

Reproducido en [www.relats.org](http://www.relats.org)

**MERCOSUR, 30: O QUE RESTOU  
PARA COMEMORAR? =**

**Renato Martins**

**Professor adjunto da Universidade Federal  
Da Integração Latino-Americana (Unila)**

**Publicado en Fundación Perseu Abramo,  
abril 2021**

Uma das experiências mais desafiadoras da integração regional consistiu no esforço de articulação entre governos e sociedade civil para ajustar o ritmo do Mercosul econômico e comercial à dinâmica do Mercosul social e participativo. Esse movimento tornou-se mais consistente a partir do ano 2000, quando os governos progressistas foram assumindo pouco a pouco posições de comando no bloco. As instituições sociais geradas naquele período foram criadas com o propósito de sintonizar a integração econômica à integração social. Nunca houve a intenção de opor uma forma de integração à outra.

Decorridos 30 anos da assinatura do Tratado de Assunção, o Mercosul encontra-se em franco declínio, com a

fragmentação política colocando em risco os avanços conquistados nos planos econômico, comercial, social e cultural. Uma mostra disso são as atuais ameaças à união aduaneira imperfeita, condição que o bloco alcançou ao longo de três décadas de negociações e implica na adoção de uma tarifa externa comum (TEC), ainda que permeada por exceções, para ser aplicada nas relações comerciais com terceiros.

O fim da TEC representaria a volta do Mercosul a uma área de livre comércio, ideia que hoje, com exceção da Argentina, tem encontrado crescente respaldo entre os demais membros do bloco. Outra indicação é a forma como o acordo Mercosul-União Europeia vem sendo negociado. Há muito tempo esta iniciativa se assemelha a um tratado bilateral de livre comércio (TLC), sem nenhuma preocupação com o fortalecimento institucional do Mercosul. No formato atual, o acordo se reveste de um forte viés neocolonial. Assiná-lo agora, passando por cima das assimetrias entre os dois blocos, equivaleria ao Mercosul abrir mão do direito ao desenvolvimento econômico e abdicar de existir como um bloco soberano.

Ao fazer o balanço desse período é forçoso reconhecer que o Mercosul encontra-se à deriva, não tendo evoluído nos últimos anos nem na direção da integração econômica e comercial, nem da integração social e participativa. O que teria contribuído para isso? Nesse artigo vamos argumentar que, além de dificuldades conjunturais, a integração econômica e a democratização do bloco esbarraram em obstáculos maiores e mais antigos, a começar pela resistência de setores-chave em aceitar a ampliação e o aprofundamento da integração regional.

## **Vícios de origem**

O vício de origem do Mercosul foi sonhar com a livre circulação de capitais, bens e serviços e ignorar o direito à livre circulação das pessoas. Conforme revelam outras experiências regionais, a integração nesses moldes se torna desequilibrada, uma vez que tende a avançar do lado dos mercados e a regredir do lado dos direitos sociais. Na ausência de políticas complementares, a suspensão das barreiras comerciais acirra a guerra fiscal, debilitando a capacidade financeira dos Estados. Os subsídios e isenções fiscais oferecidas às grandes empresas nacionais e transnacionais drenam recursos que, em outra situação, poderiam ser orientados para a integração das pequenas e médias empresas, assim como para a educação, saúde e assistência social, prejudicando os setores mais vulneráveis da sociedade que dependem desses serviços públicos.

Além da complementação produtiva, a livre circulação das pessoas constitui um fator de indução da integração. Primeiramente, porque a migração é um direito humano fundamental e deve ser reconhecida e respeitada para que o processo de integração seja equilibrado. Mas não é somente por isso. Para se tornar efetivo, o direito à livre circulação precisa vir acompanhado de garantias sociais, trabalhistas e previdenciárias mínimas. A mobilidade acadêmica, por exemplo, não será completa se o reconhecimento dos diplomas do ensino superior não for aprovado por todos os membros do bloco. O visto de trabalho no país vizinho, por sua vez, será insuficiente sem a adoção de um acordo previdenciário efetivo que garanta a contagem do tempo trabalhado para efeito de aposentadoria. Como se percebe, o direito à livre

circulação das pessoas tem múltiplas implicações. Quando a garantia deste direito é incorporada às prioridades políticas dos atores fundamentais – governos, trabalhadores, empresários e cidadãos –, a definição de uma cesta básica de direitos torna-se uma tarefa incontornável, gerando um círculo virtuoso de integração política, econômica, social e cultural.

O acordo multilateral de seguridade social do Mercosul (2005), que poderia tornar efetivo o direito à livre circulação de pessoas, esbarrou na burocracia dos sistemas previdenciários nacionais e pouco avançou desde então. Nos últimos anos, o desmonte da legislação trabalhista e previdenciária restringiu ainda mais a possibilidade desse acordo vir a funcionar. Nas regiões de fronteira, onde o fluxo migratório acontece espontaneamente, a ausência de direitos é um problema grave, e tem dificultado o surgimento de uma cidadania regional. Desta forma, o bloco perde uma componente democrática crucial para o seu desenvolvimento, pois quanto mais robusta for a agenda dos direitos, tanto mais democrático tende a ser o destino da integração. No Mercosul, a dimensão social e participativa que poderia garantir a vigência desses direitos foi incorporada apenas parcialmente, de forma tardia, e não evoluiu no mesmo ritmo da agenda comercial.

### **Dois projetos**

Somente sete anos depois da assinatura do Tratado de Assunção é que veio à luz a Declaração Sociolaboral do Mercosul (1998). Sem caráter vinculante, tendo por referência as Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ratificadas pelos países do bloco, e passando por cima de problemas específicos das nossas

sociedades injustas e desiguais (o direito dos povos indígenas aos territórios ancestrais sequer foi mencionado), a Declaração apontou muito timidamente para um horizonte comum de direitos fundamentais. Nem por isso a Carta Sociolaboral do Mercosul, como ficou conhecido o documento assinado pelos presidentes, deixou de ser uma conquista promissora. Elaborada com a participação de trabalhadores e empresários, sua aprovação marcou uma inflexão na relação do Mercosul com a sociedade, sinalizando a abertura para um incipiente diálogo social. A representação de agentes socioeconômicos não estava prevista no Tratado de Assunção; apenas com a assinatura do Protocolo Adicional de Ouro Preto (1994), o Mercosul se abriu timidamente a parlamentares e aos setores socioeconômicos, reunidos na Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) e no Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES). No contexto neoliberal daqueles anos, tê-la aprovado foi um sinal de que o Mercosul poderia evoluir em outras direções.

O que estava em disputa, em última instância, era a existência de projetos diferentes de integração regional. De um lado, começava a se delinear um Mercosul dos povos, com dinâmica democrática, respeito aos direitos sociais e participação da sociedade civil, enquanto que, de outro lado, evoluía o Mercosul das grandes empresas nacionais e transnacionais, circunscrito a uma agenda comercial impermeável à participação da sociedade civil. A adoção da Declaração Sociolaboral apontou para uma integração que poderia vir a superar o pensamento único e avançar em outra direção. Mas a mobilização das forças identificadas com aquele projeto – setores da indústria nacional, movimento sindical, “terceiro setor” e parcelas da

diplomacia – não foi suficiente para conferir outro sentido às negociações. As condições para a construção de uma cidadania regional não estavam dadas e o Mercosul teria que aguardar uma conjuntura mais propícia para ensaiar novos passos nessa direção.

## **Mercosul e União Europeia**

O acordo assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai que criou o Mercado Comum do Sul – Mercosul (1991) desprezou a participação dos partidos políticos e da sociedade civil. Em relação à integração produtiva, o Mercosul não representou um avanço significativo com respeito ao que já constava do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, firmado anos antes entre Argentina e Brasil (1988). Ao longo desses 30 anos, a integração produtiva e econômica nunca chegou a acontecer, salvo entre alguns setores das grandes empresas nacionais e transnacionais, que não precisam do Estado para se integrar. Para os signatários do Tratado de Assunção, o Mercosul deveria implicar “a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países”; “o estabelecimento de uma tarifa externa e uma política comercial comum”; “a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, especialmente no comércio externo, agricultura, indústria, câmbio e políticas monetária e fiscal”. A agenda da integração econômica refletia o ambiente político e ideológico que viria a se consolidar na década de 1990: Estado mínimo, livre-comércio, privatizações de empresas e serviços públicos, eliminação de direitos sociais e trabalhistas eram as palavras de ordem então. Ademais, as fragilidades dos regimes democráticos recém-criados ao final dos governos militares

estavam por toda parte, determinadas pelo caráter conservador das transições no Cone Sul.

O Tratado de Maastricht que instituiu a União Europeia (1992) tampouco reservou um espaço de representação e participação da sociedade civil, tendo se concentrado nos temas da moeda única, do banco central europeu e do mercado comum. Este tratado aprofundava e ampliava a integração europeia iniciada muitos anos antes, com a assinatura dos acordos que deram origem à Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1957. Desde o segundo pós-guerra, porém, o desenvolvimento do capitalismo europeu se baseou no compromisso social-democrata entre governos, capital e trabalho. Os chamados “trinta anos gloriosos” não foram outra coisa senão a expressão do pacto político e social que modelou o desenvolvimento da Europa Ocidental depois da guerra. A presença organizada dos partidos de esquerda e dos sindicatos dos trabalhadores na cena pública refreou o avanço do pensamento único, que viria a se impor também por lá com o fim da União Soviética.

Acrescente-se a isso a legítima preocupação com a preservação da paz, sentimento exacerbado pelo trauma produzido pela ascensão do nazismo e pela guerra. Ao instituir a moeda única e o mercado comum, o Tratado de Maastricht não poderia simplesmente ignorar o passado, desconsiderando a dimensão democrática, social e participativa presente nas décadas anteriores. Desta forma, o conceito de Cidadania Comum – que pressupõe o direito dos cidadãos residirem e circularem livremente entre os Estados-Partes – acabou sendo incorporado à normativa europeia. Mas o entusiasmo com a integração durou pouco e contrastou com os desdobramentos políticos posteriores,

quando o bloco decidiu fazer o seu próprio giro neoliberal, abrindo caminho para políticas fiscais impiedosas, exemplarmente aplicadas anos depois contra a Grécia.

O descompasso entre os Tratados de Assunção e Maastricht reflete as diferenças entre os dois povos. Ambos, porém, tem em comum o fato de ser expressão no plano jurídico-formal daquilo que uma interpretação culturalista não hesitaria de classificar como a prevalência das condutas de tipo racional-legal, próprias do capitalismo moderno, sobre outras formas de legitimação política. No Mercosul, o componente democrático e popular da integração regional tardou a se apresentar, para logo ser banido pelo giro conservador. Embora este não seja o local mais apropriado para digressões teóricas, pode ser interessante fazer referência a algumas interpretações de nosso passado comum para entender as suas razões.

### **Matrizes do pensamento social latino-americano**

Um rápido olhar para as grandes linhas de interpretação sociológica de nossa formação política, econômica, social e cultural permite identificar três vertentes do pensamento latino-americano que atravessaram o século passado e chegaram mais ou menos revigoradas aos dias atuais.

O pensamento weberiano começou a circular na América Latina após a morte do sociólogo alemão, em 1920. Um dos grandes responsáveis pela difusão de Weber entre os latino-americanos foi o sociólogo espanhol José Medina Echavarría. Após concluir os estudos na Alemanha, Medina Echavarría refugiou-se do franquismo na Cidade do México, tendo lecionado na Universidade Nacional (UNAM) e na Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO - Chile), antes de trabalhar por 25 anos na



Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe (Cepal). Ele foi o responsável pela tradução de *Economia e Sociedade*, principal livro de Weber, publicado pela Fundo de Cultura Econômica, em 1944 – dez anos antes das edições francesa e italiana. A difusão e assimilação do pensamento de Max Weber na América Latina devem muito a este sociólogo progressista.

No Brasil, o esquema de interpretação weberiana ingressou pela via da sociologia da modernização. Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro atribuíram as causas do nosso “atraso” às heranças coloniais, mais especificamente ao patrimonialismo ibérico, conduta política e social que encontrou por aqui solo propício para se reiterar após a independência, assumindo a forma de um Estado superior à sociedade civil, no qual as leis não vigoram plenamente e as fronteiras entre o público e o privado se diluem numa rede de poderes burocráticos orientados pela preservação de privilégios e destinados ao exercício do poder e da dominação.

A ausência de um projeto nacional e de uma classe dominante cujos interesses econômicos coincidissem minimamente com os interesses da Nação também foi a grande preocupação política de Max Weber, que havia sido conselheiro do governo alemão nas negociações do Acordo de Paz de Versalhes e membro da comissão encarregada de redigir o anteprojeto da Constituição de Weimar, a mais democrática e social de seu tempo. Weber não via nos *yunkers* – a classe dos grandes proprietários rurais da qual provinham os quadros da aristocracia e do exército alemão – a base social capaz de encarnar esse projeto político. O capitalismo tardio, o autoritarismo de Bismarck,

a burocratização do parlamento e dos partidos políticos sufocavam o surgimento de novas lideranças.

E por que razão a Alemanha tinha necessidade de formular um projeto nacional? Por uma simples questão de *sobrevivência*, diria Weber. Espremida entre a Rússia czarista e agrária, de um lado, e a Inglaterra e a França democráticas e industrializadas, de outro, a Alemanha, um país de 50 milhões e não de 5 milhões de habitantes, não tinha o direito, segundo ele, de abdicar da sua soberania, de seus valores políticos e culturais, sob pena de desaparecer. Transpondo o raciocínio para além das fronteiras do Estado nacional – que era efetivamente o horizonte político weberiano – e estendendo-o aos problemas da integração regional, podemos nos perguntar o que pensaria este autor alemão sobre a América Latina da atualidade, com os seus 580 milhões de habitantes, espalhados num território cobiçado pelos recursos hídricos, minerais e biológicos sem paralelo em outras partes do mundo. Qual seria a mensagem de Weber para as novas gerações de jovens latino-americanos?

Provavelmente, o velho sociólogo alemão diria às novas gerações que elas não têm o direito de abdicar do projeto da integração latino-americana, instando-as a resgatá-lo, ampliá-lo e aprofundá-lo, de forma a não cometer os mesmos erros que levaram ao naufrágio os projetos de integração anteriores. E elas não teriam esse direito por uma simples questão de *sobrevivência*. Sobrevivência e soberania certamente seriam as palavras-chave da mensagem de Weber para a América Latina do século 21.

A vertente marxista, por sua vez, menos acadêmica e institucional, nos chegou através do filtro dos partidos

comunistas, o PCB e seus congêneres latino-americanos, sob a influência soviética, da qual todos eles foram mais ou menos tributários no pós-Segunda Guerra Mundial.

Para esta linha de pensamento, os problemas latino-americanos possuem raízes econômicas, fruto de alianças reiteradas ao longo de nossa evolução política, reproduzidas sob a forma de repúblicas oligárquicas, democracias populistas ou ditaduras militares. O problema central estaria, segundo os intérpretes marxistas, na aliança do latifúndio improdutivo com o imperialismo norte-americano, por um lado, e na debilidade da burguesia nacional para enfrentar o fantasma das classes populares, por outro. O incipiente processo de industrialização e urbanização do subcontinente a impediu de ousar politicamente para lutar por seus interesses históricos, defender a democracia, a reforma agrária e a constituição de um mercado de consumo de massas. Dessa deformação congênita, com raízes no colonialismo, na escravização africana e na servidão indígena, adveio a prevalência de uma ordem pré-capitalista cuja superação passaria por uma revolução democrática, popular e anti-imperialista, sustentada numa sólida aliança de classes, tendo à frente o proletariado, a burguesia e o campesinato.

O ideal da unidade latino-americana – como então se dizia nos grupos de esquerda – sempre fez parte das referências políticas e culturais dessa vertente de pensamento, que viria a se tornar ainda mais vigorosa a partir Revolução Cubana, movimento que soube combinar a luta dos guerrilheiros de *Sierra Maestra* com o pensamento emancipador do cubano José Martí, no fim do século 19, e do peruano José Mariátegui, no início do século 20. O legado intelectual desses dois grandes pensadores latino-

americanos, o anti-imperialismo do primeiro e o socialismo indo-americano do segundo, permanece atual em nossos dias, o que não deixa de ser um sinal de que os males da América Latina ainda não foram sanados. Relê-los pode ser um excelente ponto de partida para as novas gerações levar a cabo as tarefas pendentes da integração latino-americana.

Finalmente, cumpre mencionar a vertente estruturalista/desenvolvimentista – corrente intelectual que bebeu na fonte das anteriores, ora com maior influência marxista, ora mais próxima do esquema weberiano, até se tornar uma das maiores escolas do pensamento econômico latino-americano, mobilizado em torno da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), organismo das Nações Unidas criado em 1948, no Chile, responsável por formular, pela primeira vez na história do pensamento econômico latino-americano, uma concepção original sobre as peculiaridades do desenvolvimento do capitalismo “dependente” e “periférico”.

De acordo com a Cepal, a superação da situação de dependência em relação aos países centrais requereria a passagem do ciclo de desenvolvimento para fora, baseado na exportação de produtos primários, para o ciclo de desenvolvimento para dentro, a partir do desenvolvimento industrial, do avanço tecnológico, da urbanização e do fortalecimento do mercado interno. Raul Prebisch e Celso Furtado, os grandes formuladores desse pensamento, viam na integração econômica e comercial da América Latina a saída da situação de subdesenvolvimento. Este pensamento não se deve confundir com a ideia que a própria Cepal viria a desenvolver nos anos 1990 da integração pela via do regionalismo aberto. Este conceito

não foi senão uma tentativa de adaptar as ideias desenvolvimentistas ao pensamento único posteriormente hegemônico.

Os pressupostos do pensamento cepalino original são melhores representados nas formulações neodesenvolvimentista, que enxergam a integração latino-americana como um processo de formação de cadeias produtivas regionais, desenvolvimento da infraestrutura física, integração energética e financeira, política industrial e geração de emprego como fundamentos de um novo ciclo para o desenvolvimento econômico e social. O salto político e teórico representado pela Cepal significou a emancipação intelectual da América Latina em relação aos modelos elaboradas nos países centrais para consumo de nossos governantes. Suas virtudes compensam de longe o viés sociologicamente desencarnado que às vezes tende a prevalecer nas análises dessa vertente de pensamento.

Essas correntes de pensamento emolduraram as principais iniciativas de integração latino-americana, da criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), em 1960, à instituição da Celac, em 2011. Os enunciados fundamentais que viriam a ser desenvolvidos pelo pensamento de esquerda progressista sobre a integração latino-americana estão referenciados, em maior ou menor grau, em cada uma dessas vertentes. Eles foram revigorados pelas teses da Teoria Marxista da Dependência, fruto das contribuições de Rui Mauro Marini, Theotônio dos Santos e Andre Gunder Frank. Antes de configurar uma combinação de metodologias ecléticas, sua riqueza reside precisamente em se apoderar da dimensão crítica de cada uma delas para, a partir daí, formular um *projeto contemporâneo de integração regional*. No

momento atual que atravessamos, de construção interrompida da integração, seria muito interessante regressar àquelas linhas de pensamento e refletir sobre os fundamentos do que poderia vir a ser uma doutrina da integração latino-americana, ajustada e adaptada aos novos tempos.

### **Giro progressista e esfera pública regional**

O panorama da integração regional e sub-regional na América Latina e Caribe, particularmente na América do Sul, sofreu importantes alterações no início do século 21. A criação da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba, 2004), da União das Nações Sul-Americanas (Unasul, 2008) e da Comunidade dos Estados da América Latina e do Caribe (Celac, 2011) foram alguns marcos do período. Somam-se a estes avanços a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul, 2006), da Cúpula Social do Mercosul (CSM, 2006), do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem, 2004), da Unidade de Apoio à Participação Social (UPS, 2009), do Plano Estratégico de Ação Social (Peas, 2007), do Instituto Social do Mercosul (ISM, 2009), do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH, 2009), da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila, 2010), entre outras. O ingresso da Bolívia e da Venezuela como membro permanente, assim como do Chile, do Equador, do Peru e da Colômbia na condição de associados levou alguns analistas a falar no surgimento de um Novo Mercosul.

Essa inflexão corresponde, na linha do que argumentávamos anteriormente, à passagem do Mercosul econômico e comercial para o Mercosul social e

participativo. Este movimento tornou-se mais consistente a partir do ano 2000, com a chegada dos governos progressistas a posições de comando no bloco, o que propiciou a constituição de uma cidadania regional como fator de fortalecimento do bloco. O Mercosul social e participativo foi se constituindo a partir de certos parâmetros, dentre os quais se destacam:

- *Democratização* – relativa à incorporação de novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Implica o reconhecimento do dissenso e do conflito como componente constitutivo da sociedade, bem como a busca de consensos, de tal forma que os interesses divergentes sejam qualificados e confrontados no embate público e direcionados para adesão a posições hegemônicas na elaboração, implementação e gestão de políticas públicas regionais dos Estados Partes.
- *Esfera pública* – correspondente à incorporação dos fluxos de discussões e das demandas geradas pelos movimentos sociais em defesa de direitos sociais, ocorridas à margem dos sistemas oficiais – por meio de dinâmicas não institucionais ou semi-institucionais –, capazes de identificar carências sociais por meio de vivências comunitárias e direcioná-las para as instituições dos Estados Partes, de sorte a incidir sobre as decisões do Mercosul.
- *Transparência* – relativa à visibilidade das decisões, a circulação de informações estratégicas, a discussão prévia e informada sobre o que está em jogo nas negociações dos Estados Partes. O Conselho Consultivo da Sociedade Civil do Ministério das

Relações Exteriores da Argentina e o Programa Brasileiro do Mercosul Social e Participativo, por sua inserção institucional e sua presença estatal, desempenham papel estratégico para a garantia da visibilidade social do bloco.

- *Participação social* – correspondente à garantia da participação de representantes sociais e à qualificação de suas demandas coletivas nos fóruns setoriais oficiais, como as reuniões especializadas de juventude, mulheres, agricultura familiar, cooperativismo etc., nas reuniões de ministros da educação, saúde, cultura, dos direitos humanos, assim como na participação de representantes sociais nas cúpulas presidenciais.
- *Intersetorialidade* – como metodologia de gestão e construção de políticas públicas regionais, especialmente nas áreas de assistência social, educação e saúde, realizada de forma integrada, de modo a fazer com que os benefícios da integração regional alcancem os setores e as famílias mais necessitadas dos Estados-Partes.

Os Encontros com o Mercosul, as Cúpulas Sociais do Mercosul, a criação do Programa Brasileiro do Mercosul Social e Participativo e da Unidade de Apoio à Participação Social foram alguns dos âmbitos de diálogo e participação social voltados para os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil, de modo que elas se fizessem representar no debate e nos processos decisórios de construção do bloco. A ação dessas instituições sociais conferiu uma nova cara para a integração, e começava a dar resultados efetivos quando foram abortadas.



## ***Ñandeva* - Todos Nós**

As Cúpulas Sociais do Mercosul (2006 – 2016) se destacaram do conjunto das inovações institucionais vividas a partir da década de 2000. A nova orientação política dos governos progressistas fortaleceu o ideal da integração, direcionando o Mercosul para temas até então esquecidos ou minimizados: direitos humanos, cultura, juventude, trabalho, mulheres, agricultura familiar, negros, indígenas, população LGBT, agricultura familiar, entre outros. O movimento sindical participou ativamente dessa construção, conferindo relevo aos interesses econômicos e sociais dos trabalhadores. Essas experiências foram interrompidas pelo “neogolpes” contra a democracia brasileira em 2016. Suas sucessivas e ininterruptas edições configuraram um espaço inédito de debate político.

Intitulada *Ñandeva*, palavra Guaraní que significa Todos Nós, a X Cúpula Social do Mercosul foi uma das mais emblemáticas desse conjunto de iniciativas, e ainda hoje é ilustrativa da nova metodologia participativa empregada no bloco. O encontro espelhou a diversidade e pluralidade latino-americana. A nova metodologia participativa desenvolvida nas Cúpulas Sociais do Mercosul permitiu a incorporação dos fluxos de discussões e demandas geradas pelos movimentos sociais em defesa de direitos e que até então ocorriam à margem dos sistemas oficiais, adensando, por meio do debate democrático, a agenda dos direitos.

Desse modo, outras percepções puderam aflorar nas brechas do rígido sistema de negociações comerciais. Além de ensejar o desenvolvimento de uma cidadania regional, as Cúpulas Sociais geraram um círculo virtuoso que permitiria ao bloco ingressar numa dinâmica política e cultural distinta, até que se iniciaram os ataques à democracia, a criminalização da política e a deslegitimação dos governos progressistas. Os primeiros sinais de regressão autoritária foram acompanhados pelo recuo do Mercosul e pelo desaparecimento dos demais organismos regionais criados pelo progressismo.

### **Descompromisso democrático**

Os projetos de integração latino-americana concebidos no século passado, como a Alalc e Aladi, assim como as propostas mais recentes do Mercosul, da Unasul e da Celac foram baseados em convicções democráticas. Em se tratando de uma região marcada por sucessivos governos autoritários, civis ou militares, isto não é um pequeno detalhe. No final dos anos 1980, ao término das ditaduras militares, o postulado democrático, o respeito aos direitos humanos e a preservação da paz deram a tônica aos acordos de integração produtiva e econômica firmados entre Argentina e Brasil. Embora esmaecidos com a chegada do neoliberalismo, estes ideais ainda estavam presentes em 1991, quando Paraguai e Uruguai se juntaram ao acordo dando origem ao Mercosul. Como o atual descompromisso com a democracia interferiu na integração regional?

Há quarenta anos fomos levados a acreditar que a democracia teria se convertido no tipo ideal de dominação da burguesia latino-americana. Esta ilusão tomou corpo a

partir das transições democráticas – como ficaram conhecidos os processos de mudança tutelada dos regimes militares nos anos 1980. Desde a independência, porém, os interesses das elites latino-americanas nem sempre estão em sintonia com as necessidades reais da população. Quando percebem que seus privilégios estão ameaçados, elas rompem sem cerimônia com a democracia. O Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul (1998) mostrou-se ser um antídoto impotente contra o vírus do autoritarismo.

Os primeiros sinais de que as coisas não iam bem surgiram na Venezuela (2002). Em seguida vieram os “neogolpes” em Honduras (2009), Paraguai (2012), Brasil (2016) e Bolívia (2019). Ao contrário dos golpes clássicos, a nova modalidade de golpe de Estado dispensa o uso da força e a presença dos tanques para destruir a democracia. Eles são a expressão mais óbvia da falta de compromisso das elites políticas e econômicas latino-americanos com a democracia, e por consequência, com a integração regional. Minimizar o papel desse descompromisso no balanço da integração regional é um equívoco. Por uma razão muito simples: enquanto a opção pela agenda neoliberal representou um obstáculo à integração econômica nos anos 1990, a opção autoritária e golpista se revelou mortal para os experimentos sociais e participativos. A integração regional é inviável com o negacionismo científico, o terraplanismo, a volta da censura às manifestações artísticas e culturais, a perseguição aos professores universitários, a intolerância religiosa, racial e sexual.

Ao mesmo tempo, os “neogolpes” estão aí para nos dizer que, quando finalmente nos aproximamos de modelos da

legitimação preconizados pelos grandes intérpretes da realidade latino-americana, acabamos inexplicavelmente dando meia volta e regredindo. A atual situação do Mercosul é um sinal disso. Não parece haver dúvidas de que a sua modernização foi bloqueada pelas escolhas das elites, aferradas às formas tradicionais de dominação e exercício do poder, e que há 30 anos circunscreveram o Mercosul aos interesses comerciais, impedindo o seu avanço econômico, político, social, cultural, científico, educacional...

### **Comentários finais**

Atualmente se discute nos meios acadêmicos o quanto havia de compromisso efetivo do progressismo com a integração regional, ou o até que ponto tudo aquilo não passou de retórica. Fazer o balanço crítico daquelas experiências é realmente necessário. Mas as críticas ao progressismo – bem como às vertentes de pensamento que emolduraram as recentes políticas regionais – ficam capengas quando não são acompanhadas pela crítica aos poderes mobilizados para impedir o avanço do Mercosul. Imperialismo é um conceito cada vez mais raro nas análises das relações internacionais. Não seria a hora de voltarmos a falar em imperialismo para refletir sobre o que estaria por trás dos “neogolpes”, do desmonte da Unasul ou da entrega do pré-sal?

Este artigo não tem a pretensão de formular respostas conclusivas. Em face do desmonte dos organismos criados naquele período fica evidente que eles tinham os seus pontos fracos e por isso ou foram simplesmente varridos ou tornados irrelevantes pela direita autoritária que ora ocupa posições de comando do bloco (mais uma vez com a

honrosa exceção argentina). A primeira consideração de ordem normativa que poderíamos fazer é com relação à natureza intergovernamental do Mercosul. Em razão dessa limitação, a necessária gestão integrada das políticas regionais esbarra nas burocracias nacionais. Os presidentes se reúnem e decidem por um caminho que, ao fim e ao cabo, ou não é implementado ou acaba sendo desvirtuado pela máquina burocrática dos Estados nacionais. Ao mesmo tempo, a internalização das decisões aprovadas no bloco podem levar anos sem ser incorporadas ao marco legislativo pelos parlamentos nacionais. Esses entraves dificultam imensamente o avanço do Mercosul. Os grandes empresários nacionais e transnacionais pouco se importam com isso. Mas a pequena e a média empresas, a agricultura familiar ou a população das fronteiras – apenas para mencionar alguns setores que mais precisam do Estado para se integrar – se sentem abandonadas e descrentes com a integração. E mesmo nos governos progressistas, o sentimento de frustração com relação às promessas não cumpridas do Mercosul nunca deixou de existir.

Outro aspecto problemático se refere à falta de iniciativas por parte do progressismo para promover a mobilização social em defesa da integração regional. Não é que não tenha havido iniciativas nessa direção; o problema é que raras vezes elas foram aproveitadas para *politizar, educar e conscientizar* a população para a importância da integração soberana da América Latina. A disputa política e ideológica com a coalizão contrária ao Mercosul, formada pelas forças subservientes às potências externas, deixou de ser feita. Por conta disso, experiências regionais riquíssimas

acabaram se perdendo sem nenhuma resistência por parte dos movimentos sociais, sindicais e populares.

Por fim, o que este balanço parcial dos trinta anos da assinatura do Tratado de Assunção sugere é que democracia e integração regional são duas faces da mesma moeda. No atual estágio do capitalismo mundial – capitalismo de vigilância, segundo alguns –, mas também de guerras híbridas e recrudescimento do imperialismo norte-americano, a radicalização da democracia e a integração ampla e profunda da América Latina parecem mais do que nunca necessárias. A pandemia do coronavírus está aí para mostrar os danos irreparáveis que a falta de coordenação das políticas sanitárias tem cobrado em termos de vidas humanas. Entre nós, cidadãos e cidadãos brasileiros, isto parece mais evidente, pois bastou o autoritarismo regressar, agora sob a forma da militarização do Estado, do negacionismo científico e da subserviência internacional para aqueles projetos desmoronarem. Resgatar o caminho da integração regional implica resistir.

*(Agradeço à Carolina Albuquerque, Danielle Araújo e Silvia Portela as críticas e comentários. As falhas são de minha responsabilidade.)*

## **Referências**

[As Cúpulas Sociais do Mercosul. Acervo e História I.](#)

[Declaração de Direitos Fundamentais da União Europeia.](#)

[Declaração Sociolaboral do Mercosul.](#)

Democracia Participativa – Nova relação do Estado com a sociedade.