemplo decorrente desse fenômeno é o Mercosul, objeto de análise dessa pesquisa.

## 2.2 Mercosul

Para conseguirmos um melhor entendimento do papel e da atuação do Mercosul no tabuleiro geopolítico, se faz necessário iluminar a questão anterior a ela, como se dá a organização de um bloco econômico. A criação e fortalecimento de blocos econômicos é uma consequência de todas as implicações do fluxo produtivo no âmbito da globalização (MACHADO, 2012), ou seja, a intensificação de trocas no campo mundial e o aumento na dependência intrarregional, decorrente da descentralização da cadeia produtiva global, resulta na intensa busca dos agentes presentes no campo geopolítico em prospectarem alianças e estratégias para impulsionar suas potencialidades e suprir suas deficiências. Alinhado com essa lógica, temos que: Os blocos econômicos ou integrações regionais, são uniões de grupos de países com a finalidade de fortalecer o comércio entre si, com vantagens, incentivos e preferências, em relação aos demais países do mundo (MACHADO, 2012).

Com isso, segundo o entendimento de Tatiana Prazeres (2009), o planejamento pela criação do Mercosul, especialmente pelo Brasil e Argentina, é consequência do contexto mundial ao final da Guerra Fria, com o processo de redemocratização sendo estabelecido pelos países do Cone Sul acrescido das dificuldades de desenvolvimento econômico e social. Também foi defendida pelas lideranças da Argentina e do Brasil a ideia de que a criação do Mercosul seria uma estratégia de redução da vulnerabilidade das economias da região frente à hegemonia norte-americana (SILVEIRA, 2016). Ademais, a busca pela expansão geográfica da integração e/ou da cooperação do Cone Sul para a América do Sul tem sido uma característica central da política brasileira (VIGEVANI; JÚNIOR, 2014). Todas as pontuações anteriores possibilitaram um ambiente propício para a estruturação de um bloco regional na América do Sul.

Em 1991, a partir da assinatura do Tratado de Assunção pelas lideranças do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai foi criado e institucionalizado o Mercado Comum do Sul, ou Mercosul. O bloco é criado em 1991 com o propósito de fomentar o desenvolvimento econômico e a integração entre os países que integram o bloco (OLIVEIRA, 2011). Os quatro países citados anteriormente são os países membros fundadores, mas temos também como Estado membro do bloco a Venezuela (atualmente suspenso do Mercosul desde 2017, pelo acionamento do 2º artigo Protocolo de Ushuaia\*, em decorrência da quebra de ordem democrática do país, além dos conflitos externos, como veremos mais adiante) além do grupo de Estados associados ao Mercosul, composto por: Chile (1996), Bolívia (1996), Peru (2003), Equador (2004), Colômbia (2004), Guiana (2013) e o Suriname (2013). Do grupo

anteriormente citado, apenas a Bolívia atualmente está em processo de adesão para se tornar um Estado membro do Mercosul, em decorrência desde 2012.

Se faz necessário pontuar, também, que o tipo de integração regional definida entre os países membros para o Mercosul é o Mercado Comum. Existem cinco tipos de integração regional estabelecidas pela literatura, com níveis de estágio e complexidade crescentes: Área de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Econômica e Integração Econômica Total (THESING; ALLEBRANDT; KELM; GESSI & NUSKE, 2020). O Mercado Comum se situa na metade da escala de complexidade, sendo a Integração Econômica Total o nível mais elevado de integração, e a Área de Livre Comércio o menos complexo. Para o estabelecimento de um Mercado Comum, espera-se que essa organização apresente as seguintes características: livre circulação de bens, serviços e pessoas, criação de instituições supranacionais, harmonização da legislação fiscal e trabalhista e a criação de um orçamento comunitário para políticas comuns (THESING; ALLEBRANDT; KELM; GESSI & NUSKE, 2020). Com isso estabelecido, passamos a considerar o cumprimento desses requisitos para o sucesso da atuação do bloco.

Adiante, três anos após o Tratado de Assunção, em 1994, é assinado o Protocolo de Ouro Preto, que significou um impulso para a estruturação do bloco que agora passou a contar com os órgãos de: Conselho do Mercado Comum (CMC); Grupo do Mercado Comum (GMC); Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Todos os órgãos citados são compostos por integrantes de diferentes ministérios dos países membros, respeitando a lógica de atuação e objetivo de cada órgão individualmente. Assim, temos a idealização do estabelecimento de um Mercado Comum, que foi implicará nas seguintes atuações, segundo o próprio bloco:

- Comercial e econômica: A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias para circulação de mercadorias, serviços, capitais e de qualquer outra medida de efeito equivalente (MERCOSUL, 2022).
- Geopolítico: O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a Estados terceiros ou blocos regionais, a

coordenação de posições em foros econômico-comerciais nas esferas regionais e internacionais (MERCOSUL, 2022).

- Integração: A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes, além do compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração regional. (MERCOSUL, 2022).

Os desafios foram estabelecidos, se trata de um movimento inaugural para os países do Cone Sul, que emergiram com movimento em busca de autonomia pensada como um meio de “libertar” os países da região de sua dependência externa (VIGEVANI; JÚNIOR, 2014). Esse ideal foi abraçado desde a formulação do bloco e o ex-ministro das Relações Exteriores brasileiro, Luiz Felipe Lampreia (1995-2001) corrobora ao pontuar que:

O Mercosul é um processo essencialmente aberto ao exterior. No caso do Brasil, o desenvolvimento do Mercosul é parte de um amplo esforço de abertura econômica, liberalização comercial e melhor inserção na economia mundial. O processo de integração não é concebido como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para uma participação mais ampla no mercado global (LAMPREIA, 1999).

Assim, em um contexto internacional de elevada instabilidade econômica, constante ao longo das décadas de 1980 e 1990 para os países do Cone Sul, o papel da integração, especialmente em economias periféricas, para prover o financiamento a longo prazo e reduzir a vulnerabilidade externa, assume importância crescente (DEOS; MENDONÇA; WEGNER, 2013). Além disso, simbolicamente, a criação do Mercosul reafirmou a posição do Brasil como país continental e global trader, política que aproximava o país à outras então tidas como “potências médias” como China, Índia e Rússia (BERNAL-MEZA, 1998) no cenário geopolítico.

Assim, na sequência desse trabalho iremos estabelecer parâmetros objetivos para avaliarmos o desempenho e atuação da organização do Mercosul no que tange os principais aspectos estabelecidos e acordados entre os países membros do bloco: Integração Regional; Assimetrias e Geopolítica. Como uma consequência dessa análise, poderemos entender se o

funcionamento do Mercosul se caracteriza, em última instância, como um bloco em estágio de integração correspondente a um Mercado Comum.

Por fim, é importante pontuarmos que:

“a atuação do Mercosul, também depende de desenvolvimentos externos, seja na própria região, seja em outros contextos, nem todas as dinâmicas são controladas pelos países membros, nem dependem exclusivamente da vontade política de seus governos” (ALMEIDA, 1997)

### 2.3 Integração

A primeira dimensão que será considerada para avaliarmos a atuação do Mercosul sob uma ótica organizacional, com seus devidos objetivos, recursos, órgãos e instituições é a integração. Podemos entender a integração como um fenômeno em que países -conectados ou não- no espaço geográfico estabelecem um conjunto de interesses em determinado segmento de atuação (político; comercial; segurança; social etc) e ao caracterizar-se como um agrupamento único ao restante do mundo, temos em uma integração regional.

A integração entre Estados, sobretudo aquela com objetivos econômicos, não se dá por meio de um processo rápido ou automático, mas sim por meio de uma paulatina evolução da relação jurídica estabelecida entre os signatários (VIEIRA; ARRUDA, 2018). Por conseguinte, a integração e cooperação regional constituem um objetivo estratégico (VIGEVANI; JÚNIOR, 2014) para os atores e Estados envolvidos. Assim, corroborando com a discussão sobre integração regional, temos a ideia de que esse processo entre os Estados deve considerar um viés funcional ou real, como define Yann Richard (2014) a seguir:

Trata-se do processo pelo qual as interações entre os territórios contíguos crescem a tal ponto que elas terminam por ser mais intensas no interior do que com os territórios situados no exterior. O crescimento das interações é perceptível na geografia das práticas dos atores em todos os níveis (indivíduo, empresas, instituições etc.). Os conjuntos regionais integrados são lidos, assim, na geografia das práticas sociais, econômicas e políticas e não necessariamente nos limites dos grandes conjuntos fundados sobre os acordos (RICHARD, 2014).

No direcionamento para o estabelecimento de um Mercado Comum, o Mercosul define objetivos sociais, econômicos e políticos voltados para o processo de integração regional, o que nos permite observar a atuação do bloco dentro de cada uma dessas particularidades.

### 2.3.1 Integração Econômica

A origem do Mercosul parte de um objetivo claro de proporcionar uma maior integração econômica entre os países membros, e por isso adotou uma estrutura de funcionamento que visava a uma integração econômica com desdobramentos políticos e culturais para todos os países integrantes (BATISTA; ALVES, 2020). Corroborar a isso o fato de que a dimensão comercial tem sido, até agora, a mais explorada das formas de inserção internacional do Brasil (BERNAL-MEZA; 1998), que busca ampliar e reforçar esse viés às potencialidades do Mercosul. Por conseguinte, o movimento regional do Cone Sul apontava a criação de uma associação para viabilizar o fortalecimento das economias latino-americanas frente às potências industriais estrangeiras que se regionalizavam no período pós-guerra (THESING; ALLEBRANDT; KELM; GESSI & NUSKE, 2020).

A partir do momento que o Mercosul estabelece acordos regionais em busca de um mercado comum entre os países membros, se espera que haja a presença das quatro liberdades que marcam um mercado comum, ligadas à irrestrita circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais (VIEIRA; ARRUDA, 2018) somados a redução de tarifas alfandegárias associadas à comercialização. Com isso, os integrantes do bloco devem iniciar tratativas implícitas ao mercado comum como: a integração dos sistemas financeiros, harmonização das legislações nos campos trabalhistas, tributário e de mercado de capitais além de eliminar as exceções à Tarifa Externa Comum (TEC) (GIAMBIAGI, 1998).

A busca do Mercosul por uma base para geração de plataformas de exportação – ainda que fortemente enraizadas no mercado interno regional (GIAMBIAGI, 1998), reforçou o viés econômico-comercial do bloco e a prospecção de novos parceiros. Desde a sua criação o bloco se apresentou muito favorável ao estabelecimento de acordos bilaterais com os demais atores do cenário internacional como União Europeia, em que o tema “comércio” apareceu na agenda das relações Mercosul-EU no final de 1994 (MARIANO; LUCIANO; SANTOS, 2019) e a China a partir dos anos 2000.

Essas relações são criadas a partir de políticas e acordos intragovernamentais macroeconômicas, cambiais e comerciais de forma consensual entre os Estados membros através de órgãos e comissões citadas anteriormente como a Conselho do Mercado Comum (CMC); Grupo do Mercado Comum (GMC); Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). Na esfera econômica do Mercosul, serão consideradas para análise a evolução do volume comercial intrabloco dos países-membros,

bem como as medidas de redução de tarifas comerciais determinadas pelo bloco e outras evidências que direcionam sobre conflua com a integração econômica do bloco.

### **2.3.2 Integração Política**

Décadas atrás, em 1975, Sam Huntington definiu as instituições como padrões de comportamentos estáveis, válidos e recorrentes, e abrangem organizações formais e procedimentos (HOFFMAN; COUTINHO; KFURI, 2008). Com isso, as comunidades políticas em sociedades complexas dependem da força das instituições políticas, que dependem, por sua vez, da extensão do apoio dado a elas, consequência do seu nível de institucionalização (HUNTINGTON, 1975), isso está alinhado com a percepção de que desde seus primórdios, os estados-parte do Mercosul têm demonstrado interesse em expandir as relações intrabloco para além da arena comercial (MEDEIROS; LEITÃO; CAVALCANTI; PAIVA; SANTIAGO, 2010).

No que tange a institucionalização de bloco regionais, Roberto Bouzas definiu que esse processo de integração se assemelha com andar de bicicleta: a única maneira de não cair é avançando permanentemente (BOUZAS, 1996). Esse avanço citado por Bouzas passa justamente pelas iniciativas e convergências políticas que os membros do bloco devem desdobrar. Com isso, se entende que há cooperação quando um ator ajusta seu comportamento às preferências atuais ou antecipadas de outros atores, por meio de um processo de coordenação política (MONTE; ANASTASIA, 2017). A necessidade por atuação conjunta sobre políticas de interesses nacionais e internacionais dos Estados membros resulta na criação de órgãos internos do bloco que objetivam a consolidação jurídica, política e institucional do Mercosul.

Por conseguinte, a estrutura jurídica e institucional do Mercosul foi estabelecida com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994, o que estabeleceu também sua personalidade jurídica (BATISTA; ALVES, 2020), estabelecido como padrão intergovernamental clássico para organizar sua estrutura institucional, mantendo nos seus Estados-parte todo o controle do processo decisório, o qual necessita de consenso para gerar qualquer tipo de decisão (KEGEL; AMAL, 2009). Um dos destaques do Protocolo foi a criação da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) que se provou fundamental nesse processo, já que a esfera jurídica é a única que pode garantir a continuidade a longo prazo da integração (ALMEIDA, 1997). Seguindo o caminho em direção à estruturação burocrática e política do Mercosul, o Parlamento do Mercosul foi criado no ano de 2005, tendo como embrião

institucional a CPC (MARIANO; LUCIANO; SANTOS, 2019), porém apenas com viés consultivo.

Por fim, na busca da criação de bases legislativas comuns entre os países membros, o processo de integração poderá se aprofundar na esfera institucional, que possui alta relevância para o fortalecimento político do Mercosul, como reforça o então presidente do Brasil em 2006, Lula:

Precisamos encarar de frente as questões relativas ao fortalecimento institucional e à implementação, em cada um de nossos países, das decisões e acordos que tomamos no bloco. [...] o Mercosul precisa que suas instituições estejam à altura de nossas ambições. Mais Mercosul significa, necessariamente, mais institucionalidade. (Lula, 2006) (VIGEVANI; JÚNIOR, 2014)

Tendo em vista que as decisões adotadas de comissões e órgãos institucionalizados são realizadas de forma unânime e que o Parlasul é uma instituição consultiva temos que a região se destaca por possuir presidências de coalização (ABRANCHES 1988; FIGUEIREDO & LIMONGI 1999), que se caracterizam pela concentração de poderes de agenda e veto nas mãos dos presidentes (MONTE; ANASTASIA, 2017), o que dificulta o Mercosul em avançar em direção da Supranacionalidade do bloco. Assim, nesse tópico serão consideradas as evidências que buscam ampliar a independência política e jurídica do Mercosul, através dos órgãos e instituições criadas que corroborem com o processo integrativo dos países-membros. Dessa forma, conseguiremos avaliar se o Mercosul apresenta um caráter Supranacional, justamente um dos requisitos para o estabelecimento de um Mercado Comum.

### **2.3.3 Integração Social**

O Mercosul “não-econômico” compreende uma vasta agenda de objetivos sociais, culturais ou educacionais, cujas potencialidades são de certa forma infinitas (ALMEIDA, 1997) dado que os países membros apresentam uma grande diversidade de línguas, dialetos, raças, culturas e tradições, porém, o desconhecimento da realidade sociocultural dos países vizinhos ainda é profundo (SOARES, 2008). Dessa forma, o Mercosul passa a estruturar ações entre os seus membros que visem a coesão social, educacional e cultural, num movimento conjunto que se direciona para a ideia de que as iniciativas de integração requerem como dinâmicas de incentivos não somente recompensa materiais, mas também

recompensas simbólicas para os países envolvidos (SARAIVA; RUIZ, 2009), agregando e aprofundando as relações sociais nas esferas municipais, estaduais e regionais do bloco.

Os esforços para convergir campos de interesse social entre os países membros se tornam relevantes pela ideia de que o prestígio cultural de um país é um componente básico para a construção de uma imagem internacional favorável aos interesses nacionais (SOARES, 2008). Por isso, acordos que visam a ampla regionalização de eventos culturais, estruturação de políticas de Direitos Humanos e outros aspectos de matérias sociais como segurança alimentar, saúde pública, democracia regional, crise imigratória e sustentabilidade ambiental devem entrar no escopo de atuação do bloco.

Além disso, encontra-se a temática educacional no viés do Mercosul, que para o encaixa em um modelo continental, foi necessário adotar a ideia de uma educação de qualidade que necessariamente precisa ser pensada e assumida não apenas pelas esferas administrativas e governamentais, mas por toda a sociedade que deseja livra-se das amarras do subdesenvolvimento e atraso educacional (OLIVEIRA, 2011).

Nesse sentido, Zuleide Silveira (2016) reforça a importância no papel da educação no processo de integração e desenvolvimento econômico do Mercosul ao pontuar:

Temas como educação para o desenvolvimento econômico; produção e transferência de ciência e tecnologia; cultura, diversidade cultural e integração regional, entre outros, devem passar a ser tratados à revelia do público, com implicações na formulação de políticas e na ação governamental no âmbito da pequena política, em âmbito nacional. (Silveira, 2016)

Esse movimento de incorporação política no processo de regionalização e convergência sociocultural por instituições internacionais, levando em consideração suas complexidades é abordado por Alejandro Grimson:

Para avançar em projetos de blocos regionais sólidos e sustentáveis é necessário desenvolver e potencializar o conhecimento mútuo entre as sociedades e culturas que se interagem. As desconfianças, os maus entendidos, as situações de falha comunicativa podem surgir não apenas de interesses divergentes, mas sim de dificuldades reais em encontrar formas de compreender alternativas de convergência (Grimson, 2007)

Dessa forma, o Mercosul busca ampliar a agenda de atuação nos marcos citados anteriormente através de instituições como o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Reunião de Ministros da Cultura a partir de 1995. Além disso, em 2011 foi criado o Plano

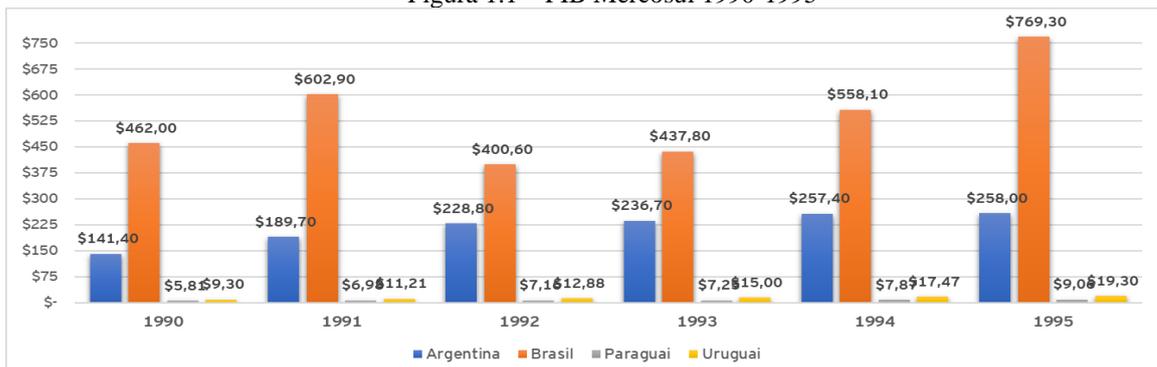
Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), mapeando as principais iniciativas voltadas à consolidação da dimensão social e cidadã do Mercosul como um dos eixos prioritários e estratégicos do processo de integração regional (MERCOSUL, 2022). Dessa forma, no aspecto da integração social, serão avaliados os progressos das ações já mapeadas pelo PEAS e a atuação do bloco para criar pontes intrarregionais solidificadas no setor cultural, educacional e turístico.

## 2.4 Assimetrias

A amplitude de atuação do Mercosul é continental. Conseqüentemente, isso acarreta desafios estratégicos que vão desde os Estados na região Norte brasileira até o sul da Patagônia argentina. Ao analisarmos os países membros do Mercosul, ficam nítidas as assimetrias que percorrem todo o espaço geográfico do bloco em aspectos que vão desde sua infraestrutura, economia, produção de produtos e bens, geografia, política ou até mesmo populacional e social. Tendo em mente que o objetivo principal do bloco é de um viés econômico-comercial, é imprescindível considerarmos o contexto econômico e financeiro dos países membros para desdobramento de ações do bloco. Uma das principais evidências de assimetria são os sistemas financeiros dos países do Mercosul, que apresentam diversidade de estrutura no que diz respeito a tamanho, profundidade, complexidade e nível de abertura externa (DEOS; MENDONÇA; WEGNER, 2013).

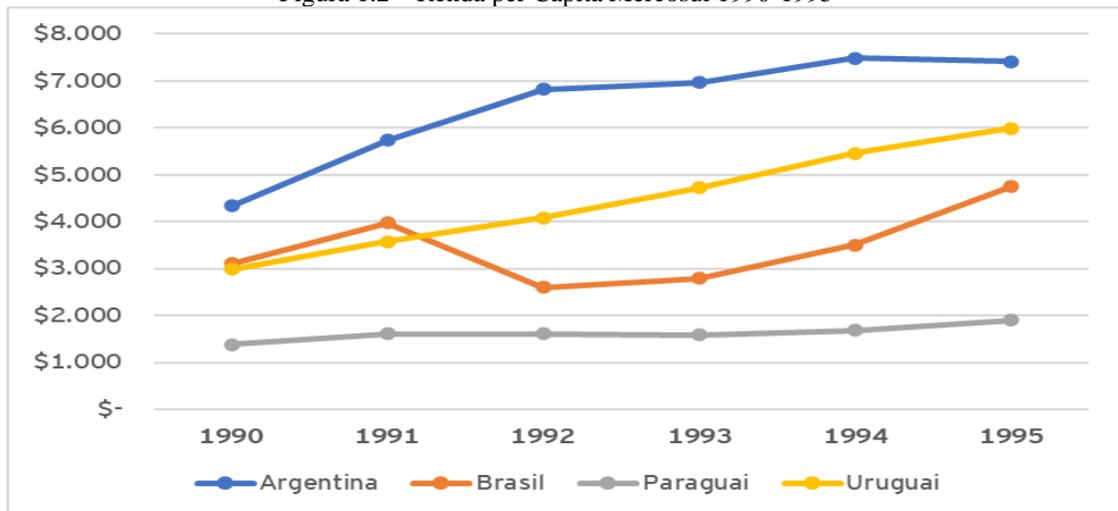
Essa constatação se reflete também no desempenho histórico do PIB dos países membros. Os gráficos a seguir nos apresenta o Produto Interno Bruto e a Renda per Capita de cada um dos países membros durante os cinco primeiros anos da década de 1990 – período de oficialização e institucionalização do Mercosul. Além disso, acrescenta-se a visão relativa dos indicadores citados, utilizando como referência o país com maior soma em cada índice, ou seja, Brasil para o PIB e a Argentina para a Renda per Capita.

Figura 1.1 – PIB Mercosul 1990-1995



Fonte: Banco Mundial, 2022

Figura 1.2 – Renda per Capita Mercosul 1990-1995



Fonte: Banco Mundial, 2022

Tabela 1.1 – PIB Relativo do Mercosul: Brasil 1990-1995

Ano	Argentina	Paraguai	Uruguai
1990	31%	1%	2%
1991	31%	1%	2%
1992	57%	2%	3%
1993	54%	2%	3%
1994	46%	1%	3%
1995	34%	1%	3%

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022

Tabela 1.2 – Renda per Capita Relativa do Mercosul: Argentina 1990-1995

Ano	Brasil	Paraguai	Uruguai
1990	72%	32%	69%
1991	69%	28%	62%
1992	38%	24%	60%
1993	40%	23%	68%
1994	47%	23%	73%
1995	64%	26%	81%

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022

Ao observarmos os dados acima, fica visível a gritante desproporcionalidade em termos de volume produtivo e comercial intrabloco, com destaque para o ano de 1991 (ano de institucionalização do Mercosul) em que o Brasil registrou um PIB superior a U\$ 600 bilhões e se somarmos o valor totalizado pelos nossos vizinhos Uruguai e Paraguai, não chega a 4% do PIB brasileiro. Naturalmente, o PIB ressalta essas discrepâncias principalmente por causa do tamanho e capacidade produtiva de cada país, mas mesmo no caso da Argentina, que obteve de uma taxa de crescimento do PIB em 1991 acima de 10%, o valor total não representa 1/3 do índice brasileiro no mesmo ano, conforme evidência a tabela 1.1. Soma-se a isso as informações da tabela 1.2 que ressalta a grande assimetria intrabloco no que tange a

Renda per Capita dos países membros também. Ao longo do intervalo observado, a Argentina é líder absoluta, obtendo em 1994 um índice quase 4 vezes maior que o Paraguai, apesar do leve crescimento apresentado pelo mesmo. O Brasil, líder do bloco no índice do PIB no período, sofreu variações na Renda per Capita ao longo desse intervalo, mas indicando um crescimento no índice relativo, projetando um futuro menos assimétrico em relação à Argentina, bem como o Uruguai, que em 1995 obteve a mais alta taxa relativa do levantamento: 81%.

Essa constatação se transformou em mais uma ramificação de atuação do Mercosul, que através da busca por uma formação do espaço econômico necessita da expansão de novos projetos de integração orientados pelos princípios da sustentabilidade social e ambiental, da capacidade de atração de capitais, com efeitos multiplicadores dentro da região (BUENO; OLIVEIRA, 2015), visando a diminuição das assimetrias intrarregionais. Soma-se a isso o fato de que o eventual declínio de um bloco econômico pode ser explicado pela existência de países com níveis de desenvolvimento em vários estágios (THESING; ALLEBRANDT; KELM; GESSI; NUSKE, 2020). Dessa maneira, um conjunto de medidas importantes, tanto para prover o financiamento de longo prazo quanto para minimizar diferenças estruturais entre seus membros, ganhou espaço na agenda regional (DEOS; MENDONÇA; WEGNER, 2013).

Diante de todas essas problemáticas e assimetrias, principalmente em nível econômico, o Mercosul institucionaliza em 2004 o Focem, o Fundo de Convergência Estrutural que tem como objetivo a redução de disparidades estruturais entre as economias do Mercosul, por meio do financiamento de investimentos (DEOS; MENDONÇA; WEGNER, 2013). Seguindo essa perspectiva, o Focem avalia as assimetrias a partir de duas variáveis objetivas: a primeira considera as diferenças de tamanho entre os Estados, ao passo que o segundo enfatiza uma noção tradicional de desigualdade, baseada na diferença per capita entre as regiões menos desenvolvidas do Mercosul (THESING; ALLEBRANDT; KELM; GESSI; NUSKE, 2020). Além disso, foram estabelecidos quatro diferentes programas e normativas de atuação para projetos desenvolvidos junto ao Focem:

- I – Convergência Estrutural
- II – Desenvolvimento da Competitividade
- III – Coesão Social
- IV – Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração

O Focem foi estabelecido para ter uma contribuição anual de U\$100 milhões, sendo que a incorporação desse capital foi acordada para ser 70% sob responsabilidade do Brasil, 27% da Argentina, Uruguai 2% e Paraguai 1%. No que compete a distribuição desses recursos, está prevista a destinação de 48% para o Paraguai, 32% para o Uruguai e a Argentina e o Brasil com 10% cada um. Ressalta-se, assim, o caráter redistributivo do fundo, que deve privilegiar obras de infraestrutura destinadas a facilitar o processo de integração (MERCOSUL/CMC/DEC No28/06)

Essa nova abordagem, no contexto mais amplo, busca por beneficiar toda a comunidade, local ou regional, promovendo o seu desenvolvimento que deixa, portanto, de ser um conceito estático e sim dinâmico, a partir do desdobramento em múltiplas escalas (NETO, 2004). Assim, para viabilizar uma análise e avaliação sobre a atuação do Mercosul e seus membros no que tange a redução de assimetrias -e por conseguinte promover o desenvolvimento no processo de integração regional (THESING; ALLEBRANDT; KELM; GESSI; NUSKE, 2020)- serão considerados as ações criadas pelo Focem, bem como sua efetividade e resultado, além da evolução proporcional do PIB e da Renda Per Capita dos países membros a partir de 2004.

## **2.5 Geopolítica**

A esfera geopolítica recebe grande parcela de atenção nos objetivos e desdobramentos do Mercosul. A partir do final da década de 80 e início dos anos 90 é possível identificarmos diferentes Estados em um movimento de fortalecimento regional e estabelecimento de relações exteriores de cooperação. Esse novo momento mundial começava a apontar para a globalização da economia, com a confirmação de novos agrupamentos econômicos entre os países (BATISTA; ALVES, 2020) como a NAFTA, União Europeia, APEC entre outros. É importante ressaltarmos que essa tendência estabelecida mundialmente não é apenas de alta relevância no sentido holístico para atuação de um Estado no contexto geopolítico mundial, mas que a política externa é produto governamental e, por isso, se insere no escopo das demais políticas públicas (FARIA, 2008), além de ser constitucionalmente assegurada (SANCHEZ et al, 2006) (MONTE; ANASTASIA, 2017). A seguir, Zuleide Silveira (2016) atesta a relevância do surgimento de blocos econômicos à nível mundial, que se revela em uma dinâmica de poder geopolítico:

Longe de comprovar a falência do Estado, a criação de organismos que atuam em escala global, bem como a de blocos político-econômicos regionais atesta o papel decisivo do poder político de Estado no processo de integração econômica, cujas estruturas econômicas e políticas intrabloco e entre blocos são determinadas e determinantes pelas/das relações de imperialismo e dependência. (SILVEIRA, 2016)

Como citado anteriormente, desde sua criação, o Mercosul se direciona para adotar políticas comerciais integradas e coordenar posicionamentos em comum em foros regionais e internacionais com a participação dos países membro, visando uma homogeneidade da política externa do bloco que conseqüentemente consolidaria o Mercosul como uma nova força e potência econômica e política no Cone Sul. Esse movimento que visa a consolidação da posição do Mercosul no contexto mundial é reforçado em 1999, quando o então ministro XX argentino, Roberto Lavagna endossa a necessidade de convergência intrabloco no que compete a atuação no contexto geopolítico: “Não pode haver um Mercosul sólido e um processo de integração profundo se o Brasil não puder contar com um sócio previsível em matéria de posicionamento econômico-político internacional”.

O esforço dos países membros do bloco em buscar o fortalecimento regional se apresenta como uma nova estratégia de luta, na sua tentativa de atrair capitais externos, contra o retrospecto associado à “marca” da América Latina, de inequívoca conotação negativa, em função de sua história de governos autoritários e economias instáveis. Conseqüentemente, temos que o restabelecimento da democracia nos países da região é um dos motivos da própria integração do Cone Sul (MARIANO, 2001; GARDINI, 2005) (MARIANO, JÚNIOR; 2012). Por isso, a mobilização de ações conjuntas de orientação geopolítica pelo os países membros do Mercosul passa identificar a promoção de reformas econômicas e a integração regional como fatores catalizadores de uma ordem regional estável (OLIVEIRA, ONUKI; 2000).

Naturalmente, ao considerarmos o dimensionamento dos países membros do Mercosul, espera-se que o Brasil lidere iniciativas que sobressaem a alçada continental, dado sua maior inserção no comércio global. Por conseguinte, se confirma que no contexto de um mundo dividido em áreas regionais, os sócios privilegiados devem ser o que compõem a sua mesma área de influência (GIAMBIAGI, 1998), objetivando o fortalecimento regional e os interesses estabelecidos em comum. A questão da influência e poder geopolítico sempre esteve em pauta no bloco e nesse sentido, o Mercosul torna-se um instrumento eficaz, do ponto de vista da política externa brasileira, no que se refere ao estabelecimento de uma postura de

contraposição à influência regional dos Estados Unidos e de estabilidade da região andina (OLIVEIRA, ONUKI; 2000). Dessa forma, temos uma relação de grandes expectativas para ambos os lados: de um lado o Mercosul impulsiona o Brasil regionalmente, e do outro, o Brasil se estabelece como a principal força do bloco.

Por fim, para entendermos o desenvolvimento e a consolidação de uma política externa unificada dos países do Mercosul à nível mundial, devemos considerar as ações e desdobramentos realizadas pelo bloco que consideram esse viés, bem como sua efetividade e ganhos objetivos. Entre os pontos a serem analisados temos os votos na Assembleia Geral da ONU sobre os temas mais pertinentes para o Mercosul, o estabelecimento de novos acordos comerciais e regionais, e o fortalecimento do bloco no sentido regional, a partir da adesão de novos possíveis membros.

### **3. METODOLOGIA**

Nesta sessão será explorada a metodologia utilizada para realizar a investigação do desenvolvimento do Mercosul sob a ótica organizacional, o que inclui seus objetivos e fins, além da seleção das evidências definidas que irão balizar a discussão e os desdobramentos desse presente trabalho.

#### **3.1 Tipo de Pesquisa**

A presente pesquisa quanto aos seus meios de investigação é do tipo bibliográfica, que se caracteriza pelo estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral (VERGARA, 1998). Essa escolha se justifica pelo entendimento de que a pesquisa bibliográfica é indispensável nos estudos históricos (GIL, 1999). Sobre os seus fins, a pesquisa é descritiva, por justamente visar expor características de determinado fenômeno (VERGARA, 1998) e carregar a interpretação do pesquisador sobre o tópico em questão.

Por se tratar de uma temática que implica em uma revisão histórica sobre os fatos ocorridos a partir de 1991 até os desdobramentos atuais do Mercosul, a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente (GIL, 1999). Esta vantagem se torna particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço.

#### **3.2 Universo e Amostra**

Para o desenvolvimento da bibliografia utilizada para esse trabalho, foram utilizados diferentes mídias e objetos de estudo: artigos científicos; trabalhos publicados; notas institucionais oficiais; notícias e reportagens da mídia, além de livros e revistas. A relação final de fontes e referências utilizadas para o embasamento e análise para a discussão dos resultados se encontra na tabela abaixo:

Tabela 2.1 – Relação de Fontes e Referências

<b>Documento</b>	<b>Qt d.</b>
Livros	6
Notícias e Reportagens	15
* Publicações Oficiais	10
Artigos Científicos	37
<b>Total Geral</b>	<b>68</b>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022

### 3.3 Procedimentos de Coleta

A principal fonte referencial da pesquisa se dá através de artigos científicos e trabalhos publicados, para tanto, foi elaborada uma série de filtros para seleção dessas publicações. Todos eles foram coletados a partir das plataformas da CAPES e Google Acadêmico, utilizando as ferramentas de pesquisa disponíveis nas mesmas. Foram determinadas palavras-chave para realização da pesquisa, sendo elas: Mercosul; Integração; Assimetrias; Geopolítica e Desenvolvimento.

Através da combinação dessas palavras, todas sendo alternadamente utilizadas com a palavra “Mercosul” em adição à aplicação dos filtros da plataforma: “Revisado por Pares” e “Idioma: Português e Espanhol”, foi possível identificar de forma mais clara as publicações que poderiam enriquecer o debate proposto em torno da atuação do Mercosul. É mister ressaltar que não foi utilizado nenhum filtro com relação ao ano de publicação, isto se dá pelo fato de todas as publicações que tratam do Mercosul no universo determinado acima, já estavam dentro da régua definida para exploração do tema: 1991-2021. Nas tabelas abaixo temos o detalhamento das fontes selecionadas:

Tabela 2.2 – Relação de Artigos por Área de Conhecimento

<b>Área do Conhecimento</b>	<b>Qt d.</b>
Contabilidade	2
Direito	5
Economia	4
Relações Internacionais	18
Sociologia	8
<b>Total Geral</b>	<b>37</b>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022

Tabela 2.3 – Relação de Artigos por Ano, 2022

<b>Intervalo de Tempo</b>	<b>Qt d.</b>
1991-2001	7
2002-2012	14
2013-2022	16
<b>Total Geral</b>	<b>37</b>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022

Ademais, os livros selecionados para essa pesquisa foram selecionados por contribuir de forma ampla com o diálogo proposto nesse trabalho, seja por sua contribuição acerca das organizações, blocos econômicos ou do próprio Mercosul. Por fim, com relação às outras

fontes como notas oficiais, revistas ou reportagens, todas foram obtidas de forma integral no meio online, com suas respectivas referências institucionais garantidas na sessão indicada.

### **3.4 Análise de Dados**

No presente trabalho foi utilizado o método de pré-análise e análise conforme a estruturação de Maria Laura Franco. A pré-análise englobou os processos da escolha dos documentos, a formulação dos objetivos e a elaboração de indicadores de referência. Na sequência, para realização da análise, foram criadas as categorias *a priori*, nesse caso, as categorias e seus respectivos indicadores são predeterminados em função da busca a uma resposta específica (FRANCO, 2005). Nessa pesquisa, as categorias de análise foram: Integração; Assimetrias e Geopolítica.

A investigação do elemento central da presente pesquisa, o Mercosul, se deu em um contexto multidisciplinar. Essa estratégia se dá pela alta capilaridade do objeto de estudo, bem como de suas categorias, presentes em diversas áreas do conhecimento ao longo de seus 30 anos de existência.

Com a apresentação de diferentes desenvolvimentos, argumentos e linhas de pensamento sobre o tema e uma linha do tempo sequencial dos fatos, foi possível obter uma visão holística sobre o Mercosul. A vantagem dessa metodologia se caracteriza pelo fato de técnicas sistemáticas de análise, permitem, a partir dos próprios textos, apreender as ligações entre as diferentes variáveis, funcionam segundo o processo dedutivo e facilitam a construção de novas hipóteses (FRANCO, 2005). Após a leitura e análise de todos os documentos selecionados, a argumentação relacionada aos tópicos definidos sobre o Mercosul se consolidou.

### **3.5 Limitações do Método**

A partir da escolha por uma pesquisa bibliográfica, as fontes de dados para a investigação do tema são publicações acadêmicas, comunicados e notas oficiais do Mercosul. A limitação do método no presente trabalho se dá por duas razões: a primeira envolve a investigação das múltiplas perspectivas do Mercosul, comumente explorada pontualmente, sem apresentar uma atualização do tema anos depois. Por fim, é importante ressaltar a baixa recorrência da comunicação institucional do bloco, seja por falta de conteúdo ou transparência.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Nesta sessão serão abordados os achados referentes à literatura que tratam a respeito da atuação do Mercosul no que tange as três dimensões mencionadas no Referencial Teórico. Foi realizada a análise dos documentos selecionados e demais referências institucionais e midiáticas a fim de ter argumentos, informações e fatos que auxiliassem na avaliação do Mercosul como uma organização com objetivos definidos.

### **4.1 Integração**

O processo de integração é um eixo fundamental para a consolidação do Mercosul como uma organização regional e foi o principal motivador para sua existência. Com esse viés em mente, serão investigados os três diferentes eixos integrativos que compõem o Mercosul: Comercial, Política e Social. O foco da análise será nas ações e desdobramentos realizados pelo bloco que visam fortalecer e estruturar o processo integrativo do Mercosul de forma ampla e principalmente, factível.

#### **4.1.1 Integração Econômica**

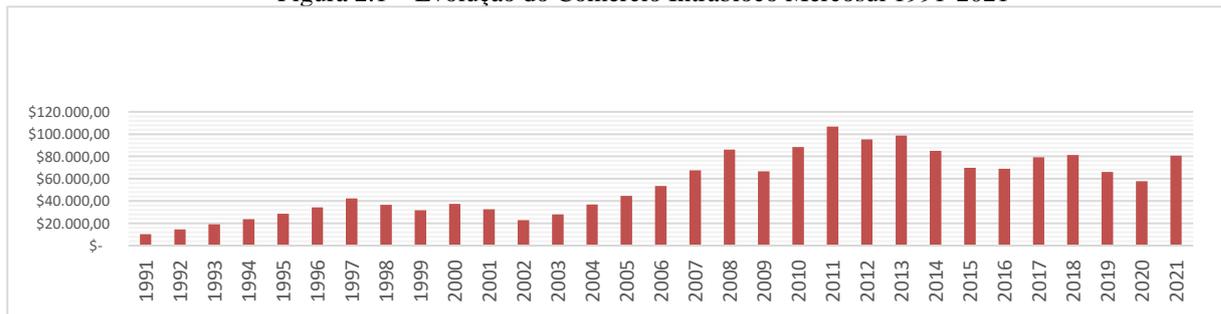
Desde sua origem, a esfera comercial recebe a maior parte das atenções do bloco. Um dos motivos pela criação do Mercosul é justamente o desenvolvimento econômico dos países membros no estabelecimento de uma zona mais propícia para a economia e o comércio. Nessa sessão de análise, serão investigados o volume comercial intrabloco dos países membros desde a criação do Mercosul, além das evidências que confluam para o estabelecimento de um Mercado Comum pelo bloco.

O primeiro ponto analisado foi a incorporação de uma Tarifa Externa Comum (TEC) para bens e serviços comercializados pelo bloco. A TEC foi adotada no ano de 1994 mediante a normativa do Conselho do Mercado Comum (CMC) (MERCOSUL, 2022). Desde sua criação, o Mercosul acrescenta gradativamente bens e serviços a serem incorporados à TEC. No próprio site do Mercosul, consta uma lista com mais de 15.000 itens definidos pela TEC para negociação do bloco, com a última atualização sendo em 2021. Apesar da existência de uma TEC, denominada Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), que harmoniza a

classificação tarifária dos produtos provenientes de terceiros Estados, a conformação dessa etapa aduaneira está prejudicada por uma Lista de Exceções (VIEIRA; ARRUDA, 2018), definidas por cada país, que impacta diretamente no alcance da irrestrita circulação de bens e serviço entre qualquer país membro. Dessa forma, entende-se que esse aspecto da integração econômica do bloco não foi completamente cumprida até o momento, já que ainda há mais de 1.000 itens restritos à TEC, sendo 649 deles apenas do Paraguai. Existe a possibilidade de revisão dos itens incluídos nas listas de exceções a cada 6 meses por cada país membro, porém, não existe ainda um prazo determinado para a inclusão desses itens de forma integral à TEC.

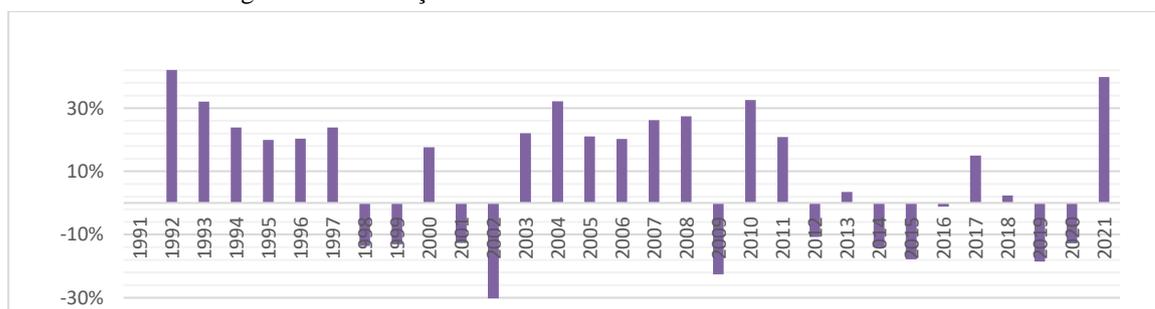
No que tange a evolução do comércio intrabloco, o que vemos é uma continuidade vacilante, e que, aparentemente, já deixou seus bons anos para trás. As duas figuras abaixo nos apresentam o volume comercial intrabloco de bens e serviços desde a criação do bloco até o encerramento de 2021, bem como a variação percentual registrada anualmente:

Figura 2.1 – Evolução do Comércio Intrabloco Mercosul 1991-2021



Fonte: Mercosul, 2022

Figura 2.2 – Variação do Comércio Intrabloco Mercosul 1991-2021



Fonte: Mercosul, 2022

Ao longo dos cinco primeiros anos do bloco vemos um forte crescimento comercial, chegando a dobrar o valor comercializado em 1997 se compararmos com 1992 ou 1991, primeiros anos de institucionalização do bloco. A partir de 1998 até 2004, o comércio intrabloco sofre uma retração significativa, como podemos observar no ano de 2002 que

registrou uma variação de -30%, a pior já registrada pelo índice, resultando um volume absoluto de apenas U\$22.832 milhões, menor valor obtido desde 1994. Na sequência, entre 2003 e 2008, podemos observar um forte crescimento do comércio intrabloco, constando uma taxa de crescimento de pelo menos 20% durante todo o intervalo, dando sinais de um aumento significativo do fluxo comercial entre os países, como veremos em seguida. O período entre 2009 e 2014 demarca o auge comercial entre os países-membros do Mercosul. Apesar de iniciar esse intervalo com uma queda de 23%, o que temos nesse período são 5 dos 6 maiores índices absolutos de comércio intrabloco, com destaque para o ano de 2011, que apresenta um volume comercial de U\$106.901 milhões, o recorde para o bloco.

Contudo, a partir de 2015, constata-se uma queda progressiva do volume comercial intrabloco, com quatro anos diferentes com variações negativas do índice. A diminuição seguida do volume comercial do bloco, somada com a inconstância apresentada nos últimos anos preocupa no sentido de demonstrar um déficit integrativo ao bloco. Em 2019 foi registrado um volume comercial menor que o mesmo índice 10 anos antes, em 2009: U\$66.148 milhões (2019) e U\$66.728 milhões (2009). Esse movimento não é espontâneo e acaba fortalecendo a crença de que a instabilidade macroeconômica não oferece bases duradouras para a integração (VIGEVANI; FAVARON; JÚNIOR; CORREIA, 2008).

Ademais, ao nos debruçarmos sobre a integração entre os sistemas financeiros e de capitais entre os países membros há mais uma constatação negativa. De antemão, temos que os sistemas financeiros dos países que compõem o Mercosul apresentam diversidade de estrutura no que diz respeito a tamanho, profundidade, complexidade e nível de abertura externa. (DEOS; MENDONÇA; WEGNER, 2013). A investigação mostrou, em primeiro lugar, conexão evidente entre vulnerabilidade externa, instabilidade macro e fragilização dos sistemas financeiros, sobretudo nos casos de Argentina, Paraguai e Uruguai (DEOS; MENDONÇA; WEGNER, 2013), o que ressalta a ausência da coordenação de uma política macroeconômica entre os países-membros. Por fim, constatou-se a inexistência ou insuficiência de mecanismos de financiamento de longo prazo nos países do bloco, o que é um ponto de extrema gravidade (DEOS; MENDONÇA; WEGNER, 2013).

Dessa forma, infelizmente, o primeiro entendimento sobre a integração econômica do Mercosul é que a montagem de um tecido de relações que operacionalizassem a integração não avançou (VIGEVANI; FAVARON; JÚNIOR; CORREIA, 2008), como no caso da implementação parcial da TEC e das disparidades presentes nos sistemas econômicos e financeiros dos países-membros do bloco. Um dos motivos que possam esclarecer esse

insucesso é que os Estados, assim como as respectivas sociedades, tanto as elites quanto a população em geral, consideram que o foco de seu desenvolvimento depende da própria capacidade nacional (VIGEVANI; JÚNIOR, 2014), o que naturalmente, impacta a atuação dos países à nível regional. A contradição desse movimento passa justamente pelo fato de, num contexto internacional de elevada instabilidade financeira e crises recorrentes, o papel da integração, especialmente em economias periféricas, para prover o financiamento de longo prazo e reduzir a vulnerabilidade externa, assume importância crescente (DEOS; MENDONÇA; WEGNER, 2013). Sobre o volume comercial intrabloco, entende-se que houve ganhos significativos ao longo dos 30 anos analisados, mesmo ao considerarmos os intervalos de maiores fragilidades, mas que é prejudicado tanto pelas crises e instabilidades econômicas dos países envolvidos, quanto pelo processo de integração vacilante. De forma geral, entende-se que a integração econômica do bloco não foi bem-sucedida até o momento, por apresentar evidentes fragilidades no que tange políticas macroeconômica de coalisão entre os países-membros, pela presença de fortes disparidades entre os sistemas econômicos dos envolvidos, além das evidências que concorrem diretamente com o estabelecimento de um Mercado Comum, como a não adoção integral da TEC, por exemplo.

#### **4.1.2 Integração Política**

O principal objetivo da integração política é assegurar os meios para a continuidade de todos os outros processos necessários para integração, na ordem legal. Por isso, a eficiência dos mercados depende das instituições de suporte capazes de definir e fornecer regras formais e informais de jogo para seu funcionamento, ocupando lugar central na análise do processo de desenvolvimento econômico (KEGEL; AMAL, 2009). Então, entende-se a necessidade de investigar o processo integrativo da parte política-institucional do Mercosul.

Inicialmente, entendemos que o atual modelo do Mercosul, a intergovernamentalidade, revela um menor compromisso com a integração regional pois seus Estados Partes conservam intactas suas soberanias, relacionando-se por meio dos mecanismos criados pelo Direito Internacional Público clássico (VIEIRA; ARRUDA, 2018). Por conseguinte, os três órgãos do bloco com capacidade decisória (Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio do Mercosul) devem recorrer unicamente ao consenso entre os membros do bloco para realizar decisões. Outro agravante é o fato do Parlasul ser uma instituição meramente consultiva, o que limita consideravelmente sua influência no processo

decisório. (MEDEIROS; LEITÃO; CAVALCANTI; PAIVA; SANTIAGO, 2010). Ao invés de buscar um caráter Supranacional sobre a perspectiva jurídica e política do bloco, o que observamos é o forte papel do executivo como principal agente do processo decisório (VIGEVANI; FAVARON; JÚNIOR; CORREIA, 2008). Para o objetivo da integração, os atores sociais e econômicos devem participar ativamente do processo, nele interferindo a partir de determinado ponto após o take off inicial (VIGEVANI; FAVARON; JÚNIOR; CORREIA, 2008), contexto distante do que podemos observar na personalidade política institucional do Mercosul, caracterizada pela alta concentração do poder decisório.

A problemática do caráter intergovernamental do bloco é prejudicial em diferentes instâncias para a integração do Mercosul. Nesse caso, inexistente qualquer delegação de competências pelos Estados Partes ao bloco, que se revela pela imprescindibilidade do consenso para a tomada de decisões ou mesmo para a produção normativa (VIEIRA; ARRUDA, 2018). Além disso, por não constar com nenhum órgão de caráter Supranacional, qualquer norma editada pelos órgãos do Mercosul deve ser inicialmente incorporada de acordo com a sistemática constitucionalmente prevista em cada um dos Estados-parte para qualquer norma de Direito Internacional (KEGEL; AMAL, 2009). As consequências ficam claras, decorrente desta situação encontra-se o baixo índice de incorporação da normativa Mercosul e, portanto, o não cumprimento das regras destinadas a implementar o processo de integração (KEGEL; AMAL, 2009). A partir disso temos o baixo índice de adaptação e de sensibilidade dos governos estaduais e municipais no Brasil às questões internacionais e da integração (VIGEVANI; FAVARON; JÚNIOR; CORREIA, 2008). Deste modo, temos que as variações das estruturas institucionais entre países ou regiões integradas foram simplesmente desconsideradas ou tratadas apenas como fatores secundários (KEGEL; AMAL, 2009), se tornando, assim, mais um fator dificultador do processo integrativo.

Entende-se, também, que não houve esforços por parte dos países-membros em buscar a institucionalização do bloco e a criação de órgãos Supranacionais para o Mercosul. Isso se reforça a partir da ideia que a integração política nunca chegou a ser assimilada com a devida profundidade no conjunto das elites brasileiras (VIGEVANI; FAVARON; JÚNIOR; CORREIA, 2008), e além, um Mercosul mais institucionalizado parece não atender os interesses de parte considerável das elites, de grupos sociais, econômicos e regionais, de setores políticos, que consideram ter suas necessidades atendidas na atual estrutura (VIGEVANI; FAVARON; JÚNIOR; CORREIA, 2008). Por conseguinte, temos uma estrutura organizacional baseada em baixo enraizamento institucional e em negociações diretas entre os governos envolvidos, num processo de integração regional que poderia servir

como uma forma de controle do processo por parte dos participantes (VIGEVANI; FAVARON; JÚNIOR; CORREIA, 2008). O maior empecilho desse contexto se dá pelo fato da lógica intergovernamental, embora seja a responsável pelo impulso inicial que dá origem às etapas iniciais do processo de integração, acaba por inibir o envolvimento direto da sociedade no conjunto de suas negociações e de seu alcance (BECKER; PITHON, 2008), além de enfraquecer a atuação de todos os órgãos do bloco, como o Parlasul ou o Sistema de Solução de Controvérsias, meramente consultivos.

Em relação ao estabelecimento de um Mercado Comum, temos a necessidade da criação de instituições supranacionais e a harmonização da legislação fiscal e trabalhista, que não é o caso apresentado pelo Mercosul, evidenciando mais uma grave deficiência no processo integracionista político e institucional do bloco. O que temos hoje no bloco acerca da concepção de soberania interna e externa é insuficiente para promover a integração supraestatal e inserir sua ordem normativa dentro da dogmática jurídica dos Estados-parte (KEGEL; AMAL, 2009). O que se entende é que o bloco regional deita sobre os louros de suas conquistas comerciais iniciais para, em seguida, patinar em seus desdobramentos políticos e institucionais (BECKER; PITHON, 2008). É preciso reforçar o forte caráter presidencialista da região como um fator que faz os chefes de governo do Mercosul agirem com prudência no que concerne ao fortalecimento de órgãos regionais de representação (MEDEIROS; LEITÃO; CAVALCANTI; PAIVA; SANTIAGO, 2010).

Dessa forma, após a investigação do processo de integração política do bloco, percebe-se pouca evolução da institucionalização do bloco, persistindo na centralização do poder decisório nas mãos das lideranças dos países membros. Entende-se, ainda, que a falta de prioridade pela integração na esfera política e institucional foi uma decisão dos próprios membros do bloco, já que existe uma defasagem de meios e órgãos que viabilizem esse processo, ou ao menos, busque se aproximar de um modelo Supranacional. Isso se reforça pelo fato de uma vez alcançada por determinada instituição ou órgão autoridade no processo de integração, torna-se difícil para os governos fazê-lo recuar (VIGEVANI; JÚNIOR, 2014). A integração não pode ser pensada apenas enquanto projeto de política externa, exige forte intersecção com um projeto de política interna (MESQUITA, 2005) (VIGEVANI; FAVORON; JÚNIOR; CORREIA, 2008). A seguir, Kegel e Amal reforçam as dificuldades enfrentadas pelo bloco para estabelecer uma independência jurídica, além de descaracterizar o Mercosul como um Mercado Comum:

Por sua vez, a instabilidade jurídica do Mercosul reflete a diversidade de seus objetivos, em especial a implantação de um verdadeiro Mercado Comum, com os

instrumentos institucionais meramente intergovernamentais, típicos de uma simples Zona de Livre Comércio, sem maiores ambições integracionistas e sem nenhum tipo de mecanismo de “soberania compartilhada”. Ao manter o *status quo* constitucional baseado na soberania nacional, este modelo tem provocado uma série de problemas e impasses, tornando-se clara a necessidade de dispositivos constitucionais específicos que permitam a abertura da ordem jurídica nacional ao direito da integração. (KEGEL; AMAL, 2009)

Por fim, fica claro que o Mercosul falha, também, em estabelecer uma estrutura institucional e política não apenas relevante e autônoma de caráter Supranacional para coordenação da integração no bloco, mas ainda fora dos requisitos demandados para a sua caracterização como um Mercado Comum. Esse contexto, infelizmente, não aparenta evoluir no futuro, como se confirma pelo episódio em que o presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, declarou em 2019 sobre a realização de uma possível “reforma institucional do Mercosul”, mas sem qualquer tipo de detalhamento sobre qual seria essa reforma, no que implicaria e qual o prazo pra acontecer. Hoje, cerca de 3 anos depois desse anúncio, não houve desdobramentos, entregas concretas e nem ao menos novas menções sobre o viés institucional e político do Mercosul.

#### **4.1.3 Integração Social**

A análise do avanço do Mercosul no aspecto social da sua integração regional considerou os desdobramentos do PEAS e as iniciativas que geraram ganhos relevantes nas áreas cultural, educacional e turística. De antemão, deve-se salientar que existe um déficit institucional no Mercosul ao que tange à transparência e acesso às informações relativas às iniciativas e projetos em que ele se propõe atuar, especialmente nos tópicos mencionados anteriormente, enfatizando, antes mesmo da análise, uma marginalização desse viés no bloco.

O Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), criado em 2011 e estabelecido pelo bloco como um instrumento fundamental para articular e desenvolver ações específicas, integrais e intersetoriais, orientadas à consolidação da dimensão social do Mercosul (MERCOSUL, 2022). O PEAS estabelece dez eixos de atuação, e contempla alguns dos pontos definidos para a avaliação da integração social do bloco. Infelizmente, poucas informações foram geradas oficialmente e colocadas em disponibilidade para a sociedade desde a sua criação em 2011, com a produção de um único documento oficial, a “Avaliação dos avanços na

implementação do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS)” de 2017, uma espécie de diagnóstico das iniciativas obtidas pelo plano até o momento em questão.

No aspecto educacional do PEAS, que objetiva “Universalizar la educación y erradicar el analfabetismo” (MERCOSUL, 2017), foram reportadas 18 entregas, sendo 6 destas voltadas para a mobilidade de estudantes, professores e pesquisadores do bloco com a criação de programas e estudos. Nas demais entregas se destacam a criação de: “Programas regionales como Parlamento Juvenil”; “Programa “Núcleo” de Estudios e Investigaciones en Educación Superior”; “Sistema Integral de Fomento para la Calidad de los Posgrados”. Dessa forma, entende-se que, apesar de observarmos a criação de programas e projetos positivos para à sociedade, o objetivo principal da pasta educacional do PEAS esteve longe de ser cumprida, não sendo citada qualquer iniciativa mapeada especificamente para essa finalidade, a expectativa de conclusão dessa demanda ou evidências claras de avanço.

Ao abordar a Cultural no Mercosul, o PEAS define como principal objetivo “Valorizar y promover la diversidad cultural (MERCOSUL, 2017). A avaliação de 2017 expõem 17 entregas desse eixo pelo Plano, que dentre elas se destacam: “Festival Cultural del MERCOSUR”; Sello MERCOSUR Cultural”; “Premio MERCOSUR Cultural de Artes Visuales”; “Mapa de Residencias Artísticas”; “Fondo MERCOSUR Cultural”. Além dessas, na relação de entregas continham publicações e amostras visuais que reforçassem a orientação do eixo cultural. O curioso das “entregas” do PEAS no que tange a cultura é a inexistente tangibilidade delas para a sociedade. O Festival Cultural do Mercosul só foi realizado uma vez, em 2015 no Paraguai, e não teve continuidade de suas atividades. O Fundo Mercosul Cultural, por sua vez, se torna cada vez mais coadjuvante e ineficiente em seu propósito, tendo em vista que não foi definido um montante de contribuição anual por cada país membro, além da pouquíssima, praticamente nula, visibilidade sobre possíveis projetos alavancados pelo fundo, tanto pelo bloco quanto pela mídia ou sociedade.

Outros destaques sobre a publicação avaliativa do PEAS de 2017 se dão sobre os eixos de “Direitos Humanos”; “População Afrodescendente”; “Mulher” e “Juventude”. Nesses quatro tópicos, é explícita a embrionária estrutura estabelecida pelo Mercosul para atuar nessas temáticas, exemplificado no eixo “Mulher”, composto apenas pela “Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer”. Essa baixa estruturação e institucionalização do bloco reforça a orientação do PEAS em realizar entregas, predominantemente, compostas por publicações, manuais, reuniões e websites, se caracterizando por um baixo efeito prático e resolutivo desses problemas. No caso do eixo “Juventude” isso fica ainda mais grave, em mais de 5 anos

de atuação do PEAS, foi registrada apenas uma entrega. Assim, de uma forma geral, somando a pouca visibilidade sobre a atuação do PEAS e a análise do único documento citado anteriormente, entende-se que os objetivos definidos pelo Plano não foram devidamente cumpridos até o momento, deixando, por conseguinte, um amplo espaço pendente para integração social do Mercosul.

Além do PEAS, a integração da dimensão social é uma necessidade para o fortalecimento do Mercosul, conforme evidência, novamente, Zuleide Silveira:

O Mercosul, como projeto de integração político-econômica, além de basear-se na abertura aos mercados mundiais e no papel do Estado como regulador, normalizador, fiscalizador e catalisador das atividades econômicas, apoia-se na integração de outros setores como o cultural e o educacional. (Silveira, 2016)

Isso se reforça ao assumirmos a ideia de uma educação de qualidade que necessariamente precisa ser pensada e assumida não apenas pelas esferas administrativas e governamentais, mas por toda a sociedade que deseja livrar-se das amarras do subdesenvolvimento e atraso educacional (OLIVEIRA, 2012). Contudo, o que temos é um direcionamento do Mercosul contrária à essa orientação, se constatando atualmente em uma baixa sinergia entre os países do Mercosul em pensar na construção colaborativa da educação. Isso se reforçou recentemente quando, infelizmente, houve o anúncio do ex-Ministro da Educação brasileiro do governo Bolsonaro, Abraham Weintraub, que o Brasil deixaria de integrar o grupo de trabalho que discute educação no Mercosul (G1, 2019). Segundo o ex-ministro, a justificativa da saída do Brasil da pasta no Mercosul se dá pelos excessivos gastos para realização das reuniões (que não tiveram seus valores confirmados) e pela baixa ineficiência de suas iniciativas:

"Não há resultados concretos para mostrar [...] depois de 28 anos que o Brasil está participando na área educacional do Mercosul, a decisão do governo é começar a discutir apenas relacionamentos bilaterais (WEINTRAUB, 2019) (G1, 2019).

O aspecto cultural do Mercosul tem um desempenho similar. O principal grupo criado para desenvolver projetos culturais do bloco tem uma avaliação negativa, a Reunião de Ministros da Cultura: até a atualidade, têm tido poucos resultados. Seu trabalho tem-se concentrado no campo da legislação (SOARES, 2008). A marginalização da cultura no Mercosul reflete a forma que é feita a condução desse tema internamente por cada país membro, o que fica é o déficit cultural para a integração do bloco. Por conseguinte, os temas

culturais não têm sido para os negociadores nem uma necessidade interna do processo de integração referida à construção de uma identidade coletiva nem matéria de acordos comerciais e legais entre os sócios e destes com terceiros (PODESTÁ, 2004) (SOARES, 2008). A ausência dos temas culturais no Mercosul explica-se pela resistência dos setores burocráticos em compreender que toda política cultural, seja ela exterior ou não, é uma política pública (PODESTÁ, 2004). A cultura tem que fazer parte da agenda dos países não apenas como enunciamos em um documento, mas como proposta prática, capaz de retroalimentação e de aperfeiçoamento (SOARES, 2008), muito distante do momento atual que vive o Mercosul. A consequência da desorientação do bloco em explorar o viés cultural de seus países membros e não fortalecer esse aspecto da integração social é sintetizada por Maria Susana Soares:

Até a atualidade, nenhum dos países fundadores do Mercosul desenvolveu ações que pudessem ser classificadas expressões de uma diplomacia cultural. O patrimônio cultural dos países, pouco conhecido pelos demais, não tem sido utilizado para construir pontes entre os povos, relações de confiança e estimular o diálogo. Os cidadãos conhecem superficialmente as culturas de seus próprios países e desconhecem, quase totalmente, os patrimônios histórico, material e intangível de seus vizinhos. A reduzida informação que possuem tem como fontes principais o turismo, as raras matérias publicadas na grande imprensa ou transmitidas pela TV ou o futebol, paixão nacional dos quatro países. (SOARES, 2008)

A dimensão turística também está incluída como fator que compõe à integração social do Mercosul, fomentado principalmente pelo fluxo de pessoas entre os países membros. O bloco, porém, apresenta uma abordagem muito limitada e simplista à essa dimensão, sendo que na sua página oficial do Mercosul, temos apenas duas notícias que se relacionam com o turismo no bloco, a mais recente sendo de 2016. No viés institucional, o Mercosul apresenta a “Cartilha da Cidadania do Mercosul”, com orientações e boas práticas para viajantes e turistas dos países membros, além de informações sobre documentações necessárias para viagens, moedas locais, idiomas e uma sessão em que explora as diferentes tomadas utilizadas pelos países membros. Na mídia, o mais recente destaque turístico do Mercosul foi em 2019 com o estabelecimento do acordo que aumenta o limite de compra dos turistas no exterior de U\$500 para U\$1.000 sem a necessidade de pagar impostos (G1, 2019). Assim, na agenda do Turismo do bloco, constata-se a carência de pontos mais relevantes e práticas, que visem o fortalecimento da integração e fluxo de pessoas.

Dessa forma, constata-se a existência de um real déficit democrático e social no processo de construção do Mercosul (OLIVEIRA, 2012), caracterizando-se como uma integração social incompatível com as métricas estabelecidas tanto pelo PEAS, quanto pelo próprio Mercosul. É preciso reforçar que todas as pessoas devem conhecer e ter consciência da necessidade de fortalecer os laços de integração para a melhora da condição de vida nos países membros do Mercosul (OLIVEIRA, 2012). O esvaziamento da educação, ausência de agendas culturais e a inércia no desenvolvimento social do bloco são sinais evidentes de uma integração social frágil e prematura. Assim, o Mercosul não desempenha, até o momento, um papel satisfatório e positivo sobre o viés social de sua integração regional, considerando a análise do desempenho do PEAS, fortemente caracterizado pela falta de concretude de suas entregas, bem como o não cumprimento de seus principais objetivos, somado à falta de realização e fortalecimento de projetos voltados para educação, cultura e turismo de forma tangível e prático para a sociedade.

\*\*\*

De forma geral, temos que a análise da dimensão “Integração” sob a ótica de atuação do Mercosul é falha. A constatação de pendências sobre o aspecto econômico da dimensão (estabelecida como principal viés do bloco) como a presença de exceções à TEC, a falta de evidências de coordenação políticas macroeconômicas e as disparidades entre os sistemas financeiros dos países do bloco pesam negativamente. O viés político analisado reforça a avaliação negativa. Isso se dá pelo fato de inexistir meios do bloco em garantir institucionalmente o processo integrativo, persistindo em um modelo intergovernamental, o que dificulta à adesão de normativas e harmonização jurídicas e legais entre os países-membros. Ademais, por não ter nenhum órgão de caráter Supranacional, o Mercosul continua refém do poder de seus governantes, o que não necessariamente indica um esforço direcionado ao processo de integração, resultando em um esvaziamento estrutural e institucional do bloco. Por fim, na dinâmica social, temos outro revés para o Mercosul, tendo em vista que o cidadão não é lembrado, mas é sempre usado como o grande pagador, sem que eventualmente sequer perceba o que gasta na manutenção das estruturas burocráticas de um organismo em constante e desordenado crescimento (BECKER; PITHON, 2008). Existem poucos ganhos reais no viés social, permanecendo como ordem a marginalização das temáticas culturais, acadêmicas e as demais. Por conseguinte, temos um cidadão-contribuinte que vive como sujeito oculto e não consegue perceber em seu cotidiano os benefícios de uma

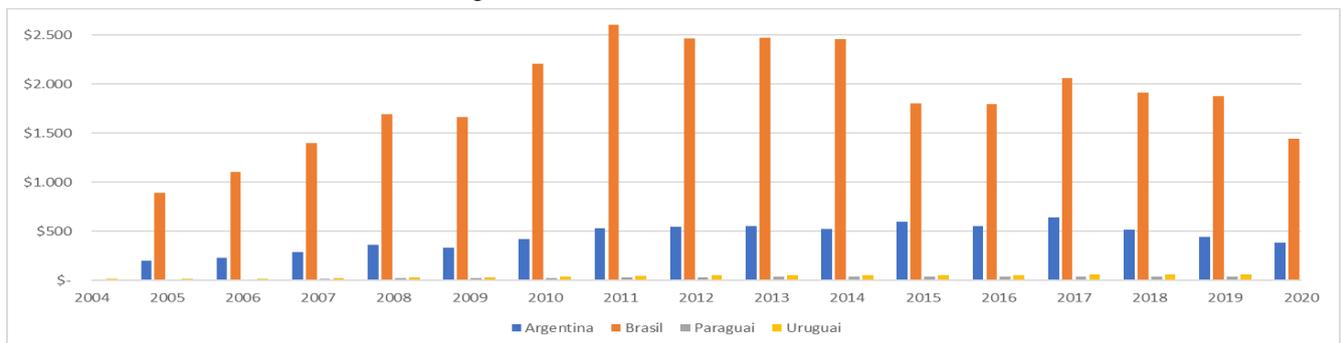
integração que ele mesmo paga sob a forma inclemente dos muitos tributos que suporta para seu Estado nacional (BECKER; PITHON, 2008).

## 4.2 Assimetrias

O Mercosul definiu o combate às assimetrias intrabloco como um dos principais objetivos de atuação nos últimos 15 anos, tendo em vista que mais recentemente se reconheceu que as assimetrias – de caráter estrutural e relacionadas ao nível de desenvolvimento relativo e ao tamanho dos países do Mercosul – não permitiam que o próprio esquema de integração se consolidasse (SÁEZ, 2008). Com esse viés, passamos a investigar o comportamento do Mercosul como organização regional acerca dessa temática através do levantamento de dados históricos de Renda per Capita e PIB de cada país entre 2004 e 2020, somada à análise das iniciativas e projetos desenvolvidos pelo Focem, em operacionalização a partir de 2007. Com a combinação dessas informações, o resultado sobre atuação do bloco acerca de suas assimetrias ficará mais evidenciado.

Primeiramente, serão tratados os indicadores de PIB e Renda per Capita dos países membros no período de 2004-2020, bem como reflexo dos índices relativos de cada indicador. O objetivo do levantamento histórico da evolução desses indicadores é evidenciar o desenvolvimento individual dos países membros no período posterior à consolidação do bloco e constatar o nível de assimetria atual entre os membros.

Figura 3.1 – PIB Mercosul 2004-2020



Fonte: Banco Mundial, 2022

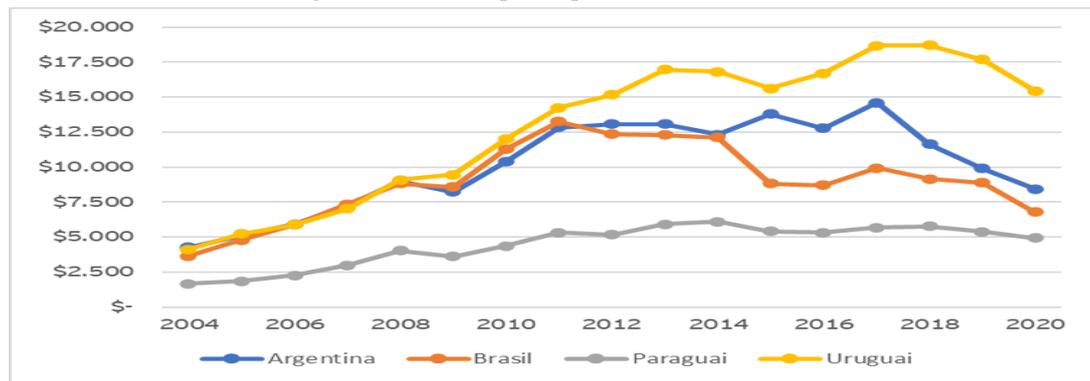
Tabela 3.1 – PIB Relativo do Mercosul: Brasil 2004-2020

Ano	Argentina	Paraguai	Uruguai
2004	25%	1%	2%
2005	22%	1%	2%
2006	21%	1%	2%
2007	21%	1%	2%
2008	21%	1%	2%
2009	20%	1%	2%
2010	19%	1%	2%
2011	20%	1%	2%
2012	22%	1%	2%
2013	22%	2%	2%
2014	21%	2%	2%
2015	33%	2%	3%
2016	31%	2%	3%
2017	31%	2%	3%
2018	27%	2%	3%
2019	24%	2%	3%
2020	27%	2%	4%

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022

A interpretação dos dados recentes de Renda per Capita e PIB dos países do Mercosul não trazem um resultado positivo no sentido da redução de assimetrias intrabloco. Na figura 3.1 observamos um forte crescimento no PIB de todos os quatro países até 2011, mas que na sequência sofrem com uma queda do índice até o final da década de 2010, especialmente o Brasil e a Argentina. Adicionalmente a isso, a tabela 3.1 nos apresenta uma tendência de aproximação entre o Brasil e Argentina entre 2015 e 2017, justificado principalmente pela retração do PIB brasileiro, mas que não se confirma nos anos subsequentes, muito menos na série histórica apresentada na figura 3.1. No que tange o Paraguai e o Uruguai, persiste a tendência dos indicadores de 1990-1995, o índice relativo do PIB entre 2004-2020 constata uma representação de 1-2% para o Paraguai e 2-3% para o Uruguai, em relação ao mesmo índice brasileiro. Assim, temos que o comparativo do PIB a partir de 2004 constata que não houve redução de assimetrias intrabloco, pela ausência de crescimento proporcional dos demais países membros com relação ao PIB do Brasil ao longo do período e pelo fato do segundo maior país do bloco, a Argentina, não alcançar sequer a média relativa apresentada no período de 1990-1995 (42%), em que obteve 31% como o menor índice e o 57% como o maior, muito longe da realidade encontrada no contexto dos últimos 15 anos.

Figura 3.2 – Renda per Capita Mercosul 2004-2020



Fonte: Banco Mundial, 2022

Tabela 3.2 – Renda per Capita Relativa do Mercosul: Argentina 2004-2020

Ano	Brasil	Paraguai	Uruguai
2004	85%	39%	96%
2005	94%	36%	102%
2006	99%	38%	99%
2007	101%	41%	97%
2008	98%	45%	101%
2009	105%	44%	115%
2010	109%	42%	115%
2011	103%	41%	111%
2012	95%	40%	116%
2013	94%	45%	130%
2014	98%	50%	136%
2015	64%	39%	113%
2016	68%	42%	131%
2017	68%	39%	128%
2018	79%	50%	161%
2019	90%	54%	178%
2020	81%	59%	183%

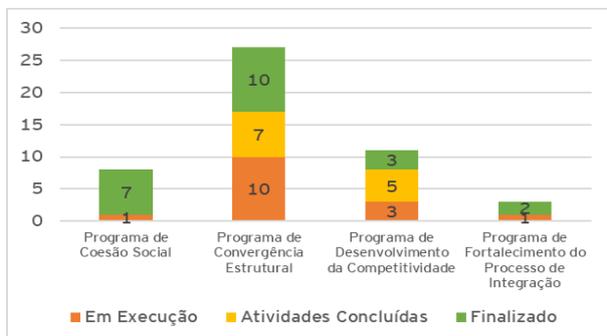
Fonte: Elaborado pelo autor, 2022

Acerca da análise das informações da Renda per Capita se faz necessário segregar o intervalo apresentado de 2004-2020 em dois períodos distintos: 2004-2010 e 2011-2020. Na figura 3.2, no primeiro intervalo, podemos observar um comportamento evolutivo praticamente idêntico, seja nos crescimentos quanto retrações observadas, entre o Uruguai, a Argentina e o Brasil, resultando em um valor médio de US\$7.300, valor muito acima da média dos US\$2.900 obtido pelo Paraguai no mesmo período. Já no segundo intervalo, 2011-2020, houve a única troca de posição entre os países que lideravam algum dos índices, no caso, o Uruguai a partir de 2008 consolida a evolução de sua Renda per Capita em termos absolutos e relativos e consegue ultrapassar o país até então líder do indicador, a Argentina. Um dos motivos que explicam essa constatação, além das variações negativas observadas tanto no PIB argentino quanto no brasileiro em diferentes anos do período, temos a própria evolução da produção interna uruguaia, que obteve um salto de 177% de 2008-2020. A ressalva, porém, se

trata da nítida tendência negativa da Renda per Capita dos quatro países membros a partir de 2017, que resultou pela primeira vez em 2020, na superioridade absoluta do valor do índice uruguaio contra a soma do Brasil e Argentina juntos: U\$15.438,41 x U\$15.238,76. Essas deliberações nos demonstram que apesar da melhora individual da Renda per Capita em comparação ao intervalo de 1990-1995, não houve um direcionamento do bloco em realizar e aplicar políticas econômicas que buscasse a convergência desses indicadores, ou, pelo menos, não permitir ampliar as disparidades de forma conjunta.

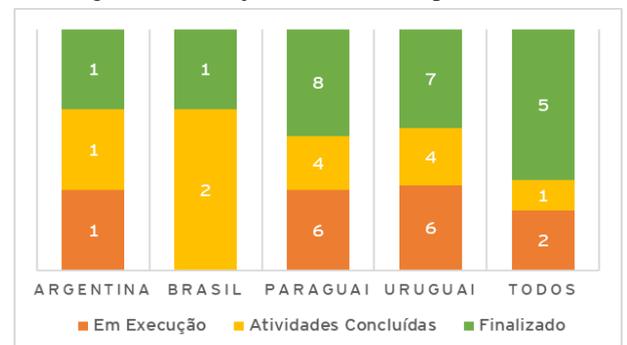
Outro aspecto importante de avaliarmos acerca das disparidades do Mercosul é justamente o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), que foi estabelecido diretamente para promover a redução de assimetrias entre os membros do bloco, tendo um sistema de aportes e distribuição de recursos de forma inversa, buscando favorecer os países menos desenvolvidos. Todos os projetos realizados pelo Focem devem se inserir em um dos quatros pilares de atuação do órgão, bem como constar seu devido país beneficiário. Com isso, por meio do mapeamento de todos os projetos realizados pelo Focem de 2007-2022 bem como seus respectivos estágios de conclusão, temos as seguintes figuras:

Figura 3.3 – Projetos do FOCEM por Status



Fonte: FOCEM, 2021

Figura 3.4 – Projetos do FOCEM por Países



Fonte: FOCEM, 2021

No gráfico 3.3, fica evidente que a maior parte dos esforços do Focem é voltada para o Programa de Convergência Estrutural, totalizando 55% dos projetos. Na sequência temos o Programa de Desenvolvimento da Competitividade com 23%, seguido pelos 16% para o Programa de Coesão Social e por fim, 6% do total é voltado para o Programa de Fortalecimento do Processo de Integração. Ao considerarmos apenas os projetos já finalizados, o cenário é semelhante: 45% Programa de Convergência Estrutural, 32% Programa de Coesão Social, 14% Programa de Desenvolvimento da Competitividade e 9% Programa de Fortalecimento do Processo de Integração.

Já no gráfico 3.4 a abordagem se difere por considerar a quantidade de projetos por país beneficiário, considerando o direcionamento do Focem em priorizar os países menos desenvolvidos. A distribuição de projetos se deu com 37% alocados exclusivamente para o Paraguai, 35% para o Uruguai, 16% com todos os países se beneficiando e 6% dos projetos direcionados para o Brasil e para a Argentina.

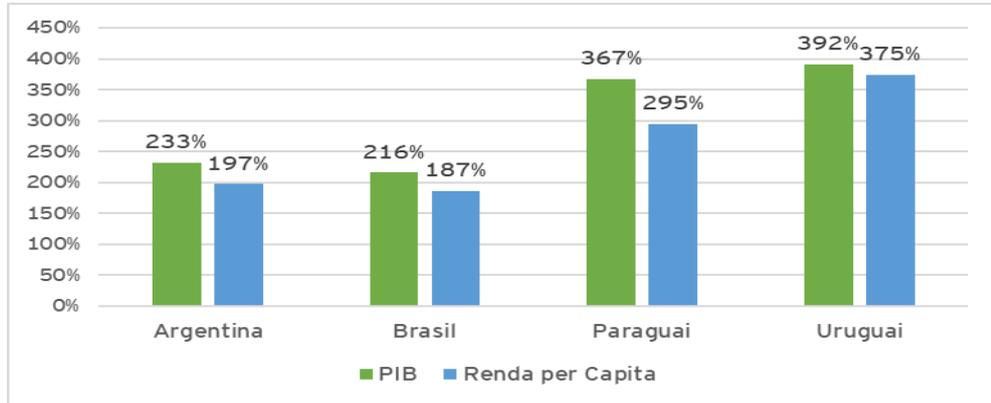
Condensando esses dados temos que dos 49 projetos desenvolvidos pelo Focem até 2022, 22 deles já se encontram finalizados (45%), 12 estão em processo administrativo de conclusão (24%) e os 15 demais projetos ainda estão em execução (31%). Se considerarmos como entregues a soma dos projetos já finalizados e os que estão em trâmites para conclusão, teremos 34 projetos (69%). Nesse universo, destaca-se a realização de projetos de saneamento, água potável, reabilitação e construção de rodovias, instalação de redes elétricas e estações de alta tensão, melhoramento e ampliação de ambientes escolares, reabilitação de vias férreas entre outros (FOCEM, 2021).

Acerca do volume de investimento realizado pelo órgão, temos que dos 49 projetos que passaram para a etapa de execução, foram alocados um montante total de US 1,5 bilhão, sendo que o financiamento não reembolsável do Focem caracteriza mais de US 1 bilhão desse capital. Além desse expressivo volume investido no Mercosul pelo órgão, o caráter de protagonismo que o Focem vem desempenhando no bloco, somada à avaliação amplamente favorável dos resultados e projetos realizados, temos em 2015 a aprovação da continuidade do órgão até pelo menos 2025, através Cúpula de Presidentes do Mercosul em reunião realizada em Brasília.

De maneira geral, temos que o Focem vem correspondendo ao que se espera de sua atuação, no sentido de realizar projetos de importância significativa para os países beneficiários e constar atualmente com uma taxa de aproximadamente 70% de todas as atividades planejadas entregues. Também é importante ressaltar que cerca de 88% dos projetos do Focem são destinados ao Paraguai e/ou Uruguai, o que demonstra o direcionamento da maior parte dos projetos para os membros menores, porém existem regiões localizadas nos países líderes do Mercosul (Brasil e Argentina) que carecem deste tipo de financiamento, como é o caso do interior do nordeste brasileiro (CRUZ, 2019), que não receberam qualquer disponibilização de recursos pelo Fundo até o momento. Dessa forma, o órgão consta como um saldo positivo em relação à atuação do Mercosul por concretizar e realizar projetos em esfera regional para todos os países membros, incentivando a atração e circulação de investimentos no bloco e auxiliar a aproximação dos níveis de desenvolvimento

estrutural, social e competitivo intrabloco. Se faz fundamental ressaltar também que o Focem não deve assumir o papel exclusivo para reduzir as assimetrias entre os países do bloco, apesar de se posicionar como um ótimo meio catalizador para tal finalidade.

Figura 3.5 – Crescimento Relativo Mercosul 2004-2020



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022

Por fim, mesmo com um crescimento impressionante no período apresentado pelos quatro países, temos a constatação de uma persistente e crescente desproporcionalidade em termos absolutos dos índices, seja no PIB ou Renda per Capita, evidenciando a falta de atuação do Mercosul com relação à atenuação das assimetrias entre países membros, já que podemos observar diferentes níveis de desenvolvimento, além da baixa convergência relativa entre os indicadores. Ainda assim, se faz necessário ressaltar a importância não apenas institucional, mas também regional do Focem, que como citado anteriormente, teve a postergação de seu exercício oficializada por pelo menos até 2025, confirmando sua relevância no processo de redução de assimetrias entre os países membros e pelo reconhecimento de que esse objetivo de atuação do Mercosul não foi concluído.

### 4.3 Geopolítica

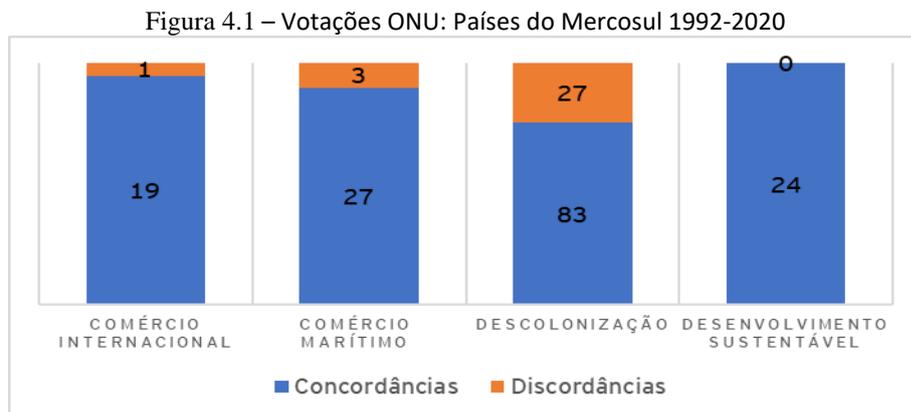
Como destacado anteriormente, podemos observar o movimento dos integrantes do bloco em dar prioridade à dimensão sub-regional de sua política externa (Mercosul e América do Sul) (OLIVEIRA, ONUKI; 2000) a partir da criação do Mercosul. Com esse viés em mente, devemos considerar as ações e desdobramentos realizados pelo bloco no aspecto geopolítico, bem como sua efetividade e ganhos objetivos. Entre os pontos a serem analisados temos os votos na Assembleia Geral da ONU sobre os temas mais pertinentes para o bloco, o

estabelecimento de novos acordos comerciais e regionais, e também o fortalecimento do Mercosul no âmbito regional, a partir da adesão de novos membros.

#### 4.3.1 Votações na ONU

A Assembleia Geral da ONU é um dos principais órgãos internacionais à nível mundial, tendo em vista que o fórum de 193 países é deliberativo para diferentes contextos de atuação dos Estados. Segundo o site oficial de dados e informações da Assembleia Geral da Onu, <https://digitallibrary.un.org>, temos desde a sua criação em 1946 quase 7.000 (sete mil) votações realizadas sobre mais de 500 diferentes temas de teor geopolítico que vão desde Direitos Humanos, Descolonização, Desarmamento, Escalada Nuclear, Refugiados entre outros. Desse total, Brasil, Argentina, Paraguai e o Uruguai participaram da mesma votação mais de 5.200 vezes (cinco mil e duzentas), mas ao que tange o Mercosul temos um universo um pouco mais restrito, visto que desde sua criação em 1991 houve a participação dos 4 países em 1.692 (mil seiscentos e noventa e duas) oportunidades.

Para viabilizar um entendimento mais direto acerca do alinhamento dos países do Mercosul nas votações da Assembleia Geral, foi selecionado 4 dos 10 principais temas de votação da ONU por se entender a maior relevância para o propósito do bloco, que são: Comércio Internacional, Comércio Marítimo, Descolonização e Desenvolvimento Sustentável. Decide-se pela escolha desses temas justamente pelo viés econômico inerente ao bloco, se fazendo ainda mais necessária a sinergia entre os países membros na defesa de seus interesses em comum no meio da geopolítica internacional. Em seguida, temos abaixo a figura 4.1 com a relação das votações sobre os temas citados em que houve a participação dos quatro países do Mercosul:



Fonte: ONU, 2022

Para nortear a investigação da sinergia dos votos dos membros do bloco no fórum da ONU, foi definido como “concordância” quando todos os quatro países têm o mesmo posicionamento, seja os quatro a favor ou contra, enquanto que “discordância” se refere quando há repartição de posição por pelo menos um dos membros em determinada votação, seja por um voto contrário ou por uma ausência/abstenção.

Por conseguinte, é possível constatar uma uniformidade relevante no voto dos países membros nos temas observados, com três dos quatro temas constando uma taxa de concordância superior ou igual à 90%. As votações sobre o tema de “Descolonização”, que representam 54% do universo de votações observadas, porém, consta uma taxa de 75% de concordância entre os quatro representantes do Mercosul. Dessa forma, das 184 votações investigadas, foi diagnosticada uma taxa de 83% de concordância dos países membros nas temáticas com teor comercial e geopolítico, o que se comprova o direcionamento do bloco em consolidar um posicionamento internacional conjunto e pautado nos interesses em comum. Se faz importante ressaltar, também, que apesar de se tratar de um indicador positivo no sentido de confirmar a sinergia entre os membros do bloco em instituições internacionais de relevância mundial, esse é o aspecto menos efetivo para o direcionamento da inserção e consolidação da esfera geopolítica do Mercosul, tendo em vista que os desdobramentos internos advindos de votações da Assembleia Geral da ONU tem repercussão menor ou até mesmo nula, em comparação com a adesão de novos membros ou acordos comerciais, por exemplo.

#### **4.3.2 Novos Acordos Internacionais**

Como já estabelecido anteriormente, a esfera comercial recebe grande parte das atenções do Mercosul, e por conseguinte, implica diretamente na prospecção e busca de acordos que fortaleçam esse pilar do bloco. Com isso, se faz necessário reafirmar o compromisso dos Estados-Partes do Mercosul de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extrazona nos quais se outorguem preferências tarifárias (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008). Esse compromisso passa pela unificação de posições nas negociações econômicas internacionais tanto nos marcos jurídicos do Mercosul quanto em instâncias multilaterais (SARAIVA; RUIZ, 2009), como a OMC, por exemplo. Com esse processo estabelecido, temos com o Mercosul um histórico que busca, justamente, a consolidação regional do Cone Sul e o desejo ao acesso à mercados robustos

para ampliar e incentivar o fluxo comercial do bloco. Nesse sentido, foi realizada a investigação de todos os acordos celebrados pelo bloco desde sua criação, constando o ano de oficialização, o país ou organização parceiro e, naturalmente, os ganhos econômicos que esse acordo obteve, caso haja. A partir da análise dos pontos mencionados, será possível concluirmos sobre a atuação do Mercosul no que tange a celebração de novos acordos internacionais. Na tabela 5 abaixo temos a relação citada anteriormente:

Tabela 5 – Acordos Estabelecidos pelo Mercosul 1991-2022

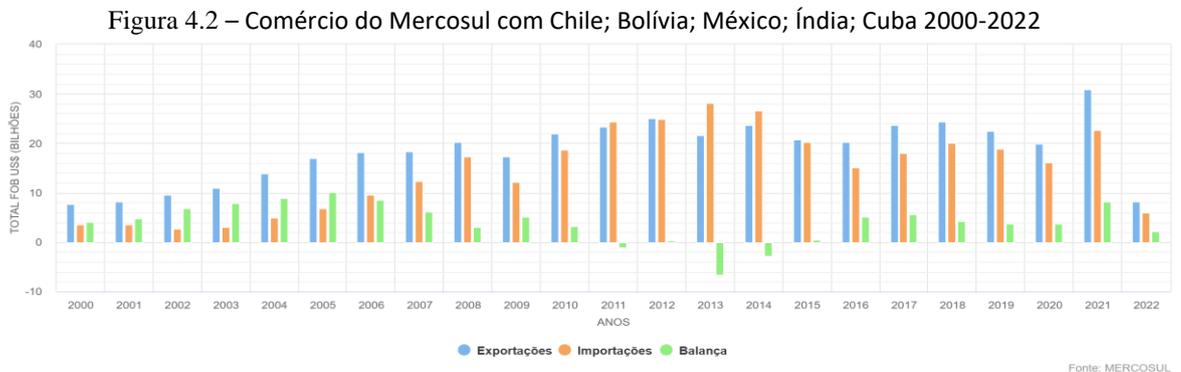
Parceiro	Acordo	Ano
Chile	Zona de Livre Comercio	1999
Bolívia	Zona de Livre Comercio	2002
México	Zona de Livre Comercio	2002
Comunidade Andina	Sistema de Solução de Controvérsias	2004
Índia	Zona de Livre Comercio	2004
Peru	Sistema de Solução de Controvérsias	2005
Cuba	Redução Tarifária	2006
Israel	Zona de Livre Comercio	2010
Egito	Zona de Livre Comercio	2010
SACU	Zona de Livre Comercio	2016
Colômbia	Zona de Livre Comercio	2017
UE	Zona de Livre Comercio	N/ A

Fonte: Mercosul, 2022

Inicialmente, podemos observar que nos primeiros 15 anos do Mercosul houve um movimento para fortalecer sua posição no Cone Sul, sendo que dos 7 acordos celebrados 6 foram com parceiros latino-americanos. Importante observar, inclusive, que o Chile e os quatro países que compõem a Comunidade Andina (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru) já eram membros associados do Mercosul antes dos acordos relatados acima serem celebrados, confirmando o objetivo do bloco em aumentar sua participação e influência em mercados sul-americanos. No caso do acordo com a Comunidade Andina e o Peru, separadamente, se trata do estabelecimento de um órgão institucional para tratar de controvérsias entre as partes, semelhante ao abordado na sessão de integração política do Mercosul, não tendo, portanto, um viés comercial.

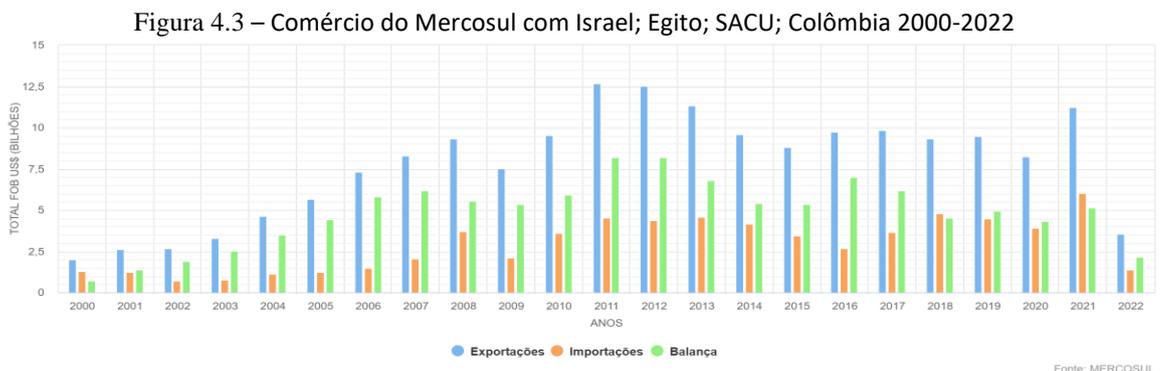
A partir da celebração dos acordos mencionados até 2006, o Mercosul passou a participar diretamente de 4 novos mercados em 3 diferentes continentes, que em 2006 somavam juntos um PIB de quase U\$1,6 trilhões (BANCO MUNDIAL, 2022). Para dimensionarmos esse número, no mesmo ano o Mercosul somatizava um PIB de aproximadamente U\$1,3 trilhões (BANCO MUNDIAL, 2022), cerca de 20% menor do total do conjunto dos novos parceiros. Por fim, no final de 2007, um ano após a celebração do último dos acordos mencionados, esses parceiros representavam cerca 10% da balança de comercial do Mercosul

(MERCOSUL, 2022). O mesmo índice no fechamento de 2021 consta uma leve queda: 9% do total (MERCOSUL, 2022). A figura 4.2 abaixo nos apresenta a balança comercial do Mercosul com os países envolvidos em acordos comerciais até 2006:



Fonte: Mercosul, 2022

Do ano de 2010 em diante o Mercosul estabelece mais acordos, buscando novos mercados intercontinentais, como a região do Mar Mediterrâneo, inserido a partir dos dois acordos firmados com o Egito e Israel. Alguns anos à frente, o bloco consolida acordos relevantes de comércio com a Colômbia e a SACU, a União Aduaneira da África Austral, composta pela África do Sul, Botswana, Namíbia, Lesoto e a Suazilândia. Assim, com a abertura de quatro novas Zonas de Livre Comércio, que em 2017 resultavam em um PIB acima de U\$1,25 trilhões (BANCO MUNDIAL, 2022), o Mercosul obtém o seu maior PIB dos últimos 5 anos: U\$2,8 trilhões (BANCO MUNDIAL, 2022). Na balança comercial do bloco, os acordos realizados a partir de 2010 representaram cerca de 4% das negociações no ano de 2017 (MERCOSUL, 2022) e cai para 3,4% alguns anos depois, em 2021 (MERCOSUL, 2022). Abaixo, temos o gráfico representativo do intercâmbio comercial do Mercosul com os países envolvidos nos acordos celebrados a partir do ano de 2010:



Fonte: Mercosul, 2022

O último ponto acerca de novos acordos fomentados pelo Mercosul, se trata de uma negociação que não consta no quadro de acordos celebrados oficialmente pelo bloco até o presente momento, e que é considerado por muitos autores uma das mais duras derrotas do Mercosul: o acordo comercial com a União Europeia. O tema “comércio” apareceu na agenda das relações Mercosul-UE no final de 1994 (MARIANO; LUCIANO; SANTOS, 2019), apenas alguns anos após a criação do bloco sul-americano. A Europa procurava aumentar a competitividade do bloco nos mercados externos (MARIANO; LUCIANO; SANTOS, 2019), enquanto o Mercosul tinha grande interesse na abertura do protegido mercado europeu para seus produtos agrícolas, o que estimularia o crescimento econômico baseado no aumento das exportações (MARIANO; LUCIANO; SANTOS, 2019).

Desde então, as negociações entre os dois blocos regionais sofreram diversos reveses ao longo do tempo (MARIANO; LUCIANO; SANTOS, 2019), e no início dos 2000 alguns eventos geraram a desaceleração das conversas. O primeiro impeditivo das negociações se trata da Política Agrícola Comum (PAC) que a EU buscava implementar, visando o aumento de subsídios e investimentos à produtores agrícolas do continente. Um possível acordo com o Mercosul começou a receber resistência de representantes parlamentares da UE a partir da constatação que por terem custos de produção mais baixos, os produtores agrícolas do Brasil e Argentina foram considerados “altamente competitivos” a ponto de ameaçar até mesmo a existência da PAC (SAVINI, 2001). No período em questão, entende-se que o tema agrícola começa a despontar claramente como o grande nó das negociações bi regionais, (SAVINI, 2001), que causaria a inércia das discussões entre as partes durante os próximos anos. Além da PAC, outro fator que colaborou com o enfraquecimento das negociações Mercosul-UE foi o atentado de 11/09 em Nova York, que acendeu um forte alerta e direcionamento da agenda política mundial sobre combate ao terrorismo.

Do lado mercosulino, temos a partir dos anos 2000 algumas problemáticas que impactariam o andamento das negociações. A Argentina ameaça sair do bloco no início dos anos 2000 em decorrência de uma crise econômica, mas que foi revertida a tempo pelo Eduardo Duhalde, ex-presidente da Argentina (2002), quando “revalorizou o Mercosul como estratégico para a Argentina e recebeu a compreensão brasileira pelos efeitos da desvalorização no intercâmbio comercial e o apoio por seus esforços em estabilizar a economia” (ARANDA, 2004). Soma-se a isso a ascensão chinesa entre os anos 2000-2010, que impactou fortemente a balança comercial do bloco, saindo de 2% de participação total no ano 2000 para mais de 15% em 2010 (MERCOSUL, 2022), levando o Mercosul a direcionar seus esforços em um parceiro com resultados concretos à organização. O último fato que fez

com que a negociação desacelerar foi o processo de ingresso da Venezuela no bloco. Houve certa preocupação em acelerar as negociações antes da incorporação completa da Venezuela ao Mercosul, tendo em vista que a presença de Hugo Chávez representaria um elemento de desestabilização nas negociações entre os dois blocos (MARIANO; LUCIANO; DOS SANTOS, 2019), o que acabou por se concretizar mais adiante.

A partir dos anos 2010, é possível observarmos um movimento de ambas as partes em fechar um acordo comercial. Do lado sul-americano, temos uma postura mais aberta das lideranças do bloco em realizar um acordo com os europeus, como declarou a ex-presidente do Brasil, Dilma Rousseff em uma visita ao Parlamento Europeu em 2015:

“Nós queremos estreitar essas relações. Por isso, os países do Mercosul pretendem marcar o prazo para fazer a entrega das ofertas do acordo de livre-comércio com a UE. Eu espero que esse acordo saia e, do nosso ponto de vista, tem todas as condições para sair” (ROUSSEFF, 2015).

Com o engajamento das principais lideranças do bloco e somada à suspensão da Venezuela, reacendia o otimismo das negociações. Do lado europeu, a ameaça britânica de sair da UE deu novo impulso à conclusão das negociações comerciais. Apesar do cenário propício para uma conclusão satisfatória entre as partes, o desenvolvimento das negociações não teve o andamento esperado, e em decorrência das trocas de governo dos países do Mercosul, houve, novamente, uma descontinuidade no processo de construção de um acordo.

Nos anos mais recentes de negociação temos o período mais delicado das discussões para concluir um acordo Mercosul-UE. Em 2020, o Parlamento Europeu, declarou que “o acordo UE-Mercosul não pode ser ratificado tal como está”, e citou nominalmente o presidente brasileiro como maior ofensor: “[...] extrema preocupação com a política ambiental de Jair Bolsonaro, que vai na contramão dos compromissos firmados no Acordo de Paris, em particular no que trata do combate ao aquecimento global e proteção da biodiversidade”. A partir disso temos uma escalada na tensão entre as partes e um distanciamento para estabelecer um acordo bi regional. Também se faz mister pontuar que as negociações Mercosul-UE até o momento foram mais obscuras aos parlamentares e à sociedade civil, embora esse diálogo já esteja sendo conduzido por quase duas décadas (MARIANO; LUCIANO; DOS SANTOS, 2019).

Em caso da celebração de um acordo econômico entre as partes no futuro, esta união representaria uma relação comercial que contempla mais de 30 países e com um PIB conjunto de quase U\$20 trilhões (BANCO MUNDIAL, 2020), compreendendo  $\frac{1}{4}$  da economia

mundial em 2020. Assim, após mais de 20 anos de negociações sendo desenvolvidas entre as partes, o que temos hoje é a constatação da perda de tempo e falta de eficiência das partes em estabelecer um terreno comum que propicie o ganho de ambos os lados. O que fica é a decepção tanto com relação ao Mercosul quanto a UE por constatar um estágio muito abaixo do que se esperava sobre essa negociação. Por todos os pontos ressaltados anteriormente, entende-se que o Mercosul falhou em desenvolver estratégias que viabilizassem a celebração desse acordo ao longo de sua existência, já que o desejo em o realizar sempre existiu, mas continua longe de ser concretizado.

#### **4.3.3 Adesão de Novos Membros**

Na sequência, será analisado um aspecto que está diretamente ligado ao fortalecimento, institucional, espacial e político de um bloco econômico: a adesão de novos membros. Desde a criação do Mercosul em 1991 o bloco recebeu e tramitou o pedido oficial de adesão de dois países: Venezuela e Bolívia. A partir desses pedidos, se deu o conturbado ingresso da Venezuela, no ano de 2012, e, mais recentemente, em 2015, o da Bolívia – ainda em fase de implementação (VIEIRA; ARRUDA, 2018). Os dois casos se encontram em situações distintas e devem ser explorados individualmente por suas particularidades no que tange seus contextos políticos, processo de ingresso, desdobramento para o Mercosul e status atual.

Por questões cronológicas, primeiro será abordada a adesão da Venezuela ao Mercosul. Em 1998, Hugo Chávez assume a presidência venezuelana e implementa diversas reformas visando a diminuição da pobreza e o desenvolvimento social através da fomentação da economia nacional, principalmente, pela comercialização de seu principal recurso natural, o petróleo. Para construção de uma Venezuela forte em termos regionais, a estratégia de integração de Chávez passou a privilegiar a dimensão política com vistas a criar um bloco de poder que assegurasse aos países sul-americanos poder, autonomia, segurança e influência nos cenários globais (SARIAVA; RUIZ, 2009), alinhado, de certa forma, com a pauta do Mercosul. Contudo, as relações conflituosas de Chávez, com os Estados Unidos, seus conflitos intermitentes com líderes europeus, ou as tensões com países sul-americanos como Colômbia e Peru, são um problema que o Mercosul terá que encarar (SARIAVA; RUIZ, 2009) e conviver a partir da sua entrada ao bloco como país membro.

A partir dos anos 2010, o Mercosul se mostra mais propenso à adesão da Venezuela ao bloco, como observamos no posicionamento da ex-presidente Dilma, pontuando que com a

adesão da Venezuela, o Mercosul se fortaleceria economicamente, pois passaria a contar com uma população de 270 milhões de habitantes e um PIB em torno de US\$ 3 trilhões (MONTE, ANASTASIA; 2017). Todos os países membros, exceto o Paraguai, eram favoráveis à entrada da Venezuela ao bloco, porém, em 2012 o Paraguai sofre um processo de impeachment do ex-presidente Fernando Lugo, evento julgado pelos líderes do Mercosul como um “golpe de Estado parlamentar” (MONTE, ANASTASIA; 2017). Por conseguinte, o Paraguai foi suspenso como membro do Mercosul, sob a orientação do Protocolo de Ushuaia, que afirma que o pleno funcionamento das instituições democráticas é indispensável para que ocorram processos integrativos entre os signatários (MONTE, ANASTASIA; 2017). Apenas alguns dias depois, além de suspender a participação do Paraguai no Mercosul, o comunicado conjunto de 29 de junho de 2012 concluiu o longo processo de adesão da Venezuela ao Mercosul (MONTE, ANASTASIA; 2017). Inevitavelmente, os dois eventos são interligados e formam um único caso, uma vez que a entrada da Venezuela só foi possível após a suspensão do Paraguai, único ponto de veto à adesão venezuelana ao bloco, naquele momento (MONTE, ANASTASIA; 2017).

Menos de 1 ano após a entrada do país ao bloco, Hugo Chávez falece, e tem Nicolas Maduro como seu sucessor para a condução da Venezuela. A partir do governo Maduro, o otimismo desaparece rapidamente, o país buscou estreitar laços com países do eixo oposto de poder (Rússia e China) e se apresentar majoritariamente como um dificultador para o desenvolvimento das estratégias geopolíticas do bloco, dada sua forte orientação anticapitalista. O que se tem é que a partir da entrada da Venezuela, cuja política externa está dominada pelos setores radicais, complica ainda mais o cenário regional. A visão destes setores é muito distinta de aquela dos setores dominantes na Argentina e Brasil (SARAIVA; RUIZ, 2009), criando mais problemáticas à condução do bloco. Ademais, como mencionado anteriormente, a Venezuela foi um ponto desestabilizador nas negociações entre o Mercosul e a União Europeia, se posicionando contra qualquer tipo de aproximação entre as partes.

Anos depois, em 2017, o presidente Maduro conduz o país a um dos piores desastres econômico e humanitário do continente, quando o país irrompe em uma forte crise política, com uma inflação superior à 700% ao ano (BANCO MUNDIAL, 2022). O que se seguiu disso foi um forte movimento da sociedade contra as medidas tomadas pelo Estado, que respondeu repressiva e fatal, tendo sido acusado pelo assassinato de três manifestantes e inúmeras violações de direitos humanos. Toda essa problemática levou os membros do Mercosul à, novamente, acionarem o Protocolo de Ushuaia, dessa vez para protocolar a suspensão indeterminada da Venezuela como país membro do bloco, conforme a nota abaixo:

1) Suspender a República Bolivariana da Venezuela de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do Mercosul, em conformidade com o disposto no segundo parágrafo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia.

São Paulo, 5 de agosto de 2017. (MERCOSUL, 2017)

Desde então a Venezuela se mantém suspensa e reforçou a decisão dos demais países pela sua suspensão, já que ainda vem apresentando sinais de instabilidade política e democrática, como por exemplo, em 2018 houve a eleição de Nicolas Maduro novamente à presidência do país, com um recorde de abstenções (20%), acusações de fraude eleitoral e nenhum reconhecimento internacional – com exceção à Bolívia (G1, 2018).

Assim, compreende-se que a adesão e participação da Venezuela no Mercosul foi muito mais prejudicial do que agregadora, tendo em vista a ausência do país na participação de projetos e iniciativas objetivadas pelo bloco, a constante ameaça da ordem democrática na região, forte oposição à novos acordos e relacionamentos geopolíticos, além da baixíssima sinergia no processo de integração. Todos esses desdobramentos acarretam um sentimento amargo para o Mercosul, que viu na Venezuela um grande potencial político e econômico, mas que ao longo desse processo se mostrou um parceiro rebelde, instável e pouco cooperativo, que na realidade gerou mais problemáticas de ordem institucional e geopolítica para o bloco do que ganhos e vantagens regionais e comerciais, efetivamente.

Outro país que demonstrou interesse em aderir ao Mercosul foi a Bolívia. Sobrevivente de um regime ditatorial que perdurou 18 anos até a redemocratização do país em 1982, a deterioração das condições de vida acelerou-se desde 1985 e, durante os quinze anos em que a Bolívia se apresentou como modelo de livre mercado (BANDEIRA, 2002). A ruptura dessa lógica vem em 2005 a partir da eleição de Evo Morales como presidente da Bolívia, tornando-se o primeiro indígena presidente do país e com a promessa de grandes transformações. As ações governamentais direcionadas por Morales buscam gerar benefícios tangíveis para os setores mais pobres da população (AYERBE, 2011), e ele consegue isso a partir da nacionalização dos recursos naturais para financiar o desenvolvimento social (BBC, 2019). Entre a eleição de Evo em 2005 e a assinatura do termo de adesão da Bolívia do Mercosul, o país triplicou seu PIB, totalizando US\$33 bilhões em 2015, um recorde histórico (BANCO MUNDIAL, 2022). Nesse mesmo período, Evo foi reeleito duas vezes, por via de uma manobra constitucional para permitir a reeleição por duas vezes na duração de 5 anos. Dessa forma, a Bolívia se posiciona como um novo ator de relevância no contexto sul-americano, fortemente apoiado na exploração de seus recursos naturais, gerando maior inserção no mercado internacional e valorização monetária.

Diante desse cenário, com um notório desenvolvimento econômico e social, a Bolívia passa a buscar aliados regionais e já estava decidida, como relatou Evo: das razões para pertencer ao Mercosul é que nenhum de seus membros têm tratados de livre comércio (TLC) com os Estados Unidos (EBC, 2012). Ainda em 2015, Evo Morales protocola o pedido de adesão como país membro do Mercosul, passando a depender da aprovação dos 5 países membros no período: Argentina, Brasil, Paraguai (suspensão terminada em 2013), Uruguai e Venezuela (suspensa em 2017).

Contudo, apesar da indefinição sobre o aceite dos atuais países membros, o que atualmente tem pesado para essa indefinição é a própria Bolívia. De 2016 em diante, a Bolívia entra em um espiral de crises políticas, sociais e econômicas. Inicialmente, levanta-se a suspeita de que Evo estaria tentando manobras constitucionais para viabilizar uma ditadura, gerando repercussão amplamente negativa, tanto no corpo político e social do país. A suspeita de emparelhamento Estatal se confirma em 2019, quando após a contagem dos votos que elegeram de Evo Morales, ainda no primeiro turno, foi alvo de acusações de ilegalidade. Diferentes organizações políticas, sociais e até internacionais, como a OEA e a UE, acusaram o TSE de corrupção na condução processo eleitoral que reelegeu Evo (BBC, 2020). A pressão escalou rapidamente, com protestos e mobilizações que levaram Evo Morales e as principais lideranças do governo boliviano a renunciarem da presidência sob o pretexto de um golpe militar, apenas algumas horas depois da divulgação do laudo da auditoria realizado pela OEA (G1, 2019), que até o momento não encontrou evidências de fraude eleitoral.

Apesar das discussões da legalidade ou não da renúncia de Evo Morales como presidente da Bolívia, esses eventos levaram a forte instabilidade política, seguida por uma onda de violência, resultando em 22 pessoas assassinadas pelas forças do Estado em conflitos políticos decorrentes da saída de Evo do governo (G1, 2019). Diante da saída de Evo, a ex-senadora Jeanine Áñez assumiu interinamente a presidência boliviana e não colaborou para a estabilização do país, pelo contrário, após pouco menos de 1 ano no poder, ela foi acusada de golpe democrático, genocídio, terrorismo, conspiração e uso desproporcional das forças de segurança do Estado contra a população, tendo sido condenada recentemente dessas acusações (EL PAÍS, 2021). Na sequência, em 2020, Luis Arce foi eleito presidente da Bolívia, de forma legítima. Arce tem forte ligação com Evo Morales, tendo sido seu Ministro por mais de 5 anos na pasta econômica (BBC, 2020) e tem como desafios de governo a pandemia do Coronavírus, a recuperação econômica do país e, naturalmente, retomar a prosperidade da nação a partir de fundações democráticas solidificadas.

Dessa forma, entre disputas internas e incertezas, a Bolívia segue no processo de adesão ao Mercosul. Sua entrada agregaria mais 11,6 milhões de pessoas e um PIB de quase US\$37 bilhões (2020) ao bloco (BANCO MUNDIAL, 2022), além de um parceiro importante no que tange a comercialização e exportação de recursos naturais. Contudo, como é pontuado em alguns encontros da cúpula do Mercosul, a ordem democrática do país ainda preocupa. Nesse sentido, a chanceler da Bolívia, Karen Longaric, no final de 2019 participa de uma cúpula do Mercosul, para reafirmar a ideia de fazer parte do bloco, apesar das problemáticas recentes do país: Desejo reafirmar nossa prioridade de contribuir de forma proativa com o processo de integração do Mercosul. Agradeço pela preocupação e acompanhamento da dramática situação que a Bolívia vive (METROPOLIS, 2019).

Por esses motivos, entende-se que o processo de adesão da Bolívia ao Mercosul, apesar de se apresentar como uma possibilidade de grandes ganhos para o bloco, aparenta estar fadado a seguir em processo de indefinição pelas claras evidências de instabilidade política e democrática apresentada pelo país nos últimos 5 a 10 anos. Essa perspectiva dificulta a aprovação unânime da adesão do país ao bloco, principalmente ao considerarmos a experiência vivida pelo Mercosul a partir da adesão da Venezuela, que como a Bolívia, apresentou e apresenta, graves deficiências democráticas.

\*\*\*

Assim, após a investigação e análise da atuação do Mercosul no aspecto geopolítico da organização, pautadas pelos itens explicitados anteriormente, chegamos em uma conclusão negativa para o bloco. A única ressalva positiva da análise são as votações realizadas na Assembleia Geral da ONU, entre 1991 e 2020, em que se verificou uma taxa de concordância de 83% entre os quatro países membros do bloco, sobre os assuntos mais pertinentes à sua atuação. Contudo, apesar da alta taxa de concordância, entende-se que as votações nos fóruns da ONU representam a variável que possui menos impacto para o desenvolvimento do bloco no meio geopolítico, não sendo necessariamente um fato que ampliaria o contexto de influência da organização ou viria a alavancar a balança comercial do Mercosul, por exemplo.

No que tange a análise do estabelecimento de novos acordos comerciais, existe um lado positivo em que o bloco estabeleceu novas parcerias espalhadas pelo globo, ampliando seu acesso à mercados emergentes, como o México, Índia e África do Sul, além de estreitar relações com Israel, Colômbia e o Chile. Porém, como enfatizado anteriormente na análise, entende-se que o fracasso contínuo para o estabelecimento do acordo Mercosul-UE, fortemente almejado pelo bloco desde seu princípio, pesa contra o Mercosul e se agrava ainda mais quando analisamos tanto os possíveis ganhos do bloco a partir do estabelecimento desse

acordo, quanto dos diferentes momentos das negociações, se tornando atualmente cada vez menos factível. Dessa forma, por entendermos que o principal objetivo do bloco sobre o estabelecimento de novos acordos comerciais não foi cumprido, o Mercosul também falha em se fortalecer geopoliticamente nessa esfera.

Por fim, sobre a adesão de novos membros ao bloco, o cenário negativo se repete. Ao avaliarmos a composição do Mercosul desde sua criação, temos que ele não só não cresceu, mas sofreu duros revezes com a suspensão de dois países membros do bloco (Paraguai 2012 e Venezuela 2017) e ainda encontra dificuldades para confirmar a adesão da Bolívia, que até o presente momento se encontra em processo de aprovação. Esse cenário evidencia a fragilidade democrática na região, tendo as duas suspensões sido advindas de déficits democráticos nos países, assim como a não aprovação da Bolívia se pauta, principalmente, por essa mesma questão. Esse fato acarreta a estagnação da influência do Mercosul na região do Cone Sul, tendo falhado em ampliar seus horizontes de atuação e estabelecer novos membros que lhe proporcionassem um fortalecimento institucional e político. Ao contrário, o caso dos dois países que oficializaram interesse na participação do bloco, se apresentam hoje como atores que geram forte desconfiança política e econômica para a região, sendo um deles um membro suspenso e outro membro associado, apenas. Por isso, entende-se que o Mercosul falha, também, no aspecto de ampliação de novos membros ao bloco, visando seu fortalecimento geopolítico.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de conclusão de curso teve o intuito de analisar o desempenho realizado pelo Mercosul em três diferentes áreas de atuação, ao longo dos mais de 30 anos de existência dessa organização. Para tanto, foi necessário compreendermos os objetivos do bloco sobre os temas de Integração, Assimetrias e Geopolítica, bem como estabelecer as bases avaliativas específicas para cada uma das pautas definidas. Ademais, esse trabalho também buscou esclarecer qual tipo de bloco econômico que se enquadra devidamente ao contexto atual do Mercosul.

A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica e histórica dessa organização, majoritariamente através de artigos científicos, notícias e reportagens que abordam as temáticas escolhidas, desde sua criação em 1991 até os eventos mais recentes. Essa escolha se mostrou altamente positiva por possibilitar a construção de um entendimento holístico do Mercosul, criando correlações entre os objetivos, além de um conhecimento multidisciplinar sobre o objeto central da pesquisa.

Sobre a Integração, subdividida entre integração econômica, política e social, entende-se que os objetivos traçados pelo Mercosul não foram cumpridos. No viés econômico verificou-se a inexistência da coordenação de políticas macroeconômicas entre os países membros, a presença de itens que não aderem à TEC criada pelo bloco e outras disparidades como observado nos sistemas financeiros dos membros, corroborando ao não cumprimento dos objetivos de integração econômica. Sobre a integração política, foi constatado o baixo nível de institucionalização da organização, a alta concentração de poder decisório com líderes do bloco devido ao seu caráter intergovernamental e uma atuação restrita dos órgãos criados, restringindo a integração política do Mercosul. Por fim, acerca da integração social foi apurado, novamente, que o Mercosul falhou em atingir os objetivos definidos para esse viés devido à ausência de resultados e benefícios concretos gerados para a sociedade, bem como o não alcance de nenhum dos objetivos traçados pelo PEAS.

A apuração sobre a atuação do Mercosul acerca da redução das Assimetrias intrabloco nos convence que, novamente, não foram obtidos os resultados esperados. Foi verificada a ampliação das assimetrias entre os países membros, tanto no índice do PIB quanto da Renda per Capita, observados e analisados no intervalo de 1991 até 2020. A única ressalva se dá pelas iniciativas realizadas pelo FOCEM, que reportou um alto índice de cumprimento dos projetos criados, mas que não foram suficientes para atenuar de forma significativa as

assimetrias verificadas no Mercosul. Outra evidência de que o objetivo do Mercosul no que tange as Assimetrias não foi cumprido é o fato do FOCEM ter sido renovado até pelo menos 2025, confirmando que ainda existe muito trabalho pendente nessa área de atuação.

Acerca da atuação geopolítica do bloco, conclui-se, mais uma vez, que o Mercosul não alcançou os objetivos estipulados. Inicialmente, ao verificarmos as Votações na ONU dos países membros a partir de 1991, comprova-se uma sinergia sobre o posicionamento da organização em fóruns internacionais, mas que representa pouca relevância na agenda geopolítica. Sobre os Novos Acordos Internacionais, retoma-se o entendimento que o Mercosul não atingiu os resultados esperados. Isso se deu pelo fato dos mais de 10 acordos assinados pelo bloco não representar nem 15% da balança comercial do Mercosul, enquanto o tão aguardado acordo econômico com a UE segue indefinido e nebuloso. Por fim, o Mercosul definitivamente não obteve um bom resultado acerca da Adesão de Novos Membros ao bloco, conforme apurado a partir do ingresso da Venezuela, que acrescentou apenas mais problemáticas de ordem institucional e geopolítica à organização até sua suspensão menos de 5 anos de sua entrada. Ademais, o processo de adesão da Bolívia segue indefinido por causa da forte instabilidade democrática que assola o país, representando um contexto de ampla aversão entre os países membros à sua entrada.

Se faz necessário pontuar, também, que o Mercosul também falha como organização e bloco econômico por não conseguir alcançar os critérios estabelecidos para um Mercado Comum tais como a livre circulação de bens, serviços e pessoas ou criação de instituições supranacionais. Por conseguinte, entende-se que o Mercado Comum do Sul, o Mercosul, na realidade é uma União Aduaneira imperfeita, reforçando a fraca atuação da organização.

Finalmente, como sugestão de trabalhos futuros sobre o tema desta pesquisa, sugere-se a continuidade da investigação e apuração sobre a atuação do Mercosul, por se caracterizar como uma organização dinâmica com constantes mudanças de direcionamento, além de ter uma grande responsabilidade diante de uma sociedade que necessita urgentemente de meios relevantes que impulsionem seu desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASIL. **Chefes de Estado reúnem-se na 49ª cúpula do Mercosul no Paraguai**. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-12/chefes-de-estado-reunem-se-na-49a-cupula-do-mercosul-no-paraguai>> Acesso em: 15 de fev. 2022.
- ALMEIDA, P. R. A marcha da integração no Mercosul: vivace ma non tropo. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n. 40 (1), p. 222-231, jan./jun. 1997.
- ALMEIDA, P. R. Mercosul: uma revisão histórica e uma visão de futuro. **Meridiano 47**. Brasília, v.7, n. 77, p. 07-17, dez. 2006.
- ARANDA, R. La Política Exterior Argentina: de Menem a Kirchner. **UNLP: Relaciones Internacionales**. Buenos Aires, v. 13, n. 27, p. 39-58, jan./jun. 2004.
- AYERBE, L. F. Crise de hegemonia e emergência de novos atores na Bolívia: o governo de Evo Morales. **Lua Nova**. São Paulo, n.83, p. 179-216. 2011.
- Banco Mundial. **Dados PIB e Renda per Capita 1990-2020**. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/>> Acesso em: 15 de fev. 2022.
- BANDEIRA, L. A. M. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n. 45 (2), p. 135-146, jul./dez. 2002
- BANZATTO, A. P. A.; PRADO, H. S. A. A Paradiplomacia, a cooperação descentralizada e a integração fronteiriça no Mercosul. **Boletim Merediano 47**. Brasília, v. 15, n. 141, jan./fev. 2014.
- BATISTA, R. E. S.; ALVES, T. A. L. Entre a rivalidade e a integração: Argentina, Brasil e a formação do Mercosul. **Revista Neiba – Cadernos Argentina-Brasil**. Rio de Janeiro, v. 10, p. 01-21, jan. 2020.
- BBC. **Eleições na Bolívia: como será o primeiro pleito após renúncia de Evo Morales?** Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-54577921>> Acesso em: 15 de fev. 2022.
- BBC. **Eleições na Bolívia: quem é Luis Arce, ex-ministro de Evo Morales apontado por projeções como novo presidente do país**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-54597201>> Acesso em: 15 de fev. 2022.
- BBC. **Quais são os países com as maiores reservas de petróleo e por que isso não é sempre um sinal de riqueza**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47795371>> Acesso em: 15 de fev. 2022.
- BECKER, V.; PITHON, V. Mercosul: cidadão, sujeito oculto. **UNLP: Relaciones Internacionales**. Brasília, n. 35, p.87-98, jun./dez. 2008.
- BERNAL-MEZA, R. As relações entre Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos: política exterior e Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n. 41 (1), p. 90-108, jan./jun. 1998.

BOUZAS, R. La agenda econômica del Mercosur: desafíos de política a corto y mediano plazo. **Revista Integración y Comercio**. Buenos Aires, [S.I], jan./abr. 1996.

CARMO, A. S. S.; BITTENCOURT, M. V. L.; RAIHER, A. P. A competitividade das exportações do Brasil e da China para o Mercosul: evidências para o período 1995-2009. **Revista Nova Economia**. Belo Horizonte, v. 24 (3), p. 587-608, set./dez. 2014.

CARNEIRO, C. S. Migrações Internacionais e Precarização do Trabalho: o contexto global, os acordos de residência do Mercosul e os imigrantes sul-americanos no Brasil. **Argumenta Journal Law**. Jacarezinho, n. 26, p. 337-374, jun. 2017.

CRUZ, D. O Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM): Um debate sobre assimetrias e integração regional. **GEographia**. Niterói, v. 21, n. 47, p. 43-52, set./dez. 2019

DEOS, S. S.; MENDONÇA, A. R. R.; WEGNER, R. C. Cooperação financeira no Mercosul e o financiamento de investimento. **Revista Nova Economia**. Belo Horizonte, v. 23 (1), p. 155-184, jan./abr. 2013.

DIMAGGIO, P. J.; POWEL, W. W. Jaula de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. In: CALDAS, Miguel P.; BERTERO, Carlos Osmar (Coord.). **Teoria das Organizações**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, cap. 6, p. 117-142, 2007.

EBC. **Bolívia aceita fazer parte do Mercosul**. Disponível em: <<https://memoria.ebc.com.br/noticias/internacional/2012/11/bolivia-aceita-fazer-parte-do-mercosul>> Acesso em: 15 de fev. 2022.

EL PAÍS. **Justiça da Bolívia ordena a prisão da ex-presidenta Jeanine Anez por sedição e terrorismo**. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2021-03-12/justica-da-bolivia-ordena-a-prisao-da-ex-presidenta-jeanine-anez-por-sedicao-e-terrorismo.html>> Acesso em: 15 de fev. 2022.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de Conteúdo**. 2ª ed. Brasília: Liber Livro, 2005.

G1. **Apuração termina na Bolívia e indica que Evo Morales foi reeleito**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/10/24/apuracao-termina-na-bolivia-e-indica-que-evo-morales-foi-reeleito.ghtml>> Acesso em: 15 de fev. 2022.

G1. **Argentina recua e quer continuar nas negociações do Mercosul, mas num ritmo diferente de Brasil, Paraguai e Uruguai**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/01/argentina-recua-e-quer-continuar-nas-negociacoes-do-mercosul-mas-num-ritmo-diferente-de-brasil-paraguai-e-uruguai.ghtml>> Acesso em: 15 de fev. 2022.

G1. **Confrontos na Bolívia deixam 23 mortos em quase um mês de protestos diz Comissão**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/11/17/confrontos-bolivia-deixam-23-mortos-em-quase-um-mes-de-protestos-diz-comissao.ghtml>> Acesso em: 15 de fev. 2022.

**G1. Entenda a crise política na Bolívia.** Disponível em:

<<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/11/11/entenda-a-crise-politica-na-bolivia.ghtml>>  
Acesso em: 15 de fev. 2022.

**G1. Nicolas Maduro decreta mais uma vez o Estado de Exceção na Venezuela.**

Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/05/nicolas-maduro-decreta-mais-uma-vez-o-estado-de-excecao-na-venezuela.html>> Acesso em: 15 de fev. 2022.

**G1. Mercosul fecha acordo para aumentar limite de compras dos turistas no exterior.**

Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/8144245/>> Acesso em: 15 de fev. 2022.

**G1. Parlamento Europeu indica que acordo EU-Mercosul não deve ser ratificado sem mudanças na agenda ambiental.** Disponível em:

<<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/07/parlamento-europeu-indica-que-acordo-ue-mercossul-nao-deve-ser-ratificado-sem-mudancas-na-agenda-ambiental.ghtml>> Acesso em: 15 de fev. 2022.

**G1. Saída do MEC de grupo sobre educação no Mercosul não afeta estudantes e não foi formalizada.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/11/29/saida-do-mec-de-grupo-sobre-educacao-no-mercossul-nao-afeta-estudantes-e-nao-foi-formalizada.ghtml>> Acesso em: 15 de fev. 2022.

GIAMBIAGI, F. Moeda única do Mercosul: notas para o debate. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n. 41 (1), p. 24-39, jan./jun. 1998.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5 ed., São Paulo: Atlas, 1999.

HOFFMAN, A. R.; COUTINHO, M.; KFURI, R. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n. 51 (2), p. 98-116, jul./dez. 2008

HUNTINGTON, S. **Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. 4ª ed. São Paulo: Edusp, 1975.

INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR. **Evaluación de avances en la implementación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)**. Assunção, p. 01-132, 2017.

ISTO É. **Embaixadora da Venezuela faz apelo ao Brasil sobre crise no país**. Disponível em: <<https://istoe.com.br/embaixadora-da-venezuela-faz-apelo-ao-brasil-sobre-crise-no-pais/>> Acesso em: 15 de fev. 2022.

KEGEL, P. L.; AMAL, M. Instituições, Direito e Soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Europeia e do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n. 52 (1), p. 53-70, jan./jun. 2009

KJELLÉN, R. **Der Staat als Lebensform (O Estado como forma de vida)**. Berlim: Kurt Vowinckel Verlag, 1924.

LIMA, L. V. A.; RUFINO, M. A.; MACHADO, M. R. Criando dificuldades para vender facilidades: corrupção, burocracia e crescimento corporativo no Mercosul. **Revista de Contabilidade e Organizações**. São Paulo, n. temático Fraudes e Corrupção: o que a Contabilidade e Organizações têm a dizer?, p. 64-74, nov. 2019.

MACHADO, J. L. **Blocos econômicos no panorama mundial: análise geográfica e econômica**. 1ª ed. Curitiba: InterSaberes, 2012.

MARIANO, K. L. P.; LUCIANO, B. T.; SANTOS, L. B. Parlamentos regionais nas negociações comerciais: o Parlamento Europeu e o do Mercosul no acordo União Europeia-Mercosul. **Opinião Pública**. Campinas, v. 25, n. 2, p. 377-400, maio/ago. 2019.

MARIANO, M. P.; JÚNIOR, H. R. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 20, n. 43, p. 23-41, out. 2012.

MEDEIROS, M. A. et al. A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 18, n. 27, p. 31-57, out. 2010.

MERCOSUL. **Objetivos do MERCOSUL**. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/objetivos-do-mercopol/>> Acesso em: 15 de fev. 2022.

MERCOSUL. **Assuntos Sociais - MERCOSUL**. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/temas/assuntos-sociais/>> Acesso em: 15 de fev. 2022.

MERCOSUL. **Dados de Comércio - Mercosul**. Disponível em: <<https://estadisticas.mercosur.int/>> Acesso em: 15 de fev. 2022.

MERCOSUL. **Objetivos do MERCOSUL**. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/objetivos-do-mercopol/>> Acesso em: 15 de fev. 2022.

MERCOSUL. **Política Comercial – Nomenclatura Comum**. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/politica-comercial/ncm/>> Acesso em: 15 de fev. 2022.

MERCOSUL. **Relacionamento Externo – Rede de Acordos**. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/relacionamento-externo/red-de-acordos/>> Acesso em: 15 de fev. 2022.

METROPOLIS. **Chanceler da Bolívia nega ruptura democrática no país**. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/mercopol-chanceler-da-bolivia-nega-ruptura-democratica-no-pais>> Acesso em: 15 de fev. 2022.

MONTE, D. S.; ANASTASIA, F. Cláusula Democrática do Mercosul: indefinição conceitual e uso estratégico. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 25, n. 62, p. 11-36, jun. 2017.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J. Brasil, Mercosul e a segurança regional. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n. 43 (2), p. 108-129, jun./dez. 2000.

OLIVEIRA, O. S. Políticas Educacionais Brasileiras: integração latino-americana e o Mercosul educacional: questões para debate. **Revista HISTEDBR**. Campinas, n. 43, p. 223-336, set. 2011.

ONU. **Dados de Votações – Assembleia Geral**. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/search?cc=Voting+Data&ln=en&c=Voting+Data>> Acesso em: 15 de fev. 2022.

PRADO, H. S. A. Parlasul: Modelo de Simulação do Parlamento do Mercosul. **Revista Ciência em Extensão**. São Paulo, v. 10, n. 2, p. 136-146, abr. 2014

PRAZERES, L.T. **A OMC e os Blocos Regionais**. 1ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2009.

RICHARD, Y. Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas. **Revista Franco-Brasileira de Geografia**. Confins, v. 14, p. 01-49, jan./abr. 2014.

SÁEZ, S. La integración en busca de un modelo: los problemas de convergencia en America Latina y Caribe. **CEPAL - División de Comercio Internacional e Integración**, Santiago, jul. 2008.

SARAIVA, M. G.; RUIZ, J. B. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n. 52 (1), p. 150-164, jan./jun. 2009

SAVINI, M. As negociações comerciais entre Mercosul e União Europeia. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n. 44 (2), p. 109-125, jun./dez. 2001

SILVA, A. M. C.; SANTOS, P. R. P.; RIBERIO, C. M. A. Influência da corrupção agregada no desenvolvimento social e na geração de riqueza dos países do Mercosul. **Revista de Contabilidade e Organizações**. São Paulo, n. temático Fraudes e Corrupção: o que a Contabilidade e Organizações têm a dizer?, p. 76-85, nov. 2019.

SILVEIRA, Z. S. Setor educacional do Mercosul: convergência e integração regional da educação superior brasileira. **Avaliação**. Campinas, v. 21, n. 3, p. 901-927, nov. 2016

SOARES, M. S. A. A diplomacia cultural no Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n. 51 (1), p. 53-69, jan./jun. 2008

THESING, N. J. et al. O Mercosul e o Desenvolvimento Regional: contribuições do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM. **HOLOS**. Natal, v. 7, p. 1-15, jan. 2020.

Unidade Técnica FOCEM (UTF). **Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM “15 anos construindo integração”**. Montevideu, p. 01-48, 2021.

VERGARA, S.C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. Minas Gerais: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 1998.

VIEIRA, L. K.; ARRUDA, E. A relação entre o grau de integração econômica e o sistema de solução de controvérsias: um estudo comparativo entre a União Europeia e o Mercosul. **Revista de Direito Internacional**. Brasília, v. 15, n. 2, p. 285-306, abr. 2018.

VIEIRA, M. M. F. et al. **Teoria Geral da Administração**. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

VIGEVANI, T. et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n. 51 (1), p. 05-27, jan./jun. 2008

VIGEVANI, T.; JÚNIOR, H. R. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 517-552, abr. 2014.

WENCESLAU, M. E.; SANTOS, D. O. A globalização do trabalho e os movimentos sindicalistas frente ao Mercosul: prospecções e projeções. **Revista de Direito**. Viçosa, v.8, n.2, p. 151-181, abr. 2017.