Rev. secr. Trib. perm. revis. Setiembre 2020, año 8, nº 16, p. 29-43.
ISSN 2304-7887 (en línea) - ISSN 2307-5163 (impreso)
DOI: 10.16890/rstpr.a8.n16.p29
ARTÍCULO ORIGINAL

A inadequação das teorias integracionistas eurocêntricas para analisar o MERCOSUL

La inadecuación de las teorías integracionistas eurocéntricas para analizar el MERCOSUR

Renato Obikawa Kyosen*

Resumo: Cada projeto de integração regional possui um embasamento histórico, político e econômico muito específico. A experiência integracionista europeia é única. Do mesmo modo é o caso do MERCOSUL. As reflexões teóricas gestadas na ambiência do Bloco Europeu são de valia limitada para a análise do projeto de integração sul-americano. As teses eurocêntricas que propugnam a importância da supranacionalidade das instituições regionais, com o consequente compartilhamento de parcelas de soberania de seus respectivos países membros, não se compatibilizam com os sistemas de governo sul-americanos nem com o seu contexto político. Ademais, as distorções socioeconômicas existentes entre os países do MERCOSUL demandariam instrumentais políticos específicos e focalizados, próprios de medidas contingenciais tomadas por Estados soberanos. A arquitetura e o funcionamento intergovernamental do MERCOSUL podem ser criticados, evidentemente, porém, a utilização de categorias teóricas eurocêntricas para a sua análise exige certa cautela.

Resumen: Cada proyecto de integración regional posee un embasamiento histórico, político y económico muy específico. La experiencia integracionista europea es única. De lo mismo modo es el caso del MERCOSUR. Las reflexiones teóricas gestadas en el ambiente del Bloque Europeo son de valía limitada para el análisis del proyecto de integración sudamericano. Las tesis eurocéntricas que propugnan la importancia de la supranacionalida de las instituciones regionales, con el consecuente compartir de parcelas de la soberanía de sus respectivos países miembros, no son compatibles con los sistemas de gobiernos sudamericanos y tampoco con su contexto político. Además, las

* Centro de Estudos Superiores de Foz do Iguaçu, Brasil.
E-mail: r_kyosen@hotmail.com
Recibido: 14/02/2020. Aceptado: 07/07/2020.

Artículo de acceso abierto. Licencia Creative Commons 4.0.

distorsiones socioeconómicas existentes entre los países del MERCOSUR demandarían instrumentales políticos específicos y focalizados, propio de medidas de contingencia tomadas por Estados soberanos. La arquitectura y el funcionamiento intergubernamental del MERCOSUR pueden ser criticados, evidentemente, todavía, la utilización de categorías teóricas eurocéntricas para su análisis exige cierta cautela.

Palavras-chave: MERCOSUL, União Europeia, supranacionalidade, Intergovernamentalismo.
Palabras clave: MERCOSUR, Unión Europea, supranacionalidad, intergubernamentalismo.

1. INTRODUÇÃO

Há tempos a estrutura e o funcionamento do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL têm sido alvos de críticas por parte de autores de sólida formação eurocêntrica, como por exemplo, de pesquisadores como Malamud e Schmitter[1].

Ocorre que não se mostra adequado analisar o projeto de integração mercosulino, cujas características são únicas, utilizando-se de proposições e categorias teóricas gestadas a partir do modelo integracionista europeu, o qual, igualmente, possui um contexto singular.

O presente estudo tem como ponto de partida as variadas reflexões e críticas que foram, e ainda são, tecidas em relação à arquitetura, eficiência e operacionalização do MERCOSUL, críticas essas que, de regra, foram pautadas tendo como referência o processo integracionista da União Europeia.

Afinal, demandaria um mínimo de cautela a importação de teorias integracionistas estrangeiras, construídas sob circunstâncias político-econômicas e fatores sociais e culturais diversos daqueles presentes no contexto sul-americano, com vistas a explicar o funcionamento e a efetividade dos processos e instituições mercosulinos.

Por exemplo, no contexto europeu, distintamente da história sul-americana, de certa forma, concretizou-se um modelo de Estado Social, onde direitos mínimos para uma vida humana digna são verificados. Desse modo, as teorias integracionistas eurocêntricas tiveram como substrato um contexto econômico-social diverso e muito menos desigual do que a realidade sul-americana, a qual, historicamente, é caracterizada por profundas distorções e injustiças sociais.

Assim, o modelo europeu de integração, e, consequentemente, todo o arsenal teórico produzido em decorrência do funcionamento daquela

1 MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C. "The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America". *IBEI Working Papers*. 2007. Disponível em: <https://eulacfoundation.org/en/system/files/The%20experience%20of%20European%20integration%20and%20the%20potential%20for%20integration%20in%20South%20America.pdf>

estrutura integracionista, denotaria apenas relativa utilidade para análises acerca do processo de integração do MERCOSUL. Como exemplo, não se negaria a importância do modelo integracionista europeu para a realização de estudos comparativos de diferentes processos de integração regional.

Contudo, a suposição de que o processo de integração europeu figuraria como paradigma[2], e a presunção de que as teses científicas formuladas a partir dele seriam adequadas e pertinentes a todo e qualquer projeto integracionista, a princípio, ignoraria fatores, valores e causalidades ínsitos a distintos contextos e processos históricos e políticos.

E, por conseguinte, como no caso de tentativas de explicação da formatação e funcionamento do MERCOSUL, a aplicação de teoria construída a partir de uma outra conjuntura comprometeria um resultado científico visando uma compreensão mais rigorosa de um objeto singular.

Logo, o entendimento do fenômeno mundial da integração regional entre países não é unívoco, estanque ou linear. Ademais, distintas óticas podem ser adotadas para a análise desse objeto, e sendo assim, as teorias construídas exogenamente, na maior parte dos casos, não se apresentariam como as mais compatíveis ao cenário integracionista sul-americano.

Por derradeiro, este trabalho visou demonstrar a presença de fortes discrepâncias sócioeconômicas entre os países membros do MERCOSUL e a vigência de regimes de governo predominantemente presidencialistas, e evidenciar um contexto histórico-político único no cenário sul-americano. E de efeito, buscou-se descortinar que, a utilização acrítica de modelos teóricos construídos com vistas ao modelo europeu de integração, por conseguinte, mostrar-se-ia inadequada e despropositada para responder aos mais variados questionamentos que pairam sobre o MERCOSUL.

2. AS REFLEXÕES TEÓRICAS GESTADAS A PARTIR DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

O conceito clássico de integração formulado por Ernst Haas[3] já trazia a voluntariedade dos Estados participantes em abrir mão de

2 As análises do MERCOSUL, tomando como base a União Europeia, onde, correntemente, o modelo europeu seria tido como 'ideal', já teria se tornado uma espécie de clichê, afinal, de acordo com as ponderações de Wolf, "debe notarse que detrás de este tipo de análisis, por un lado, se produce una especie de naturalización de la idea de que existiria un único modelo de integración basado en una racionalidade económica estrictamente liberal. Por otro lado, la permanente comparación del MERCOSUR con la UE y con esa modalidad ideal de integración, propuesta desde el *institucionalismo liberal*, provoca el efecto de que "los resultados obtenidos son siempre de carácter sub-óptimo" (con relación al modelo UE). Esto es, en ningún caso, los elementos propios del bloque regional se ajustan a los critérios establecidos por la teoria", WOLF, Gabriel. "El MERCOSUR como un processo de construcción intersubjetivo orientado al desarrollo". *Densidades.* 2012, n° 9, p. 63.

3 Para Haas, a integração regional é entendida como: "a process of how and why nation states voluntarily mingle, merge and mix with their neighbors so as to lose the factual attributes of sovereignty while acquiring new techiniques for resolving conflicts among themselves" (apud MALAMUD, Andrés. "Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences". *EUI Working Paper* RSCAS, 2013, p. 2.

parcelas de sua soberania, com vistas à prevenção e à solução de conflitos interestatais. Ademais, é presente na proposta teórica de Haas a relevância da supranacionalidade das instituições regionais, às quais seriam atribuídas parcelas de atributos de soberania transferidos por outros Estados membros.

No entanto, tal elaboração teórica teve como assento fatores históricos que não encontram paralelo na realidade integracionista sul-americana. Afinal, conforme relembra Rogério Santos da Costa[4], o viés funcionalista das instituições supranacionais europeias teve o intuito de prevenir novas conflagrações, e contou com o apoio da potência vencedora do último conflito mundial. Na mesma vertente é a opinião de Jose Briceño Ruiz[5], para o qual, diante da beligerância entre franceses e alemães que perdurou décadas, em disputa sobre o controle do carvão e do aço, a ideia de autoridades supranacionais poderia ser um meio de prevenir novos conflitos.

De outro lado, observa Lewandowski[6] que o desenvolvimento da noção de supranacionalidade deveu-se muito às decisões dos órgãos jurisdicionais europeus e ao Tribunal de Luxemburgo sobre as regras comunitárias. Para o referido autor, a supranacionalidade tem a ver com uma arquitetura institucional entre Estados da Europa, cujo relacionamento seria viabilizado através de organismos comunitários, aos quais foram atribuídas competências para o cumprimento de objetivos da comunidade. E explica que esse "relacionamento caracteriza-se pela submissão dos Estados aos comandos que emanam desses órgãos, situados fora e acima deles, sempre que resultantes do exercício das competências que lhes foram atribuídas".

Portanto, a insistência em utilizar teses neofuncionalistas[7] para analisar o MERCOSUL acarretaria em uma dissonância entre uma reflexão científica que, apesar de rigorosamente formulada e amplamente difundida, descreve

4 COSTA, Rogério Santos da. "O MERCOSUL e a integração da América do Sul". In: CEPIK, Marco (Ed.). *América do Sul: Economia & Política da Integração Regional*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008, p. 38.

5 RUIZ, José Briceño. "El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional". *Densidades*. 2012, n° 9, p. 252.

6 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, Regionalização e Soberania.* São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 264.

7 Por exemplo, Malamud e Schmitter ressaltam que a abordagem neofuncionalista é a que melhor explicaria o MERCOSUL. Igualmente sublinham a importância dos atores não-estatais das organizações regionais envolvidas, associações de classe e movimentos sociais para a dinâmica viabilizar a integração. Contudo, explicam:"Member states, however, remain important actors in the process. They set the terms of the initial agreement, but they do not exclusively determine the direction and extent of subsequent change. Rather, regional bureaucrats in league with a shifting set of self-organized interests and passions seek to exploit the inevitable "spill-overs" and "unintended consequences" that occur when states agree to assign some degree of supranational responsibility for accomplishing a limited task and then discover that satisfying that function has external effects upon other of their interdependent activities. According to this theory, regional integration is an intrinsically sporadic and conflictual process, but one in which, under conditions of democracy and pluralistic representation, national governments will find themselves increasingly entangled in regional pressures and end up resolving their conflicts by conceding a wider scope and devolving more authority to the regional organizations they have created". MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C. Op. cit, p. 5.

uma realidade complexa diversa. Ou seja, inobstante a ampla aceitação e sustentação das bem concatenadas ideias neofuncionalistas, a realidade contextual sobre a qual foram pensadas tais formulações teóricas seria distinta daquela vivenciada no Cone Sul. Aliás, bem recorda Candeas[8] que os expoentes do neofuncionalismo, como Haas, Schmitter, Nye e Keohane, quando sublinharam os interesses transnacionais e o papel das elites e das burocracias, o faziam com base na experiência europeia.

Então, as análises que afirmam que no MERCOSUL estariam ausentes instituições regionais supranacionais e condições de oferta e demanda relacionadas à interdependência econômica[9], e que asseveram que tais fatores seriam essenciais para propiciar o fenômeno do *spill over*, consequentemente, apresentar-se-iam tais reflexões deslocadas e inadequadas para melhor descrever o processo integracionista verificado no MERCOSUL.

Aliás, a ideia de *spill over* faz sentido e buscou atender interesses relacionados, maiormente, ao panorama histórico e à realidade política e integracionista europeia. Ademais, a integração iniciada na Comunidade Europeia, conduzida por Jean Monnet e Robert Schumann, considerava fundamental dar início a uma cooperação em determinado setor estratégico, a qual, tenderia a espalhar-se para outros setores, demandando, posteriormente, meios e intervenções para a sua disciplina e coordenação pelo campo político[10].

Então, importante relembrar que, sob a ótica neofuncionalista, os conflitos inerentes do processo de integração, aliado às condições democráticas que sustentam as representações e as exigências populares regionais, demandariam dos governos nacionais o aperfeiçoamento e o fortalecimento das instituições regionais criadas por eles, no intuito de atender àquelas demandas com as devidas e satisfatórias respostas. Desse modo, ainda através da percepção neofuncionalista, aquelas exigências iniciais em um setor específico seriam devidamente atendidas pelas organizações regionais competentes, propiciando, assim, um encadeamento dinâmico que se alastraria para outros setores[11].

Ademais, para Malamud, a integração do MERCOSUL seria protetora da soberania, ou seja, ali só os Estados teriam relevância, sendo, portanto, bem diversa do modelo europeu de *sovereignty-sharing*, onde atores transnacionais e instituições supranacionais impulsionariam um cenário de interdependência[12]. E numa previsão pessimista, complementa esse autor que, caso o intuito seja desenvolver e aprofundar a integração, as debilidades

8 CANDEAS, Alessandro. *Integração Brasil-Argentina*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010, p. 42.
9 MALAMUD, Andrés. The internal agenda of Mercosur: interdependence, leadership and institutionalization. JARAMILLO, Grace (Ed.). *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo*. Quito: FLACSO, 2008, p. 115-132.
10 CANDEAS, Alessandro, Op. cit., p. 42.
11 MALAMUD, Andrés. "Latin American Regionalism and EU Studies". *Journal of European Integration*. 2010, vol. 32, nº, 6, 2010, p. 644.
12 Ibid., p. 650.

das instituições mercosulinas atuais não poderiam persistir por muito tempo.

Sem embargo, a análise neofuncionalista sobre os conflitos, demandas e expectativas regionais, pressuporiam uma suposta homogeneidade das exigências e anseios dos cidadãos, movimentos sociais, grupos empresariais, entre outros, dos distintos países componentes de um bloco regional. Ou seja, tal pensamento partiria da premissa de que todos os potenciais anseios pudessem ter a mesma característica, essência e natureza, e que fossem passíveis de serem atendidos por políticas públicas comuns. Mais uma vez, é possível afirmar que um cenário dessa ordem seria plenamente condizente à Europa pós-guerra, porém, bem diverso da conjuntura sul-americana.

Ademais, ignorar-se-iam através da abordagem neofuncionalista as atrozes discrepâncias sociais e econômicas entre países profundamente assimétricos. Desse modo, a aplicação desse modelo teórico partiria da equalização de inexoráveis divergências de expectativas que permeiam a sociedade civil e outros grupos sociais interessados de países dotados de relevantes diferenças sócio-econômicas, como por exemplo, a Argentina e o Paraguai[13], e, como proposta, focaria na necessidade de serem incrementadas autoridades regionais com atributos supranacionais.

3. O CONTEXTO SUL-AMERICANO E O PROJETO MERCOSULINO

Quando da assinatura do Tratado de Assunção em 1991, o projeto de integração do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL foi concebido como um instrumento para uma melhor inserção internacional de países comercialmente menos competitivos. O ambiente econômico vivenciado por todos os países signatários do bloco sul-americano estava submetido a um cenário internacional de rápida transformação e concorrência, mudanças de paradigmas, e de formação e interconexões de espaços econômicos distintos.

A redemocratização[14] vivenciada pela Argentina e pelo Brasil, nos anos 1980, impulsionou uma política externa de superação de rivalidades históricas, e proporcionou aos governos dos Presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney a elaboração de um projeto conjunto de integração de unidades produtivas[15] dos respectivos países. Então, com a derrocada dos regimes militares nesses dois países, oportunizou-se a idealização da construção de

13 Conforme o relatório de desenvolvimento humano de 2019, elaborado e publicado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, as colocações de Argentina e Paraguai foram, respectivamente, 48º (IDH 0.0830) e 98º (IDH 0.724). Disponível em: <https://www.http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-index-ranking>

14 Sobre a relevância dos esforços empreendidos pelos governos argentino e brasileiro para que fosse viabilizado o MERCOSUL, Diogo de Figueiredo Moreira Neto explica que, em virtude do ambiente de reabertura política que era vivenciado no Brasil e Argentina, "depois que se livraram dos respectivos regimes autocráticos, se sentiram estimulados para dilatar seus esforços econômicos e firmaram um protocolo de objetivos limitados até o ano 2000 (Alfonsín-Sarney) que, mesmo sem mencionar um mercado comum, é tido como base do Tratado de Assunção, que não teria amadurecido tão rapidamente sem essa iniciativa". MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. "MERCOSUL – minilateralismo e metaconstitucionalismo". *Revista de Informação Legislativa*. 1995, vol. 32, nº 128, p. 215.

15 CANDEAS, Alessandro. Op. cit., p. 221.

uma região de cooperação, mesmo que, nesse espaço de interação, fossem ausentes as condições de interdependência econômica[16].

Além do mais, a conjuntura econômico-social enfrentada por esses dois países nesse período, caracterizada por um esgotamento do modelo de desenvolvimento pautado em estratégias protecionistas[17], demandou alternativa inovadora à política externa. Essa referida reaproximação entre Brasil e Argentina pode ser entendida, de acordo com as lições de Raúl Bernal-Meza, como o princípio sustentador do MERCOSUL[18].

Logo, na esteira da criação de sucessivos blocos econômicos para uma eficaz inserção na economia mundial, em um contexto de pós-Guerra Fria e emergência da transnacionalização dos mercados, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, em 26 de março de 1991, firmaram o denominado Tratado de Assunção, criando o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL.

Ou seja, o Tratado de Assunção apenas formalizou as agendas político-econômicas dos respectivos governos que aderiram a esse novo bloco, explicitando, desse modo, o propósito de inserção internacional com vistas a um multilateralismo, tendo como premissa um ambiente de formação de uma nova Ordem Econômica Mundial, a qual foi gestada a partir da implosão das economias planificadas e da prevalência do modelo liberal de economia de mercado[19] ditado pelos países hegemônicos.

Ainda, conforme já mencionado, a redemocratização dos governos brasileiro e argentino foi um dos fatores que impulsionou o projeto do MERCOSUL. Entretanto, como os demais países-membros, Uruguai e Paraguai, igualmente, tinham recentemente superado regimes políticos autoritários, naquele contexto era presente o entendimento dos respectivos governos de que o aprofundamento da integração regional almejada exigiria que valores democráticos estivessem garantidos. Destarte, através da Declaração Presidencial de Las Leñas, em 26 e 27 de junho de 1992, propugnou-se como condição indispensável à viabilidade do MERCOSUL a plena vigência de instituições democráticas. Pouco tempo depois, na Declaração Presidencial da Província de San Luis, em 25 de junho de 1996, tal compromisso democrático

16 SOARES DE LIMA, Maria Regina; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. "Integração Moderna". *OIKOS*. 2006, vol 5, n° 1, p. 8.

17 MALLMANN, Maria Izabel; MARQUES, Teresa Cristina Schneider. "Leituras do MERCOSUL: Diferentes percepções acerca do bloco". *Século XXI*. 2013, vol 4, n° 2, p. 76.

18 BERNAL-MEZA, Raúl. Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianzadel Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica. *IBERO-ONLINE.DE*. 2013, p. 5.

19 Em análise feita logo após a assinatura do Tratado de Assunção, Bresser-Pereira e Vera Thorstensen asseveraram que o bloco recém fundado deveria ser visto como um meio de ser efetivada uma estratégia de inserção internacional. Para esses autores, "uma opção é a manutenção da estratégia do multilateralismo, onde o Brasil não defende alianças especiais com nenhum outro grande parceiro ou bloco comercial e mantém sua política de diversificação das exportações por produtos e por países de destino". BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; THORSTENSEN, Vera. "Do MERCOSUL à Integração Americana". *Política Externa*. 1992, vol 1, n° 3, p. 123.

foi reafirmado[20].

Com esteio na visão política dominante àquela época, no sentido de que a democracia representativa liberal deveria ser assegurada para o regular e legítimo aprofundamento dos projetos integracionistas, asseverou-se com a assinatura do Protocolo de Ushuaia, em 24 de julho de 1998, a imprescindibilidade da plena vigência de instituições democráticas para a integração dos Estados-Partes do MERCOSUL. Consolidou-se, assim, uma cláusula democrática para o bloco.

Ademais, com o Protocolo de Ushuaia, previu-se consequências politicamente relevantes para o Estado membro que afrontasse a ordem democrática, podendo, inclusive, conforme previsão do artigo 5 do referido Protocolo, acarretar em "suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração, até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos".

Por fim, é importante ressaltar que o MERCOSUL, em sua essência, com base no Tratado de Assunção, e, posteriormente, explicitado no Protocolo de Ouro Preto, possui natureza intergovernamental. E assim sendo, lembra Vazquez[21], "tanto si se considera que los miembros que componen las instituciones representan a los Estados partes, como el hecho de que las decisiones se toman por consenso, manteniéndose el poder de veto de cada uno de ellos".

Para Lewandowski[22], no conceito de intergovernamentalismo estão presentes os seguintes aspectos relacionados à condução de um bloco regional: "a tomada de decisões ocorre por unanimidade ou por consenso, com a presença de todos os membros; depois, não há a criação de um direito autônomo e superior ao nacional". E de efeito, não haveria a vinculação imediata dos Estados membros, nem de seus respectivos cidadãos, às deliberações tomadas pelas instâncias regionais.

4. O INTERGONVERNAMETALISMO DO MERCOSUL E A INADEQUAÇÃO DE INSTITUIÇÕES SUPRANACIONAIS

Em que pese a crítica pela ausência de instituições supranacionais no Mercado Comum do Sul, tão clamada nos escritos apologistas das ideias neofuncionalistas, é de fundamental relevância recordar que, em todos os países membros do bloco sul-americano, há a prevalência do sistema presidencialista.

De modo que, no presidencialismo, irrogam-se a representação

20 Bressan vê que a causa política do referido compromisso democrático ter sido reafirmado está na tentativa de golpe de Estado por parte do General Lino Oviedo, em abril de 1996, no Paraguai. BRESSAN, Regiane Nitsch. "O desafio democrático para a integração latino-americana". *3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, 2011*,* São Paulo, p. 11.

21 VÁZQUEZ, Mariana. "Los escenarios de participación social en el MERCOSUR". JARAMILLO, Grace (Ed.). *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo*. Quito: FLACSO, 2008, p. 137-148.

22 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, Op. cit., p. 262.

do Estado e a administração do governo nacional na figura do Presidente da República, o qual é eleito para um termo fixo e pré-estabelecido. Assim, naturalmente, esse tipo de regime garantiria relativa estabilidade governamental e administrativa[23], em função, justamente, da menor responsabilidade e submissão política do Presidente em relação ao órgão legislativo, o que diversamente ocorre nos sistemas parlamentaristas europeus.

No sistema parlamentarista, os governos alçados ao poder estão propensos à queda abrupta pela perda de confiança da casa legislativa. De efeito, é natural que a estrutura de integração regional mais compatível a esse tipo de sistema político seja aquela em que atributos supranacionais sejam exponenciados.

Já no presidencialismo sul-americano, distintamente, a escolha direta do Presidente pelo povo o faz representante e responsável imediato dos anseios populares, cuja função exercida como chefe de Governo e de Estado perante o MERCOSUL, a princípio, seria melhor explicada através de uma abordagem intergovernamental[24].

Por outro lado, a corrente intergovernamentalista valorizaria o protagonismo do Estado no processo de integração regional, e sustentaria a manutenção dos atributos da soberania estatal nas interlocuções regionais. Logo, sob o viés intergovernamental, seria prioritária a atuação soberana do Estado em prol do interesse nacional, o qual atuaria, assim, em *issue areas*, substituindo-se, então, o processo acumulativo e gradual do *spill over*, tão valorizado nas proposições neofuncionalistas[25].

Assim, como bem observado por Miriam Gomes Saraiva[26], no intergovernamentalismo, também teriam voz os atores sociais relevantes, como aqueles detentores de poder econômico e político, contudo, as decisões mais fundamentais relacionadas à integração regional ficariam a encargo dos cálculos dos respectivos Estados membros e soberanos.

De outra banda, as nada desprezíveis distorções sócio-econômicas existentes entre as nações membros do bloco sul-americano obstaculizariam a cessão de parcelas da soberania estatal e a implementação de dinâmicas supranacionais na região.

Todavia, possui razão Peña[27] ao ressaltar as diversidades que

23 BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 339.

24 COSTA, Rogério Santos da. "O MERCOSUL e a integração da América do Sul". CEPIK, Marco (Ed.). *América do Sul: Economia & Política da Integração Regional*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008, p. 36.

25 CANDEAS, Alessandro, Op. cit., p. 42.

26 SARAIVA, Miriam Gomes. "Integração Regional na América do Sul: processos em aberto". *Análise de Conjuntura OPSA*. 2010, n° 7, p. 3.

27 Aliás, Peña não vê incompatibilidade entre a condição de nação soberana, as identidades próprias e o reconhecimento de uma emergente identidade regional, e a associação estratégico-regional para trabalhar de forma organizada e sistemática. E lembra que, também como ocorreu na integração europeia, "es en base a lo nacional que se pretende construir la región organizada. El punto de partida son concretos intereses nacionales y no una hipotética nacionalidad supranacional". PEÑA, Felix. "Reflexiones sobre el MERCOSUR y su futuro". In:

caracterizam cada país membro do MERCOSUL, de modo que, ao firmarem acordos e assumirem obrigações perante o Bloco, "é importante que cada país tenha uma estratégia de desenvolvimento e de inserção internacional elaborada em função das suas próprias características internas e dos objetivos valorizados pela respectiva sociedade".

Portanto, é possível afirmar que as análises que levam em conta o predomínio de uma visão eminentemente nacional no processo integracional sul-americano, por corolário, partem de postulados condizentes com o cenário regional, e não negam a interlocução entre projetos mercosulinos comuns com aqueles concebidos de acordo com os interesses especificamente nacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese a comparação da arquitetura institucional do MERCOSUL em relação àquela existente na União Europeia possa, dependendo da perspectiva adotada, denotar estar presente uma débil e ineficiente institucionalização no bloco sul-americano, a análise das estruturas vigentes nos dois modelos comporta várias óticas. Há muito Malamud[28] já tecia críticas à suposta irrelevância estrutural-institucional do MERCOSUL e à sua ausência de órgãos supranacionais.

No entanto, seguindo o argumento da lavra de Mallmann[29], é possível vislumbrar que a organização estrutural do Mercado Comum do Sul é dotada de maior flexibilidade e versatilidade de atuação em razão, justamente, de sua baixa institucionalização. E assim sendo, fatores internos de instabilidade política ou crises externas, tanto financeira como econômica, são, potencialmente, mais bem enfrentados pelo bloco, justamente, em vista de seu menor engessamento institucional, e, concomitantemente, maior discricionariedade de gerenciamento dos governos nacionais na tomada de medidas contingenciais.

Por isso, os impactos reais causados pelas possíveis flutuações dos preços dos produtos primários ou das taxas de juros incidentes sobre as dívidas públicas, pelas remessas de lucros aos países cêntricos e pelas retiradas de capital especulativo em períodos de incerteza, além de outros fatores de grave repercussão na economia real e na ordem social dos países sul-americanos, por conseguinte, exigiriam para a sua mitigação contundente e focalizada atuação governamental.

E considerando as relevantes assimetrias existentes entre os países do Cone Sul, é perceptível que os reflexos provenientes das instabilidades políticas e econômicas são diversos e específicos em cada país, demandando, portanto, estratégias governamentais nacionais específicas.

HUGENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (Eds.). *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL.* Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, p. 283.

28 MALAMUD, Andrés. *Regional Integration in Latin America: Comparative theories and institutions*. 2004. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/376>

29 MALLMANN, Maria Izabel; MARQUES, Teresa Cristina Schneider, Op. cit.

Desse modo, a autonomia de cada governo nacional para definir a sua política industrial, trabalhista, social, cambial, fiscal ou tributária, com vistas a um efetivo enfretamento à erosão do tecido social distintamente infligida em cada país membro, em tese, seria mais eficaz do que uma atuação via política comum regional e concebida por órgão supranacional.

Pois, as instituições e políticas de caráter supranacional, dificilmente, lograriam coerência nas suas medidas perante um cenário complexo e fragmentado, onde as crises econômicas e sociais, e seus desastrosos efeitos, são diversificadas entre os países atingidos.

Por outro lado, exemplos concretos observados em relação a crises sociais que assolam alguns países da União Europeia[30] demonstram que, em que pese o evidente esgarçamento do *welfare state* em algum desses países específicos, as medidas supranacionais tomadas são, na maior parte das vezes, de natureza monetária e focadas na austeridade fiscal, possuindo, assim, forte caráter recessivo, minando, consequentemente, a governabilidade[31] desses países atingidos.

Destarte, a ausência de órgãos supranacionais na vigente estrutura institucional do MERCOSUL, diferentemente do que ocorre no modelo de integração europeu, manteve e garantiu a seus países membros as prerrogativas relacionadas à soberania nacional e aspectos referentes a uma política nacional autônoma. No entanto, a observação de maior relevância é no sentido que, levando em conta a vulnerabilidade a que estão potencialmente acometidos todos os países do Bloco, o funcionamento do desenho institucional do MERCOSUL[32] apresenta-se, no mínimo, mais

30 Adverte Marco Aurélio Garcia sobre os problemas enfrentados atualmente pelo modelo de integração europeu: "O desequilíbrio entre soberania e supranacionalidade e as tendências hegemônicas que foram se desenvolvendo em seu interior, no entanto, ameaçam minar a União Europeia. O que se assiste é uma crescente e inquietante tendência a um nacionalismo estreito, fundado na xenofobia e no particularismo, com fortes componentes autoritários. Esses fenômenos não são alheios à crise econômica e as respostas ultraconservadoras que a maioria dos governos daquela região lhes deu, impondo políticas de austeridade que geraram dezenas de milhões de desempregados, compressão da renda dos trabalhadores e abandono das políticas de bem-estar, além do aprofundamento das assimetrias entre os países". (GARCIA, Marco Aurélio. "A política externa brasileira e a integração sul-americana". In: MARINGONI, Gilberto et al (Eds.). *Uma nova política externa - 2003-2013*. Tubarão: Copiart, 2014, p. 103).

31 No entender de José Eduardo Faria, "em termos conceituais, a noção de governabilidade tem sido associada à incapacidade de um governo ou de uma estrutura de poder formular e de tomar decisões no momento oportuno, sob a forma de programas econômicos, políticas públicas e planos administrativos, e de implementá-las de modo efetivo, em face de uma crescente sobrecarga de expectativas, de problemas institucionais, de clivagens políticas, de conflitos sociais e de demandas econômicas; nesse sentido, um sistema político se tornaria 'ingovernável' quando não conseguisse mais confirmar essas expectativas, filtrar, selecionar e dar uma resposta a essas demandas, solucionar esses problemas, neutralizar essas clivagens e dirimir esses conflitos de maneira eficaz e coerente". FARIA, José Eduardo. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 118-119.

32 Segundo o Embaixador José Botafogo Gonçalves, a tradicional postura do governo brasileiro em não apoiar propostas de ampliação e fortalecimento da estrutura institucional do MERCOSUL tem uma razão principal: "a motivação fundamental da resistência brasileira é uma preocupação muito justificada com os riscos de que o estabelecimento de estruturas independentes e supranacionais no MERCOSUL limite a liberdade de atuação do país mais forte

apropriado para fazer frente a tais instabilidades conjunturais.

Por conseguinte, com base nas lições de Garcia[33], verifica-se que as assimetrias econômicas existentes entre os países integrantes do MERCOSUL constituem um dos mais relevantes óbices ao avanço da integração regional almejada. E assim o sendo, não se mostrando tão úteis ao cenário sul-americano as reflexões integracionistas embebidas por contextos diversos, as proposições teóricas sobre o MERCOSUL são mais sustentáveis quando gestadas levando em conta as referidas distorções socioeconômicas vigentes, tanto em relação aos países membros entre si, quanto sob a ótica intranacional.

Nesse panorama, ainda seguindo as lições de Garcia[34], "longe de uma *fuîte en avant*, as soluções para essa dificuldade exigem pensar de forma original a especificidade da integração na América do Sul". E nessa linha, como ponto de partida, é possível estabelecer melhor um critério para identificar as categorias analíticas inservíveis a uma melhor descrição do funcionamento e dos aspectos circundantes da dinâmica do MERCOSUL.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

BERNAL-MEZA, Raúl. "Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorâmica". *IBERO-ONLINE.DE*. 2013. Disponível em: <https://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Ibero-Online/Ibero_Online_12.pdf>

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRESSAN, Regiane Nitsch. "O desafio democrático para a integração latino-americana". *3º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS* (2011, São Paulo). Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a38.pdf>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; THORSTENSEN, Vera. "Do MERCOSUL à Integração Americana". *Política Externa*. 1992, vol 1, n° 3, p. 122-145.

CANDEAS, Alessandro. *Integração Brasil-Argentina*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010.

COSTA, Rogério Santos da. "O MERCOSUL e a integração da América do Sul". In: CEPIK, Marco (ed.). *América do Sul: Economia & Política da Integração*

do bloco e o subordine a interesses e posições ditadas pelos países menores". GONÇALVES, José Botafogo. MERCOSUL após 2002: propostas a partir de um testemunho pessoal. In: HUGENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (Eds.). *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, p. 156). Contudo, Rogério Santos da Costa recorda também que essa flexibilidade institucional do MERCOSUL mostrou-se eficaz para enfrentar a grave crise econômica que assolou a Argentina, no início dos anos 2000, a qual foi possível ser mitigada em função da estrutura intergovernamental presente no Bloco (COSTA, Rogério Santos da, Op. cit., p. 36).

33 GARCIA, Marco Aurélio. A opção sul-americana. *Interesse Nacional*. 2008, p. 22-28.

34 Ibid., p. 24.

Regional. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008, p. 31-43.

FARIA, José Eduardo. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2004.

GARCIA, Marco Aurélio. A política externa brasileira e a integração sul-americana. MARINGONI, Gilberto et al (eds.) (2014). *Uma nova política externa - 2003-2013*. Tubarão: Copiart, 2014, p. 96-107.

GARCIA, Marco Aurélio. "A opção sul-americana". *Interesse Nacional*. 2008, nº 1, p. 22-28.

GONÇALVES, José Botafogo. "MERCOSUL após 2002: propostas a partir de um testemunho pessoal". In: HUGENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (eds.). *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, p. 147-162.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, Regionalização e Soberania.* São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

MALAMUD, Andrés. "Latin American Regionalism and EU Studies". *Journal of European Integration*. 2010, vol. 32, nº 6, p. 637-657.

MALAMUD, Andrés. "Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences". *EUI Working Paper* RSCAS. 2013. Disponível em: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26336/RSCAS_2013_20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C. "The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America". *IBEI Working Papers*. 2007/6. Disponível em: <https://eulacfoundation.org/en/system/files/The%20experience%20of%20European%20integration%20and%20the%20potential%20for%20integration%20in%20South%20America.pdf>

MALAMUD, Andrés. *Regional Integration in Latin America: Comparative theories and institutions*. 2004. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/376>

MALAMUD, Andrés. "The internal agenda of Mercosur: interdependence, leadership and institutionalization". In: JARAMILLO, Grace (ed.). *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo*. Quito: FLACSO, 2008, p. 115-132.

MALLMANN, Maria Izabel; MARQUES, Teresa Cristina Schneider. "Leituras do MERCOSUL: Diferentes percepções acerca do bloco". *Século XXI*. 2013, vol. 4, nº 2, p. 73-88.

MALLMANN, Maria Izabel. "Condições para a integração: qual é a contribuição do Brasil na América do Sul?" *Século XXI*. 2011, vol. 2, nº 2, p. 55-65.

MALLMANN, Maria Izabel. "Discurso e Política Externa Brasileira". In: *3º*

Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (2011, São Paulo). Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300020&lng=en&nrm=iso>

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. "MERCOSUL – minilateralismo e metaconstitucionalismo". *Revista de Informação Legislativa*. 1995, vol. 32, nº 128, p. 207-220.

RUIZ, Jose Briceño. "El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional". *Densidades*. 2012, nº 9, p. 229-252.

SARAIVA, Miriam Gomes. "Integração Regional na América do Sul: processos em aberto". *Análise de Conjuntura OPSA*. 2010, nº 7. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300028&script=sci_arttext>

SOARES DE LIMA, Maria Regina. "Avanços, impasses e desafios da integração". In: MARINGONI, Gilberto et al (Eds.). *Uma nova política externa - 2003-2013*. Tubarão: Copiart, 2014, p. 81-94.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. "Integração Moderna". *OIKOS*. 2006, vol. 5, nº 1, p. 1-15. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/112/79>

VÁZQUEZ, Mariana. "Los escenarios de participación social en el MERCOSUR". In: JARAMILLO, Grace (ed.). *Los nuevos enfoques de la integración*: *más allá del nuevo regionalismo*. Quito: FLACSO, 2008, p. 137-148.

VÁZQUEZ, Mariana. "Los dilemas de nuestra integración regional en un mundo en transición". *Revista Horizontes del Sur.* 2015, vol. 2, p. 128-139.

WOLF, Gabriel. "El MERCOSUR como un processo de construcción intersubjetivo orientado al desarrollo". *Densidades.* 2012, n° 9, p. 63-89.

The inadequacy of the eurocentric integrationists theories to analyse the MERCOSUL

Abstract: Each regional integration project has a very specific historical, political and economical support. The european integration experience is unique. Likewise is the MERCOSUR experience. The theoretical reflections gestated in the European Bloc ambience have limited worth to a south american integration project analysis. The eurocentric thesis that uphold the supranational importance of the regionals institutions, therefore with its sovereignty portion share among its countries-member, would not

be compatible with south american government sistem neither with its political context. Besides, the social and economical distortion existence among the Mercosur countries would demand specific and focal political instrument, proper contingency procedures taken by sovereignty states. The intergovernmental architechture and function of the MERCOSUR can be criticized, obviously, however, the use of eurocentric theoretical cathegories for its analysis demands certain prudence.

Keywords: MERCOSUR, European Union, supranationality, intergovernmentalism.

RESUMO BIOGRÁFICO

Renato Obikawa Kyosen é Professor de Direito Administrativo no Centro de Ensino Superior de Foz do Iguaçu (CESUFOZ), Especialista em Direito Administrativo pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (UNIBRASIL), Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Mestre em Integração Contemporânea da América Latina pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), e Delegado de Polícia Federal em Foz do Iguaçu, Brasil.