

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL FACULDADE DE
CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS**

NAMISI SILVA DE OLIVEIRA

**AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ARGENTINA NO ÂMBITO DO MERCOSUL:
POLÍTICA EXTERNA E INDICADORES ECONÔMICOS NOS GOVERNOS FHC E
LULA**

Porto Alegre
2018

NAMISI SILVA DE OLIVEIRA

**AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ARGENTINA NO ÂMBITO DO MERCOSUL:
POLÍTICA EXTERNA E INDICADORES ECONÔMICOS NOS GOVERNOS FHC E
LULA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Ferrari Filho

Porto Alegre

2018

CATALOGAÇÃO DA PUBLICAÇÃO

CIP - Catalogação na Publicação

Oliveira, Namisi Silva de
As relações entre Brasil e Argentina no âmbito do
MERCOSUL : política externa e indicadores econômicos
nos governos FHC e Lula / Namisi Silva de Oliveira. -
- 2018.
155 f.
Orientador: Fernando Ferrari Filho.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Integração regional. 2. Política externa. 3.
Argentina. 4. Brasil. 5. MERCOSUL. I. Ferrari Filho,
Fernando, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

NAMISI SILVA DE OLIVEIRA

**AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ARGENTINA NO ÂMBITO DO
MERCOSUL: POLÍTICA EXTERNA E INDICADORES
ECONÔMICOS NOS GOVERNOS FHC E LULA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 5 de outubro de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fernando Ferrari Filho – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva
UFRGS

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria
UFRGS

Profª. Dra. Ana Regina Falkembach
ESPM-SUL

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço ao Estado brasileiro pelo funcionamento da Universidade Pública, resultado de políticas públicas de cunho social. Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela oportunidade de crescimento e financiamento durante o período do mestrado.

Ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) e aos professores que contribuíram para que o meu conhecimento e entendimento sobre as Relações Internacionais atingissem novos patamares. Ao professor Fernando Ferrari Filho pela orientação na elaboração da presente dissertação; ao professor André Luiz Reis da Silva, que me acompanhou como orientador na especialização e manteve-se presente ao longo do mestrado, concedendo-me a oportunidade de realização do estágio de docência na cadeira de Política Externa Brasileira II.

Por fim, agradeço aos amigos e colegas presentes nessa jornada. Às colegas de pós-graduação que, em conjunto, trilharam o caminho comigo. Aos sempre tão presentes amigos irmãos, deste lado ou do outro do oceano, que acompanharam de perto as dores e as delícias vividas ao longo deste processo tão enriquecedor. Um upa especial para os amigos Lucas de Abreu Costa, Joana Alencastro, Rodrigo Azambuja e Lorenzo Squillante. Ao meu namorado, Marcus Garcia, pela clareza, companheirismo e presença em todos os momentos. E, por fim, agradeço à minha mãe pelo carinho, confiança e suporte de toda uma vida.

RESUMO

O presente trabalho busca analisar a forma como as relações econômicas e de política externa entre Brasil e Argentina afetaram o processo de integração regional no âmbito do MERCOSUL durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Neste trabalho, parte-se da hipótese principal de que as relações entre Brasil e Argentina moldam o comportamento do MERCOSUL, afetando os demais países-membros. Além da introdução e conclusões finais, o trabalho apresenta mais três capítulos. O segundo capítulo tem por objetivo analisar os termos conceituais de integração regional, a partir da visão clássica da teoria. O terceiro capítulo busca fazer uma retomada histórica sobre o processo de criação e manutenção do MERCOSUL. Nele, é abordada a origem da relação entre Brasil e Argentina por meio da revisão do surgimento das motivações integradoras entre os dois países, a partir do século XX. O quarto capítulo aborda as relações estabelecidas entre Brasil e Argentina durante as gestões de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. O quinto capítulo analisa alguns indicadores econômicos dos membros do bloco: PIB, Inflação e comércio intrarregional. Ao fim, apresentam-se as impressões obtidas a partir do que foi desenvolvido.

Palavras-chave: Integração regional. Política externa. Argentina. Brasil. MERCOSUL.

ABSTRACT

The present essay seeks to analyze in what way economic and foreign policy relations between Brazil and Argentina interfered in the MERCOSUR process of regional integration, during Fernando Henrique Cardoso's and Luiz Inácio Lula da Silva's administration. This essay parts from the principle that relations established between Brazil and Argentina shape the behavior of MERCOSUR, affecting its other member countries. Besides the introduction and final conclusions, the essay presents three more chapters. The second chapter aims to analyze the conceptual terms of regional integration, from the classical theory. The third chapter seeks to make a historical recovery on the process of creation and maintenance of MERCOSUR. It addresses the origin of the relationship between Brazil and Argentina, reviewing the emergence of their integrational motives, which began in the 20th century. The fourth chapter develops on the relations established between Brazil and Argentina during the administrations of Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva. The fifth chapter analyzes some of the member's economic indicators: GDP, Inflation and intraregional commerce. At the end, impressions and observations are presented by from what was developed.

Keywords: Regional integration. Foreign policy. Argentina. Brazil. MERCOSUR.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Relação entre Crescimento do PIB e Inflação na Argentina	129
Gráfico 2 – Relação entre Crescimento do PIB e Inflação no Brasil	130
Gráfico 3 – Relação entre Crescimento do PIB e Inflação no Paraguai	131
Gráfico 4 – Relação entre Crescimento do PIB e Inflação no Uruguai	132

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa Média de Crescimento do PIB	127
Tabela 2 – Taxa Média de Inflação	128
Tabela 3 – Comércio Brasil-Argentina (US\$)	136
Tabela 4 – Comércio Brasil-Paraguai (US\$)	137
Tabela 5 – Comércio Brasil-Uruguaí (US\$)	138
Tabela 6 – Comércio Argentina-Paraguai (US\$)	139
Tabela 7 – Comércio Argentina-Uruguaí (US\$)	140

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	SOBRE A TEORIA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL E O PENSAMENTO DA COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA (CEPAL): ASPECTOS TEÓRICOS	15
2.1	BREVE REVISÃO SOBRE AS TEORIAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	18
2.2	A CEPAL, O MERCADO COMUM E O REGIONALISMO ABERTO	35
3	BREVE REVISÃO HISTÓRICA DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL	46
3.1	1991-1997: O PERÍODO DE FORMAÇÃO DO MERCOSUL.....	52
3.2	1998-2002: A CRISE, OS CONFLITOS E A SUPERACÃO	61
3.3	2003-2007: A RETOMADA DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO.....	67
3.4	O MERCOSUL APÓS 2008	74
3.5	CONSIDERAÇÕES A SEREM FEITAS A PARTIR DA BIBLIOGRAFIA LEVANTADA	78
3.5.1	Assimetrias	79
3.5.2	A Institucionalidade do MERCOSUL	80
3.5.3	Novos Projetos de Integração Regional	85
4	AS RELAÇÕES BRASIL E ARGENTINA NO ÂMBITO DO MERCOSUL: OS GOVERNOS FHC E LULA DA SILVA	87
4.1	A GESTÃO FHC	90
4.2	A POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA.....	106
5	ANÁLISEECONÔMICA SOB AS ÓTICAS DO PIB, INFLAÇÃO E COMÉRCIO INTRARREGIONAL	121
5.1	PIB E INFLAÇÃO	122
5.2	COMÉRCIO INTRARREGIONAL	131
6	CONCLUSÕES FINAIS	141
	REFERÊNCIAS.....	149

1 INTRODUÇÃO

Ao tratar-se sobre o processo de integração regional da América do Sul, um importante ponto de partida é a formação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL. Fundada em 1948, a CEPAL será, ao longo da segunda metade do século XX, grande fomentadora de teorias e ideias de integração para a América Latina. Seu arcabouço teórico destina-se a entender as diferenças entre as economias centrais e periféricas, e, principalmente, a identificar as deficiências resultantes da interação econômica entre esses dois tipos de economia. A CEPAL possui extrema importância para os processos de integração regional na América do Sul e no Caribe. É a partir dela que surgem as primeiras propostas que consideram a importância de projetos de integração regional na busca de um desenvolvimento econômico, político e social para a região. Apesar da criação da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1948, é apenas durante a década de 1960, com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e com o Mercado Comum Centro Americano (MCCA), que as iniciativas de integração sugeridas no âmbito da CEPAL começam a tomar forma no cenário regional. É também a partir de uma insatisfação com o formato proposto pela ALALC que surge o Pacto Andino, primeiro bloco sul-americano a buscar soluções tangíveis para o processo de integração regional.

Na década de 1960, deu-se o início do que seria o processo de integração regional com as criações da ALALC e do MCCA. Pela primeira vez, eram dadas amostras tangíveis da capacidade de entendimento dos países latino-americanos em um plano econômico e comercial. Utilizando-se de normas para incrementar o comércio, harmonizando instrumentos e aperfeiçoando políticas comerciais, além de facilitar questões relativas ao transporte, a ALALC envolveu em grande parte questões relativas ao comércio exterior, além de questões regionais. Foi por meio dela que questões comerciais e econômicas começaram a ser discutidas e regulamentadas. Por meio da criação de um sistema multilateral de pagamento e crédito recíproco, tratado em 1965 no Acordo do México, e mais tarde de um novo acordo em Santo Domingo, a ALALC deu espaço à ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) em abril de 1980.

No cenário brasileiro, as relações entre Brasil e Argentina compõem boa parte do cenário político e econômico da América do Sul ao longo do século XX. Essa relação toma novo significado quando visitas presidenciais, efetuadas em 1980 e 1981, repuseram as relações entre o Brasil e a Argentina no quadro do entendimento político, desde que o acordo de compatibilização entre as hidrelétricas de Itaipu e Corpus pôs termo ao contencioso acerca

dos rios, em outubro de 1979. Mais uma vez, fatores políticos e também econômicos impediram que as negociações avançassem. Saraiva (2013) afirma que a perspectiva de uma parceria estratégica real entre os dois países será instalada apenas na segunda metade da década de 1980, passando por um período de relativa instabilidade, marcado por momentos de cooperação e desencontros.

Em 1986, os presidentes Raúl Alfonsín, da Argentina, e José Sarney, do Brasil, decidiram propor a integração econômica dos dois países em um mercado comum, aberto a outras nações da América do Sul. Esse objetivo foi confirmado em 29 de novembro de 1988 pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, por intermédio do qual os dois países comprometeram-se a formar um espaço econômico comum, no prazo de dez anos, o qual foi reduzido para cinco anos pelos presidentes Carlos Menem e Fernando Collor de Melo, ou seja, para consumação em 31 de dezembro de 1994, adaptando os objetivos do Tratado de 1988 às políticas de abertura econômica e de reforma alfandegária, de modo a acelerar o ritmo da liberação comercial nos dois países. Uruguai e Paraguai uniram-se, então, à Argentina e ao Brasil, quando da realização do Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, que determinou a constituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), mediante a automática eliminação dos gravames e demais restrições ao comércio e o estabelecimento de uma tarifa comum, tendo como prazo máximo o dia 31 de dezembro de 1994 (BANDEIRA, 2006). Inicialmente, o bloco foi considerado prioridade dentro da agenda externa brasileira durante a maior parte do governo de Fernando Henrique Cardoso. Brasil e Argentina estabeleceram uma aproximação bilateral importante na área de segurança, comprometendo-se, na questão nuclear, com os regimes internacionais vigentes, e estabelecendo entre si um mecanismo de cooperação que, junto com diversos passos de aproximação dados na área de defesa, foi fundamental na construção de medidas de confiança e fortalecimento do bloco. Saraiva (2013) argumenta que, no campo das ideias, as visões e expectativas sobre o desempenho do MERCOSUL foram diversas desde o seu princípio, sendo que muitas delas não foram realizadas ao longo de todo o seu processo. A autora considera o período de 1990 a 1999 como sendo o período de construção do bloco econômico-comercial e do reforço da consolidação do seu caráter democrático. Enquanto isso, o êxito da integração na dimensão comercial, não se viu refletido na área de articulação de políticas macroeconômicas. Os êxitos da integração comercial conviveram com questionamentos e desencontros no âmbito da parceria estratégica, como, por exemplo, na área de políticas externas, na qual ocorreram as divergências de agendas em fóruns multilaterais e na redução da densidade do diálogo político entre seus membros, principalmente Brasil e Argentina. Com a desvalorização do real, em

1999, e o desequilíbrio econômico que tal medida causou na economia argentina, iniciou-se o período de crise do bloco, o que danificou a relação bilateral entre Brasil e Argentina, atingindo o comércio, que vinha sendo o pilar da estabilidade do bloco econômico.

O período de crise foi importante para que o MERCOSUL pudesse tomar novos rumos e buscar uma nova definição no âmbito do processo de integração regional. Saindo de um bloco com caráter prioritariamente comercial, característico dos anos 1990, a partir de 2003 sua agenda experimentou reformulações e a dimensão política e a social passaram a ocupar um lugar central. Como argumentado por Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008), esse período de retomada do processo de integração acabou por coincidir com o cenário de renovação da política doméstica dos países da América do Sul, com a chegada do poder de governos mais alinhados com a esquerda. Os novos governos destacaram a importância da integração regional em suas políticas externas, mas com uma mudança de paradigma: aos poucos, a ideia de um MERCOSUL puramente comercial foi dando lugar a uma maior preocupação com a integração física e social, além da busca por uma maior institucionalização do bloco. No entanto, a suspensão do Paraguai do MERCOSUL em 2012 e a admissão da Venezuela como membro pleno logo depois provocaram comoção e surpresa, exemplificando a natureza em construção da integração regional (CERVO; LESSA, 2014).

Outro assunto de extrema importância no âmbito do MERCOSUL é a busca por um alinhamento econômico e monetário. É possível perceber tal dedicação nas diferentes iniciativas realizadas ao longo do seu funcionamento no MERCOSUL. Assim, é possível apresentar certo grau de evolução em questões relativas ao desenvolvimento do programa de desgravação tarifária, a definição e implementação da Tarifa Externa Comum (TEC), e a aprovação da estrutura institucional responsável pela coordenação do processo de integração. Ainda, merecem atenção duas questões desenvolvidas ao longo de seu funcionamento: a expansão das relações comerciais sub-região e intrabloco com a CAN e União Europeia (UE), além de certa mudança de atitude dos empresários da região, que passaram a incluir em suas agendas o mercado comum (ARESTIS *et al.*, 2003).

O processo de integração econômica da América do Sul apareceu como pressuposto imprescindível para que os países da região alcançassem níveis seguros de estabilização econômica por meio de crescimento econômico robusto e sustentável, inflação sob controle e equilíbrios fiscal e externo, consolidando as relações comerciais e financeiras entre os países. Além disso, problemas macroeconômicos enfrentados por boa parte dos Estados sul-americanos fizeram crer que, mesmo no longo prazo, seria difícil alcançar um mínimo de convergência em âmbito econômico e monetário. Seria necessário, no mínimo, um consenso

em termos de uma agenda econômica e política (ARESTIS *et al.*, 2003). No entanto, é importante pontuar que entre as diversas áreas elencadas como prioridades por estas novas iniciativas regionais, nota-se um avanço nos últimos tempos particularmente em dois aspectos: na cooperação financeira, com a criação de importantes instituições, tais como o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (2004), o Banco do Sul (2007) e o Sistema de Pagamentos em Moeda Local entre Brasil e Argentina (2008), e, principalmente, na integração física e energética da Região, com a forte participação do governo brasileiro e mais particularmente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento de grandes obras de infraestrutura na América do Sul (ARAUJO; FERRARI FILHO, 2015).

Dessa forma, entende-se que para uma melhor compreensão do processo de integração regional sul-americano, faz-se necessário um melhor entendimento sobre o MERCOSUL e sobre o relacionamento estabelecido entre dois dos seus países-membros mais importantes: Brasil e Argentina. É na crença de seus potenciais econômicos e comerciais, e na reconhecida influência política e estratégica na região que a parceria toma forma, buscando maior desenvolvimento e projeção no cenário regional e internacional. A criação do bloco, em um momento de retomada da democracia no cenário sul-americano, demonstrou um esforço real na busca de um reatamento das relações entre esses dois países. Ao mesmo tempo, foi acreditando em tal comprometimento que Uruguai e Paraguai uniram-se aos dois países, formando o MERCOSUL. Com o tempo, as mudanças causadas pelos períodos de crise e de novas lideranças demonstraram claramente que muitas questões relativas ao processo de integração e às relações entre os países sul-americanos ainda se encontravam em aberto. É considerando essa problemática como pano de fundo que o objetivo central desta dissertação é o de responder a seguinte pergunta: **“Como as relações de política externa e econômica estabelecidas entre Brasil e Argentina, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, impactaram o processo de integração regional do MERCOSUL e seus países-membros?”** Neste trabalho, parte-se da hipótese principal de que as relações entre Brasil e Argentina moldam o comportamento do MERCOSUL, afetando seus demais países-membros.

Como objetivos específicos, pretende-se:

- a) compreender de que forma as performances econômicas brasileira e argentina afeta os demais integrantes do MERCOSUL e o processo de integração regional;
- b) analisar de que forma as decisões de política externa traçadas por Brasil e

Argentina afetam os demais membros do bloco e o processo de integração regional; e

- c) procurar compreender como as referidas performances econômicas e as decisões de política externa tomadas interferem em perspectivas futuras de articulação e fortalecimento do MERCOSUL.

A metodologia para a realização deste trabalho baseou-se na elaboração de uma pesquisa histórica em profundidade de acompanhamento do processo de integração do MERCOSUL. Utilizou-se uma literatura com embasamento teórico da integração regional e do regionalismo. A lógica da integração regional aparece como incentivo à competição e concorrência internacional, buscando alçar a América do Sul para um novo patamar de desenvolvimento. A partir de tal embasamento teórico, busca-se compreender como Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai aproveitaram-se de tal momento para criar o MERCOSUL.

Para desenvolver esta dissertação, foram utilizados diferentes meios de pesquisa. Além de levantamento bibliográfico, foram utilizadas diferentes fontes para o levantamento dos dados econômicos e de política externa. Para os dados econômicos, utilizaram-se em especial o banco de dados fornecido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco de dados estatísticos de comércio internacional da ONU (UN Comtrade). Por meio deles, foram levantados os dados de crescimento do PIB, inflação e comércio intrarregional da Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. Para o levantamento bibliográfico, o banco de dados do Ministério das Relações Exteriores (MRE), Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e Fundação Getúlio Vargas (FGV) apresentam-se como grandes fontes para análise de dados de política externa.

Além da introdução e das conclusões finais, esta dissertação conta com quatro capítulos, a saber:

O segundo capítulo tem por objetivo analisar os termos conceituais de integração regional, a partir da visão clássica da teoria. Faz-se necessário contextualizar o conceito, as motivações e a tipologia da integração regional discutindo-se os principais limitantes e conflitos derivados do processo. Aqui, o principal objetivo é entender os fatores que influenciam a integração regional e que fazem desse processo uma união política de crescimento ou de desenvolvimento econômico. Tal análise deve servir de base para tipificar e discutir, mais adiante, o processo de integração sul-americano.

O terceiro capítulo busca fazer uma retomada histórica sobre o processo de criação e

manutenção do MERCOSUL, onde é abordada a origem da relação entre Brasil e Argentina por meio de uma revisão do surgimento das motivações integradoras entre os dois países, a partir do século XX. Este capítulo concentra-se nos movimentos de aproximação ocasionados a partir da década de 1980, acompanhando as realizações feitas no âmbito do MERCOSUL até o presente momento. Pretende-se compreender de que forma fatores relativos à conjuntura econômica mundial e interna dos dois países exerceram influência sobre o processo de integração que resultou no MERCOSUL.

O quarto capítulo aborda as relações estabelecidas entre Brasil e Argentina durante as gestões de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva. Considerando a relação entre Brasil e Argentina como eixo central para a articulação do MERCOSUL na esfera regional e mundial, o capítulo aborda a dinâmica estabelecida entre os dois países durante o período de 1995 a 2010. Acredita-se que tal período compreende a grande essência do processo de integração do MERCOSUL. Ademais, o distanciamento histórico permite que se olhe com maior clareza aos dados apresentados.

O quinto capítulo analisa alguns indicadores econômicos e de política externa da região. Os indicadores econômicos considerados são os seguintes: crescimento do PIB, inflação e Fluxo do Comércio Intrabloco. Objetiva-se, por meio desses dados, verificar em que pontos Argentina e Brasil convergem ou divergem suas políticas econômicas, corroborando (ou não) para o processo de integração regional. Os mesmo índices são analisados nos países-membros originais do MERCOSUL, Uruguai e Paraguai, mantendo-se, no entanto, atenção especial às interações entre Brasil e Argentina. O período histórico escolhido para realizar tais análises refere-se às gestões dos ex-presidentes brasileiros Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva (1995-2010).

2 SOBRE A TEORIA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL E O PENSAMENTO DA COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA (CEPAL): ASPECTOS TEÓRICOS

O presente capítulo tem como objetivo fazer uma breve análise das diferentes teorias sobre a integração regional. Para tanto, o capítulo foi dividido em duas seções. Na primeira, trata-se de algumas das principais correntes teóricas que abordam a teoria da integração regional e seus diversos pontos de vista com relação aos seus processos. Na segunda, faz-se uma revisão sobre o pensamento da CEPAL mantendo atenção aos assuntos relativos à integração regional e à formação de um Mercado Comum latino-americano. Por meio dessa análise, pretende-se obter um maior embasamento teórico sobre o processo de integração do MERCOSUL e sobre as decisões subsequentemente tomadas para a continuidade do processo.

Na primeira parte, foi considerada a importância do trabalho de Bela Balassa como norteador para a pesquisa e avaliação do processo de integração regional econômica. Seu livro, *Teoria da Integração Econômica*, escrito em 1961, aparece como referência recorrente nos trabalhos que discutem o processo de integração latino-americano. Sua abordagem sobre os diferentes níveis de integração econômica ainda é utilizada como base para definir os diferentes movimentos iniciados na América Latina a partir da década de 1960. Dessa forma, considera-se ser relevante abordar alguns dos ensinamentos de Balassa referentes aos diferentes níveis de integração econômica, bem como algumas de suas observações sobre os movimentos iniciais de articulação no cenário latino-americano.

Em seu livro, além de estabelecer os níveis de integração econômica, Balassa aborda assuntos que irão fazer parte das decisões a serem tomadas para o estabelecimento da integração. Entre os assuntos que mais chamam a atenção, e que são considerados mais pertinentes para este trabalho, estão os seguintes: a coordenação de políticas de desenvolvimento; a preocupação com o movimento de recursos empresariais; o movimento da mão de obra em um cenário inter-regional; a possibilidade de obstáculos sociológicos e psicológicos para o processo de integração; a proposta de uma coordenação dos orçamentos militares e, por fim, a constante preocupação em proporcionar um cenário de bem-estar econômico.

Como complemento à visão estabelecida por Balassa (1961), é apresentado o trabalho de Baumann, Canuto e Gonçalves (2004) que propõe um modelo muito próximo àquele pensado por Balassa na década de 1960. Nele, são apresentados níveis e classificações complementares às aquelas estabelecidas anteriormente, contribuindo para melhor definir os diferentes processos de integração regional ocorridos desde então.

Como contraponto, em 1969, Nye escreveu um artigo no qual estabelece conceitos e formas de medição para o processo de integração regional. O autor apresenta a dificuldade existente em relacionar conceitos de diferentes autores entre si, além de acusar a falta de interação entre os teóricos de integração. Em outros casos, em que os teóricos realmente confrontaram teorias, divergências de conceitos fizeram com que disputas se tornassem desnecessariamente difíceis de resolver. Ainda, outro importante problema apresentado fala sobre a comparação de processos regionais de integração. A existência de tais problemas indica a necessidade de um maior estudo das bases estatísticas sobre as quais se baseiam diversas teorias de integração.

Nye surge como contraponto à visão de uma integração regional de viés exclusivamente econômico, ampliando o processo de integração regional para outras possibilidades como a integração política e social. A partir dessas três divisões, o autor organiza uma série de subdivisões, no intuito de fornecer maior detalhamento no processo de pesquisa sobre a integração regional. Também demonstra uma visão crítica ao trabalho de Balassa, considerando o seu modelo incompleto para o cientista político interessado em pesquisar o assunto.

Finalmente, em 2001, Gilpin formula um artigo no qual revisa a produção de trabalhos relacionados aos processos de integração regional. O autor acredita que o movimento em direção ao regionalismo econômico, ou os acordos comerciais regionais (Regional Trade Agreements – RTAs) acelerados na década de 1980, produziu um impacto significativo no formato da economia mundial. Na virada do século, um novo regionalismo aparece apresentando um âmbito mais global, além de envolver não somente o comércio, como também as áreas de finanças e investimento externo direto. De acordo com o autor, na Europa ocidental e em outras regiões, o comércio torna-se cada vez mais regionalizado, causando preocupações no sentido de que a economia internacional estaria direcionando-se para a formação de blocos econômicos regionais.

Anteriormente, iniciativas em direção ao desenvolvimento regional de áreas de livre comércio eram seguidas por novas rodadas de negociações de comércio multilateral, no

âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e, posteriormente, da Organização Mundial do Comércio (OMC). Na medida em que cada vez mais países em desenvolvimento liberalizavam suas economias, no intuito de alcançar maior eficiência e abandonar a industrialização por substituição de importações, em favor de uma maior ênfase ao crescimento direcionado pelas exportações (*export-led*), também começaram a perceber as vantagens das iniciativas regionais que iriam promover economias de escala para suas indústrias, realizando um contrapeso à regionalização europeia e norte-americana.

Gilpin (2001) afirma que, apesar de o regionalismo econômico ter se tornado um fenômeno universal, o mesmo assumiu diferentes formas. Além da diferença nos objetivos políticos e econômicos, acordos regionais variam em sua forma institucional. A diversidade nos acordos regionais faz com que seja impossível explicar o regionalismo a partir de amplas generalizações e teorias abrangentes. No entanto, é importante apresentar uma síntese e crítica das principais tentativas de economistas e cientistas políticos de desenvolver teorias ou explicações ao regionalismo econômico e político.

Na segunda parte do capítulo, encontra-se uma breve revisão sobre o pensamento da CEPAL. A CEPAL desenvolveu-se como uma escola de pensamento especializada no exame das tendências econômicas e sociais, de médio e longo prazo, dos países latino-americanos. Comprometeu-se em buscar soluções regionais para teorias criadas fora do contexto da região, tornando-se referência indispensável quando se fala em América Latina. Ao reconsiderar a estratégia de crescimento para a região, a CEPAL novamente se estabelece como força motora e estímulo para as diferentes iniciativas econômicas apresentadas no cenário sul-americano.

Criada em 1948, a organização possui importância decisiva nos processos de integração da região. É devido aos esforços realizados no âmbito da CEPAL que irão se desenvolver a Organização de Estudos Centro-Americanos (Odeca), em 1960; a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), os quais, com exceção das Guianas e do Panamá, incluiriam, no decorrer de poucos anos, todos os países da massa continental latino-americana (BIEBER, 1994).

Aqui foi dada prioridade aos assuntos referentes aos processos de integração econômica para a América Latina, da visão cepalina de Mercado Comum ao chamado regionalismo aberto. No entanto, é preciso deixar claro que o objetivo principal da CEPAL era referente à formulação de um diagnóstico dos problemas latino-americanos, propondo políticas industriais ativas para modificar a natureza da inserção desses na divisão internacional do trabalho.

De acordo com Poletto (2000), o trabalho teórico da CEPAL é fator decisivo na construção da identidade latino-americana. Sua interpretação do subdesenvolvimento regional foi a grande contribuição que a Cepal prestou ao continente latino-americano. Com seu trabalho intelectual, ela projetou-se internacionalmente e, em consequência, contribuiu para uma afirmação externa da América Latina ao tornar-se um símbolo do esforço da união de uma região lutando para escapar das adversidades do subdesenvolvimento. Ao mesmo tempo, como escola de pensamento que se tornou, a CEPAL congregou e formou grande parte dos cientistas sociais da América Latina.

2.1 BREVE REVISÃO SOBRE AS TEORIAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Inicialmente, Balassa (1961) afirma a necessidade de se diferenciar uma integração de uma cooperação, sendo a diferença entre os dois não só qualitativa como quantitativa. A cooperação inclui uma ação que tende a diminuir a discriminação, ao passo que o processo de integração econômica pressupõe a instalação de medidas que devem conduzir a supressão de algumas formas de discriminação. A integração econômica fica aqui definida como um processo, que implica medidas destinadas à abolição de discriminações entre unidades econômicas de diferentes Estados, e como uma situação, que pode corresponder à ausência de várias formas de discriminação entre economias internacionais.

A integração econômica definida por Balassa (1961) apresenta diferentes graus de integração. Nelas, estão as Zonas de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Econômica e Integração Econômica Total. Em uma Zona de Livre Comércio os direitos (e as restrições quantitativas) entre os países participantes são abolidos, mas cada país mantém as suas pautas próprias em relação aos países não membros; já o estabelecimento de uma União Aduaneira implica, além da supressão das discriminações no que se refere aos movimentos de mercadorias no interior da União, a igualização dos direitos em relação ao comércio com países não membros; em um Mercado Comum, atinge-se uma forma mais elevada de integração econômica, em que são abolidas não só as restrições comerciais, mas também as restrições aos movimentos de fatores produtivos; a União Econômica distingue-se de um Mercado Comum por associar a supressão de restrições aos movimentos de mercadorias e fatores com certo grau de harmonização das políticas econômicas nacionais, de forma a abolir as discriminações resultantes das disparidades existentes entre essas políticas; finalmente, a Integração Econômica total pressupõe a unificação das políticas monetárias, fiscais, sociais e anticíclicas, e exige o estabelecimento de uma autoridade supranacional cujas

decisões são obrigatórias para os Estados membros.

Uma das observações feitas a uma Zona de Livre Comércio é a de que ela se distingue de uma União Aduaneira pelo fato de a liberalização dos movimentos de mercadorias entre os países membros não ser acompanhada pelo estabelecimento de uma pauta única em relação a terceiros países. Além disso, no caso da Zona de Livre Comércio, a supressão das restrições ao comércio no interior da área não é acompanhada pelo estabelecimento de direitos e outras regulamentações uniformes aplicadas ao comércio com terceiros países, mantendo os países membros os seus direitos individuais e a liberdade de estabelecer e modificar suas políticas comerciais.

Segundo o autor, a existência de níveis diferentes de direitos aos países participantes não afetaria muito as conclusões no caso das Uniões Aduaneiras, mas influenciaria a estrutura de produção e de comércio de uma Zona de Livre Comércio. Além dos problemas dos desvios no comércio, produção e investimento, a formação de uma Zona de Livre Comércio também levanta a questão da coordenação de políticas comerciais. Já o estabelecimento de uma União Aduaneira significa a permanência dos compromissos no que se refere à abolição de direitos e outras formas de restrições comerciais, desaparecendo assim a incerteza associada a estas restrições, bem como às alterações das restrições. A incerteza causada pelas possíveis alterações nas políticas monetárias, fiscais e outras continua a existir na União enquanto não existir a coordenação das políticas econômicas.

Balassa (1961) argumenta que, do ponto de vista econômico, as Uniões Aduaneiras são superiores às Zonas de Livre Comércio já que desvios na produção, investimento e demais elevados custos de administração concentram-se na Zona de Livre Comércio. No entanto, outra diferença importante entre uma União Aduaneira e uma Zona de Livre Comércio é a de que qualquer processo utilizado para evitar desvios no comércio e na produção exigirá uma administração considerável, de maneira que se pode esperar que o custo adicional de administração acabe por exceder a economia de custo fiscal que resulta da supressão de barreiras aduaneiras no interior da área.

Uma União Aduaneira, ao abolir os direitos entre os países membros e mantê-los em relação a terceiros, pode conduzir a supressão de discriminações entre os bens produzidos internamente e os produzidos nos restantes países membros dando, ao mesmo tempo, origem a discriminações entre os bens produzidos pelos países participantes e por terceiros países. Dessa forma, os efeitos sobre o consumo resultantes de uma União podem ser positivos ou negativos, dependendo principalmente do volume de relações comerciais entre os países membros, da complementaridade e concorrência entre as economias participantes e da

incidência dos níveis de direitos. Ainda as considerações relativas à influência da proximidade e da dimensão da União no que respeita aos efeitos sobre a produção também têm aplicação no caso dos efeitos sobre o consumo.

Balassa (1961) pontua que, em níveis de eficiência mundial, é mais provável que a União Aduaneira tenha efeitos benéficos quanto mais competitiva for a estrutura das economias participantes; quanto maiores forem as diferenças no custo das mercadorias efetivamente produzidas antes do estabelecimento da União; quanto maior for a dimensão da União; quanto mais curtas forem as distâncias econômicas entre os países membros; quanto mais elevado for o nível dos direitos anteriores à União; e quanto maior for a intensidade das relações econômicas anteriores à União entre os países participantes. Dessa forma, a integração econômica pode ser encarada como uma fusão de mercados nacionais; em uma União Aduaneira, os mercados das mercadorias estão integrados; em um Mercado Comum, os mercados dos fatores produtivos estão também integrados. A fusão dos mercados nacionais em uma União Econômica é ainda mais fortalecida em virtude da coordenação das políticas monetárias e fiscais, entre outras.

A coordenação de políticas de desenvolvimento regional é defendida pelo autor. Dado que as economias nacionais de uma área integrada não podem ser consideradas como unidades separadas, os subsídios dados a algumas regiões afetarão também a distribuição dos recursos e o desenvolvimento de outros países membros e regiões. Além disso, pode-se conceber que o custo destes subsídios exceda os meios financeiros de um dado país. Também se torna necessário o financiamento comum, a fim de lutar contra problemas de natureza transitória. O custo da administração permanecerá relativamente baixo enquanto forem limitadas as funções transferidas para as organizações centrais. Todavia, em um nível mais elevado de integração, o funcionamento adequado da União implicará o estabelecimento do que o autor chama de “burocracia internacional” para tratar dos vários problemas econômicos, fiscais, monetários e sociais que se levantam no âmbito de uma União.

Outro assunto abordado por Balassa (1961) é a importância dos movimentos de recursos empresariais. O autor faz uma ressalva sobre as consideráveis diferenças na disponibilidade de serviços empresariais. A falta de maleabilidade social, as perspectivas culturais, a falta de disposição para enfrentar o risco, a ausência de educação no que respeita a questões de negócio são mencionadas como as principais causas de escassez de espírito empresarial. A migração de pessoas treinadas no campo técnico e profissional atenuaria esta escassez e tornaria possível obter os melhores resultados dos movimentos internacionais de capital. No entanto, as diferenças sociais, culturais e de linguagem também dificultam a

procura de trabalhadores estrangeiros. Em certos países, os preconceitos nacionais e raciais constituem um obstáculo à migração, tendo efeitos semelhantes às razões de natureza econômica, tais como a preocupação quanto à segurança de emprego e o receio de uma redução dos salários, no caso de uma migração em massa. Neste aspecto, os sindicatos surgem muitas vezes como uma força poderosa a opor-se à integração.

Contudo, argumenta-se que é discutível o quanto as determinações governamentais ou intergovernamentais poderão vencer os obstáculos sociológicos ou psicológicos à migração, em uma área integrada. O autor sugere que muitas vezes pode-se obter melhores resultados facilitando a migração individual, por meio dos serviços de informação e de colocação da mão de obra nos mercados, do que através de movimentos organizados de grupos. A razão provável é que, enquanto no primeiro caso a iniciativa é do emigrante, no segundo o movimento é originado pelo Governo. Questões como tendências de aglomeração, favorecendo disparidades regionais, devem ser consideradas e avaliadas com parcimônia.

Balassa (1961) diz que uma das principais finalidades consideradas da integração econômica é o aumento do bem-estar. Este objetivo pode também ser aplicado no caso do planejamento do desenvolvimento regional, se forem avaliadas as políticas alternativas com base na contribuição das mesmas para o aumento do bem-estar de uma economia ou de uma área integrada, no seu conjunto. O autor define bem-estar como “um rendimento real e uma componente de distribuição” (BALASSA, 1961, p. 308). Assim, não só o aumento do rendimento nacional *per capita*, mas também as disparidades inter-regionais terão de ser consideradas ao avaliarem-se os efeitos de diferentes políticas. Como no caso de países de níveis de rendimentos diferentes, pode-se argumentar que a utilidade marginal do rendimento será provavelmente maior nas regiões pobres do que nas ricas. Isto implica que as transferências de rendimentos de regiões desenvolvidas para regiões subdesenvolvidas podem ser consideradas benéficas, mesmo que os ganhos das últimas não excedam os prejuízos das primeiras.

Finalmente, se a defesa for considerada uma responsabilidade comum e se as despesas militares representarem uma parte importante do rendimento nacional, haverá necessidade de um acordo sobre a dimensão dos orçamentos militares dos países participantes de uma união, embora tal acordo não implique necessariamente a integração dos direitos nacionais. Do ponto de vista econômico, a coordenação dos orçamentos militares é desejável, a fim de evitar disparidades nos encargos da defesa. Balassa (1961) sugere que o custo de programas comuns ou coordenados numa área integrada pode ser financiado por meio de impostos e empréstimos. De acordo com os princípios das finanças públicas, parece desejável

o financiamento das despesas correntes por meio de impostos e o financiamento de investimentos por meio de empréstimos. Assim, as despesas militares e de administração seriam financiadas por meio de impostos, ao passo que a assistência a regiões subdesenvolvidas e o custo dos projetos de investimento realizados conjuntamente seriam financiados por meio da emissão de empréstimos.

Por meio da leitura de Balassa, é possível considerar que durante a década de 1980, Brasil e Argentina encontravam-se em um processo de cooperação no qual a ideia principal era a de diminuir a discriminação e preconceitos estabelecidos entre os dois países ao longo de suas existências. A integração econômica como um processo que visa à abolição de discriminações entre unidades econômicas viria em segundo plano, na formação do MERCOSUL.

A integração econômica definida por Balassa (1961) apresenta diferentes graus de integração. Nelas, estão as Zonas de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Econômica e Integração Econômica Total. No caso do MERCOSUL, houve o processo de Zona de Livre Comércio e União Aduaneira. Muito do que se discute atualmente é em que momento o MERCOSUL se encontra já que apresenta traços de União Aduaneira e Mercado Comum. Já a perspectiva de uma Integração Econômica Total parece distante, sem qualquer perspectiva de realização.

O estabelecimento de direitos e outras regulamentações uniformes aplicadas ao comércio com terceiros países, além de um alinhamento na pauta de discussões, contribuíram para o fortalecimento do bloco durante o período analisado, assim como o enfraqueceu em momentos de pouco diálogo e de atitudes unilaterais. Assim como previsto por Balassa, a incerteza causada pelas possíveis alterações nas políticas monetárias, fiscais e outras continuou a existir no MERCOSUL, já que o modelo de União Aduaneira prevê tais instabilidades, enquanto não existir a coordenação das políticas econômicas entre os países.

Já no que tange os níveis de eficiência mundial, o mercado automobilístico é um bom exemplo dos efeitos benéficos que a União Aduaneira trouxe ao MERCOSUL, tornando o seu mercado mais competitivo e bem estruturado no Brasil e na Argentina. Nesse caso, a integração econômica pode ser encarada como uma fusão de mercados nacionais bem sucedida em que o mercado da mercadoria está integrado, sendo que os mercadores dos fatores produtivos estão também integrados.

O autor também defende a coordenação de políticas de desenvolvimento regional. Dado que as economias nacionais de uma área integrada não podem ser consideradas como unidades separadas, os subsídios dados a algumas regiões afetarão também a distribuição dos

recursos e o desenvolvimento de outros países membros e regiões. É possível perceber um importante caminho sendo traçado nessa direção nos esforços de cooperação financeira, com a criação de importantes instituições, tais como o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (2004), o Banco do Sul (2007) e o Sistema de Pagamentos em Moeda Local entre Brasil e Argentina (2008), e, principalmente, na integração física e energética da Região, com a forte participação do governo brasileiro e mais particularmente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento de grandes obras de infraestrutura na América do Sul (ARAÚJO e FILHO, 2015).

Baumann, Canuto e Gonçalves (2004) alegam que o primeiro aspecto a ser considerado ao se falar de um processo de integração é a determinação de seu grau ou nível. Segundo os autores, o nível mais simples é a Área de Preferências Comerciais, que compreende a redução ou isenção de impostos de importação no comércio entre os países envolvidos, apenas para um grupo reduzido de produtos. Não há maiores implicações, além da facilitação de comércio setorialmente localizado; cada país mantém independência na sua política comercial em relação ao resto do mundo e, frequentemente, essas preferências ocorrem entre países sem proximidade geográfica.

A Área de Livre Comércio (ALC) é considerada como o nível seguinte, implicando concessões comerciais generalizadas, compreendendo a maior parte (ou totalidade) da pauta comercial entre os países envolvidos. Nesse nível, cada país preserva sua autonomia em definir a política comercial em relação ao resto do mundo, mas o grau de amplitude das concessões entre os países participantes demanda dois tipos de providências: a definição de “regras de origem”¹ e o alinhamento de taxas de câmbio dos países participantes.

A União Aduaneira possui, além dos benefícios estabelecidos pela ALC, barreiras externas comuns em relação aos países não membros, tais como a Tarifa Externa Comum. Nesse caso, os países comprometem-se a definir de forma conjunta sua política comercial externa, além de se apresentarem em negociações internacionais como uma única voz. Uma vez que o comércio livre é estabelecido entre os países da União, os choques externos são enfrentados com medidas de proteção definidas em conjunto, tornando-se necessário, de acordo com os autores, alinhar as políticas cambiais dos países participantes, além de promover a convergência de suas políticas fiscal e monetária para facilitar o alinhamento dos

¹ “Estabelecimento de critérios claros em relação ao percentual de valor adicionado em um dos países da ALC, de modo a caracterizar um determinado produto como produção nacional de um dos países, e assim qualificá-lo para as preferências tarifárias; ao mesmo tempo, isso evita a *triangulação* de produtos originários de terceiros países que são importados por um dos países da ALC e reexportados para outro, beneficiando-se das preferências negociadas”. (GONÇALVES *et al*, 2004, p. 106)

ciclos econômicos dos países participantes.

O Mercado Comum se estabelece como o estágio seguinte, sendo ele uma União Aduaneira acrescida de plena mobilidade de fatores de produção entre os países participantes, formando gradualmente um mercado único de fatores na região, e não mais em nível nacional. Para que essa ação seja possível, é preciso, além da coordenação das políticas cambial, fiscal e monetária, compatibilizar as legislações correlatas, como as normas trabalhistas, previdenciárias, regulação de capital, proteção aos investidores, regulação de concorrências e diversos outros assuntos pertinentes ao processo. Segundo os autores, até este nível seria possível integrar-se sem grandes exigências quanto à institucionalidade regional. O Mercado Comum, por implicar a coordenação de políticas internas e externas, demanda a existência de instituições supranacionais que permitam gerir esses diversos aspectos de forma homogênea nos diversos países.

O passo seguinte ao Mercado Comum é a União Aduaneira. Nesse nível, os países participantes abrem mão dos ganhos relacionados ao que os autores chamam de “senhoriagem” derivada da emissão de moeda nacional, e aceitam a livre circulação de moeda emitida por autoridade regional, além de possuir todas as características dos níveis anteriores. Nesse caso, as autoridades monetárias nacionais perdem sua função básica, a de executar políticas monetárias, sendo substituídas por um órgão emissor único para toda a região, além da política macroeconômica perder graus de liberdade e autonomia. Tal medida faz com que as economias participantes, diversas entre si, mantenham um forte grau de convergência em suas políticas fiscais, reduzindo a margem de manobra para lidar com situações de disparidade de desempenho ou de níveis de renda entre regiões da mesma área. Finalmente, uma vez consolidada a União Monetária e reconhecida a crescente perda de autonomia das autoridades nacionais na sua capacidade de gestão macroeconômica, uma vez que as políticas cambial e monetária passaram a ser função do órgão emissor regional, o último estágio de integração regional é a União Política, ou a decisão de fundir os Estados nacionais em um único Estado (novo).

Ainda, os autores ressaltam que a literatura mais recente sobre integração regional utiliza ainda outros termos de diferenciação entre níveis de acordos preferenciais. Eles são chamados de “integração rasa”, ou de acordos de “primeira geração”, e acordos de “gerações posteriores”. No primeiro, estão os processos cuja negociação compreende basicamente temas comerciais e aspectos diretamente relacionados. No segundo incluem, além de temas comerciais, outros aspectos como políticas de compras governamentais, regulação de concorrência, ambientais além de outros temas. A título de exemplificação, o MERCOSUL

seria um acordo de primeira integração/ integração rasa, enquanto o G-3² seria um acordo de gerações posteriores. Ainda, os autores afirmam não existir acordos de segunda, terceira, quarta gerações, sendo a distinção apenas entre primeira geração e gerações posteriores.

Por meio da visão de Baumann, Canuto e Gonçalves (2004), é possível considerar que o MERCOSUL encontra-se em um estágio intermediário entre a União Aduaneira e o Mercado Comum sendo que boa parte das definições dadas parecem ter acontecido em partes no processo de integração. Em certos setores, é possível perceber a mobilidade de fatores de produção entre os países participantes, e a busca pela formação de um mercado único de fatores na região, e não mais em nível nacional.

No entanto, no próximo capítulo, é possível acompanhar a dificuldade na coordenação de políticas cambial, fiscal e monetária, além da compatibilização de legislações correlatas, como as normas trabalhistas, previdenciárias, regulação de capital, proteção aos investidores, regulação de concorrências e diversos outros assuntos pertinentes ao processo. A presença de uma institucionalidade regional e o peso de sua supranacionalidade e autonomia são questões vitais para o andamento do processo de integração sul-americano.

A palavra integração, de acordo com Nye (1969), além de ser empregada sem precisão na linguagem comum, tende também a estar rodeada de um significado positivo trazendo um sentido valorativo à sua utilização analítica no campo acadêmico, impedindo a formulação de uma teoria clara. Assim, surgiram diferentes controvérsias sobre a relação da integração política e econômica, demonstrando uma deficiência na terminologia. O autor demonstra que um dos aspectos fundamentais na teoria da integração é a relação de um sentido de comunidade com a interdependência de uma conduta, tornando difícil investigar quando as partes encontram-se unidas em um mesmo conceito. Prossegue afirmando que o conceito de integração definido verbalmente como o que constitui partes em um todo ou o que cria interdependência, pode ser desmembrado em Integração Econômica (formação de uma economia transnacional), Integração Social (formação de uma sociedade transnacional) e Integração Política (formação de interdependência política transnacional). Esses conceitos podem então ser desmembrados em subtipos, associando-se cada um a uma medição clara. Tal enfoque permite compreender um ponto importante, mesmo que pareça paradoxal: a possibilidade de ter, ao mesmo tempo, sinais de integração e de desintegração.

Nye (1969) afirma que, à primeira vista, as categorias de Balassa (1961) parecem

² O G-3, ou Grupo de los Tres, foi o nome dado ao Tratado de Livre Comércio feito entre México, Colômbia e Venezuela entre 1995 e 2006. Para maiores informações, é possível acessar Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) da Organização dos Estados Americanos (OEA).

particularmente adequadas para serem utilizadas por cientistas políticos. As duas primeiras categorias, Zona de Livre Comércio e União Aduaneira, correspondem às categorias legais contidas no GATT, ao passo que o último artigo refere-se explicitamente a critérios de política institucional e, dessa maneira, relaciona a integração econômica com a integração política. Por outro lado, ao se utilizar essa ênfase, apresenta-se aos cientistas políticos uma série de problemas, entre os quais a possibilidade de equívocos na utilização de termos considerados populares. Ainda, o conceito de níveis tende ao emprego de etapas, cuja sequência pode ser confusa na prática.

Porém, mais importante do que estes inconvenientes, possíveis de serem superados, são outros pontos que restringem severamente o valor deste esquema para uma análise de política comparada. Em primeiro lugar, as categorias de Balassa (1961) apresentam pouca importância para economias planificadas, dificultando a comparação com o Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON) no leste europeu. Em segundo lugar, as categorias de Balassa (1961) não apresentam localização adequada para as categorias não comerciais de interdependência econômica entre nações, tal como serviços compartilhados.

Nye (1969) alega que, os cientistas políticos precisam de um índice melhor de integração econômica do que aquele construído por Balassa para realizarem uma análise política comparada. Dessa forma, seria mais útil conceituar dois tipos de integração econômica, associados individualmente a um modo específico de medição. A integração comercial (IEc) seria a proporção de exportações intra-regionais em relação às exportações totais da região. A integração de serviços (IEs) seria os gastos realizados em serviços administrativos conjuntamente (incluindo aqui a administração de esquemas de integração comercial) como uma porcentagem do Produto Nacional Bruto. De acordo com o autor, esses índices não só permitem uma margem mais ampla de comparação como também possuem a virtude de serem facilmente relacionados com o sistema político externo dentro do qual opera o sistema regional: IEc por cálculo e IEs por cálculo de proporção dos serviços comuns financiados desde o exterior da região.

No entanto, Nye (1969) admite que tais indicadores não são uma prova em si mesmos. Duas advertências são particularmente importantes. Uma maior integração mediante tais medidas não implica necessariamente um maior bem-estar, senão apenas uma maior interdependência. Em segundo lugar, os efeitos políticos de uma maior interdependência econômica irão depender de um número de outros fatores, como as percepções por parte das elites políticas, a assimetria da dependência e outras formas de dependência. O que estas medidas garantem é que se proporcione um indicador preciso de dois tipos de

interdependência econômica que podem ser comparados com outros efeitos que possam vir a ser mais interessantes ao pesquisador (bem-estar, segurança, comunidade, etc.).

Na integração social, Nye (1969) relembra a falta de consenso em creditar as transações econômicas como um bom índice de integração, já que as mesmas não medem diretamente o crescimento da comunidade ou o sentimento de obrigação, podendo estes ser colocados em segundo plano. Não somente o sentido de identidade comunitária pode ser colocado em segundo plano, como as transações podem não ser um bom indicador de comunidade e segurança.

Assim, Nye (1969) avança propondo o estabelecimento de uma distinção entre as categorias de integração social e política. Dessa forma, a integração social seria a criação de uma sociedade transnacional ou a abolição de impedimentos nacionais para a livre circulação das transações. Aqui, seria interessante a distinção entre a integração social da massa (ISm) e a integração social de grupos especiais ou de elite (ISe) no primeiro se utilizaria tipos de transações com conotação comunicativa (comércio, correio, chamadas telefônicas, etc.) e no segundo seriam levados em consideração dados sobre estudantes educados em universidades da região, viagens aéreas dentro da região, entre outros.

Um problema na operacionalização do conceito de integração social estaria no uso de índices de aceitação relativa (AR) versus indicadores baseados em magnitudes absolutas. O índice AR teria por intuito medir como as transações de dois países diferem daquelas estabelecidas com todos os países do mundo. Seu intuito seria o de separar os resultados de um comportamento preferencial dos meros efeitos do tamanho e prosperidade dos países. Nye (1969) aponta que, caso se considere que processos de integração conduzem a alguma condição final semelhante a um Estado-nação, com lealdades do tipo nacional, torna-se extremamente importante considerar esta medida relativa.

Dos três tipos de integração, Nye (1969) considera a integração política a mais ambígua e difícil para elaborar e definir índices satisfatórios. Um dos problemas recorrentes em relação ao conceito de integração política encontra-se na ambiguidade com relação à interação política e o sentimento de obrigação ou comunidade, elementos necessários para uma definição adequada. A partir disso, pode-se obter maior clareza distinguindo-se quatro tipos diferentes de integração política: a institucional (IP1), a interacional (IP2), a atitudinal (IP3) e o conceito de comunidade de segurança, estabelecido por Deutsch *et al* (1957) (IP4).

Na IP1, uma medição relativamente simples da fortaleza das instituições centrais seria o tamanho e crescimento dos recursos burocráticos decisivos de pressupostos e pessoal administrativo. No entanto, uma dificuldade estaria em diferenciar o crescimento no pessoal

como resultado de um crescimento na importância da organização ou de sua coerência interna, e não de considerações diplomáticas ou de desígnios políticos de uma grande potência.

Se os recursos podem constituir um indicador mais aproximado dos poderes, é sugerido realizar uma distinção entre duas subcategorias de integração institucional: a burocrática e a jurisdicional. A integração jurisdicional estaria composta de vários fatores como a supranacionalidade na adoção de decisões, o alcance dos poderes legais, a realização dos fins e a expansão da jurisdição. Ao grau de supranacionalidade, encontram-se diferentes níveis de decisões como aquelas realizadas aos órgãos administrativos; as tomadas por um segmento dos membros; as tomadas por representantes de todos os governos, sem veto; as tomadas por representantes dos governos, com veto em caso de apelação; e as decisões tomadas por unanimidade.

Um segundo componente da integração jurisdicional estaria no alcance destes poderes jurisdicionais tal como estão formulados nos tratados pertinentes e nos instrumentos legais. Tais avaliações podem demonstrar com juízo o desempenho em relação ao grau de realização, na prática, de poderes outorgados ou a existência de poderes de fato equivalentes. Ainda, seria interessante observar a expansão ou contração formais da jurisdição por decisões legais, novos tratados e protocolos ou acordos executivos obrigatórios. Logo, seria possível comparar uma escala de integração jurisdicional construída a partir destes quatro componentes com a integração burocrática institucional e com outras formas de integração.

Outro tipo de integração política é a que o autor caracteriza como “integração das políticas”, ou IP2. Aqui, não são tão importantes as instituições ou métodos utilizados para tomar decisões, e sim o grau em que um grupo de países atua como grupo ao tomar decisões relativas à política local ou estrangeira. O que se necessita saber para medir seria o alcance, a extensão e a proeminência de quantos setores relativos às políticas se tratam em comum. Este item apresenta uma série de dificuldades. As medidas seriam apenas uma aproximação do total de funções políticas do Estado já que funções importantes se encontrariam em escritórios diferentes dos ministérios, como as funções do Banco Central ou Ministério da Fazenda. Ainda, a diferença na listagem e funcionamento de ministérios entre os países da região traz uma série de dificuldades no momento de estudo e comparação.

Além disso, o problema da extensão se mostra importante. Aqui a questão não se refere ao tipo de decisão legal ou institucional, e sim a até que ponto o processo de encontrar decisões em um campo está sujeito à interação grupal, em contraste com a ação completamente independente. Assim, de acordo com Nye (1969), um simples índice

composto de integração de políticas seria resumido em: tempos de alcance, extensão média dos tempos de proeminência. Finalmente, seria importante considerar que o componente de política exterior pode ser separado e determinado com maior refinamento para aqueles interessados em formular perguntas relativas a até que grau a região em processo de integração atua como uma unidade nova na política interacional.

Na IP3, demonstram-se as preocupações geralmente associadas ao conceito de integração política quanto ao grau em que um grupo de pessoas não somente interage ou compartilha instituições, como também até que ponto se desenvolve um sentimento de identidade comum e obrigação mútua. Assim, enquanto é possível encontrar um forte argumento de que um sentimento de identidade regional que não é acompanhado por alguma reestruturação dos interesses relativos à política apenas dá como resultado uma integração aparente, seria útil apresentar uma escala separada para determinar o grau em que os diferentes níveis de integração atitudinal impactam o processo de integração regional como um todo.

Aqui, na IP3, é possível utilizar diferentes formas de medição, como entrevistar as elites, analisar conteúdos de jornais ou declarações de líderes, além da utilização de pesquisas de opinião pública. O autor ainda ressalta a necessidade em separar os índices de integração entre as elites e a população em geral. Como resultado, se este índice pudesse ser codificado de forma confiável, seria apresentada uma visão do comportamento em relação a atitudes comunitárias e seria possível caracterizar uma integração de tipo “comunal” em lugar de uma meramente “atitudinal”.

Na visão de Nye (1969), entre todas as formas em que a literatura tem utilizado o conceito de integração política, o conceito de IP4, ou expectativa confiável de relações não violentas, é considerado um dos mais intrigantes no ponto de vista de valor, como também um dos mais difíceis de se tornar operacional. A tentativa de determinar se os Estados planificam uma guerra entre si pode ser enganosa, e também é difícil colocá-la em uma escala que não seja apenas de presença ou ausência de conflitos. Os dados relativos à opinião pública, que demonstram opiniões amigáveis ou de confiança, não são considerados suficientes para condicionar ações internacionais. Mesmo que haja indícios de atitudes populares, as mesmas não indicam a ausência de hostilidade, e realizar planos militares de acordo com variáveis tão inconstantes exige rapidez e eficiência para que seja possível agir de acordo.

Nye traz uma nova maneira de pensar processos de integração regional, ao sugerir que existem sinais de integração e desintegração ao longo do processo. A ideia de se trabalhar em diferentes esferas de integração pode facilitar a identificação de pontos fortes e fracos

desde o início. As relações estabelecidas na esfera econômica, social e política do MERCOSUL variaram ao longo de seu histórico, alternando momentos de aproximação e afastamento. Tal visão pode contribuir em uma análise mais dedicada a compreender as diferentes nuances estabelecidas entre os países membros do bloco, em um esforço de política comparada em um sistema intrabloco.

Acompanhando o argumento inicial de Nye (1969), trinta anos depois, Gilpin (2001) realiza uma crítica ao afirmar que os estudos em integração regional mantêm-se um campo altamente empírico e pouco teórico. Em sua visão, economistas, geralmente, se interessam-se pelas consequências do bem-estar (*welfare*) de membros e não membros de acordos regionais, enquanto cientistas políticos preocupam-se mais com as diferentes formas de explicar o processo de integração política e econômica regional. As principais abordagens feitas por economistas, na tentativa de explicar processos de integração regional ou de Áreas de Livre Comércio, originam-se no neoinstitucionalismo e da nova economia política.

Na visão de Gilpin (2001), a abordagem neoinstitucionalista presume que instituições internacionais, inclusive as regionais, são estabelecidas para superar falhas mercadológicas, resolver problemas de coordenação e/ou eliminar outros obstáculos que surgem na cooperação econômica. Tais instituições criam incentivos para que os Estados cooperem e, por meio de uma variedade de mecanismos, facilitem tal cooperação. Apesar de o novo institucionalismo fornecer *insights* valiosos, ele desconsidera as razões políticas para os arranjos regionais. Já a nova economia política (*new political economy*) busca enfatizar seus estudos nos grupos políticos de interesse e nas consequências distributivas do regionalismo econômico; assume que tais arranjos de comércio regional, como uniões aduaneiras e acordos de livre comércio, possuem consequências significativas no processo de redistribuição tornando-se em muitos casos prejudiciais para não membros, ao mesmo tempo em que cria vencedores e perdedores entre os próprios membros da integração.

O autor argumenta que economistas frequentemente explicam a integração econômica como um resultado de esforços de interesses domésticos no intuito de redistribuir a renda nacional a seu favor. Tal abordagem fornece considerações importantes no processo de política doméstica da integração econômica. No entanto, falha em explicar os altos custos dos esforços europeus para alcançar a integração, por exemplo.

Gilpin (2001) apresenta a teoria marxista da integração econômica e política e pontua que ela fornece uma abordagem econômica alternativa para explicar a integração. De acordo com o economista belga Ernest Mandel (1970), o processo de integração econômica, em geral, é explicado pelos esforços das classes capitalistas transnacionais para incrementar a

escala de acumulação do capital. De acordo com esse ponto de vista, desenvolvimentos tecnológicos e competição internacional forçam a classe capitalista europeia a derrubar as limitadas fronteiras do capitalismo nacional, forjando uma economia regional que irá fortalecer a competitividade internacional do capitalismo europeu. Para esta visão, fica evidente que o determinismo econômico emite certas motivações políticas e estratégicas responsáveis pela integração econômica.

Gilpin (2001) afirma que as teorias econômicas não fornecem uma explicação satisfatória para a integração econômica. Para ele, essa falha acontece porque, normalmente, analistas econômicos supõem que decisões políticas foram tomadas para a criação de uma entidade econômica. Segundo essa concepção, a função dos economistas acaba sendo a de analisar as consequências desta decisão preocupando-se com poucos aspectos da integração econômica em si. Outro assunto teórico de grande interesse entre os economistas é a teoria da “*optimum currency area*” (OCA) – Área Monetária Ótima –, em que se especificam condições necessárias para o estabelecimento de uma moeda comum no âmbito regional econômico. Há também uma literatura que aborda a regionalização ótima (*optimum regionalization*) na economia mundial: nela a atenção é dada à comparação das consequências políticas e econômicas de um mundo contendo duas economias regionais com as consequências de um mundo com três ou mais regiões integradas.

Ainda, um importante corpo da literatura econômica lida com as consequências relativas ao bem-estar de não membros de tais acordos regionais, como uniões aduaneiras e áreas de livre-comércio. Os trabalhos de Jacob Viner (1955) são considerados um marco teórico sobre o assunto. De acordo com Gilpin (2001), antes da análise de Viner, a crença convencional da economia, baseada na teoria das vantagens comparativas, era a de que acordos regionais eram igualmente benéficos a membros e não membros, produzindo aproximadamente as mesmas consequências de um processo mundial de liberalização comercial.

Em outras palavras, acreditava-se que os ganhos econômicos, tanto para membros quanto não membros, eram similares àqueles produzidos pelo livre comércio, incluindo os benefícios da especialização, melhorias nos termos de troca, maior eficiência devido ao aumento da competição e incremento nos fluxos de fatores dentre os membros. Viner (1955), além de desafiar esta premissa otimista, analisou as implicações das uniões aduaneiras para não membros. As análises de Viner, consideradas pioneiras, foram alteradas e expandidas por pesquisas subsequentes. Mesmo assim, suas considerações sobre a indeterminação básica dos efeitos de bem-estar do regionalismo econômico mantêm válidas. Não é possível produzir

conclusões gerais devido aos diferentes e específicos aspectos de cada acordo regional.

Gilpin (2001) argumenta que cientistas políticos apresentam há muito tempo um interesse pela integração política e econômica, mantendo seu foco em soluções institucionais para os problemas de guerra e de instabilidade política internacional. No entanto, antes do movimento em busca da unidade europeia, ninguém havia tentado formular teorias gerais ou explicações para o processo de integração regional. É a partir do período pós-guerra que o pensamento daqueles interessados nos movimentos de integração é influenciado pelo federalismo, neofuncionalismo, neoinstitucionalismo, intergovernamentalismo e realismo.

Ao longo da história moderna, idealistas tentaram estabelecer esquemas para resolver os problemas da guerra por meio da construção de instituições federalistas nas quais partidos, de forma consciente e voluntária, renunciariam à sua autonomia política e aos seus direitos de soberania. O estabelecimento da Liga das Nações e, mais tarde, da Organização das Nações Unidas, é inspirado nessa crença. No entanto, apesar de seu apelo intelectual, Gilpin (2001) pontua que o federalismo nunca provou ser uma rota bem sucedida para a integração política, sendo seus sucessos atingidos em circunstâncias políticas incomuns. Historicamente, a integração política de entidades políticas independentes foi um resultado de conquistas militares ou uniões dinásticas, sendo que nenhum desses métodos levou necessariamente à criação de uma economia integrada.

Gilpin (2001) considera o neofuncionalismo como o mais importante esforço realizado por cientistas políticos para explicar a integração política em geral, e a integração política em particular. Nos trabalhos de David Mitrany (1966), funcionalista do pós-guerra e inspiração para os neofuncionalistas, é destacado que a economia, a tecnologia e outros desenvolvimentos tornaram a integração política do mundo possível e necessária. Para Mitrany, tornou-se assim imperativo a administração tecnocrática de uma, cada vez mais complexa, economia global e sistema social integrado. Mitrany (1966) acreditava que, em um mundo integrado, econômica e tecnologicamente, surgiriam muitos problemas técnicos complexos difíceis de serem resolvidos de forma efetiva em Estados que competissem individualmente. Dessa forma, a integração política do mundo resultaria de diferentes formas de cooperação internacional, além da econômica.

Os trabalhos de Mitrany inspiraram Ernst Haas (1966), que desenvolveu uma teoria neofuncionalista, aplicada às instituições internacionais e ao processo de integração europeia. Enquanto Mitrany (1966) enfatiza as ações deliberadas de líderes nacionais na criação de instituições internacionais, Haas teve seu foco estabelecido nos grupos de interesse doméstico e partidos políticos que promoviam seus próprios interesses econômicos. Gilpin (2001) aponta

que a ideia de que forças econômicas e tecnológicas estão levando o mundo em direção a uma maior integração política está no centro da teoria neofuncionalista. As forças que conduzem a integração política e econômica estão envolvidas no sistema econômico moderno e tendem a se reafirmar ao passo em que os estágios de integração avançam, encorajando maior comprometimento com o processo de integração. O neofuncionalismo concentra-se no processo de integração regional em si e, ao contrário da teoria econômica, não tenta avaliar explicitamente as consequências no bem-estar econômico da integração regional.

No entanto, a partir do momento em que se reconheceu que os pensamentos funcionalista e neofuncionalista mostravam-se inadequados para explicar os novos processos de integração regional, novas abordagens influenciaram os escritos de cientistas políticos interessados em tais processos. Entre elas, encontram-se o neofuncionalismo, o estudo de políticas domésticas e o intergovernamentalismo. No neoinstitucionalismo, busca-se enfatizar o papel das instituições ao solucionar problemas econômicos e outros. Aqui, o pensamento considera que instituições podem contribuir positivamente em situações nas quais o mercado falha, solucionando problemas de ação coletiva na integração política e econômica.

Gilpin (2001) aponta Robert Keohane (1991) como o mais proeminente estudioso do neoinstitucionalismo por enfatizar a necessidade de instituições internacionais lidarem com falhas no mercado, redução de custos (nacionais e transnacionais), além de outros problemas. Argumenta-se que instituições internacionais podem auxiliar Estados para que os mesmos resolvam problemas de ação coletiva, promovendo cooperação por meio da facilitação ou reciprocidade, além da possibilidade de conexão com diversas áreas problemáticas. Dessa forma, apesar da grande influência que tal pensamento estabeleceu sobre o desenvolvimento de estudos relativos às instituições regionais, o neoinstitucionalismo não forneceu uma teoria própria sobre o processo de integração política e econômica.

A abordagem mais significativa desenvolvida pelos cientistas políticos após o neofuncionalismo, de acordo com Gilpin (2001), foi o intergovernamentalismo liberal³. Essa linha de pensamento é derivada do neofuncionalismo, neoinstitucionalismo e outras vertentes mais recentes sobre a integração regional. Com o neofuncionalismo, compartilha-se a ênfase nos interesses econômicos como a principal força motora para a integração regional; já do neoinstitucionalismo, acentua-se a importância de instituições regionais como um meio necessário de facilitar e assegurar o processo de integração. No entanto, o mesmo difere das abordagens anteriores ao concentrar-se no papel central dos governos nacionais, na importância de interesses econômicos domésticos, e na barganha entre governos nacionais sobre questões distributivas e institucionais.

Finalmente, Gilpin (2001) aborda a teoria realista afirmando que, apesar de muitos realistas terem escrito sobre a integração regional, não se encontra uma teoria realista aceita pela maioria. O realismo supõe que um processo de integração econômico e político bem-sucedido precisa ser defendido por uma ou mais entidades políticas centrais que estarão dispostas a usar o seu poder e influência para promover o processo de integração. Dessa forma, a abordagem realista, para o regionalismo econômico, chama atenção para variados fatores que limitam um processo pacífico de integração. Estados, por exemplo, apresentam extrema dificuldade em comprometer sua segurança nacional em favor de ganhos econômicos em arranjos regionais. Ao mesmo tempo, concessões econômicas, necessárias para alcançar a integração regional, podem ser garantidas aos aliados em detrimento de possíveis adversários.

Dessa forma, mostra-se necessária a presença de um líder que tenha interesse e capacidade de promover arranjos regionais. Gilpin (2001) afirma que todo arranjo regional representa os esforços de cooperação de Estados individuais para promover objetivos nacionais e coletivos. Assim, a regionalização apresenta-se como um modo de ampliar preocupações e ambições, nacionais e coletivas, ao invés de tornar-se uma alternativa ao sistema internacional estadocêntrico.

O regionalismo econômico propagou-se pela vontade dos Estados-nação de se beneficiarem com a economia global, ao mesmo tempo em que buscam aumentar seus próprios ganhos relativos, protegendo-se contra ameaças externas de seu bem-estar econômico e segurança nacional. Tornou-se um componente importante na estratégia nacional de grandes potências, no intuito de fortalecer suas respectivas economias domésticas e sua competitividade internacional. A sua intenção é alcançar em nível regional o que já não é mais possível alcançar em nível nacional.

Gilpin (2001) reforça a dificuldade na formulação de uma teoria geral da integração regional. Para ele, a abordagem realista apresenta sérias limitações. Existem muitos fatores diferentes envolvidos nos movimentos regionais ao redor do mundo, e as diferenças entre os vários esforços regionais também são grandes. Uma teoria universal ou uma explicação de tão diverso e amplo fenômeno é, sem sombra de dúvidas, impossível de se formular. Uma abordagem eclética e razoável deve incluir uma série de fatores. Todo esforço regional inclui alguma motivação política. Apesar de interesses e pressões estabelecidas por grupos domésticos poderem moldar arranjos regionais, os mesmos são primariamente produzidos por interesses nacionais definidos por elites dirigentes dos estados envolvidos, além de outros fatores que também devem ser considerados como dilemas de segurança, a presença de novas lideranças regionais e o enfraquecimento de lideranças internacionais.

Dentre as colocações de Gilpin, chamam atenção aquelas relativas à necessidade de um líder capaz de promover arranjos regionais, caso dos presidentes brasileiros e argentinos, fortes praticantes da diplomacia presidencial. Ainda, ter de se pensar em teorias particulares sobre os processos de integração regional cria a necessidade de se pensar o processo de integração do MERCOSUL como um processo próprio, não tendo necessariamente o modelo europeu como molde ou diretriz para a compreensão de seu desenvolvimento.

2.2 A CEPAL, O MERCADO COMUM E O REGIONALISMO ABERTO

Fonseca (2000) argumenta que o pensamento econômico cepalino é normalmente lembrado como a maior expressão da heterodoxia latino-americana, sendo exemplo da criatividade crítica de seus economistas e de sua capacidade para romper com os padrões teóricos dominantes no Primeiro Mundo. Bielschowsky (2000) pondera que, metodologicamente, o historiador de um pensamento econômico essencialmente aplicado, como o da CEPAL, precisa destacar três dimensões na evolução de suas ideias: a) suas conexões com a história real; b) a lógica interna de sua evolução ao longo do tempo e; c) seu diálogo com a produção intelectual do resto do mundo. No caso da CEPAL, as duas primeiras dimensões têm muito maior importância na metodologia utilizada, considerando-se que o diálogo com a produção externa nem sempre foi intenso ao longo dos anos, tendo sido pouco relevante na determinação da lógica interna da Instituição.

Outra característica importante ressaltada é o fato de que a CEPAL nunca foi uma instituição acadêmica, pois seu público-alvo sempre foram os *policy-makers* da América Latina. A difícil tarefa de reunir as ideias de Prebisch e da Cepal aconteceu pela primeira vez em 1968, por Aníbal Pinto, na celebração do vigésimo aniversário da Instituição. Desde seu início, os trabalhos eram fortemente *policy-oriented*. A ação estatal em apoio ao processo de desenvolvimento aparece no pensamento cepalino como corolário natural do diagnóstico de problemas estruturais de produção, emprego e distribuição de renda nas condições específicas da periferia subdesenvolvida (BIELSCHOWSKY, 2000).

Foram os trabalhos de Raul Prebisch dos anos 1949/1950 que chegaram a conformar o único embasamento teórico-ideológico para justificar uma prática integracionista a nível regional. Seus trabalhos argumentavam sobre a deterioração dos termos de troca para os produtos primários, o processo de desintegração da América Latina em relação aos fluxos de comércio internacional, a decorrente necessidade que a região teria para forçar seu processo de industrialização, assim como a concomitante necessidade de estabelecer, mediante zonas

de livre comércio, mercados regionais ampliados (BIEBER, 1994).

Bielschowsky (2000) argumenta que na análise econômica cepalina, o estruturalismo é essencialmente um enfoque orientado pela busca de relações diacrônicas, históricas e comparativas, que se presta mais ao método “indutivo” que a uma “heurística positiva”. A partir desse foco resultam fundamentos essenciais para a construção teórica da análise histórica comparativa da Cepal: as estruturas subdesenvolvidas da periferia latino-americana condicionam – mais que determinam – comportamentos específicos, cujas trajetórias são “a priori” desconhecidas. Dessa forma, o enfoque histórico-estruturalista cepalino abriga um método de produção de conhecimento profundamente atento ao comportamento dos agentes sociais e da trajetória das instituições, buscando maior proximidade com um movimento indutivo do que os tradicionais enfoques abstratos e dedutivos.

A riqueza do método cepalino reside em uma interação, formulada originalmente por Prebisch, do método “indutivo” e da abstração teórica. A oposição entre “periferia” e “centro”, que desempenhou duplo papel analítico, ilustra este ponto. Primeiro, serviu para o argumento de que a referida estrutura determinava um padrão específico de inserção na economia mundial, da qual era “periferia”, produtora de bens e serviços com demanda internacional pouco dinâmica, importadora de bens e serviços com demanda doméstica em rápida expansão e absorvedora de padrões de consumo e tecnologias adequadas ao centro, porém frequentemente inadequadas à disponibilidade de recursos e ao nível de renda da periferia (BIELSCHOWSKY, 2000).

Em segundo, prestou-se à ideia de que a estrutura socioeconômica periférica determina um modo próprio de industrializar, introduzir progresso técnico e crescer, além de um modo próprio de absorver a força de trabalho e distribuir a renda. Suas características centrais, a saber, o processo de crescimento, de emprego e de distribuição de renda na periferia seriam distintos do que ocorre nos países centrais. As diferenças decorrem pelo fato de as economias periféricas possuírem uma estrutura pouco diversificada e tecnologicamente heterogênea, em contraste com o quadro encontrado nos países centrais. Neles, o aparelho produtivo é diversificado, apresenta produtividade homogênea ao longo de toda sua extensão e tem mecanismos para criar e difundir tecnologia e transmitir socialmente seus frutos, inexistentes na periferia (BIELSCHOWSKY, 2000).

Herz e Hoffman (2004) afirmam que, além do processo de substituição de importações, a integração regional também era apresentada como estratégia para a promoção do desenvolvimento econômico dos países latino-americanos. A CEPAL foi uma das primeiras instituições a pensar, e examinar, a possibilidade de um Mercado Comum do ponto

de vista do desenvolvimento econômico latino-americano. O Grupo de Trabalho do Mercado Regional, grupo designado para essa tarefa, empenhou-se em encontrar soluções adaptadas à realidade da época, quando as primeiras iniciativas e discussões sobre integração regional começaram a aparecer.

Já em seu início, o Mercado Comum é visto como resultado de uma política, e não de uma fórmula. O objetivo final almejado é a existência de uma fórmula completa de longo alcance em que bens e serviços, homens e capitais circulam livremente, sem entraves de qualquer natureza em um vasto Mercado Comum latino-americano. Tal objetivo final só poderá ser alcançado através de etapas nas quais, inicialmente, é preciso estabelecer metas parciais, mas realizáveis, fruto de uma política realista e proposital. Após uma etapa experimental, esperava-se que, ao final, o nível médio de tarifas alfandegárias entre os países latino-americanos seria substancialmente reduzido. O avanço adquirido tornaria possível uma nova negociação para decidir sobre como dar prosseguimento ao processo, agora em uma segunda etapa. O Mercado Comum é considerado pela CEPAL como um objetivo de longo prazo, que deve estar sempre presente nas políticas de desenvolvimento da região, mas que somente poderá ser alcançado em etapas, respeitando as especificidades e o grau de desenvolvimento de cada país (HAFFNER, 2002).

A crença estabelecida, à época, é a de que o Mercado Comum deveria dar iguais oportunidades de aceleração do desenvolvimento a todo e qualquer país latino-americano. Dessa forma, a redução de tarifas almejada não seria uniforme, mas seria estabelecida de acordo com grupos de países e categorias de produto. Por meio de um tratamento diferenciado, tais distinções obedeceriam à ideia fundamental de levar em conta os diferentes graus de desenvolvimento econômico dos países latino-americanos buscando uma igualdade de oportunidades em relação ao Mercado Comum.

A ideia do Mercado Comum ganha terreno na consciência latino-americana, apesar de compreender um posicionamento prudente. No entanto, é somente por meio da aplicação prática que se verá a verdadeira eficácia das fórmulas consideradas adequadas. Como afirma Haffner (2002), pode-se dizer que, inicialmente, as ideias sobre integração foram bem recebidas, mas que os obstáculos de caráter estrutural foram grandes, principalmente os de ordem política e conjuntural.

Desses receios, viria a conveniência de introduzir uma grande flexibilidade de procedimentos e de estabelecer, em caráter preventivo, cláusulas de escape ou de salvaguarda nessa etapa experimental. A Comissão admitia que as consequências que poderiam ser acarretadas pela súbita eliminação do protecionismo entre os países latino-americanos era

uma preocupação frequente. Contudo, tal como foi concebido, o Mercado Comum preocupava-se mais com as atividades que teriam de ser desenvolvidas, em resposta às exigências do crescimento econômico. O planejamento regional da industrialização, com distribuição estratégica das indústrias dinâmicas e o tratamento diferenciado dos países de menor desenvolvimento econômico relativo, daria condições para a superação regional da dependência e uma inserção internacional, na condição de espaço econômico e tecnológico desenvolvido (KOLING, 2000).

O futuro Mercado Comum, na visão cepalina, estava diretamente relacionado ao crescimento latino-americano. Apesar disso, a projeção de um crescimento vigoroso só poderia ser realizada com a intensificação do comércio recíproco que o Mercado Comum procuraria conseguir, existindo, assim, uma estreita interdependência entre o Mercado Comum e a aceleração do desenvolvimento econômico. É assim que, em se tratando de indústrias que ainda não existissem ou que estariam em grau incipiente de desenvolvimento, seria possível realizar, com relativa facilidade, a redução ou eliminação de tarifas aduaneiras, pressuposta pelo Mercado Comum. Por outro lado, nas indústrias existentes, deveria apresentar-se extrema cautela, tentando impedir ao máximo qualquer prejuízo ou perturbação ao setor.

Para a CEPAL, o Mercado Comum demonstrava o empenho em criar uma nova modalidade para um intercâmbio latino-americano dando retorno a duas grandes exigências: a industrialização e a diminuição da vulnerabilidade externa de seus países. A vulnerabilidade, aqui, encontrava-se como um dos paradoxos do crescimento econômico latino-americano, resultado de uma política de substituição de importação em compartimentos estanques em que a redução em importações essenciais comprometia o nível de emprego.

A CEPAL sustentava a tese de que o problema econômico fundamental da América Latina consistia em conseguir um índice satisfatório de crescimento econômico que lhe possibilitasse reduzir progressivamente as diferenças de renda em relação aos grandes centros industriais. No entanto, seria preciso vencer dois obstáculos de índole externa: a relativa lentidão no crescimento das exportações de bens e serviços; e as limitações impostas à capacidade de absorção de capitais estrangeiros. Com a realização progressiva do Mercado Comum, busca-se uma transformação gradativa que deveria romper os limites estreitos do mercado nacional, podendo aumentar a contribuição da economia regional da época para o padrão de vida latino-americano.

É interessante notar que a CEPAL apoia, naquele momento, a necessidade latino-americana de fazer uso da política de substituição de importações, com o objetivo de alcançar

a taxa de crescimento global necessária para o desenvolvimento regional. No entanto, é feita aqui uma observação importante quanto ao uso do método de substituição de importações. É posto que,

[...] se o Mercado Comum não for organizado, cada país, coagido pela necessidade inelutável de substituir as importações, terá que entrar cada vez mais nessas indústrias, e terá que fazê-lo a um custo sumamente alto. Esse é o aspecto de maior importância, pois a industrialização não é um fim em si, mas um meio eficiente de aumentar a produtividade média e, por conseguinte, o nível de vida da população. E, se os investimentos vultosos que essas indústrias requerem vierem a gerar uma produção média muito inferior à que eles têm nos centros industriais de grande mercado, malograrão, em grande parte, as consequências benéficas dessa nova etapa da industrialização nos países latino-americanos mais avançados. (CEPAL, 2000, p. 356).

Dessa forma, a integração é vista como uma necessidade associada à substituição de importações. Esperava-se que, em um estágio mais avançado do processo de industrialização, e no momento em que houvesse um esgotamento desta questão, seria possível chegar à integração. A teoria cepalina deste período apontava para este sentido, segundo o qual a industrialização deveria se projetar além da substituição de importações, já que, como fora verificado, este era um processo que impunha altos custos de capital, protecionismo e mudanças nos comércios nacionais. Eram observadas, assim, as limitações no longo prazo desta proposta de industrialização (HAFFNER, 2002).

Como alternativa ao Mercado Comum, outras possibilidades são sugeridas no intuito de alcançar-se a taxa de crescimento médio. No entanto, tais possibilidades dependiam da política comercial dos grandes centros industriais com relação à América Latina: atenuar o protecionismo dos produtos primários e estimular o comércio de produtos industrializados na região. Com relação à primeira possibilidade, há um elemento implícito de reciprocidade em que o aumento das exportações é acompanhado por um volume maior de importações. Quanto à segunda possibilidade, considera-se a realização de exportações de manufaturas de países da América Latina para outras partes do mundo.

Nos dois casos, alguns pontos deveriam ser levados em consideração: no primeiro, seria necessário levar em conta a política comercial da América Latina que deveria modificar-se diante das exigências do desenvolvimento econômico; no segundo, para que o tipo de intercâmbio industrial tivesse a possibilidade de se expandir, seria preciso considerar dois fatores, quais sejam, a capacidade de exportação da América Latina, e a disposição dos grandes centros de facilitar as importações correspondentes, apresentando um tratamento tarifário adequado.

Amado e Mollo (2004) pontuam que a proposta de integração econômica da América Latina tinha, efetivamente, preocupações caras à heterodoxia, ou seja, a integração deveria respeitar diferenças estruturais, buscando acelerar o desenvolvimento da região com a ampliação da dimensão do mercado, com o estímulo à industrialização e com a redução da vulnerabilidade externa. Ao centrar suas preocupações na vulnerabilidade externa e na dependência dos países periféricos, a CEPAL mostrava exatamente os problemas associados aos impactos do comércio internacional livre, que a integração econômica viria para intensificar. Tal visão ia na direção contrária daquela que considera em suas análises que tal liberdade de comércio internacional é sempre benéfica, como é feito, em última instância, pela teoria tradicional..

No entanto, como mencionado anteriormente, os obstáculos de caráter estrutural apresentados nesse período foram grandes. Como apontado por Haffner (2002), o principal problema estava relacionado à história destes países, pelo tipo de colonização que sofreram, o que teria feito com que ficassem com uma tendência acentuada de se voltarem ao exterior e não a países vizinho. Dessa forma, no momento em que se propôs a integração regional, encontrou-se uma resistência a este tipo de comércio em função do passado histórico destes países e das suas estruturas iniciais de organização política e comercial, como também pelo diverso grau de desenvolvimento e pobreza em que se encontravam os países da América Latina, dificultando a colocação em conjunto de políticas macroeconômicas.

Além disso, o cenário desfavorável também contribuiu para a falta de um interesse maior na integração regional e na criação de um Mercado Comum. Como apontado por Haffner (2002),

[...] na verdade, os fatos políticos de grande envergadura que tomaram conta do mundo e da América Latina no período fizeram com que a proposta de integração latino-americana fosse deixada um pouco de lado e que o foco de interesse fosse canalizado para outros aspectos da vida econômica. Pode-se apontar, neste sentido, a grande desestruturação política do começo da década de 1970 nos diferentes países da região, as crises do petróleo de 1973 e 1979, o aumento considerável da dívida externa, o rompimento de fluxo de capitais para a América Latina e a conseqüente queda dos empréstimos internacionais, nessa década e na seguinte. Assim, é relevante ressaltar que o endividamento externo dos países da América Latina na década de 1970 determinou uma deterioração dos termos do intercâmbio comercial, ou seja, foi um período em que as restrições externas fizeram com que o desenvolvimento destes países ficasse atrelado a fatores exógenos e a uma alta dependência externa. (HAFFNER, 2002, p. 115).

Ao mesmo tempo, os acontecimentos que seguem acabam por trazer um novo ar aos

movimentos de integração. De acordo com Poletto (2000), dois fatores merecem destaque: a democratização da região e a grave crise econômico-financeira. Os anos 1980 marcam o retorno da democracia à América Latina, tendo como efeitos o despertar de uma nova articulação política e de um novo espírito de solidariedade regional. Por meio da adversidade, a América Latina compreendeu a necessidade de agregar poder e intensificar a solidariedade interna para poder enfrentar e começar a superar suas dificuldades internas e externas, porquanto pareceu claro que cada país, isoladamente, não reunia poder ou forças suficientes para essa tarefa. Não seria um exagero afirmar que, em seu significado mais profundo, esse “doloroso aprendizado” consolidou bases para a construção de um novo coletivo latino-americano, no contexto do qual se efetivaram a intensificação das articulações políticas e a ampliação das esferas ou das linhas de cooperação latino-americana. Em decorrência disso, o movimento de integração que estivera em crise na década de setenta, entra em cena, agora renovado.

É sob este cenário que a CEPAL inicia sua proposição de um novo processo de integração regional avaliando que os efeitos da integração, tanto positivos quanto adversos, são bem conhecidos. Entre os positivos, estão o aproveitamento das economias de escala, a contribuição na redução de rendas improdutivas derivadas da falta de competição, a influência nas expectativas de investimento nacional e estrangeiro, na redução dos custos de transação, em possíveis elevações nos níveis de poupança, investimento e crescimento da produtividade do conjunto dos fatores de produção e, por fim, a influência sobre as taxas de crescimento dos países participantes do processo.

Outra contribuição importante da integração encontra-se no âmbito da incorporação do progresso técnico e da articulação produtiva. Nele, pode ocorrer o aumento do rendimento das atividades de inovação, ao se reduzirem barreiras comerciais, favorecendo a padronização de normas e regulações, fomentando a criação de centros de excelência e reduzindo custos de pesquisa. No intuito de dar impulso à transformação produtiva, a Cepal da década de 1990 acredita que também é preciso promover a liberalização comercial intrarregional, a fim de se favorecer o processo de especialização intraindustrial em andamento, levando-se em conta que os produtos industriais intercambiados na região tendem a ser mais intensivos em tecnologia do que os exportados para o resto do mundo. Esse processo de especialização acaba por adquirir maior importância, em virtude do conjunto de práticas empresariais associadas à abertura e à desregulamentação, em um novo contexto de globalização.

Considerando-se as adversidades externas e internas encontradas pelos países da região, é importante ressaltar que nenhum dos esquemas regionais de integração foi dissolvido

em função destes problemas e que os conflitos localizados não determinaram o estancamento total das relações comerciais entre os países latino-americanos. O que predominou foi a consciência de que a integração regional é um processo de longo prazo que não poderia ser destruído por aspectos conjunturais, e de que o compromisso do setor público e privado em manter em funcionamento os processos de integração demonstra que os países da região têm profundos interesses políticos, empresariais e econômicos em sua permanência (HAFFNER, 2002).

É dessa forma que, ao desenvolver essas relações, entre empresas e fornecedores de diferentes tamanhos, associadas a uma integração espontânea ou “de fato”, auxiliam-se a aquisição e difusão de informações, a capacitação e serviços financeiros, e pressupõe-se a constituição de redes com um potencial de especialização e de inovação que pode constituir-se num motor da integração. Por sua vez, a integração regional implica um crescente fluxo recíproco de pessoas, capital, informação e tecnologia entre empresas e países, além da integração puramente comercial, baseada no intercâmbio de produtos, que tendeu a predominar no passado.

Um paralelo interessante pode ser feito com aquilo que se refere às noções de equidade. Nos anos 1960, costumava-se postular que os compromissos integradores favoreciam a modernização da produção, mas que a correção dos atrasos sociais era assunto exclusivo da política interna de cada país. Na década de 1990, quando a transformação produtiva se dá nos termos enunciados pela CEPAL, a integração pode contribuir para se obter um modelo de desenvolvimento que impulse simultaneamente o crescimento e a equidade. Dessa forma, em paralelo à ampliação horizontal da demanda agregada que a integração dos mercados significa, haveria também uma ampliação vertical da demanda, derivada da integração social no nível de cada país.

Bielschowsky (2000b) considera que a CEPAL dos anos 1990 posicionou-se de forma habilidosa no cenário polarizado da época, não se colocando contra a maré das reformas, tendendo a apoiá-las, mas subordinando sua apreciação do processo ao critério da existência de uma “estratégia” reformista que pudesse maximizar seus benefícios e minimizar suas deficiências a médio e longo prazos. Dessa forma, o neoestruturalismo cepalino recupera a agenda de análises e de políticas de desenvolvimento, adaptando-a aos novos tempos de abertura e globalização. Admite que no passado houve, em vários países, demasiada complacência com a inflação e que os novos tempos exigiam alterações na forma de intervenção do Estado na economia, buscando ampliar sua eficiência.

Como forma de introduzir a definição de regionalismo aberto, a CEPAL faz uma

breve retomada dos efeitos das iniciativas de integração latino-americanas e caribenhas, ao mesmo tempo em que define o cenário e perspectivas destas regiões. Em resposta à crescente globalização da economia e às insuficiências demonstradas pela estratégia anterior de industrialização, os governos da região iniciaram grandes esforços para melhorar sua inserção na economia internacional. Segundo Corazza (2006), o conceito de “regionalismo aberto” foi elaborado pela CEPAL pensando na inserção da América Latina no processo de globalização da economia mundial.

De acordo com a CEPAL, até meados de 1980, os acordos de comércio intrarregional não desempenhavam um papel relevante nesse processo. Tal comportamento deu-se pela ideia de que a industrialização, por meio da substituição de importações, era mais propícia do que o esforço de exportação. Uma justificativa complementar refere-se ao fato de que, para o conjunto da América Latina e Caribe, o mercado regional era limitado em comparação aos mercados das principais economias, resultando em uma concentração de esforços na obtenção de acesso aos mercados de grande envergadura e dinamismo.

Uma observação interessante feita pela CEPAL é a de que, de fato, nenhum dos países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, que assumiram compromissos de integração planejaram seus processos como alternativas a uma inserção mais dinâmica na economia internacional, mas sim como processos complementares para atingir esse objetivo. Nos dois grupos, acredita-se que a finalidade dos processos de integração é a instauração de uma economia internacional mais aberta e transparente em que os processos de integração seriam o cimento futuro de uma economia internacional livre de protecionismo e de entraves ao intercâmbio de produtos e serviços. Ao mesmo tempo, a integração latino-americana justifica-se tanto em um cenário de ordenação mais aberta e transparente da economia mundial quanto em um cenário alternativo onde ela se converte em um mecanismo de diversificação dos riscos, em uma economia internacional carregada de incertezas.

Além de apresentar vários acordos oficiais de integração, a influência de um conjunto de políticas macroeconômicas e comerciais tiveram como efeito a criação de condições similares em um número crescente de nações da região, estimulando o comércio e o investimento recíprocos na América Latina e Caribe. O aumento da interdependência econômica foi possível por meio de diferentes elementos: a tendência comum para a constituição de um quadro macroeconômico coerente e estável, a liberalização comercial unilateral, a promoção não discriminatória das exportações, a desregulamentação e a eliminação de entraves aos investimentos estrangeiros, as privatizações e a supressão das restrições de pagamento.

Graças ao avanço da integração “de fato”, como argumentado pela CEPAL, a região viu os investimentos privados e o comércio recíprocos entre os países aumentarem significativamente a partir da década de 1990. No entanto, é desejável e também viável que os acordos oficiais de integração se complementem com a interdependência econômica efetivamente impulsionada pelas empresas no cenário mencionado anteriormente. É ressaltado que, para que esse movimento possa acontecer, é preciso prestar atenção às características dos acordos que forem assinados, cujo conteúdo e alcance deverão facilitar o apoio recíproco entre a interdependência favorecida pelos convênios e aquela impulsionada pelas forças do mercado.

A Cepal define regionalismo aberto como,

[...] o processo que surge ao serem conciliados os dois fenômenos descritos nos parágrafos anteriores: a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e a que é basicamente impulsionada pelos sinais do mercado, resultantes da liberalização comercial em geral. O que se busca com o regionalismo aberto é que as políticas explícitas de integração sejam compatíveis com as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional, além de complementares a elas. (CEPAL, 2000, p. 945).

O que torna o regionalismo aberto, diferente da abertura e promoção indiscriminada das exportações, é a inclusão de um ingrediente preferencial, refletido nos acordos de integração e reforçado pela proximidade geográfica e pela afinidade cultural dos países da região. Como objetivo complementar está o de fazer da integração um alicerce que favoreça uma economia internacional mais aberta e transparente. Ao mesmo tempo, na eventualidade de um cenário internacional menos favorável, como já mencionado anteriormente, o regionalismo aberto continua a se justificar como opção para enfrentar um meio externo desfavorável aos países da região, preservando um mercado ampliado dos países que aderirem aos compromissos de integração.

De acordo com Corazza (2006), existe uma contradição contida no termo utilizado para essa “nova integração” em que, de um lado, “regionalismo” está associado a um certo espaço, delimitado por fronteiras, peculiaridades e interesses próprios, e, de outro, “aberto” indica o contrário, que não existem restrições, fronteiras, ou interesses específicos a serem protegidos. Dessa forma, o regionalismo aberto baseia-se em pontos importantes da visão estruturalista da CEPAL dos anos 1950 e em teorias do novo regionalismo, de matiz neoclássica. O novo regionalismo não vê a integração regional como um obstáculo, mas como uma etapa no processo de liberalização, pois a integração regional é mais viável que a proposta utópica da plena liberdade comercial. Os acordos regionais, embora limitem o

multilateralismo, merecem ser apoiados como a segunda melhor opção. O “regionalismo aberto” vê o Mercado Comum latino-americano como meio de superar o modelo de industrialização por meio da substituição de importações, de diversificar a estrutura produtiva e de diminuir a vulnerabilidade externa.

Padula (2014) também pontua que na perspectiva do regionalismo aberto concebido pela CEPAL, a integração regional é entendida como um processo de liberalização econômica intrarregional que trabalharia fundamentalmente como um alicerce e um estágio do processo de liberalização econômica internacional – impulsionado por alguns países e pela Rodada Uruguaí do GATT, retomado na Rodada de Doha lançada no âmbito da OMC. Tendo como base sua proximidade geográfica, a motivação política da integração seria formar blocos regionais que serviriam como instrumentos nas negociações multilaterais de liberalização, sendo uma segunda melhor opção política frente aos impasses vigentes ou temporários à liberalização internacional do comércio. Ao mesmo tempo, a ideia era a de que, na ausência do livre comércio global, uma região integrada permitiria distribuir melhor os ganhos de comércio e se proteger de oscilações do comércio internacional.

A CEPAL foi grande influenciadora nos diferentes processos de integração regional na América do Sul. Sua influência na criação e desenvolvimento do MERCOSUL aparece em várias frentes, sejam elas teóricas ou por meio da presença de *policy makers* como o ex-presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso. Sua produção teórica acompanhou as mudanças pelas quais passaram o cenário regional e internacional, tendo sempre como prioridade a busca por uma autonomia latino-americana.

3 BREVE REVISÃO HISTÓRICA DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL

Como advertido por Prebisch e os cepalinos, em certo momento, as dimensões reduzidas dos mercados nacionais colocariam um freio à expansão econômica por meio do modelo de substituição de importações. Cientes destas limitações, e inspirados no processo de integração europeu, a CEPAL acabou por ter um papel intelectual central na criação de duas iniciativas institucionais de integração, de grande envergadura, na América Latina. Na visão da instituição, o objetivo seria o de abrir os mercados nacionais a uma grande zona de livre comércio, protegida por elevadas tarifas alfandegárias. A eliminação de barreiras alfandegárias entre os países teria como propósito a criação de um comércio regional que substituiria produções nacionais ineficientes por um processo de produção regional. Tal abordagem era considerada possível pelos teóricos devido à ampliação do mercado, que causaria a criação de empresas de maior porte, mais capacitadas e competentes. As primeiras expressões deste tipo de pensamento vieram com a criação da ALALC e do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) (GINESTA, 1999).

Bielschowsky (2000) reforça essa visão ao afirmar que a argumentação cepalina em favor da ALALC continha a ideia de iniciar um processo de diversificação das exportações por esforço próprio, por meio do comércio intrarregional. Ainda, a criação de um mercado comum latino-americano teria a virtude de ampliar o tamanho do mercado para os setores industriais exigentes em escala, facilitando o aprofundamento do processo substitutivo. De acordo com Kolling (2000), a integração regional passou a ser assunto de pauta na discussão da CEPAL, pois iria de encontro à desobstacularização das insuficiências nacionais. No entanto, seria vital que a criação de um espaço econômico latino-americano não reproduzisse internamente a relação centro-periferia identificada na relação entre América Latina e nações mais desenvolvidas. As assimetrias eram visíveis no cenário regional, sendo necessário o desenvolvimento de um planejamento industrial da região, com distribuição estratégica das indústrias dinâmicas e o tratamento diferenciado dos países de menor desenvolvimento econômico relativo, dando condições para a superação regional da dependência e uma inserção internacional, enquanto espaço econômico e tecnológico desenvolvido.

Ao longo da década de 1960, as teses cepalinas orientaram o debate em torno da criação da ALALC, MCCA e Pacto Andino, abordando seus princípios norteadores, porém obtendo poucos resultados expressivos. Ginesta (1999) argumenta que as estruturas

econômicas da época eram pouco aptas para a integração: grandes setores públicos intocáveis, empresas de pequeno e médio porte concebidas para mercados locais, sem experiência ou organização exportadora; a ausência de antecedentes de correntes de comércio importantes entre os países latino-americanos, acostumados aos movimentos comerciais bilaterais entre Europa e Estados Unidos, foram alguns dos argumentos utilizados pelo autor para justificar a ausência de resultados significativos para os processos de integração iniciados na metade do século XX. Ainda, por se tratar de economias basicamente primárias, os itens de intercâmbio se esgotavam rapidamente, sem que dessa operação se originasse a possibilidade de um comércio intraindustrial.

De acordo com o autor, as únicas empresas que apresentaram um desempenho importante no marco da integração econômica foram as transnacionais que operavam em cada país e que aproveitaram a ampliação dos mercados dentro da ALALC para ordenar suas atividades em espaços mais amplos, por meio do mecanismo de acordos de complementação econômica da instituição. O desenvolvimento integracionista promoveu certa evolução em alguns países latino-americanos, até que entrou em crise por diferentes causas: por seu próprio esgotamento, causado pela rigidez dos mercados internos e pela incompatibilidade das economias em processo de integração, como também pela onda de movimentos revolucionários e contestadores que acabaram por promover ditaduras militares em quase todo o continente (GINESTA, 1999).

Uma nova disposição para a construção de projetos integracionistas latino-americanos surgiu na década de 1980 com a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), antiga ALALC. Por meio dela, buscou-se uma retomada dos processos de integração regional. Ainda, o movimento de redemocratização da região combinada com a grave crise econômico-financeira, trouxeram novos elementos para o cenário latino-americano. A movimentação para um novo despertar integracionista trouxe uma nova articulação política para a região, acompanhada de um novo espírito de solidariedade regional (POLETTI, 2000).

Nesse momento, as lideranças latino-americanas da época entenderam que seriam necessárias uma agregação de poder e uma intensificação da solidariedade interna para poder enfrentar e superar suas dificuldades internas e externas. Tal período consolidou bases para a construção de um novo coletivo latino-americano, no qual se intensificaram as articulações políticas e se ampliaram as esferas e linhas de cooperação latino-americana. Foi em decorrência desse novo cenário que o movimento de integração, em crise na década de setenta, voltou renovado. Ao mesmo tempo, percebeu-se uma tendência no sentido de

diminuir o grau de intensidade das relações de dependência da América Latina com os Estados Unidos, acostumados a intervir nos problemas internos da região, além de dificultarem as tentativas de integração (POLETTTO, 2000).

A crise dos anos 1980, que interrompeu a trajetória de desenvolvimento anterior provocado pelo esgotamento da industrialização por substituição de importações, afetou algumas das características do sistema econômico. O esgotamento da substituição de importações impediu os sistemas econômicos da região de levarem adiante o desenvolvimento da propriedade autopoietica da autoprodução, o que se manifestou na interrupção de seus processos de reprodução ampliada, traduzida na estagnação dos índices de crescimento. Ainda, a fragilidade internacional, principalmente na esfera financeira, e o peso do endividamento externo reduziram a efetividade das fronteiras nacionais, alterando a dimensão espacial do sistema e enfraquecendo suas propriedades de autorreferência (FARIA, 2004).

É através da lógica apresentada que se percebe nesse período um movimento de aproximação entre Brasil e Argentina. Como colocado por Saraiva (2013), o lugar ocupado pela Argentina no arco da política externa brasileira, se considerado desde 1822, nunca foi uniforme. No entanto, a Argentina sempre ocupou um papel destacado nas preocupações externas da política externa brasileira. Faria (2004) aponta que o movimento de aproximação tem seus antecedentes na década de 1960 quando, pela necessidade de cooperação na busca de recursos hídricos, é firmado o Tratado da Bacia do Prata entre Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, em 1969. O resultado mais concreto de tal Tratado acabou sendo a Declaração de Assunção, em 1971, abordando o aproveitamento dos rios internacionais.

Em 1973, a empresa Itaipu Binacional é criada, por Brasil e Paraguai, para operar a hidroelétrica do mesmo nome no rio Paraná, decisiva para suprir as necessidades de geração elétrica para a economia brasileira, então em crescimento bastante acelerado. No mesmo ano, Paraguai e Argentina assinam o Tratado de Yaciretá, na intenção de também construir uma usina hidroelétrica binacional. Por fim, em 1979, é firmado um acordo tripartite entre Brasil, Argentina e Paraguai, permitindo a viabilidade das usinas de Corpus e Yaciretá, a partir do estabelecimento de uma quota para Itaipu (FARIA, 2004).

Outro momento de convergência bastante importante nas relações entre Brasil e Argentina foi em 1976, quando a cooperação se ambientou a partir de um interesse comum dos governos militares na luta antissubversiva. A noção de que tal luta não possuía fronteiras acabou resultando em uma nova predisposição entre os países, culminando com a

visita do então presidente João Figueiredo à Argentina, em 1980. Ainda, a Guerra das Malvinas foi também uma boa ocasião para as definições brasileiras em um contexto de uma política de autonomia de decisão em relação aos Estados Unidos e de aproximação Sul-Sul. Na OEA, o Brasil adotou uma posição moderadamente favorável à Argentina, convertendo a política em relação à América Latina em um tema de consenso nacional (GINESTA, 1999).

Saraiva (2013) afirma que, na prática, o entendimento entre Brasil e Argentina experimentou avanços progressivos desde 1979. O Acordo de Itaipu-corpus foi o pontapé inicial para uma série de acordos de cooperação, com destaque para o acordo de cooperação nuclear e a criação de um grupo binacional de trabalho para diminuir as divergências no campo comercial. Assim, ficou patente que o interesse argentino por uma integração com o país vizinho teve um peso maior na definição do andamento do processo e de seus resultados. A autora também reforça que, dentro do Itamaraty, a importância da aproximação com a Argentina já havia se tornado uma ideia predominante.

Ainda, Faria (2004) coloca que a crise econômica do início dos anos 1980 foi acompanhada pelo fim das ditaduras militares no cenário sul-americano. O cenário de declínio do poder das forças armadas sobre a vida política na região acabou facilitando o tema da paz como pauta a ser incluída no processo de aproximação entre os vizinhos. Nesse novo ambiente de fim da rivalidade militar, Brasil e Argentina firmaram um pacto de renúncia ao uso militar da energia atômica e impulsionaram a criação de uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) no âmbito da ONU.

Foi por meio dessas demonstrações de interesse e aproximação que, em novembro de 1985, os presidentes Alfonsín e Sarney emitiram a Declaração de Iguazu, na qual expressavam a decisão de ambos os países de buscar a integração de suas economias, assim como sua preocupação por dar ao processo de integração um tom democrático que o distinguiu completamente da etapa anterior, destacando a consolidação democrática como o eixo de um maior estreitamento das relações recíprocas. Em conjunto com o conceito de democracia, estavam aqueles de paz, segurança e desenvolvimento na integração, no Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), assinado pelos dois países, em conjunto com os doze protocolos em julho de 1986, em Buenos Aires (GINESTA, 1999; FARIA, 2004).

Faria (2004) ressalta que cada um dos passos desse processo foi dado em ritmo bastante acelerado. A Declaração de Iguazu foi emitida em 30 de novembro de 1985,

seguida pela Ata para Integração Argentino-Brasil, em julho de 1986, institucionalizando assim a aproximação dos dois países por meio do PICE. Tal programa previa,

[...] um processo de integração setorial via incremento do comércio intra-industrial com base em protocolos nos segmentos nuclear, transporte, bens de capital, energia, trigo, siderurgia e finanças. Os princípios e as características definidores desse processo foram o gradualismo, a flexibilidade, a simetria, o equilíbrio, o tratamento preferencial frente a terceiros, a harmonização progressiva das políticas e a participação do empresariado (FARIA, 2004, p. 128).

O mesmo espírito e vontade de aprofundar e globalizar a integração apareceu no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento em novembro de 1988. Nele, reafirmaram-se os mesmos princípios e, incluindo 24 protocolos em diferentes áreas, da indústria automotiva à biotecnologia, ampliou-se a pauta inicial, criando uma Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), no intuito de dar celeridade à apreciação legislativa dos acordos. No tratado, ficou estabelecida uma primeira etapa, com prazo máximo de 10 anos (FARIA, 2004).

Já a Declaração de Buenos Aires, assinada em julho de 1990, criou o Grupo Mercado Comum (GMC), encarregado de elaborar um projeto para a formação de um Mercado Comum. Estes dois últimos acordos foram estritamente bilaterais, o que despertou a imediata preocupação do Uruguai, que temia ser excluído do processo de integração, correndo o risco de perder as vantagens conquistadas nos mercados brasileiros e argentinos.

Assim tomava corpo a vontade de criar um mecanismo de integração sub-regional mais eficaz e dinâmico que a ALADI, tendo como base uma concertação rigorosamente democrática, razão pela qual o Paraguai ficou de fora nesta etapa, sendo incluído apenas após o fim da ditadura de Stroessner, em 1988. Tal objetivo foi de encontro ao fracasso na busca de uma ALADI mais alinhada ao contexto de renascimento democrático pelo qual a região passava. A baixa performance alcançada pela Associação resultou na busca por outras iniciativas, tais como o Grupo de Apoio a Contadora e o Grupo dos Oito (Grupo do Rio) (GINESTA, 1999).

Ginesta (1999) faz um balanço importante sobre as relações brasileiras no pré-MERCOSUL. O autor afirma que a mudança política veio acompanhada de uma ofensiva econômico-comercial brasileira na América Latina, que, entre 1982 e 1984, chegou a consumir 30% dos produtos brasileiros industrializados. Em 1984, as exportações brasileiras para a Argentina quase duplicaram, criando uma situação de grave desequilíbrio entre o comércio recíproco, sendo esse problema uma das motivações para o início dos acordos

bilaterais em 1986. O incremento das relações econômicas entre ambos os países, na ótica da cooperação latino-americana, levou a considerar tais relações em um contexto global de cooperação bilateral, a qual, não no plano econômico, mas no político, esteve estreitamente associado ao Uruguai.

Em vésperas de sua entrada ao MERCOSUL, a influência brasileira no Paraguai era de tal magnitude que levou um autor paraguaio a dizer que seu país já estava “integrado”. O Brasil já era nesse período o principal sócio comercial, legal e ilegal, o principal credor e investidor, dominando zonas inteiras do país dedicadas à exploração da soja e da madeira, suas principais produções. Ainda, vale lembrar a forte presença da população brasiguiaia em territórios de fronteira, comunidade considerada praticamente autônoma, que escapava da ação do Estado (GINESTA, 1999).

Apesar de sua origem bilateral, o Uruguai e, posteriormente, o Paraguai aderiram ao projeto de integração. A preferência inicial por parte da Argentina e do Brasil pela manutenção do projeto no âmbito bilateral foi definitivamente revertida após a declaração da Iniciativa para as Américas pelo governo norte-americano. A integração regional passou a ser vista como um instrumento para agregar forças e coordenar posições frente às negociações internacionais. A incorporação do Chile também foi considerada, mas acabou por não ser efetivada devido ao seu alto grau de abertura comercial e o seu claro interesse na participação do NAFTA. Os quatro países assinaram assim, em março de 1991, o Tratado de Assunção (HERZ; HOFFMAN, 2004).

O terceiro capítulo tem por objetivo fazer uma retomada histórica sobre o processo de criação e manutenção do MERCOSUL. Tendo como inspiração a divisão histórica feita por Hoffmann, Coutinho e Kfourri (2008) sugere-se que o processo de integração pode ser dividido em quatro fases. A primeira é considerada como a fase de formação e compreende o período entre 1991 e 1997, durante o qual é constituída a estrutura institucional do bloco. Neste primeiro período, o foco é dado no aspecto comercial do processo de integração, com a criação de órgãos destinados a tratar do tema. A segunda fase, de 1998 a 2002, é considerada por diferentes autores como uma fase de crise, reflexo da crise econômica pela qual os membros da organização passavam. Uma terceira fase delinea-se a partir de 2003 até 2007, com a retomada do processo de integração, coincidindo com uma renovação na política doméstica dos países, com governos mais alinhados com a esquerda chegando ao poder: no Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, na Argentina, Néstor Kirchner, e no Uruguai, Tabaré Vázquez. Os três novos governos destacaram a importância da integração regional em suas políticas externas, mas com uma mudança de paradigma: aos poucos a ideia de um

MERCOSUL puramente comercial vai dando lugar a uma preocupação maior com a integração física e social, e a institucionalização. Por fim, a última divisão refere-se ao período pós-crise de 2008. Finalmente, aqui também é colocada uma seção para abordar algumas das observações e críticas com relação ao processo de integração, feito pelos autores abordados ao longo do capítulo.

3.1 1991-1997: O PERÍODO DE FORMAÇÃO DO MERCOSUL

Ginesta (1999) coloca que, na América Latina, os diversos processos de integração em marcha possuíam baixo conteúdo político. A motivação de tal comportamento estaria no fato de que os Estados participantes tratavam de reduzir ao mínimo a transferência de sua soberania aos organismos intergovernamentais responsáveis pelos mesmos. Para o autor, todos os processos necessitavam de mecanismos básicos para realizar uma política comunitária. A zona de livre comércio promovida pelo Tratado da ALALC evitava intencionalmente dar uma definição e um projeto político ao processo de integração, fazendo com que todos os sistemas de integração posteriores reproduzissem tal prática. Até chegar ao MERCOSUL.

Em setembro de 1990, o Grupo do Mercado Comum Argentina-Brasil reuniu-se com representantes uruguaios e paraguaios e entraram em acordo para subscrever um tratado entre as quatro partes, seguindo os alinhamentos e cronogramas acordados para o tratado argentino-brasileiro. Nele, estabeleceu-se a plena reciprocidade de direitos e obrigações para todas as partes envolvidas, sem danos de diferenças pontuais de ritmo no programa de liberação comercial acordado, em benefício do Uruguai e Paraguai, somente no chamado período de transição a zona de livre comércio (GINESTA, 1999).

Ginesta (1999) coloca que nessa reunião trabalhou-se sobre um anteprojeto do tratado escrito pelo Brasil, tendo como base o tratado bilateral com a Argentina, sem incluir, no entanto, referência alguma aos critérios de equilíbrio e simetria, encontrados em protocolos bilaterais derivados do programa de integração de julho de 1986. Os esforços uruguaios para introduzir tais conceitos, e os de reciprocidade, nos custos e benefícios do processo e da expansão contínua e equilibrada fracassaram. Obteve-se, no entanto, algumas modificações pontuais. Apesar disso, o autor alega que neste processo inicial Paraguai e Uruguai se viram prejudicados pelo tratamento supostamente igualitário que o tratado sugeria.

O tratado de criação do MERCOSUL contém um preâmbulo em que se expõe uma

série de objetivos explícitos, orientados para certo modelo de desenvolvimento e expressa que existe uma “vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos” (MERCOSUL, 1991). Apesar da iniciativa de integração ter claros objetivos políticos, o Tratado de Assunção acabou por incluir apenas compromissos na esfera comercial, tendo a integração econômica como maior objetivo, especialmente em seus anexos. Neles, são estabelecidos critérios e prazos para a implementação do programa de liberalização comercial, regime de origem, salvaguarda e um sistema de solução de controvérsias, que seria mais bem elaborado no Protocolo de Brasília, em dezembro do mesmo ano (HERZ; HOFFMAN, 2004).

No Protocolo, consta a busca por maior integração por meio da constituição de um Mercado Comum, denominado de MERCOSUL. Como consta no Artigo 1º o Mercado Comum implica,

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; o estabelecimento de uma tarifa externa comum em relação a terceiros Estados [...]; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes[...]; o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. (MERCOSUL, 1991, Artigo 1º).

Faria (2004) aponta que o processo de integração inicialmente seguiu um conjunto de princípios considerados reveladores da natureza de seus procedimentos. Eles seriam o da gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e reciprocidade. Tais princípios já teriam sido utilizados nos instrumentos jurídicos da aproximação argentino-brasileira e foram incorporados ao MERCOSUL. Os três primeiros são mencionados no preâmbulo do Tratado de Assunção, ao passo que a reciprocidade mereceu uma disposição específica no corpo do tratado.

Em seu início, o MERCOSUL apresentou dificuldades na relação estabelecida na concessão de soberania e arbitragem por seus países membros. Isso se deu pelos termos genéricos e vagos utilizados na idealização dos instrumentos básicos redigidos no Tratado de Assunção, postergando definições mais precisas, tanto em relação ao alcance quanto aos prazos do processo, para protocolos sobre temas mais específicos. Ainda, a estruturação do bloco por meio de um processo orgânico comprometeu, desde o começo, a delegação de soberania dos Estados Partes. Por fim, a estrutura de tomada de decisões por meio do consenso comprometia a forma e o prazo de seu cumprimento, deixando margem de arbítrio para cada membro (FARIA, 2004).

Almeida (1993) chama a atenção para o fato de que o Tratado de Assunção representa uma carta constitucional do MERCOSUL em sua fase de transição para uma área de integração do tipo Mercado Comum. Um ponto interessante levantado pelo autor é o fato de que as características transitórias do Tratado derivam do que seu próprio texto define, não como o “Tratado do Mercado Comum do Sul”, mas sim como um tratado para a “constituição de um mercado comum” entre os quatro países-membros e que, da mesma forma, tanto os órgãos previstos nesta fase, como o programa de liberalização comercial, os mecanismos apontados para tal efeito e diversas de suas normas seriam válidas apenas para o período de transição, que iria até dezembro de 1994.

Até a adoção do Tratado definitivo do MERCOSUL, as decisões intergovernamentais eram encaminhadas por meio de dois órgãos provisórios: o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC), sendo o Conselho o órgão superior de condução política do processo de integração e composto pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos quatro países-membros. Já o Grupo era o órgão executivo provisório, adotando as providências necessárias para o cumprimento das decisões do Conselho, tomando iniciativas e propondo as medidas necessárias para a administração do Tratado de Assunção, encarregando-se da cooperação econômica setorial e macroeconômica e elaborando o calendário das atividades que deveriam construir a assinatura do Tratado definitivo (ALMEIDA, 1993).

Almeida (1993) ressalta que as decisões de ambos os órgãos políticos, Conselho e Grupo do Mercado Comum, são adotadas por consenso entre os Estados-partes e na presença de todos os seus membros. Tal processo decisório apresentou vantagens e inconvenientes. Ao mesmo tempo em que levava os quatro Estados a se colocar de acordo para adotar uma decisão válida, obrigando uma negociação exaustiva de cada ponto relevante da agenda comum, ele introduzia certa rigidez estrutural no encaminhamento dos problemas, ao colocar os quatro países em pé de igualdade, independentemente de seu peso econômico relativo ou da magnitude de seus interesses na construção da nova área de integração.

Caetano (2011) observa que o formato institucional do Tratado oferecia três traços definitivos às aspirações e vontades dos Estados Partes: a) um viés intergovernamental aos órgãos decisórios do bloco; b) a definição tácita de que os acordos integracionistas teriam o alcance de “atos legais incompletos”, sem o desenvolvimento de uma normativa MERCOSUL que pudesse sustentar a condição de algo próximo a um direito comunitário e; c) a ausência de um bloco jurisdicional e autônomo do próprio bloco.

Assim, o Protocolo de Brasília, de dezembro de 1991, preocupou-se em definir um

regime transitório para a solução de controvérsias, optando pela via da constituição de tribunais arbitrários *ad hoc* de jurisdição obrigatória, regime que o tempo verificou como insuficiente e pouco efetivo na prática. Desta forma, o Tratado de Assunção de 1991, com toda a sua primeira institucionalidade implantada, expressava com clareza os contornos de um novo regionalismo conectado com o cenário neoliberal do chamado Consenso de Washington (CAETANO, 2011).

Na primeira reunião do Conselho do Mercado Comum, em dezembro de 1991, adotaram-se diversos instrumentos complementares ao Tratado, entre eles o Protocolo de Brasília para a Solução de controvérsias, o regime de sanções a falsificações em Certificados de Origem, os termos de referência para acordos setoriais, o Regimento do Grupo Mercado Comum, bem como as decisões sobre a realização de reuniões ministeriais tanto setoriais (Economia, Educação, Justiça, Trabalho) como especializadas. Ainda, a Comissão Parlamentar Conjunta, embrião do futuro Parlamento do MERCOSUL, teve sua primeira reunião em dezembro de 1991 (ALMEIDA, 1993).

Ainda em 1991, adotou-se um Código de Subsídios e *Antidumping* do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio em relação aos produtos agrícolas; foi assinado um Acordo de Complementação Econômica no marco da ALADI; criou-se um Conselho Industrial do MERCOSUL; firmou-se um convênio entre Argentina, Brasil e Uruguai na matéria de telecomunicações; colocou-se em marcha, por parte do GMC, diferentes subgrupos de trabalho; proliferaram-se reuniões interministeriais para o tratamento de assuntos comuns; criaram-se as Reuniões Especializadas, e ainda buscou-se concretizar instrumentos e prerrogativas para os “cidadãos” do MERCOSUL (CAETANO, 2011).

Em 1992, foi aprovado um plano trienal para o setor da educação, formou-se um Comitê de Cooperação Técnica (CCT/GMC) e ainda acordou-se a Declaração de Canela, que estabeleceu posições comuns aos países do Cone Sul sobre meio ambiente e desenvolvimento. Ainda, com a Declaração de Las Leñas, os Estados Partes aprovaram um cronograma de medidas com prazos concretos, no intuito de acelerar o processo de integração. Já em 1993, entrou em vigor o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias, concluíram-se acordos em áreas importantes como a da Tarifa Externa Comum, práticas desleais de comércio e redução do descasamento de moedas entre os mercados integrados. Também foram adotados acordos para a aplicação de controles integrados de fronteira e para a convergência regional em medidas sanitárias e fitossanitárias (CAETANO, 2011).

Caetano (2011) coloca que, nos anos seguintes à assinatura do Tratado de Assunção, houve um período de autêntica transição, orientado à implementação das decisões

fundacionais e para a criação de uma institucionalidade para o bloco recém-criado. No entanto, a meta herdada do acordo argentino-brasileiro, que fixava a constituição do Mercado Comum para dezembro de 1994, logo se mostrou irrealista. Os calendários de reformulação das metas, levantamento gradual das barreiras tarifárias e a elaboração da Tarifa Externa Comum (TEC) foram sofrendo modificações ano após ano.

Apesar das dificuldades, o setor privado presenciou um forte dinamismo, como o crescimento do comércio interno ao bloco, ao mesmo tempo em que o fluxo de investimentos aumentou. Ao que se refere a uma agenda externa comum, o bloco aproximou-se dos Estados Unidos por meio da criação, em 1991, do Conselho Consultivo sobre Comércio e Investimentos, resultante de um acordo que se baseava no programa de Iniciativa para as Américas. Em dezembro de 1994, a primeira Cúpula das Américas aprovou o projeto de criação de uma área de livre comércio (ALCA) que abarcaria todo o continente americano, a partir de dezembro de 2005. No mesmo ano, os governos da União Europeia acordaram o início das negociações para um acordo comercial com o MERCOSUL (CAETANO, 2011).

Guimarães (1999) coloca que a ALCA fez parte de uma operação estratégica americana de amplo alcance, com objetivos políticos, econômicos e militares de longo prazo. Dentre os principais objetivos políticos estariam, de um ângulo externo, consolidar a influência norte-americana sobre os maiores Estados da região, garantindo seu apoio em disputas dos EUA com outras potências, tais como Rússia, União Europeia e a China; com Estados “renegados”, como o Iraque, a Líbia e a Síria; e para as suas estratégias específicas de combate às “novas ameaças”, como o narcotráfico, o terrorismo e as migrações Sul-Norte e Leste-Oeste.

Do ângulo político interno, a ALCA teria o objetivo de consolidar vínculos de dependência jurídica. Tais vínculos impediriam modificações súbitas de política econômica e a adoção de políticas disciplinadoras dos fluxos de bens e de capital e promoveriam a adaptação da legislação e das instituições aos modelos norte-americanos, para facilitar a atuação das megaempresas multinacionais americanas (GUIMARÃES, 1999).

Do ângulo militar, a ALCA colocaria os Estados da América Latina sob o “protetorado” militar dos Estados Unidos por meio de acordos que acabariam por dificultar o desenvolvimento de tecnologias avançadas, reduzindo armamentos convencionais e, por último, confiando às Forças Armadas locais apenas o papel de guardiãs da ordem interna, transformando-as em forças policiais (GUIMARÃES, 1999).

Já na área econômica, os principais instrumentos seriam a pressão pela adoção de políticas neoliberais de reorganização econômica que poderiam reduzir e enfraquecer os

Estados, desregulamentando as economias, além da busca de uma cristalização jurídica da abertura comercial e financeira, por meio do Tratado. O objetivo econômico norte-americano era o de estabelecer um território econômico único nas Américas, com livre circulação de bens, serviços e capitais, porém sem livre circulação da mão de obra, em especial aquela de menor qualificação, e, gradualmente, fazer adotar o dólar como moeda hemisférica, cuja emissão e circulação ficariam sob o controle exclusivo dos Estados Unidos (GUIMARÃES, 1999).

O MERCOSUL apresentou sua estrutura institucional apenas três anos após o Tratado de Assunção, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em dezembro de 1994. O Protocolo tornou-se vigente apenas em dezembro de 1995, tornando o MERCOSUL em uma organização internacional. Boa parte dos órgãos construídos no início do processo, e que deveriam apresentar um caráter transitório, foram mantidos como órgãos permanentes da organização. Assim, a característica intergovernamental originária do processo foi mantida, tendo o CMC como órgão superior. Para a tomada de decisões pertinentes ao órgão, são convocadas reuniões de ministros das pastas correspondentes ao assunto em pauta. O Conselho é assistido pelo GMC, cujas resoluções dirigem o processo de integração a partir das negociações levadas adiante nos 14 subgrupos de trabalho específicos e de diferentes áreas, além dos grupos *ad hoc* e as reuniões especializadas (FARIA, 2004).

No Protocolo de Ouro Preto, foram instalados novos órgãos de caráter constitutivo cuja intenção é a de auxiliar o processo de integração, bem como a sua acessibilidade à sociedade civil. O órgão executivo é assessorado pela Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) e conta com uma Secretaria Administrativa (SAM), além de sete comitês técnicos. Também foram criadas a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) e o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), através dos quais sindicatos, consumidores e organizações da sociedade civil encaminham demandas e propostas, após consolidar-se, regulamentou o funcionamento de instâncias auxiliares dependentes do CMC, como os novos Subgrupos de Trabalho (SGT). O Tratado deixou em aberto a possibilidade de criar novos órgãos auxiliares que possam ser necessários para a consecução dos objetivos do processo de integração (MERCOSUL, 1994).

Mariano (2007) coloca que é possível reconhecer no Protocolo de Ouro Preto melhores definições e competências atribuídas aos órgãos existentes. No entanto, nele não é apresentado uma inovação significativa à construção de mecanismos para a solução de controvérsias e às políticas voltadas para a administração das assimetrias entre os Estados

Partes. Mesmo assim, ao possibilitar a construção de uma União Aduaneira, abriu-se uma nova oportunidade para os objetivos de expansão desejados na criação do bloco.

Faria (2004) coloca que a fase de transição, até 1995, ano em que a Tarifa Externa Comum foi instaurada, buscou adaptar o padrão comercial intrabloco à nova orientação da política econômica da época, de cunho livre cambista, além de construir e colocar em marcha a estrutura institucional prevista no tratado. Dessa forma, as instituições reguladoras do comércio administrado (assim como seus acordos setoriais), originárias da aproximação argentino-brasileira, foram sendo modificadas em favor de uma adesão às regras da OMC, com ajustes e adiamentos de alguns compromissos específicos, em especial para o setor automotivo, cujo acordo setorial só foi alterado em dezembro de 2000.

Já em vigor a TEC, a política aduaneira comum, considerada o aspecto mais desenvolvido do processo de integração, passou por alguns ajustes em função da conjuntura do cenário internacional e das sucessivas crises financeiras nos então chamados “mercados emergentes” da Ásia, Europa do Leste e América Latina. Certos aspectos relevantes à integração, e a uma política comercial, como a questão dos subsídios ou de políticas *antdumping* e medidas compensatórias, permaneceram sem acordo. Ainda, o cronograma estabelecido inicialmente para a vigência das listas nacionais de exceções, bem como seu conteúdo e respectivas tarifas diferenciadas foram repactuados junto com a própria TEC em 1997, ao mesmo tempo em que se firmava um acordo-quadro sobre serviços (FARIA, 2004).

Caetano (2011) aponta uma visão mais realista ao afirmar que, já a partir de 1995, era possível confirmar que as definições com relação às regras estruturais de comércio aplicáveis dentro do bloco não eram compatíveis com o cenário geral de liberalização das economias, não trazendo proteção suficiente aos setores afetados, em especial àqueles em contextos que evidenciavam as vulnerabilidades econômicas da região. Um mercado ampliado em ritmo acelerado, sem instituições ou política efetiva para a integração, acabou resultando em uma crescente de conflitos e na violação de medidas e acordos alcançados. Dessa forma, a União Aduaneira começou a perder credibilidade diante da sucessão de violações, ao mesmo tempo em que, de forma progressiva, começaram a produzir-se inconvenientes na acessibilidade comercial no interior da zona de livre comércio do bloco.

O sucesso comercial do MERCOSUL foi, reconhecidamente, maciço ao tornar em poucos anos seus membros os principais parceiros uns dos outros. Ainda, o ambiente de estabilidade de preços e de crescimento econômico superior ao dos anos 1980, além da adoção e cumprimento de uma política macroeconômica “amigável aos mercados” tornaram a região um lugar atrativo ao investimento direto estrangeiro. Fusões, incorporações e

movimento de capital transfronteiriços somaram para a formação de um ambiente propício para o crescimento, por meio da combinação do processo de integração com as políticas de ajuste macroeconômico em vigor (FARIA, 2004).

Mesmo assim, avanços importantes foram feitos na esfera política durante este período. Nessa fase, foi importante a adesão de Chile e Bolívia ao MERCOSUL, participantes e vinculados a outras iniciativas do bloco de caráter político, mesmo que posicionados fora da União Aduaneira. A participação conjunta em fóruns internacionais, acordos de integração cultural, fitossanitárias, aduaneira, de circulação de pessoas e regulatória. Ainda, foi firmado um acordo com a Comunidade Andina de Nações (CAN) na busca de uma zona de livre-comércio entre os dois blocos (FARIA, 2004).

Em 1995 foi criada a Rede de Mercocidades (Mercociudades), organização presente nos países do MERCOSUL e associados, uma rede de cooperação horizontal integrada atualmente por 323 cidades de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Equador, Colômbia e Peru, que promove a inserção das mesmas no processo de integração regional do MERCOSUL, e cuja importância vem crescendo, tanto em quantidade de membros como em intercâmbio de experiências. Seu objetivo é a busca por um bloco mais justo e acessível ao cidadão (MERCOCIUDADES, 2016).

Ginesta (1999) pontua que o sistema desenvolvido para o estabelecimento do MERCOSUL não foi cumprido dentro dos prazos estabelecidos, especialmente ao que é considerado o “estabelecimento do Mercado Comum”. Apesar do otimismo presente nas declarações e comentários de fontes oficiais, na véspera do vencimento dos prazos estabelecidos originalmente, apenas foram implantadas algumas das etapas planejadas, ao passo que outros prazos foram prorrogados para 1999, 2000, 2001 e 2006, de acordo com cada caso. Segundo o autor, a organização institucional do MERCOSUL assegura apenas certo nível de funcionamento mínimo e necessariamente precário para uma Zona de Livre Comércio e para uma União Aduaneira, podendo criar, em sua debilidade, sérios obstáculos para a tomada de decisões, a imposição de suas vigências e a resolução de controvérsias.

Os conflitos no âmbito comercial e econômico tomaram um caminho crescente em 1997, diante da aplicação da Medida Provisória brasileira que consistia na aplicação de restrições para o financiamento das importações, com o objetivo de equilibrar a balança comercial do país. A iniciativa brasileira foi imediatamente questionada pelos sócios do bloco, afetados em seus vínculos comerciais. Mesmo existindo certa flexibilização por meio de negociações informais e concessões recíprocas, principalmente com a Argentina, tardou-se a recuperação da calma e credibilidade do bloco, tendo a sua imagem maculada por

contenciosos e controvérsias frequentes (CAETANO, 2011).

Foi neste contexto que a disputa pela liderança regional foi retomada entre Brasil e Argentina, transparecendo tal postura na busca de um lugar no Conselho de Segurança da ONU. Ainda, seguiram-se novas fricções por medidas protecionistas recíprocas entre os grandes países do bloco em áreas sensíveis como o açúcar brasileiro e o trigo argentino. As dificuldades das economias nacionais deram lugar a planos extraordinário de projeção nacional, como o Plano de Convertibilidade Argentino, a partir de 1991, e o Plano Real, aplicado no Brasil em distintas etapas, ao longo da década de 1990. Além das declarações presidenciais de apoio e compreensão dentro do MERCOSUL, as fricções comerciais aumentaram e os choques entre setores enfrentados pelo cumprimento ou violação das regras do bloco cresceram claramente neste período (CAETANO, 2011).

Tais disputas não tardaram em romper a coesão da atuação conjunta no plano externo, que se manteve formalmente até meados de 1998 em negociações de relevância, como aquelas mantidas no processo da ALCA, perante CAN e Canadá. No entanto, os problemas cambiais no Brasil provocaram uma reação argentina, que em 1998 firmou de maneira unilateral a renovação de seu Acordo de Complementação Econômica com o México, atitude que se distanciava claramente da orientação política firmada de comum acordo pelo MERCOSUL, que buscava a negociação coletiva de acordos bilaterais com terceiros países (CAETANO, 2011).

As disputas comerciais crescentes entre Brasil e Argentina eram traduzidas em violações unilaterais dos acordos previamente estabelecidos, o que fazia com que o bloco perdesse credibilidade na consistência e vigência posterior de seus acordos firmados. Em suas assimetrias, os países pequenos do bloco também sofriam prejuízos cada vez mais severos, exigidos pela necessidade de uma ampliação de seus mercados que seguiam bloqueados e por uma acessibilidade plena ao mercado ampliado do MERCOSUL. A emergência de problemas domésticos nas economias nacionais dos Estados Parte, em particular dos maiores, veio também a manifestar a debilidade institucional do bloco, assim como sua incapacidade de autonomia, de administração de conflitos e de negociação intrazona diante dos avatares dos fluxos comerciais internacionais (CAETANO, 2011).

3.2 1998-2002: A CRISE, OS CONFLITOS E A SUPERANÇA

No âmbito do MERCOSUL, abriu-se um espaço de diálogo político que buscava manter os esforços de concertação política anteriores, com a assinatura da “Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático” na cúpula presidencial de San Luis, realizada em 1996. Esta declaração possibilitou a assinatura de um protocolo na reunião de Ushuaia, em julho de 1998, por parte dos quatro países do MERCOSUL além do Chile e Bolívia. Nele, os participantes comprometeram-se a manter a democracia e a paz na região, prevendo sanções para os países que violassem o pacto, através da Cláusula Democrática. Aos países participantes do MERCOSUL haveria a suspensão de sua participação no bloco caso as regras democráticas fossem violadas (GINESTA, 1999).

A Declaração de Zona de Paz, assinada em Ushuaia em 1998 também foi parte importante no Tratado. Embora seus Estados-partes já participassem de mecanismos de segurança e defesa comum regionais, como a OEA e o TIAR, e bilaterais, como o “Mecanismo de Consulta e Coordenação entre os Governos do Brasil e da Argentina em matéria de Defesa e Segurança Internacional”, criado em 1997, o MERCOSUL não possuía, até então, cooperação nessa área, não existindo nenhuma referência nesses temas no Tratado de Assunção. Impulsionados pelas explosões nucleares na Índia e no Paquistão e pela ênfase sobre a ameaça da proliferação de armas de destruição em massa nos fóruns internacionais, os Estados-partes decidiram assumir um compromisso contra uma possível corrida armamentista. A declaração explícita à paz como um elemento essencial para a continuidade e o desenvolvimento do processo de integração, além de incentivar o fortalecimento dos mecanismos de consulta e cooperação existentes, buscou o avanço da cooperação no âmbito das medidas de fomento à confiança e segurança na área do uso pacífico da energia nuclear, entre outros (HERZ; HOFFMAN, 2004).

Guimarães (2005) coloca que o Foro de Consulta e Concertação Política do MERCOSUL (FCCP), criado em dezembro de 1998, além de dar ênfase à implementação da cláusula democrática, também realizou grande esforço para desarmar as Forças Armadas da região nos campos nuclear, biológico e químico e também na área das minas terrestres e armas convencionais. A Declaração de Ushuaia menciona em seu preâmbulo a Declaração Presidencial de Las Leñas, o Tratado de Tlateloco e a Declaração de Mendoza sobre Armas Químicas e Biológicas, transformando o MERCOSUL, a Bolívia e o Chile em uma Zona de Paz, livre de armas de destruição em massa. Além disso, o Conselho do Mercado Comum reafirmou os compromissos em torno dos direitos humanos e liberdades fundamentais,

assinando a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, dando um passo a mais na direção da livre circulação da força de trabalho e da construção de um regime de reciprocidade no campo dos direitos trabalhistas e da seguridade social.

Foram obtidos também avanços no processo de reconhecimento de títulos e graus universitários, coordenação e cooperação em segurança pública, supervisão da atividade de seguradoras e coordenação macroeconômica. Ainda, acordos com a África do Sul, revisão da TEC e formalização da adesão de Chile e Bolívia às metas macroeconômicas baseadas em estatísticas harmonizadas, complementaram algumas das atividades elaboradas no âmbito do MERCOSUL neste período (FARIA, 2004).

Como mencionado anteriormente, o cenário de crise já vinha sendo desenhado a partir das atitudes controversas tomadas pelos principais Estados Partes, Brasil e Argentina. No entanto, a crise de 1999 com a forte desvalorização cambial do Real foi vista como uma atitude que veio a enfraquecer ainda mais a precária acomodação cambial acordada pelos membros do bloco. A queda acentuada das exportações dos demais membros do bloco provocou uma situação crítica e alarmante nas projeções previstas para aquele período. O que ocorreu após foi uma série de incidentes diplomáticos dentro do MERCOSUL, como o gerado pela a sugestão do presidente argentino Carlos Menem em relação à sua proposta de dolarização do conjunto das economias mercosulinas considerado um mecanismo implacável para enfrentar a crise internacional e os desequilíbrios internos do bloco em matéria cambial (CAETANO, 2011).

Ainda, agindo de acordo com os apelos do setor privado local, a reação argentina resultou na adoção de medidas protecionistas contra diversos produtos brasileiros (têxteis, avícolas, siderúrgicos, calçadistas, de papel), que incluíam até barreiras por alegação sanitária. Em resposta, o Brasil apelou ao mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul e ameaçou um pleito junto a OMC. Num desdobramento da grande assimetria cambial então gerada, o presidente Menem, além de ameaçar com o fantasma da dolarização, defendeu a tese da moeda única no MERCOSUL, obtendo, como resultado, a disposição brasileira de discutir a harmonização das políticas monetárias e cambiais (FARIA, 2004).

Nesse contexto, os governos dos Estados Partes começaram de forma unilateral a desenhar e implantar medidas na busca de diversificar o destino de suas exportações, tentando escapar da dependência do mercado brasileiro, o que, naquele momento, tornou-se um quadro forçosamente deficitário. Enquanto se tentava, com pouco êxito, negociar medidas compensatórias para equilibrar as perdas comerciais, o governo argentino avançava em direção ao que seria o Plano de Convertibilidade, através de conexões próximas com os

Estados Unidos (CAETANO, 2011).

Também afetados em seus interesses sem, no entanto, possuírem instrumentos para fazer valer os efeitos de reequilibrar as relações dentro do bloco, Paraguai e Uruguai fizeram com que fossem sentidas suas reclamações e protestos. A revogação, ao menos parcial, das barreiras contra a entrada de produtos importados procedentes dos sócios do MERCOSUL partiu da Argentina, permitindo reestabelecer as negociações dentro do bloco. No entanto, ficou claro nos acordos que se seguiram que confiança e credibilidade haviam sido afetadas. O MERCOSUL começava a transitar por sua pior fase, e os governos dos Estados Partes implementavam estratégias unilaterais sem assumir os riscos de buscar soluções concertadas para enfrentar a crise. Ao mesmo tempo, as instituições integracionistas tampouco eram habilitadas com instrumentos eficazes para enfrentar os ciclos adversos como o que se passava naquele momento (CAETANO, 2011).

Mariano (2007) coloca que a crise iniciada em 1999 não foi somente fruto da desvalorização do real, da crise argentina e da influência das pressões externas, foi também expressão do limite do modelo de integração adotado no qual os conflitos, por menores que fossem, ganhavam dimensão política desproporcional, inexistindo mecanismos institucionais capazes de amenizá-los ou resolvê-los. O autor também aponta a importância em observar que os mecanismos de solução de controvérsias, existentes desde 1992, foram muito pouco utilizados, sendo impreciso afirmar que os mesmos eram insuficientes. No entanto, por parte dos governos, principalmente o brasileiro, era perceptível a ideia de que não era interessante exercitar esse mecanismo, priorizando-se a solução diplomática.

Visentini (2008) coloca que mais do que uma crise de integração em si mesma, se tratava da erosão de um modelo econômico, além do contexto internacional em que este se baseava. A conjuntura econômica mundial do final dos anos 1990 era bastante distinta daquela do início do século XXI. A instabilidade financeira global, a lentidão do crescimento econômico, o cenário de recessão da região, a queda nos indicadores sociais e o aumento do desemprego alteraram igualmente a situação política interna, comprometendo a legitimidade dos governos dos países do MERCOSUL.

Mesmo com as dificuldades econômicas, nos planos político e institucional, o processo de integração aprofundou-se na área trabalhista com a criação da Comissão Sociolaboral. Nos anos 2000, em uma tentativa de superar a crise, o novo governo argentino, presidido por Fernando de La Rúa, adere ao plano brasileiro de relançamento do MERCOSUL, embora tenha persistido o contencioso sobre o açúcar, e um acordo para o setor automotivo só fosse alcançado em dezembro. No mesmo mês, a reunião do Conselho do

Mercado Comum em Florianópolis firmou um acordo-quadro para o livre-comércio com a África do Sul. Além disso, mais alguns passos foram dados nessa reunião, envolvendo a cooperação entre bancos centrais em relação à coibição de ativos ilícitos, direitos de consumidor, regime de origem do MERCOSUL, revisão da TEC, etc. Chile e Bolívia formalizaram sua adesão às metas macroeconômicas baseadas em estatísticas harmonizadas (FARIA, 2004).

No aspecto institucional, o MERCOSUL do início de 2001 estava diante de uma situação contraditória em que manifestavam tanto forças centrífugas que tencionavam pela ruptura do processo de integração – como a fragilidade externa manifesta na crise econômica argentina; a pressão internacional contra a TEC e o protecionismo regional, cuja expressão maior era a tentativa dos EUA de imposição da ALCA; os interesses conflitantes em diversos setores econômicos, políticos e da sociedade civil; e os efeitos deletérios das políticas econômicas neoliberais – quanto forças centrípetas que mantinham esse processo em marcha.

Nelas se encontrava um movimento no plano ideológico que inscreveu a integração na cultura popular da região, dando-lhe um significado de destino de seus povos (FARIA, 2004). Saraiva (2013) coloca que, no campo das ideias e do contexto democrático, as visões e expectativas sobre o desempenho do MERCOSUL foram diversas desde o seu princípio, sendo que muitas delas não se realizaram. O período de 1990 a 1999 pode ser considerado como período de construção do MERCOSUL econômico-comercial com reforço da consolidação democrática. A integração apresentou êxitos na dimensão comercial, não tendo igual resultado na área de articulação das políticas macroeconômicas. Os êxitos da integração comercial conviveram com o questionamento e desencontros no que diz respeito a alguns traços da parceria estratégica, como na área de políticas externas com as divergências de agendas em fóruns multilaterais e na redução da densidade do diálogo político entre os Estados-membros, em especial na relação Brasil-Argentina. Os ganhos da institucionalização do MERCOSUL não vieram acompanhados de um estreitamento na parceria estratégica construída na segunda metade dos anos 1980.

Ainda, Mariano (2007) complementa dizendo que o ano de 2000 terminou garantindo a sobrevivência do bloco, porém sem apresentar medidas concretas que resultassem em um tratamento específico para os temas substanciais da integração, como o financiamento do próprio processo, o aprimoramento dos mecanismos de solução de conflitos, a criação de órgãos capazes de gerenciar as diferenças setoriais e de competitividade, entre outros. Do ponto de vista do governo brasileiro, acredita-se que houve uma indicação de uma postura “linha dura” na gestão do MERCOSUL, com relação à Argentina e o mercado do

açúcar.

Caetano (2011) coloca que os câmbios políticos a nível nacional não implicaram alterações ideológicas importantes, tampouco promoveram modificações substanciais nas políticas dos governos da região com relação ao MERCOSUL. Em fins de 1998, Fernando Henrique Cardoso era reeleito no Brasil o que, mesmo não significando mudanças na política externa brasileira, permitiu a aplicação de ajustes postergados durante a campanha, o que finalmente se efetivou com a desvalorização de janeiro de 1999. No Paraguai, a efêmera passagem de Raúl Cubas Grau pela presidência terminou com a sangrenta crise política de março de 1999 na qual ascendeu o então presidente do Senado, o colorado Luis Gonzalez Macchi. O mesmo lideraria um governo extremamente debilitado, marcando uma democracia muito frágil sustentado pelo MERCOSUL e sua cláusula democrática.

Por sua vez, a Argentina de Fernando de La Rúa, com sua aliança política pluripartidária, sucedia Menem após uma década de domínio do governo. Isso era feito com um discurso de forte tom integracionista. Finalmente, Jorge Batllet assumiu em março de 2000 a presidência uruguaia, depois de ter vencido o candidato da esquerda uruguaia, Tabaré Vazquez. Battle evidenciou sua posição favorável para com os Estados Unidos e com o projeto da ALCA, ao mesmo tempo em que se colocou cético com relação ao MERCOSUL (CAETANO, 2011).

Ainda nos anos 2000, a decisão brasileira de convocar a Reunião de Presidentes Sul-Americanos em Brasília, justamente quando se questionava a própria sobrevivência do MERCOSUL, pareceu surpreender alguns analistas. Nela, ressurgiu a proposta de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), elaborada pelo Brasil inicialmente em 1993, indo de encontro à retomada de uma postura de autonomia da política externa brasileira e da crítica em relação a uma “globalização assimétrica”.

É a partir dessa reunião que surge uma série de iniciativas a favor da integração sul-americana, como as tratativas para o estabelecimento de uma Zona de Livre Comércio entre MERCOSUL e Comunidade Andina; a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pela Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), além do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES); e a própria União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

O ano de 2001 marcou o aniversário de dez anos do MERCOSUL e seu tratado fundacional, apresentando exemplos demasiadamente ilustrativos da situação crítica em que o bloco e seu processo de integração se encontravam. As posturas diante os desafios da agenda

externa do bloco evidenciavam um forte distanciamento, com o presidente uruguaio Batlle posicionando-se fortemente a favor da ALCA, e o governo brasileiro afirmando a necessidade de respeitar os cronogramas acordados para a conclusão das negociações, postura que acabou prevalecendo como decisão comum do bloco. Além disso, multiplicaram-se rixas comerciais entre Argentina e Brasil, enquanto Paraguai e Uruguai reclamavam cada vez com maior vigor medidas compensatórias para minimizar os fortes impactos da desvalorização do Real e da crise financeira argentina em suas economias (CAETANO, 2011).

O cenário regional encontrava-se assim dominado pela suspensão das negociações, a utilização de medidas unilaterais, declarações ameaçadoras de governantes, a criação de mecanismos *ad hoc* como saída de emergência diante da crise, a sucessão de reuniões que terminavam sem acordo ou com declarações genéricas e vazias. O tom do clima da época foi dado pela União Industrial Argentina, que pediu por uma “suspensão temporária do MERCOSUL” como forma de assegurar o futuro das empresas e economias nacionais dos Estados Partes, afligidas por uma crise que parecia impossível de ser contida (CAETANO, 2011).

O ano de 2001 acabou terminando de forma crítica quando a XXI Cúpula do MERCOSUL, que seria realizada em Montevideu, teve de ser suspensa devido à ausência dos representantes argentinos por conta da escalada da crise no país. O Presidente argentino De La Rúa viu-se forçado a renunciar seu cargo, assumindo por uma semana o então governador da província de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, que anunciou diante do Congresso a suspensão dos pagamentos da dívida externa (CAETANO, 2011).

Saraiva (2013) coloca que apesar do cenário de crise, não houve um abandono do bloco por parte de seus integrantes. Afinal, se a crise tornou mais evidente as assimetrias, especialmente entre Brasil e Argentina, também mostrou o grau de interdependência entre seus membros. A redefinição do MERCOSUL experimentada durante esses anos foi importante. Em 2002, ocorreu a II Reunião de Presidentes, dando continuidade à vontade política de cooperação econômica e política sul-americana, apesar do quadro de crise generalizado. A Reunião terminou com a assinatura de duas declarações conjuntas, uma sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento, e outra estabelecendo uma Zona de Paz Sul-Americana, além de uma iniciativa com os vizinhos amazônicos para o desenvolvimento socioeconômico da região.

O ano de 2002 pode ser considerado como um momento de inflexão no processo de integração regional. Apesar dos receios e desconfianças entre Argentina e Brasil, os organismos do bloco recobram seu dinamismo e adotaram decisões importantes em vários

campos. Nesse sentido, merecem destaque: a adoção no âmbito do MERCOSUL do Acordo Relativo a Aplicação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio de 1994 (GATT) da OMC, dirigido a aplicação de medidas *antidumping* no comércio intrazona; a assinatura em conjunto de um Acordo de Complementação Econômica entre os Estados Partes do MERCOSUL e México e outro similar com a CAN; a aprovação do Regulamento do Anexo ao Protocolo de Ouro Preto sobre Procedimento Geral para Reclamações frente a Comissão de Comércio do MERCOSUL, com a intenção de garantir uma aplicação uniforme do procedimento de Reivindicações previsto em tal Protocolo; aperfeiçoou-se o sistema de incorporação da normativa MERCOSUL ao ordenamento jurídico dos Estados Partes; criou-se o Programa dos Foros de Competitividade das Cadeias Produtivas do MERCOSUL; entre outras medidas similares. O impacto da crise, que em 2002 afetou particularmente o Uruguai, não deu condições para uma rápida reformulação positiva do funcionamento do bloco, assim como subestimou a necessidade de habilitar âmbitos e instrumentos efetivos para uma maior coordenação e concertação das políticas governamentais dos Estados sócios do MERCOSUL (CAETANO, 2011).

Durante os últimos meses de 2002, voltaram a avançar, significativamente, perspectivas para consolidar e aprofundar a institucionalidade do MERCOSUL. Algumas expressões exibiram certo tom voluntarista, como o acordo migratório subscrito em novembro em Salvador pelos ministros da justiça dos países do bloco, mais Bolívia e Chile, estabelecendo a permissão de cidadãos das seis nações para morar e trabalhar livremente em qualquer um dos países, cumprindo determinados requisitos de documentação que se estabeleciam no convênio. Tal acordo, que abriu a oportunidade para se considerar uma futura cidadania mercosulina, foi rubricado na Cúpula do MERCOSUL em Brasília, em dezembro de 2002, porém não alcançou vigência, pois não recebeu aprovação do Parlamento Argentino (CAETANO, 2011).

3.3 2003-2007: A RETOMADA DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO

O MERCOSUL apresentado no início do século XXI estava diante de uma situação contraditória. No início de 2001 tencionavam forças a favor da ruptura do processo de integração, tais como a fragilidade externa representada pela crise econômica argentina; a pressão internacional contra a TEC e o protecionismo regional; a tentativa dos Estados Unidos na implementação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); além dos interesses conflitantes em diversos setores da economia, política e sociedade civil. O período entre 1999

e 2002 corresponde para muitos autores a um período de crise do MERCOSUL como bloco comercial, sendo a sua conveniência questionada em diferentes frentes.

As reuniões presidenciais acabaram por apontar uma mudança nos rumos do MERCOSUL cuja agenda, a partir de 2003, experimentou reformulações nas quais a dimensão política e social passou a ocupar um lugar central. Ou seja, uma dimensão que não havia sido prevista no tratado de Assunção tomou corpo em relação ao modelo tradicional de integração econômica. Ainda, essa retomada acabou coincidindo com o movimento de renovação da política doméstica dos países do MERCOSUL, apresentando governos mais alinhados com a esquerda chegando ao poder. Os governos do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai destacaram a importância da integração regional em suas políticas externas, apresentando uma mudança de paradigma, no qual o MERCOSUL com fins puramente comerciais começou a dar lugar a uma preocupação maior com a integração física e social, além de maior institucionalização do bloco.

Com a emergência progressiva de novas agendas e de uma perspectiva mais política para visualizar o processo integracionista em seu conjunto, o tom dos debates e das decisões dentro do bloco começaram lenta e firmemente a mudar. Nesta nova visão, não foram incluídos somente os órgãos oficiais do MERCOSUL, que fizeram eco a estas novas demandas. Nesse momento, buscou-se retomar definições e visões com relação aos atores sociais de projeção regional que já advertiam sobre a necessidade de ampliar os objetivos políticos do bloco em sua fase puramente comercial (CAETANO, 2011).

Seguindo esta tendência de recuperação ao processo de integração, o Brasil apresentou na Cúpula de 2003 um programa para a consolidação da União Aduaneira e o lançamento de um Mercado Comum intitulado de “Objetivo 2006”. Não havia grandes inovações de conteúdo, no entanto havia uma ênfase na expressão da vontade política de avançar no processo de integração. Nele, ficou clara a vontade de se prosseguir com a criação de um Parlamento do MERCOSUL eleito por voto direto, que deveria ser instalado ainda em 2006; a criação de um Instituto Social para conduzir uma reflexão comum sobre os temas sociais compartilhados; o tratamento das assimetrias de desenvolvimento entre os Estados Partes do bloco; aprofundamento das negociações sobre todos os temas envolvidos no pleno funcionamento da União Aduaneira (zonas francas, negociações externas comuns, regimes especiais comuns, integração produtiva, instrumentos de financiamento, disciplinas sobre incentivos fiscais, coordenação macroeconômica, etc.) (CAETANO, 2011).

Já a delegação argentina apresentou à Cúpula uma proposta para a criação de um Instituto de Cooperação Monetária do MERCOSUL, em que se propunha um plano para

iniciar a implementação de mecanismos supranacionais de cooperação monetária de forma gradual e firme. Dessa forma, apresentou-se a oportunidade de se criar um Instituto Monetário do MERCOSUL que poderia avançar na implementação gradual de políticas monetárias convergentes e até comuns, nesse cenário também, seria possível considerar a criação e administração da emissão de uma moeda comum (CAETANO, 2011).

Já o Paraguai apresentou propostas em torno do tratamento de assimetrias. A partir de um diagnóstico crítico sobre a baixa consideração das assimetrias econômicas e sociais dos países pequenos e o impacto negativo da Zona de Livre Comércio nos mesmos, realizaram-se propostas compensatórias em vários itens como tarifário, desenvolvimento fronteiriço, negociações externas, infraestrutura, capacitação de mão de obra, etc. (CAETANO, 2011).

A nova conjuntura de inflexão que emergiu no MERCOSUL coincidiu com o fim da recessão e o começo de um pronunciado “efeito rebote” de recuperação e crescimento, constituindo um terreno fértil para a aproximação política e programática entre os novos governos argentino e brasileiro. Com a iniciativa do Itamaraty e a plena receptividade do governo argentino, a saída da crise dos “grandes” do MERCOSUL preocupava-se em explicitar a plena retomada de um bilateralismo privilegiado, sustentado por uma proposta integracionista ambiciosa para o conjunto do bloco. Esta aproximação programática, e até ideológica, tornou-se explícita em documentos e pronunciamentos como, o chamado Consenso de Buenos Aires, em outubro de 2003, e a Ata de Copacabana, em março de 2004 (CAETANO, 2011).

Tal impulso que os governos brasileiro e argentino desejavam dar ao MERCOSUL acabou se materializando no “Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006”, aprovado pelo Conselho do Mercado Comum em Montevideú, em dezembro de 2003. O Conselho decidiu considerar, no ano de 2004, uma proposta que deveria ser elaborada pela CPC, relativa à criação do Parlamento do MERCOSUL, de acordo com a solicitação realizada pelos Presidentes dos Estados Partes. Considerou, como uma primeira etapa, o Acordo Interinstitucional subscrito pelo Conselho do Mercado Comum e a Comissão Parlamentar Conjunta (DRUMMOND, 2010).

Outro acontecimento importante nesse período foi o apoio à criação da Comissão de Representantes do MERCOSUL (CPRM), por decisão do CMC em outubro de 2003. Esta comissão estaria diretamente ligada ao órgão de cúpula do bloco, o CMC, e seria composta por um representante de cada Estado participante além do seu presidente. Ainda, o Presidente da CPRM seria proposto pelos Presidentes da República de cada sócio do MERCOSUL. A aprovação dessa decisão demonstra uma tentativa de ligação mais direta entre as instituições

do MERCOSUL e a Presidência da República (MARIANO, 2007).

No primeiro semestre de 2004, não faltaram decisões importantes tomadas pela Presidência Pro Tempore argentina. Vale destacar o Acordo Preferencial de Comércio entre MERCOSUL e Índia, além da aprovação do Regime de Origem do MERCOSUL. No segundo semestre, com a posse da presidência brasileira, o ritmo de decisões, iniciativas e negociações alcançou maior consistência, aumentando as expectativas geradas em torno do processo de integração. Nesse sentido, pode-se destacar o protocolo de contratações públicas do MERCOSUL, acordo contra o tráfico ilícito de migrantes entre os Estados Partes, e o acordo para a facilitação de atividades empresariais no MERCOSUL.

Com o marco de dez anos do Protocolo de Ouro Preto, esperava-se que a Reunião de Cúpula de 2004, a ser organizada no mesmo local, traria novas energias e atitudes concretas com relação a concretizar as intenções desenhadas ao longo de 2003 e 2004. No entanto, Mariano (2007) coloca que as condições necessárias para o sucesso dessa reunião foram comprometidas durante todo o ano de 2004, pelo agravamento da crise comercial entre Brasil e Argentina, sendo o centro destes conflitos o setor de produção de eletrodomésticos.

Como colocado por Félix Peña (2004), “Después de Ouro Preto, el Mercosur sigue en pie. Sus principales problemas también. No hubo la fiesta esperada. Tampoco la muerte anunciada.” (PEÑA, 2004; p. 03). A impressão que acabou sendo passada desse episódio foi a de que mudaram os protagonistas, e até o cenário, mas o essencial a ser mudado foi mantido, assim como o desencanto dos espectadores. O que se percebeu foi uma série de conflitos e desencontros que pareceram cada vez mais urgentes pela distância crescente entre regras e instrumentos disponíveis e a realidade econômica dos sócios.

Ainda, outro fator que contribuiu para o esvaziamento da Reunião de Cúpula foi a III Reunião de Presidentes da América do Sul realizada dias antes, no Peru. Nela, foi lançada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), organização que inclui todos os Estados membros do MERCOSUL e da CAN, mais o Chile, Guiana e Suriname. Ainda nesse ano, foram eleitas novas lideranças no Chile (Bachelet) e Bolívia (Morales), envolvidas em iniciativas de nacionalização, um cenário de rivalidade entre Argentina e Uruguai no caso das *Papeleras*, além de um certo mal-estar político argentino frente ao Brasil.

Apesar dos desencantos, aconteceu, ainda em dezembro de 2004, a criação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM). Junto com a IIRSA, o FOCEM aparece como projeto para aprofundar o processo de integração da América da Sul, como forma de combater assimetrias, incentivar a competitividade e estimular a coesão social entre os países-membros do bloco. Criado em

dezembro de 2004, e estabelecido em junho de 2005, o Fundo destina-se a financiar projetos para melhorar a infraestrutura das economias menores e regiões menos desenvolvidas do MERCOSUL, além de impulsionar a produtividade econômica dos Estados-partes, promover o desenvolvimento social, especialmente nas zonas de fronteira, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional do bloco.

Caetano (2011) aponta que, em 2004, apesar do ressurgimento de problemas tradicionais no funcionamento cotidiano do MERCOSUL, o balanço tampouco deixa de mostrar pontos positivos, especialmente para aqueles que acreditavam que a afinidade ideológica dos novos governos terminaria direcionando de maneira decisiva o aprofundamento do processo de integração. O triunfo da esquerda uruguaia com a eleição de Tabaré Vázquez em 2004, a reeleição de Lula em 2006, com a vitória de Cristina Kirchner na Argentina em 2007 e Fernando Lugo em 2008 no Paraguai, colocando fim aos 61 anos de hegemonia do Partido Colorado, constituíam marcos que pareciam corroborar tal hipótese.

No entanto, o advento desses novos governos não pode criar o contexto apropriado para a ansiada consolidação do processo de integração como tampouco pode evitar a emergência e radicalização de conflitos bilaterais, de projetos mais ou menos velados de flexibilização do bloco, assim como a reinstalação progressiva de um relativo estancamento no funcionamento geral e cotidiano do processo de integração. Sobre este último aspecto, pode-se dizer que um conjunto de fatores pode fornecer indicadores, fatores tais como a persistência dos problemas comerciais entre os Estados Partes, as dificuldades de coordenar posturas comuns em negociações extrazona ou em foros multilaterais, assim como a renovada aparição de bloqueios e ineficiências marcadas para a atenção efetiva da nova agenda integracionista anunciada nos programas de 2003.

Bouzas, Veiga e Rios (2007) apontam, por outro lado, uma desarticulação dos projetos de integração tradicionais na América do Sul já que, para muitos países da região, o novo século trouxe consigo um ambiente de “mudança de época”. Apesar das políticas de abertura não terem sido totalmente revertidas, em vários países o que prevaleceu foi uma atitude mais cautelosa perante as bondades da liberalização unilateral, ao mesmo tempo em que se apresentavam resistências crescentes na direção de aprofundar a liberalização preferencial, mudando sensivelmente a dinâmica de investimentos privados, em alguns casos. Para muitos a chamada “agenda do desenvolvimento” foi substituída pelo que agora era visto como uma agenda enviesada para os propósitos liberais.

Os autores ponderam que este novo ambiente ideológico não ficou limitado à América do Sul, estendendo-se também para os países desenvolvidos cujas agendas

domésticas e as chamadas políticas de “gestão da globalização” ganharam uma importância renovada. Neste caso, também se incluiu os Estados Unidos, ator-chave para as relações comerciais no hemisfério. As reservas sobre os custos e benefícios de uma maior abertura foram manifestas no Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana (CAFTA-RD) que conseguiu ser aprovado por uma pequena maioria de votos, entrando em vigor em 2006 (BOUZAS; VEIGA; RIOS, 2007).

Na América do Sul, este posicionamento revisionista acabou resultando em uma substituição da convergência liberal dos anos noventa por estratégias diversas, e também divergentes, de inserção internacional e políticas domésticas, inseridas em um ciclo favorável de liquidez internacional e altos preços das matérias primas. Enquanto alguns países tentavam ampliar sua integração à economia internacional por meio de acordos bilaterais e reformas propostas pelo modelo estadunidense, outros resistiram a aprofundar a abertura comercial e a assumir novos compromissos em outras áreas. Esses países também resistiram em avançar as negociações bilaterais com os Estados Unidos, sendo Argentina, Brasil, Venezuela, Bolívia e Equador como os representantes de tais ações no cenário sul-americano (BOUZAS; VEIGA; RIOS, 2007).

Outro tema bastante recorrente nesse novo cenário regional que se formava era a suspensão das negociações da ALCA, enterradas por completo na IV Cúpula das Américas, em novembro de 2005. Jaguaribe (1999) aponta que os países do MERCOSUL, ante a óbvia existência de elementos de conflito entre o projeto do MERCOSUL e o projeto da ALCA, intervieram nas negociações relacionadas à criação da ALCA com propostas protelatórias, visando a transferir para datas futuras o momento decisório, enquanto os Estados Unidos antecipava as datas de conclusão total da ALCA.

A constituição da ALCA implicaria, praticamente, o desaparecimento do MERCOSUL já que conduziria à eliminação de fronteiras aduaneiras entre todos os países das Américas, eliminando a tarifa externa comum, característica fundamental para o funcionamento do MERCOSUL. A indisposição norte-americana em retirar os subsídios da sua agricultura e o protecionismo a produtos com o aço, além do uso de medidas unilaterais a fim de defender a sua economia trouxeram sérias implicações ao processo de negociação da ALCA (JAGUARIBE, 1999).

De qualquer forma, é importante destacar as diferenças de forma e conteúdo entre as políticas apresentadas por cada um desses Estados. Enquanto no caso argentino houve um recrudescimento do protecionismo comercial e uma desvinculação dos mercados financeiros internacionais, nos casos venezuelano e boliviano, os principais conflitos giraram em torno

dos tratados concedidos aos investimentos estrangeiros, especialmente no campo da energia. Já o Brasil seguiu implantando suas políticas comerciais eminentemente defensivas, com exceção às demandas formuladas na área da agricultura na Rodada Doha, ao mesmo tempo em que buscou consolidar, com êxito duvidoso, um papel de liderança na região por meio de iniciativas que transcendiam o MERCOSUL. Em síntese, o novo ambiente ideológico acabou por levantar mais obstáculos aos projetos de União Aduaneira, ao mesmo tempo em que aprofundou as diferenças de interesses e visões existentes entre os governos (BOUZAS; VEIGA; RIOS, 2007).

Ainda em 2005 foi assinado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL (PARLASUR). O pensamento de que o Parlamento do MERCOSUL deveria ser estabelecido por etapas era unânime no seio da CPC. Os próprios parlamentares, conscientes das debilidades presentes na Comissão, apresentavam reticências quanto à conveniência da instalação de um Parlamento que não era percebido, por sua maioria, como uma demanda das populações, sendo a sua iniciativa uma criação ligada diretamente à vontade política dos dois maiores Estados Partes do bloco. Ao mesmo tempo, os Congressos apresentavam dúvidas sobre quais seriam suas atribuições e como seria a sua relação com os parlamentos nacionais (DRUMMOND, 2010).

O PARLASUL apresenta-se não apenas como uma representação legislativa no bloco, mas como uma primeira instância que pressupõe uma interação mais direta com a sociedade e a institucionalização de regras democráticas para a escolha de seus integrantes em que todos os demais participantes das negociações e instituições são nomeados, inclusive os representantes da sociedade civil. Ainda, o órgão ficou muito atrelado à herança da CPC, colocando-se como atribuição central a função de agilização da normativa do MERCOSUL no âmbito nacional, estabelecendo um mecanismo institucional para regulamentar o aspecto consultivo da instância parlamentar do bloco com a regulamentação do acordo interinstitucional, legado da CPC (MARIANO, 2011).

Criado em 2006 com a finalidade declarada de representar os povos do MERCOSUL, já apresentava suas reuniões plenárias mensais em 2007, em Montevidéu. O Parlamento substituiu a CPC, sendo integrado por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado Parte e do próprio Protocolo. Seu sistema de funcionamento é unicameral e seus princípios, competências e integração se regem de acordo com o disposto neste Protocolo (MERCOSUL, 2005).

Na Cúpula do MERCOSUL, realizada em julho de 2006, foi possível avançar em várias iniciativas direcionadas aos problemas referidos. Os avanços anunciados em Córdoba,

no entanto, não alcançaram bases concretas para apresentar resultados efetivamente relevantes durante o segundo semestre de 2006. Tampouco aconteceram realizações excepcionais durante o biênio 2007-2008. Entretanto, apesar dos feitos relevantes ocorridos durante este período (o governo uruguaio anunciou em 2006 sua negativa final de um acordo de livre comércio com os EUA, o Brasil começou a demonstrar uma liderança mais ativa tentando dar resposta às reclamações dos sócios menores, e o anúncio de uma possível ressurreição da Rodada Doha reativou as negociações intrabloco para a atuação conjunta em um cenário multilateral), as desavenças e conflitos novamente construíram novo cenário de distanciamento e de fragmentação do bloco, contrapondo-se fortemente às expectativas renovadas de anos anteriores (CAETANO, 2011). Ao longo de 2007, aprovou-se um pacote de diretrizes regionais para impulsionar uma estratégia de crescimento do emprego, consolidou-se a implantação efetiva do FOCEM e do Fundo do MERCOSUL de apoio a pequenas e médias empresas, continuou-se com a expansão das transações comerciais em moedas locais, aprovaram-se um plano estratégico de superação de assimetrias no MERCOSUL e outro plano de ação do MERCOSUL para a cooperação em matéria de biocombustíveis, assinou-se o Tratado de Livre Comércio entre MERCOSUL e Israel, entre outros (CAETANO, 2011).

3.4 O MERCOSUL APÓS 2008

A reinserção da região como ator global depois de 25 anos de instabilidade e estagnação econômica recolocou na mesa de negociação a integração econômica e política da América do Sul. A crise financeira de 2008, porém, provocou a desaceleração do crescimento econômico e postergou as discussões sobre o projeto de integração econômica (CACCIAMALI; BOBIK; CELLI JR, 2012). Caetano (2011) coloca que, paradoxalmente ao esperado, a crise de 2008 encontrou uma América do Sul, e MERCOSUL, unida e fortalecida em diferentes aspectos. Dessa forma, o que se percebeu foi a busca por um fortalecimento da integração regional.

Algumas das medidas tomadas durante este ano incluíram o Acordo para a criação de base de dados compartilhada de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade no MERCOSUL e Estados Associados, assim como um Acordo para a proteção de seus direitos; Acordo para a criação e implementação de um sistema de reconhecimento regional de qualidade acadêmica das respectivas titulações no MERCOSUL e Estados Associados e Acordo sobre documentos de viagem de Estados Partes do MERCOSUL e Estados

Associados.

Outros feitos importantes neste ano incluíram a primeira reunião ministerial entre o MERCOSUL e Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), os avanços no Acordo de Complementação Econômica entre MERCOSUL e Chile, além de um movimento de aceleração nos cronogramas de desgravação tarifária entre Paraguai e Chile e Uruguai e Chile. O Protocolo de intenções entre MERCOSUL e a Organização de Estados Ibero-americanos e o Acordo preferencial de comércio entre o MERCOSUL e a União Aduaneira da África Austral também constam como feitos importantes do período.

Outra medida de extrema importância criada nesse momento foi o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML). O SML é

[...] um sistema de pagamentos informatizado que permite a remetentes e destinatários, nos países que integram o sistema, fazer e receber pagamentos referentes a transações comerciais, a outros benefícios, ou simples remessas em suas respectivas moedas. No momento, existem três convênios SML firmados pelo Banco Central do Brasil (BCB): o primeiro com o Banco Central da República da Argentina (BCRA), o segundo com o Banco Central do Uruguai (BCU) e o terceiro com o Banco Central do Paraguai (BCP), ainda em fase de Regulamentação. (BANCO CENTRAL DO BRASIL - BCB, 2017).

Deos, Mendonça e Wegner (2013) afirmam que o objetivo do SML é possibilitar que importadores e exportadores reduzam seus custos e simplifiquem suas operações, levando a uma ampliação do comércio internacional entre os países membros, sobretudo pela maior participação das micro, pequenas e médias empresas. Em outubro de 2008, primeiro mês de funcionamento do sistema, foram contabilizadas três operações de exportação brasileiras no âmbito do SML. Já em dezembro de 2008, foram registradas 18 dessas operações; em dezembro de 2009, foram 168, e, em outubro de 2010, essas totalizaram 370 – tendência de crescimento da utilização do sistema pelos exportadores brasileiros. A migração das empresas para o sistema é crescente. Na Cúpula do MERCOSUL de julho de 2009, foi ratificada a entrada, para 2010, de Paraguai e Uruguai.

Em 2009, foram estabelecidas as sedes da Secretaria Permanente do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), no Uruguai, e do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH) na Argentina. O FCES emite recomendações por iniciativa própria ou por meio de consultas feitas pelo GMC e demais órgãos do MERCOSUL. Tais recomendações podem referir-se tanto a questões internas do bloco quanto à relação deste com outros países, organismos internacionais e outros processos de integração. Já o IPPDH, em conjunto com a Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e

Estados Associados (RAADH), constituem uma comunidade política comprometida com o respeito e a promoção dos direitos humanos como eixo fundamental da identidade e do desenvolvimento da região.

No sentido econômico e comercial, em 2010, é estabelecido o Tratado de Livre Comércio entre o MERCOSUL e Egito, além da criação do Acordo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL. Tal acordo serve para que

Que a livre circulação de bens e serviços entre os Estados Partes requer um instrumento comum que preserve e promova a livre concorrência no âmbito do MERCOSUL; Que a cooperação entre os Estados Partes em matéria de concorrência contribui para o cumprimento dos objetivos de livre comércio estabelecidos no Tratado de Assunção; Que é importante institucionalizar e aprofundar os mecanismos de consultas e intercâmbio de informações já empregados pelas autoridades de concorrência dos Estados Partes. (MERCOSUL, 2010).

No sentido social e político, foi aprovado o Plano de Ação para a conformação do Estatuto da cidadania do MERCOSUL, permitindo aprofundar a dimensão cidadã do bloco assim como criar e consolidar direitos e garantias fundamentais aos cidadãos do bloco; a criação da Unidade de Apoio a Participação Social (UPS) destinada a garantir de forma efetiva e permanente a participação social no processo de integração e a aprovação do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS). O PEAS é considerado a principal iniciativa no pilar social da integração regional. Ao reunir políticas sociais comuns, pretende-se, entre vários pontos, erradicar a miséria, fome, pobreza e o analfabetismo, além de universalizar os serviços de saúde pública, dentro do MERCOSUL (MERCOSUL, 2017). Por fim, outro fato de extrema relevância é a aproximação do bloco com Cuba por conta do estabelecimento de um mecanismo de diálogo político e cooperação.

Em 2011 firmou-se o Acordo de Livre Comércio com o Estado da Palestina. No entanto, o Protocolo de Montevideu (Ushuaia II) apresentou-se como o grande feito do ano. Nele, reafirmou-se o conteúdo do Protocolo de Ushuaia, ampliando-se as questões relativas ao compromisso democrático. Como colocado por Hoffmann (2016), em seu Art.1, ele deve ser implementado não somente em caso de ruptura democrática, mas também em caso de ameaça de ruptura e violação da ordem constitucional, ou qualquer outra situação que coloque em risco o exercício legítimo de poder e dos valores e princípios democráticos. Ushuaia II expandiu, assim, os casos nos quais a cláusula democrática do MERCOSUL pode ser implementada. O Art. 6 descreve, com maiores detalhes, as medidas que podem ser adotadas, incluindo fechamento de fronteiras (Art. 6), promoção da suspensão da parte afetada de outras organizações regionais e internacionais (Art. 6d) e outras sanções políticas e diplomáticas

(Art. 6f). O Art. 7, no entanto, estabelece que as medidas não devem colocar em risco o bem-estar e os direitos humanos da população, e devem respeitar a soberania e a integridade territorial da parte afetada.

A presença de tal acordo ocorreu em um momento de ameaça do sistema democrático sul-americano relacionada diretamente ao cenário de crise política paraguaia que culminou, em 2012, com o *impeachment* do então presidente Fernando Lugo. O que se seguiu foi a suspensão temporária do país até que as novas eleições presidenciais, em 2013, acontecessem. A suspensão, no entanto, foi realizada em caráter político sem aplicação de sanções econômicas que poderiam castigar a população.

Em 2012, foi efetivado o controverso processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL, O Protocolo, embora o mesmo tenha sido assinado em julho de 2006. O processo de adesão efetiva foi longo e se deu apenas seis anos depois. Argentina e Uruguai aprovaram rapidamente o documento, mas ficaram pendentes as posições de Brasil e Paraguai. A suspensão do Paraguai, devido ao golpe de Estado que destituiu o presidente Lugo, removeu a última barreira que impedia a incorporação do país andino como membro pleno do bloco (BARBOSA, 2015).

No mesmo ano, realizou-se o primeiro Fórum Empresarial do MERCOSUL, buscando o envolvimento mais direto da comunidade empresarial no processo de integração. Nele, foram considerados eixos temáticos o agronegócio, energia, inovação, infraestrutura e logística, além do tratamento prioritário a temas referentes à integração produtiva e inovação, especialmente a pequena e média empresa.

O ano de 2013 passou sem maiores atividades registradas pelo bloco. Já 2014 marcou a assinatura do Protocolo de Adesão da Bolívia ao MERCOSUL. O Protocolo já havia sido assinado em 2012, mas foi necessário o retorno do Paraguai ao bloco para que o processo pudesse prosseguir. Atualmente, o país encontra-se em vias de incorporação pelos Congressos dos Estados Partes. Vale lembrar que o Estado aderente apenas possui direito a voz nas reuniões de fóruns e órgãos decisórios do MERCOSUL. Nesse ano, também se realizou a criação do Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos do MERCOSUL (PCFI). O instrumento incentiva investimentos recíprocos mediante a adoção de normas de tratamento a investidores e investimentos, a cooperação entre os estados na promoção de ambiente de negócios favorável e a facilitação de investimentos.

Finalmente, como colocado por Peña (2015), no segundo semestre de 2015, com a Presidência *Pro Tempore* a cargo do Paraguai, foram identificadas claras prioridades em busca da recuperação da credibilidade do bloco. Uma das principais iniciativas envolvia a

busca de um plano de ação que permita eliminar diferentes tipos de barreiras internas ao bloco, questão incorporada ao Comunicado Conjunto da reunião dos Presidentes do Paraguai e Uruguai, realizado em junho do mesmo ano.

Outras prioridades diziam respeito diretamente às relações externas. A busca pelo avanço nas negociações com a União Europeia (UE), a possibilidade de um acordo de livre comércio com a China, e os novos caminhos e possibilidades para uma parceria com os Estados Unidos anos após o fim das negociações da ALCA demonstram um claro esforço do bloco para dialogar com o cenário internacional. Outra tratativa importante neste momento foi a busca pelo avanço na concretização da estratégia de convergência na diversidade, firmada entre MERCOSUL e Aliança do Pacífico. Tal iniciativa pode ter sua eficácia enriquecida por meio da efetivação das propostas que preveem o financiamento de investimentos para projetos de conectividade física dentro da região e para o desenvolvimento de empreendimentos produtivos conjuntos (PEÑA, 2015).

Ainda, a criação da Reunião de Autoridades sobre os Direitos das Populações Afrodescendentes (RAFRO) reiteraram o compromisso de implementar as diretrizes da política de Igualdade de Gênero no MERCOSUL. Destacou-se a importância em ampliar a coordenação na busca de convergências entre as iniciativas regionais nas áreas da ciência, tecnologia e inovação, tais como as existentes no âmbito do MERCOSUL, UNASUL e CELAC, com o intuito de otimizar os recursos, evitando a sobreposição de tarefas, potencializando os esforços empregados nos sistemas de integração na região. Por fim, em 2015, houve pela primeira vez a participação cubana na Cúpula das Américas.

3.5 CONSIDERAÇÕES A SEREM FEITAS A PARTIR DA BIBLIOGRAFIA LEVANTADA

A partir da leitura realizada para a construção deste capítulo, viu-se a necessidade de apresentar algumas considerações relativas à literatura levantada para critérios de contextualização. A produção acadêmica em relação ao processo de integração regional, e em especial o MERCOSUL, apresenta uma alta ao longo da década de 1990 com diversas discussões sobre a sua possibilidade e caminhos a serem tomados em seu início. A crise dos anos 2000 já demonstra uma baixa, além de incertezas com relação às decisões a serem tomadas. A desvalorização do Real alterou a relação brasileira com o bloco, especialmente com o seu parceiro principal nesta relação, o governo argentino. Ao mesmo tempo, a realização da primeira Cúpula Sul-Americana apontava novos rumos e alternativas para a

região sul-americana, buscando avanços além da opção mercosulina. Finalmente, a crise de 2008 altera novamente a dinâmica da região. Sendo assim, verificou-se a necessidade de abordarem-se os seguintes tópicos antes do encerramento do capítulo: assimetrias, institucionalidade mercosulina e a formação de novos projetos de integração regional.

3.5.1 Assimetrias

Um dos principais objetivos da criação do MERCOSUL era a busca pela redução das assimetrias entre os Estados Partes, por meio da integração regional. Saraiva (2007) coloca que, na evolução do processo de cooperação, o comércio foi, na prática, um dos setores em que a integração avançou mais. As assimetrias entre as economias dos sócios e as diferenças nas políticas cambiais criaram obstáculos para uma aproximação maior em termos de coordenação macroeconômica. A preservação da autonomia, no que tange às decisões internas de política econômica, era considerada mais relevante.

Ainda, com relação ao acesso ao mercado, o MERCOSUL adotou medidas generalizadas de livre comércio, sem prever considerações sobre as assimetrias competitivas e os mecanismos de administração e gestão de choques adversos. Num contexto de fortes assimetrias em suas estruturas produtivas e sem coordenação de políticas, os acordos de liberalização acabaram sendo de difícil cumprimento para os Estados Partes, reiterando-se ao longo de todo o processo violações unilaterais da política comercial intra e extrarregião previamente acordada (ANGELIS; PORTA, 2014).

Ao mesmo tempo, a assimetria entre os dois sócios maiores e os dois menores alimentou insatisfações de parte destes últimos por conta da ausência de mecanismos compensatórios eficazes. Foi o que ocorreu quando o presidente do Uruguai manifestou a intenção de fortalecer seus vínculos comerciais com os Estados Unidos e deixou claro que o MERCOSUL, tal como existe, tem pouco interesse para o seu país (SOUTO MAIOR, 2006).

Cacciamali, Bobik e Celli Jr (2012) ponderam que, após a crise de 2008, as assimetrias regionais tornaram-se mais expostas, comprometendo a coesão política da região. O crescimento continuado das economias regionais entre 2001 e 2008 possibilitou o fortalecimento dos programas de integração regional, no entanto, a crise impôs freio a essa tendência. A maioria dos países da região voltou a enfrentar déficits fiscais e comerciais, além de dificuldades de equilibrar o balanço de pagamento; outros países experimentaram pressões inflacionárias. Os governos postergaram projetos regionais em infraestrutura e/ou sociais concebidos na fase de prosperidade, e mais uma vez as economias sul-americanas expuseram

as suas fragilidades.

Os autores seguem afirmando que ficaram patentes nos distintos países da região a insuficiência e a má distribuição do desenvolvimento tecnológico que se concentram, sobretudo, nos setores econômicos de exportadores, uma das heranças do passado primário-exportador da região. A não execução pelos governos nacionais de uma estratégia compartilhada para superar a crise mundial ou reduzir as assimetrias abriu espaço para que os atores de cada país reinterpretassem as possíveis vantagens de participar de um projeto de integração regional, reposicionando-se de forma negativa.

Ao mesmo tempo, a aceitação passiva, por boa parte da elite econômica e política dos países da região, para o caminho da integração assimétrica, vulgarizado como uma “inevitabilidade da globalização”, denuncia sua fraqueza enquanto classes dirigentes, sendo incapazes de propor um projeto original. Se uma situação semelhante foi vivida na primeira metade do século XX, quando da crise do modelo primário-exportador, então a contribuição das classes médias e dos intelectuais na elaboração de propostas nacionais pôde resolver, a partir do Estado, a ausência de direção política na sociedade civil, dominada pela ideologia liberal das oligarquias rurais (FARIA, 2004).

Peña (2009) coloca que a crescente densidade, a maior diferenciação e a dinâmica de mudanças são itens importantes para abordar a questão relativa à governabilidade do espaço sul-americano, principalmente para assegurar o predomínio da paz e da estabilidade política na região. Nesta perspectiva, é preciso posicionar os esforços para lograr a lógica da cooperação e a possibilidade de se dar uma integração que permita domesticar conflitos naturais, ao mesmo tempo em que neutraliza tendências de fragmentação. São esforços que requerem diagnósticos atualizados das forças que operam em uma realidade sul-americana rica em nuances, além de sabedoria e prudência política, principalmente por se tratar de um espaço regional cada vez mais multipolar em que cada país possui diversas opções para inserir-se no mundo. As diversidades acabam por gerar respostas de geometria variável, flexível e de múltiplas velocidades, como as que se desenvolveram no espaço geográfico asiático (PEÑA, 2009).

3.5.2 A Institucionalidade do MERCOSUL

A questão institucional do MERCOSUL parece ser o ponto mais debatido dentro do meio acadêmico. Ginesta (1999), por exemplo, pontua que em nenhum momento consta nos Tratados iniciais metas precisas de unificação política, da mesma forma em que não foram

criadas instituições supranacionais, nem as de caráter exclusivamente funcional. A criação do mercado comum prevista no Tratado para 1995 poderia ter incluído a formação de instituições supranacionais. No entanto, ao alterar a data para dezembro de 1993 e ao prorrogar a validade de instituições consideradas de caráter provisório, sem elementos supranacionais, os acordos de Ouro Preto tornaram difícil acreditar em uma institucionalização supranacional a médio prazo. Na visão do autor, tal tipo de institucionalização acaba por favorecer a liberdade de ação dos sócios mais poderosos, principalmente do Brasil, cujas violações ocorrem de tempos em tempos, não oferecendo maiores garantias a integrantes menores como o Uruguai.

Como apontado por Herz e Hoffman (2004) e Araujo e Ferrari Filho (2015), os órgãos definidos no Tratado de Assunção, e mais tarde no Protocolo de Ouro Preto, apresentam ser instituições intergovernamentais, apoiadas por um sistema de tomada de decisões por meio do consenso dos Estados Partes. A forte assimetria de poder entre o Brasil e os demais países, acirrada ao longo da década de 1990, sobretudo após a crise argentina, é apontada como um dos fatores determinantes da rejeição à cessão parcial de soberania no âmbito da integração. De um lado, algumas autoridades brasileiras criticavam a opção pelo sistema de tomada de decisões por consenso, alegando que implicava subordinação do país à vontade de três países econômica e demograficamente menores, e defendiam no lugar o sistema de voto ponderado, inspirado no modelo europeu, como o esquema mais apropriado para refletir o peso dos países. De outro, Argentina, Uruguai e Paraguai advogavam em prol de instituições supranacionais, argumentando que um tribunal permanente para resolver conflitos entre os sócios do bloco e impedir protecionismo evitaria um acúmulo de problemas no futuro.

Além da inexistência de órgãos supranacionais e votação por maioria, a validade das normas produzidas no âmbito das instituições do MERCOSUL só ocorre após sua incorporação aos sistemas jurídicos domésticos. Em outras palavras, a produção de direito no MERCOSUL não é comunitária, como o caso da União Europeia, mas equipara-se ao Direito Internacional. As decisões, ainda que de caráter obrigatório, são apenas determinações políticas e não normas jurídicas. Para complicar, algumas são automaticamente validadas após sua recepção, enquanto outras requerem que todos os membros a tenham recepcionado (HERZ; HOFFMAN, 2004).

Ainda, a falta de instituições verdadeiramente comunitárias, com possibilidades de praticar políticas comuns com certa autonomia do veto dos Estados é outro item comentado por diferentes autores (THORSTENSEN, 1994; GINESTA, 1999). Como colocado por Thorstensen,

Faço, de início, uma crítica direta ao Mercosul: sem instituições comunitárias não há integração que se faça, não importa se será igual, diferente ou parecida a outras expectativas. O importante é o seguinte: enquanto burocratas e diplomatas dos quatro países do Mercosul estiverem lidando com essa integração, a coisa não vai pra frente, porque eles estão preocupados com o seu Ministério, com o emprego que eles têm aqui. Enquanto não tivermos pessoas independentes, totalmente envolvidas com a integração, não se faz integração. (THORSTENSEN, 1994, p. 227).

Ginesta (1999) reforça que, através do sistema de consenso, haverá uma quantidade de assuntos importantes que não poderão ser aprovados por opção de algum dos membros, sendo que Estados maiores terão melhores condições para impor suas vontades aos outros sócios por meio de pressões e aberturas ou fechamento do mercado por meio de meios permitidos ou não pelos tratados. O autor concorda na dificuldade em imaginar a implementação de um regime de maiorias em um sistema em que quatro países apresentam potenciais tão diferentes.

Com relação a esse ponto, Herz e Hoffman (2004) comentam sobre como o MERCOSUL pode ser considerado um fórum de discussão entre seus Estados Partes. No entanto, muitas decisões importantes tomadas por seus membros, com um claro impacto nos demais, não foram discutidas nas instituições do bloco, como foi o caso da já mencionada desvalorização do Real em 1999 e a mudança nas tarifas comerciais argentinas em 2001. Ainda que essas decisões tenham sido legitimadas *a posteriori*, elas colocam em questão a importância atribuída à cooperação, especialmente em momentos de crise. O MERCOSUL não pode ser considerado um ator da política internacional, que atue independentemente de seus Estados. Apesar de participar nas negociações internacionais, como no âmbito da OMC ou na União Europeia, sua estrutura jurídico-institucional restringe qualquer autonomia da organização, não existindo nenhum órgão supranacional que pudesse exercê-la. A Secretaria Técnica poderia vir a ser um embrião de tal órgão, mas a importância atribuída à soberania nacional, claramente subordinando a cooperação regional à lógica dos interesses particulares nacionais, parece impedir a emancipação da organização.

Na visão de Malamud (2013), o MERCOSUL nunca desenvolveu qualquer tipo de burocracia regional autônoma, confiando totalmente a governos nacionais a incorporação legal, aplicação das normas, conformidade e adjudicação. Caso fossem autônomas as instituições criadas poderiam ser, em tempos de incerteza ou estagnação, reservatórios de ímpeto integrativo. A Secretaria Técnica, criada em 2003, não possui autonomia para exercer qualquer papel de direção ou influência política. O Conselho do Mercado Comum, a autoridade suprema e equivalente funcional ao Conselho de Ministros da UE, composto por

ministros do exterior e da economia dos países membros. Suas decisões são adotadas por unanimidade, por conseguinte, não existe um “guardião dos interesses da comunidade”. Em sistemas presidenciais, tais como os que existem em todos os países do MERCOSUL, os ministros não são membros de um corpo coletivo – como o são em sistemas parlamentaristas – mas assistentes do presidente. Por essa razão, os objetivos políticos são geralmente estabelecidos em reuniões de cúpula, que acontecem duas vezes ao ano, paralelamente às reuniões do Conselho.

Ginesta (1999) coloca que aqueles que comparam o processo mercosulino com a demora europeia na implementação do Tratado de Roma esquecem que este foi um verdadeiro tratado de criação de um Mercado Comum marcado por uma forte cooperação regional para o desenvolvimento, com instituições de corte supranacional. Apesar da lenta evolução do Mercado Comum, os princípios básicos, as políticas comunitárias e as instituições já haviam sido criadas, sendo necessário apenas a implementação de tais itens em maior ou menor grau de profundidade. Este não seria o caso do Tratado de Assunção e seus acordos complementares, baseados em princípios distintos e em algumas vezes até opostos. Até o momento, ainda temos uma Zona de Livre Comércio imperfeita e um Mercado Comum imperfeito, com instituições acordes.

Malamud (2013) reforça a visão de Ginesta (1999) ao colocar que na UE, os atores transnacionais e os governos nacionais exigiram instituições e leis, que foram fornecidas pelos governos nacionais, a Comissão Europeia e o Tribunal Europeu. Para o autor, os atores transnacionais são poucos e fracos no sistema do MERCOSUL, ao mesmo tempo em que não tem uma instituição equivalente a Comissão ou ao Tribunal. Os governos nacionais são os únicos atores que ainda apoiam a integração e eles o fizeram até que condições adversas limitaram dramaticamente sua capacidade de manobras.

Outro ponto de extrema importância e diretamente ligado às questões institucionais do MERCOSUL encontram-se no âmbito da soberania. Como colocado por Grabendorf (1994),

Integração significa automaticamente perda de soberania, pois num processo de integração a soberania estatal sempre é cedida a autoridades internacionais ou instituições supranacionais. No melhor caso a integração significa que se pode falar de uma soberania partilhada ou conjunta. Mas uma parte da soberania nacional é sacrificada em prol de um reordenamento das regras do jogo na área de planejamento e tomada de decisões, onde cada órgão público deve levar em consideração as orientações dos órgãos paralelos nos países vizinhos. Além disso a burocracia aumenta adicionalmente o tempo necessários para os trâmites e os pagamentos de compensação entre os países causando custos financeiros, que

deverão onerar extraordinariamente os orçamentos dos diferentes países. Por fim, a mudanças das regras e das normas, que são harmonizadas nos diferentes países pode levar muito bem a uma perda da tradição cultural. Ao menos isso é percebido assim por grupos isolados nos respectivos países-membros. A Europa de hoje oferece muitos exemplos desse fato. (GRABENDORF, 1994, p. 135-136).

Ao mesmo tempo, o autor considera que,

Diante disso, os ganhos são patentes: capacidade de enfrentar a concorrência econômica; um grande mercado interno, que produz efeitos positivos de distribuição; a compensação em favor de regiões desprivilegiadas; a liberdade de viajar e de estabelecer para os cidadãos; por fim, uma viabilidade e um poder de negociação no sistema internacional. Desejo que o Mercosul tenha em pouco tempo condições de trilhar todos esses caminhos. (GRABENDORF, 1994, p. 136).

Saraiva (2007) aponta que a ratificação e implementação do Protocolo de Olivos, junto com a formação do PARLASUL são resultantes dos esforços de institucionalização do bloco por parte de grupos pró-integração que propõem um aprofundamento do processo em termos políticos e sociais, buscando espaços de avanços para a sua institucionalização. Ainda, FOCEM e IIRSA constam como importantes ferramentas no avanço da integração física da região. No entanto, os desequilíbrios econômicos regionais internos ao Brasil dificultam que o país exerça o papel do *paymaster* no bloco ou na região e absorva custos dos parceiros menores (SARAIVA, 2007; MALAMUD, 2011).

Peña (2009) coloca que são muitos os desafios a serem enfrentados para desenvolver a institucionalização do espaço sul-americano. Entre eles estão, de um lado, a conciliação dos múltiplos espaços de inserção regional e global de cada país, de outro, a necessidade de dotar às instituições maior autonomia e credibilidade. Para o autor, enfrentar tais desafios necessitam de três condições. A primeira é que cada país da América do sul desenvolve uma estratégia nacional de aproveitamento dos múltiplos espaços de sua inserção internacional que inclua a própria região; em segundo, que as iniciativas de alcance regional resultem em instituições e regras de jogo que tenham as qualidades necessárias para penetrar na realidade; e a terceira refere-se à necessidade de que os compromissos assumidos nos distintos âmbitos institucionais da região permitam fortalecer, e não debilitar, o desenvolvimento de um sistema multilateral eficaz a escala global, especialmente aqueles relacionados ao comércio de bens e serviços no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC). Já Faria (2004) coloca que para que a integração possa avançar, o que deveria estar como prioridade é uma aceleração do desenvolvimento institucional e da estrutura produtiva para proporcionar, tanto ao regime de acumulação quanto ao modo de regulação, sua transformação e seu deslocamento para o

plano regional.

3.5.3 Novos Projetos de Integração Regional

Além do MERCOSUL, outras possibilidades de integração regional surgiram ao longo do século XXI. Aqui são tratados breves comentários sobre a UNASUL, ALBA e Aliança do Pacífico.

A UNASUL é formada ainda em 2004 com o nome de Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). A I Reunião dos Chefes de Estado e Governo dos países da CASA, em 2005, estabeleceu como agenda prioritária as assimetrias entre seus países-membros, além de tratar temas como o diálogo político; a integração física; o meio ambiente; a integração energética; os mecanismos financeiros sul-americanos; a promoção da coesão social. Tais interesses demonstram o perfil cooperativo que agrega iniciativas de cooperação técnica e financeira com países da região, assim como uma atuação importante no campo político (SARAIVA, 2010). Segundo André Silva (2012), o objetivo da Comunidade Sul-Americana de Nações reside no entendimento político e na integração econômica e social do continente. Em 2007, a CASA acaba por ganhar um novo nome, fazendo surgir a União de Nações Sul-Americanas – a UNASUL ocorrendo em 2008 a assinatura do seu Tratado Constitutivo. Mantendo uma continuidade e alinhamento com os assuntos que vinham sendo discutidos até o momento, a instituição abarca oito conselhos que apontam as suas principais áreas de atenção: Energia; Saúde; Defesa; Infraestrutura e Planejamento; Desenvolvimento Social; Problema Mundial das Drogas; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; Economia e Finanças (COUTO, 2013). Em 2009, a UNASUL ganhou maior institucionalidade com a criação de quatro Conselhos em âmbito ministerial, consolidando-se como espaço de diálogo e concertação regional. Na prática, a UNASUL já se posicionou como bloco ao adotar a posição conjunta de condenação no golpe de Estado ocorrido em Honduras (SILVA, A. 2012).

Nos últimos anos, a UNASUL vem, progressivamente, unificando o comportamento dos países da região. Também vem desempenhando um papel importante frente às situações de crise no continente; seja de política doméstica (como no caso da Bolívia) ou de relações de fronteira (como no caso de Venezuela e Colômbia). A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano em seu interior, por iniciativa do governo brasileiro, tem contribuído para maior aproximação entre os países da região no campo militar, assim como colocou o Brasil no centro da agenda de segurança regional (SARAIVA, 2010).

Briceño-Ruiz (2010) coloca que, a partir de 2001, anunciava-se a Iniciativa Bolivariana para as Américas (ALBA), embora tenha sido somente a partir de 2003 que se começou a delimitar o conteúdo da proposta, passando de uma estratégia de crítica para uma estratégia de rejeição à proposta da ALCA. A partir de 2004, torna-se mais clara a estratégia de integração do governo venezuelano, que começa a refletir as ideias antineoliberais e antiestadunidense dos grupos radicais do chavismo. Muhr (2010) considera a ALBA como um projeto de globalização contra-hegemônico que, em termos geopolíticos e ideacionais, se estende para além da área de um TLC. A ALBA originou-se da resistência à ALCA promovida pelos Estados Unidos da América e está centrada em conceitos de desenvolvimento endógeno e em um ‘Socialismo para o Século XXI’ que substitui a vantagem competitiva pela vantagem cooperativa (MICE/ Bancoex, s/d). Como (inicialmente) também a regionalização da Revolução Bolivariana da Venezuela, a ALBA desenvolveu-se a partir do Acordo de Cooperação Integral Cuba-Venezuela e foi formalizada pelo Acordo de Integração ALBA de 2004. Desde então, Bolívia, Nicarágua, República Dominicana, Honduras, Equador e São Vicente e Granadinas, assim como Antígua e Barbuda acederam ao acordo como membros plenos. Em 2006, foi complementada com a proposta do presidente boliviano Evo Morales para Tratados de Comércio dos Povos (TCPs), os quais são definidos como ‘comércio justo’ alternativo aos Tratados de Livre Comércio (TLCs) promovidos pelos EUA. Com a morte de Hugo Chávez, e o presente cenário de crise vivido pela Venezuela, seu principal financiador, o debate com relação a ALBA esvaziou-se, sendo difícil encontrar trabalhos que abordem sua relevância dentro do cenário regional.

Por fim, a Aliança do Pacífico foi inaugurada pela “Declaração de Lima” em abril de 2011, e sacramentada pelo “Acordo Marco de Antofagasta”, assinado em junho de 2012, por Peru, Chile, Colômbia e México, quatro países com economias exportadoras de petróleo ou minérios, e adeptos do livre comércio e das políticas econômicas ortodoxas. Dessa forma, os países da Aliança do Pacífico são economias abertas e que já vêm firmando unilateralmente, há vários anos, diversos Tratados (ou Acordos de Promoção) de Livre Comércio com EUA, países da Ásia (incluindo China, Japão, Coreia do Sul e Índia) e União Europeia. O mais importante é observar que o comportamento e os acordos de livre mercado dos países do litoral pacífico sul-americano enquadram-se no atual esforço dos EUA e das potências econômicas – tradicionais e emergentes – que competem atualmente para aumentar seu poder e influência política e econômica no âmbito internacional, tendo acesso e controle de espaços, mercados e recursos estratégicos (PADULA; FIORI, 2016).

4 AS RELAÇÕES BRASIL E ARGENTINA NO ÂMBITO DO MERCOSUL: OS GOVERNOS FHC E LULA DA SILVA

Como visto no capítulo 2, o movimento de redemocratização da América do Sul e as crises econômico-financeiras dos anos 1980 e 1990 trouxeram novos elementos para o cenário regional. Esse novo momento despertou uma nova articulação política e um novo espírito de solidariedade regional (POLETTI, 2000). Por exemplo, o interesse por uma cooperação econômica mais sólida dos países do Cone Sul iniciou-se pelas relações entre Argentina e Brasil, cuja aproximação econômica em 1979 resultou no Acordo de Itaipu-Corpus. Ademais, o declínio do poder das forças armadas sobre a vida política na Região, com a retomada dos movimentos democráticos, acabou facilitando o tema da paz como pauta a ser incluída no processo de aproximação entre os vizinhos.

Na Argentina, Carlos Saúl Menem assumiu, em 1989, a presidência do país em meio a uma crise generalizada. Deixando claro em seu discurso de posse a necessidade de promover uma integração efetiva com os países latino-americanos, argumentava que o posicionamento em favor da integração não era unicamente ideológico, mas sim um meio para somar eficiências relativas e potencializar um salto qualitativo nas economias da região. Dessa forma, a integração regional viria a ser uma ferramenta crucial para construir uma nova Argentina. O posicionamento de Menem direcionava-se para a inserção em mercados externos, buscando a competição como forma de transformação e modernização de um sistema produtivo que se mostrava obsoleto em 1989 (GUADAGNI, 1995).

Seguindo o processo iniciado por Alfonsín, o Grupo do Mercado Comum Argentina-Brasil, junto a representantes uruguaios e paraguaios, seguiram em direção à elaboração de um tratado entre as quatro partes. Assim, o Tratado de Assunção foi assinado em 1991, marcando a data de criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Nele, mesmo com os claros objetivos políticos formados antes do Tratado, as comissões deram prioridade aos compromissos possíveis na esfera comercial, apresentando a integração econômica como maior objetivo. Em 1993, entrando em vigor o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias, foram concluídos acordos em áreas importantes como a da Tarifa Externa Comum (TEC), práticas desleais de comércio e redução do descasamento de moedas entre os mercados integrados.

Com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em 1994, foi formada a estrutura institucional do MERCOSUL, entrando em vigência em 1995. Do lado brasileiro, após o processo de *impeachment* de Fernando Collor e a presidência de Itamar Franco, o Brasil

parecia finalmente alcançar a estabilidade política com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para a presidência, em 1994.

Com a implantação do Plano Real, em 1994, houve a possibilidade de construir um bloco histórico hegemônico no âmbito doméstico, o que fortaleceu o início do governo FHC. A gestão contou com uma ampla base de apoio parlamentar, que contribuiu para a governabilidade e a implementação de reformas econômicas baseadas nas privatizações, além de medidas para uma maior participação do capital estrangeiro no Brasil. Com a estabilidade da moeda, a consolidação da democracia e a abertura econômica apresentaram-se como carro-chefe do discurso diplomático presidencial (SILVA, A. 2012).

O período inicial da gestão FHC caracterizou-se pela diminuição das pressões domésticas em virtude da estabilidade econômico-monetária e político-institucional, bem como por uma maior conexão do país com o mercado global. No âmbito da política externa brasileira, tal período configurou-se como sendo de experimentação propiciado tanto pelas grandes negociações comerciais internacionais – como ALCA e MERCOSUL-UE – quanto pelas negociações multilaterais em torno da OMC, fazendo do MERCOSUL a plataforma fundamental para a articulação com os outros níveis de interação (ALBUQUERQUE, 2002; DESIDERÁ NETO *et al*, 2014).

A influência efetiva e decisiva da matriz neoliberal apareceu como consenso para os teóricos de política externa brasileira. André Silva (2008) argumenta que tal matriz viria a substituir o modelo desenvolvimentista em crise desde o início dos anos 1990. Ainda, o autor aponta uma internacionalização do neoliberalismo por parte da política externa brasileira, projetando para a política exterior o que o governo vinha praticando internamente. Assim, ao longo da implementação da nova matriz, formou-se uma nova relação entre Estado e Mercado altamente embasada nos ideais do Consenso de Washington.

Mesmo sob o signo liberal, André Silva (2008) diz que a política externa do governo FHC deve ser explicada a partir de três importantes matizações: a) um ajuste no discurso neoliberal, baseado nas experiências do período Collor e Franco; b) uma adesão não integral ao discurso neoliberal, mostrando que o paradigma desenvolvimentista continuava presente na política externa brasileira; e c) um momento de inflexão e crise de matriz em que surge o discurso da globalização assimétrica e uma nova alteração na política externa, no segundo mandato.

O fim do mandato de Menem, em 1999, aconteceu em um momento de crise do MERCOSUL e de instabilidade das relações entre Brasil e Argentina. A virada do século para a Argentina acabou culminando com uma grave crise política e econômica, que iria

desestabilizar o país em diversas esferas. Em conjunto às questões domésticas, o cenário mundial apresentou uma série de crises regionais, entre as quais a grande crise política em 11 de setembro de 2001. Essa série de crises iria acompanhar uma onda de mudança na região sul-americana e um cenário de quebra com o pacto neoliberal estabelecido no Consenso de Washington.

No cenário brasileiro, diferentes autores apontam sobre a apreensão que acompanhou a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003. Em certos círculos, esperava-se um comportamento internacional baseado em visões ideológicas de um presidente despreparado. O governo Lula da Silva representou o ponto alto do processo democrático no Brasil, fato apoiado pela ascensão da esquerda ao poder em 2002. Uma opinião compartilhada é a de que a política externa apresentada por Lula da Silva ao longo de seus dois mandatos foi de encontro a um projeto iniciado dentro do governo FHC. O que o novo presidente fará, no entanto, é dar maior ênfase, profundidade e comprometimento a assuntos que haviam sido iniciados na gestão anterior (SANTANA, 2006; VIGEVANI e CEPALUNI, 2007; VISENTINI, 2008; A. SILVA, 2012).

Dessa forma, alguns dos assuntos centrais da gestão de Lula da Silva estiveram diretamente relacionados a temas abordados dentro do governo de FHC. Tal ressalva deve ser feita, especialmente, aos projetos direcionados para a América do Sul, maior ponto de convergência e continuidade entre as duas gestões. Assim, os temas/eixos centrais no relacionamento com a América do Sul constituíram a questão energética (petróleo, gás natural e hidrelétrica), a integração (ALCA, fortalecimento e expansão do MERCOSUL e relacionamento com a Comunidade Andina), segurança (narcotráfico, fortalecimento dos sistemas de vigilância da Amazônia, e questões relacionadas à fronteira) e os temas e processos políticos na Região (SILVA, A., 2012).

Junto ao projeto para a América do Sul, buscou-se uma revitalização do MERCOSUL, assunto presente no discurso de posse de Lula da Silva em 2003. Com Lula da Silva, buscou-se ampliar o sentido do bloco, além daquele baseado em projetos econômicos e comerciais. É com o novo presidente que surge um novo tom político ao bloco, que buscaria a integração de seus países-membros por meio de arranjos políticos e institucionais, bem como a formação de uma verdadeira identidade mercosulina. Dessa forma, a política de regionalização, que tem como ponto de partida a reconstrução do MERCOSUL, seria parte do projeto de desenvolvimento nacional brasileiro (SILVA, A., 2012).

Aqui, novamente a relação com a Argentina tornou-se essencial para o projeto de retomada do bloco. Nos anos 2000, a Argentina também seguiria a tendência sul-americana,

buscando partidos mais alinhados com a esquerda, iniciando a era Kirchnerista. Como apontado por Granato e Allende (2013), Néstor Kirchner e Cristina Fernández recuperaram a tradicional linha nacional, popular e anti-imperialista do peronismo argentino. Parte da sua política foi baseada em rechaçar a ideologia neoliberal e o acontecido no país durante os anos 1990.

Sendo assim, é considerando a relação entre Brasil e Argentina como eixo central para a articulação do MERCOSUL na esfera regional e mundial que este capítulo pretende abordar as relações entre Brasil e Argentina durante as gestões de FHC e Lula da Silva. O capítulo encontra-se dividido em duas seções, nas quais são abordadas a dinâmica de cada um dos ex-presidentes e suas relações com os vizinhos argentinos. Manteve-se uma ênfase nas questões relativas à América do Sul e o MERCOSUL, considerando-se, no entanto, outros eventos da esfera internacional que possam ter impactado de alguma forma a relação entre os dois países ao longo do período analisado.

4.1 A GESTÃO FHC

FHC aplicou ao Brasil duas gerações de reformas sugeridas pelo Consenso de Washington. No primeiro momento, implementou políticas de rigidez fiscal, retirou o Estado dos investimentos produtivos, contraiu salários e benefícios do Estado do bem-estar e privatizou empresas públicas, sendo as mesmas vendidas às companhias estrangeiras para arrecadar dólares e pagar a dívida externa. Em um segundo momento, implementou reformas de segunda geração, buscando uma estrutura regulatória estável e transparência dos gastos públicos, sobretudo por meio da criação de facilidades para o empreendimento estrangeiro penetrar a atividade econômica local (CERVO, 2002; CERVO; BUENO, 2012).

Apresentando o paradigma do Estado normal, Cervo (2003) pontua seus três parâmetros essenciais: subserviência na esfera política, destruição na esfera econômica e regresso do ponto de vista estrutural e histórico. Para ele, dentre os Estados sul-americanos, a Argentina de Menem foi o protótipo de aplicação de tais parâmetros, enquanto o Brasil de FHC apresentou as maiores hesitações quanto ao ritmo e à coerência a serem adotados diante do novo modelo de inserção internacional.

A chamada coexistência paradigmática, embora possa parecer paradoxal, concretizou-se na era FHC, oferecendo o espetáculo da dança dos paradigmas: o desenvolvimentista, presente desde Vargas, norteado pelo empreendedorismo estatal; o normal, com um Estado mínimo que coloca o desenvolvimento nas mãos do mercado; e o

logístico, em que algumas responsabilidades são concebidas ao mercado, ao mesmo tempo em que conserva certa capacidade de intervenção para o Estado (CERVO, 2003; SILVA, A., 2008).

Na área institucional da política externa, com a gestão do Chanceler Luiz Felipe Lampreia (1995-2000) e depois o Ministro Celso Lafer, a situação do Itamaraty pôde ser estabilizada após a alta rotatividade dos cinco anos anteriores a posse de FHC. Além de desgastar-se com discordâncias internas e o prevalecimento de um pensamento externo ao Itamaraty, o processo decisório em política exterior também se deteriorou na medida em que decisões nas áreas de alfândega, finanças externas e abertura empresarial foram direcionadas para as autoridades econômicas que aplicavam medidas condizentes com o novo momento da política nacional (CERVO, 2002; CERVO; BUENO, 2012).

Entretanto, para André Silva (2012), é possível afirmar que o Itamaraty não teve propriamente seu papel diminuído, sobretudo na atuação do chanceler Luiz Felipe Lampreia (1995-2001). Apesar da coordenação política ter sido conduzida pessoalmente pelo Presidente e muitas questões internacionais serem trabalhadas por outros ministérios, o Itamaraty atuou na ampliação do relacionamento exterior do Brasil, causado, principalmente, pela globalização econômica e pela dinamização das relações internacionais. Para o autor, o que ocorreu foi um maior compartilhamento de funções, com a diplomacia profissional atuando em conjunto com outros órgãos de governo e admitindo as pressões sociais na definição da política externa.

Tal afirmação pode parecer, em certo nível, contraditória com a noção de diplomacia presidencial, tão presente ao longo do governo FHC. O termo foi utilizado como conceituação de sua política externa, em função da intensidade de sua agenda internacional durante seu mandato e da própria ênfase dada pelo discurso diplomático brasileiro do período à diplomacia presidencial. Ao longo dos seus dois mandatos, o presidente FHC visitou 44 países em 96 viagens. Mesmo que o fator mais evidente da diplomacia presidencial fosse suas constantes viagens ao exterior e a recepção de autoridades estrangeiras, ela também significava um novo modo de gestão diplomática e processo de tomada de decisão. No entanto, considera-se que a diplomacia presidencial constituiu mais a forma do que o conteúdo da política externa do governo FHC. A ênfase na forma desviava o debate do tema central, bem como houve a reorientação da política externa em direção ao paradigma neoliberal de inserção internacional e que sofreu importantes inflexões (SILVA, A. 2012).

A diplomacia presidencial, como organização da ação diplomática, redirecionou o modelo de gestão diplomática do Brasil. Esse mesmo modelo permitiu minimizar o papel

decisório do Itamaraty, onde poderiam apresentar-se resistências ao neoliberalismo. Por outro lado, tal postura também é associada às transformações do sistema internacional nos anos 1990, quando, sob o signo da globalização, negociações internacionais, grandes conferências mundiais e negociações econômicas intensificaram as viagens internacionais dos presidentes de diversos países. Assim, a diplomacia presidencial também significou uma adaptação à nova situação interna e externa, com a ampliação das esferas públicas de discussão, maior visibilidade da atuação dos governos, maior consciência social sobre os efeitos internacionais na vida nacional e, por fim, um maior peso das variáveis externas sobre a conjuntura interna (SILVA, A., 2008).

No período FHC, o Brasil encontrou-se em uma busca por equilíbrio de interesses entre a integração do Cone Sul e da América do Sul, as negociações simultâneas do lado da ALCA e da União Europeia, e a manutenção das negociações comerciais multilaterais, sem abandonar as tradicionais relações bilaterais (CERVO, 2002; VIGEVANI; MARIANO, 2005). Para Cervo (2002), o Brasil de FHC manteve controle circunstancial de males que se abateram com consequências mais graves sobre países vizinhos, avançando menos pelo caminho do paradigma latino-americano do Estado normal. Também manteve parte da conduta do Estado desenvolvimentista, colocando em marcha uma tímida experiência de Estado logístico.

Durante seu segundo mandato, entre 1999 e 2002, percebe-se o esgotamento da matriz neoliberal, com a crise financeira de 1999, resultando em uma busca por novos rumos na política externa brasileira. No cenário internacional, o esvaziamento da ONU, o unilateralismo estadunidense, a mudança na agenda de segurança internacional pós-11 de setembro, as diferentes crises financeiras e o protecionismo econômico trariam mudanças na dinâmica internacional como um todo (SILVA, A., 2008).

Desiderá Neto *et al* (2014) ressaltam a importância do governo FHC na condução da construção institucional do MERCOSUL, em seu primeiro mandato, em que se privilegiaram as questões relativas ao aumento dos fluxos comerciais e reduziu-se o peso das discussões em torno das medidas necessárias para a coordenação macroeconômica e a diminuição das assimetrias. Projetos de desenvolvimento tecnológico com esforços comuns e a proposta de integração econômica mais desenvolvimentista foram colocados em segundo plano ou abandonados. A atenção voltou-se para a ampliação do mercado regional e o aumento da capacidade de negociação internacional, principalmente por parte do Brasil e Argentina.

Com a crise do MERCOSUL, em 1999, a centralidade da América do Sul tornou-se mais evidente ao mesmo tempo em que enfraqueceu a lógica de inserção internacional do

Brasil ao longo do primeiro mandato do governo FHC, debilitando as negociações e o posicionamento estratégico do Brasil. A estabilidade econômica e política doméstica não alterariam as capacidades brasileiras em relação às pressões e demandas de seus parceiros continentais, sendo a crise argentina um dos maiores exemplos dessa dificuldade (DESIDERÁ NETO *et al*, 2014; SILVA, A., 2008)

Em segundo governo de FHC, era apresentado um esgotamento do modelo de integração praticado até então, não contando com as ferramentas necessárias para fazer frente aos efeitos da desvalorização da moeda brasileira nem à crise econômica na Argentina, que se aprofundava em uma crise política, e aos impactos das turbulências nos mercados financeiros externos (DESIDERÁ NETO *et al*, 2014). Tal processo foi acompanhado de uma redefinição do papel do bloco e da Região para o país, alcançando importância fundamental como projeto de inserção internacional. Questões relativas às assimetrias e distribuição desigual no sistema internacional tornaram a aparecer nos discursos brasileiros, principalmente em negociações internacionais. Tal cenário demonstrou a crise, seguida de uma reorientação, da matriz neoliberal na virada do milênio (SILVA, A., 2008).

Para Bernal-Meza (2002), a substituição das políticas e percepções de conflito e rivalidade pelas de cooperação e acordo marcam uma mudança fundamental nas relações bilaterais com a Argentina e a América do Sul: nelas, consta a noção de que o Brasil encontrou o seu perfil latino-americano. A adesão conjunta da Argentina e do Brasil ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), no contexto de um acordo com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), encerrou uma fase em que o uso militar da energia nuclear permanecia como incógnita nas relações bilaterais e como ponto de preocupação na relação com outros países. Os dois governos comprometeram-se com o desenvolvimento da pesquisa nuclear apenas para fins pacíficos e controlados.

Candeas (2010) aponta que a política externa de Menem representou uma mudança brusca na política até então apresentada por Alfonsín. Suas mudanças principais ocorreram nos campos do confronto com as potências em áreas como o Atlântico Sul, América Central e Caribe, o Movimento Não Alinhado e nas questões de política nuclear. No entanto, em meio a tantas rupturas, o Brasil e a integração mostraram-se como únicas diretrizes de continuidade entre as políticas exteriores dos governos radical e peronista.

No contexto das profundas mudanças externas, e de seus impactos internos, a integração regional – e particularmente a associação com a Argentina – adquiriu uma importância especial, uma vez que a construção do projeto MERCOSUL foi percebida como um instrumento que permitiria enfrentar a nova situação do sistema internacional, com melhor

capacidade política e econômica. FHC aprofunda as relações com o MERCOSUL e, em particular, com a Argentina (BERNAL-MEZA, 2002).

A crise no MERCOSUL começou, de fato, com a desvalorização do Real em relação ao dólar, em janeiro de 1999 (ALBUQUERQUE, 2002; BERNAL-MEZA, 2002; SILVA, A., 2008). Como aponta Candeas (2010),

A Embaixada em Buenos Aires sublinhou que a desvalorização do Real, em janeiro de 1999, foi equivocadamente percebida na Argentina como um ato deliberado de desvalorização competitiva voltado contra os interesses comerciais daquele país. Setores de menor competitividade (têxteis, aves, siderúrgica, calçados, papel) foram profundamente afetados, reduzindo-se drasticamente o saldo comercial e o volume de comércio argentino. O Brasil era então singularizado, na imprensa nos meios empresariais e governamentais, como a principal causa dos problemas argentinos. (CANDEAS, 2010, p. 226).

Para Bernal-Meza (2002), o alicerce da política externa com o MERCOSUL deveria ser a relação entre Brasil e Argentina, mas para o autor, após a destituição do presidente Collor, foi possível perceber diferenças nas políticas exteriores de ambos os países, que poderiam ser explicadas em cinco grandes núcleos: a) as interpretações sobre a “ordem mundial emergente ou em transição” e a “globalização”; b) o papel que cada um destes países aspirava nesses contextos; c) os paradigmas dominantes em política exterior; d) as relações com os Estados Unidos; e e) as políticas de segurança.

Para o autor, a relação bilateral entre Argentina e Brasil apontou divergências cada vez maiores já que os países apresentavam perspectivas e estratégias diferentes, ao mesmo tempo em que competiam para transformar-se no interlocutor natural e privilegiado dos Estados Unidos na América do Sul: a Argentina, desejando ter sua posição de aliado, enquanto o Brasil esperava o reconhecimento de sua condição de potência média. As posturas de Collor e Menem assemelhavam-se em relação ao alinhamento com os Estados Unidos, à percepção sobre as alternativas externas às dificuldades econômicas, à adoção de modelos econômicos neoliberais e das condições estruturais, que, no âmbito econômico e político, derivaram para ambos os países, a partir de suas respectivas localizações periféricas, dependentes das estruturas oriundas da divisão internacional do trabalho e de poder mundiais (BERNAL-MEZA, 2002).

Ao mesmo tempo em que a dependência comercial e econômica aumentava, os problemas de política externa se arrastavam ao longo das gestões presidenciais dos dois principais sócios do bloco. Para Bernal-Meza (2002), tais fatos não poderiam ser considerados como motivo principal para o enfraquecimento do MERCOSUL como instrumento

estratégico de inserção internacional dos países membros, ou tampouco a sucessão de medidas e contramedidas unilaterais com que cada país respondeu ao outro. O problema central estaria situado na indefinição brasileira de levar adiante um projeto estabelecido, pela sua própria gestão política, como um dos projetos mais importantes da política externa brasileira.

O que se mostra prudente considerar nesse momento é a questão do *paymaster*, em que é possível perceber uma noção argentina, e dos outros membros do Bloco, de que os custos para o processo de integração deveriam ser arcados, em boa parte, pela governança brasileira. Vigevani e Mariano (2005) apontam que a existência de um *paymaster* não garante o êxito do processo de integração, já que depende também de outros fatores, mas permite entender em que medida o processo pode gerar expectativas de benefícios para seus membros, ainda que no longo prazo.

No caso do Brasil, atuando como *paymaster* do MERCOSUL, os autores argumentam que a necessidade de pagar os custos da integração é muito maior do que sua capacidade de fazê-lo, sendo esse talvez um dos geradores das crises que o processo enfrenta em diferentes momentos. A literatura indica que o papel de *paymaster* relaciona-se com as dimensões da economia, mas também tem a ver com outros parâmetros, como o índice de desenvolvimento social e a renda *per capita*, dentre outros. Dessa forma, os custos da integração acabariam não sendo atribuição apenas de um único país (VIGEVANI; MARIANO, 2005).

O que se percebeu foram profundas contradições entre teoria e prática ao longo dos anos 1990, especialmente na segunda gestão de FHC. Enquanto a percepção sobre o MERCOSUL mudava, reduzindo seu perfil de importância estratégica, como resultado dos significativos retrocessos nas ambições ou interesses mais globais, produto de uma situação ou percepção da própria fraqueza econômica e financeira, endurecia-se a posição frente à Argentina e o objetivo em relação a esta pareceu ser mais a vontade de enfraquecer o país pôr seu sócio de joelhos, por meio de pressões e um relativo grau de intransigência, fazendo pagar, comercialmente, o desprezo à política exterior (BERNAL-MEZA, 2002).

Ao longo dos dois mandatos de FHC, um dos principais assuntos que norteou a relação entre Brasil e Argentina foi o processo de formação da ALCA e o relacionamento com os Estados Unidos. Para André Silva (2008), houve relativa coesão entre o posicionamento argentino e brasileiro na relação MERCOSUL-NAFTA, evidenciado nas reuniões de discussão sobre a ALCA, ao mesmo tempo em que se buscava uma aproximação com a gestão norte-americana.

Candeas (2010) argumenta que amplos setores do governo Menem e da oposição

eram simpáticos à adesão da Argentina a projetos como NAFTA e ALCA em detrimento do processo de integração estabelecido no MERCOSUL e do relacionamento com o Brasil, por consequência. No entanto, o Presidente e o Chanceler di Tella mantiveram firme a vinculação argentina ao MERCOSUL. Segundo o autor, o maior motivo seria o do pragmatismo já que o Brasil era o principal mercado de destino das exportações argentinas, fazendo com que a manutenção de tal relação assegurasse amplos saldos comerciais, que, em larga medida, em conjunto com os recursos externos resultantes das privatizações, decorria da paridade entre peso e dólar.

André Silva (2008) aponta o interesse da política brasileira em fortalecer a integração da América do Sul com diferentes processos de integração, em especial a ALCA. O governo norte-americano criou em 1991 a proposta para uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Em contrapartida, o governo brasileiro apresentou a ideia de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), em 1993, com a proposta de fazer acordos de livre comércio com países da América do Sul, para isentar de tarifas e restrições não tarifárias países da Região (SILVA, A., 2008).

Cervo e Bueno (2012) apontam que o Brasil foi o único país latino-americano a dizer não aos moldes com que George Bush propôs, em 1991, a então Iniciativa para as Américas, reafirmada pela Cúpula dos 34 países latino-americanos em Miami, Estados Unidos, em 1994, na de Santiago, Chile, em 1998, e na de Quebec, Canadá, em 2001. Os 34 países reuniam-se anualmente para negociar o processo de formação da ALCA sem chegar a conclusões convergentes, que resultariam em decisões concretas durante as cúpulas.

Durante a administração do chanceler de FHC, Felipe Lampreia, a política externa brasileira começou a mudar sua posição com relação à ALCA, passando da rejeição das negociações, para um ponto de convergência positivo com os Estados Unidos, ainda quando o discurso da política tenha continuado impregnado das tradicionais posições desenvolvimentistas e autônomas. No entanto, coloca-se que, inicialmente, o Brasil trabalhava com a lógica de participar sem ter um compromisso real em concluir as negociações dentro dos prazos previstos. Tal postura gerou fortes desgastes em sua relação com seus vizinhos, especialmente a Argentina, que em diferentes circunstâncias manifestaram um real interesse em acelerar o processo e concluir os acordos (BERNAL-MEZA, 2002; ALBUQUERQUE, 2002; VIGEVANI; MARIANO, 2005; DESIDERÁ NETO *et al*, 2014).

Para Vigevani e Mariano (2005), a postura brasileira frente a ALCA –modificou-se ao longo da gestão FHC adotando uma posição mais propositiva, e consolidada, a partir de 1998. Para os autores, acentuou-se a preocupação em apontar os pontos que dificultavam as

negociações, reflexo da mudança paradigmática que passou a ocorrer gradualmente no pós Guerra Fria. Ou seja, a política externa brasileira no governo FHC distanciou-se da ideia de autonomia por meio da distância e passou a agir mais diretamente em questões internacionais, por meio do que considerava atitudes construtivas, participando efetivamente no processo negociador, acreditando que a consecução de seus próprios interesses seria alcançada através da cooperação, buscando influenciar regimes a serem criados (VIGEVANI; MARIANO, 2005).

A Argentina da gestão Menem (1989-1999) foi orientada a partir do paradigma do realismo periférico, criado por Carlos Escudé. Para Bernal-Meza (2002), tal teoria justificava certas mudanças na política externa argentina em torno de quatro eixos fortemente relacionados: a) no abandono das posturas de confronto político com os países desenvolvidos; b) na noção de que o baixo perfil em questões que gerariam confrontos ou fricções com os países desenvolvidos não deveria implicar a renúncia de propostas referentes ao desenvolvimento econômico do país; c) como uma questão de objetivos e estilo, a Argentina se apresentaria como um país que não buscaria um alto perfil, nem se colocaria em uma posição de protagonismo internacional; e d) no apoio ao funcionamento do sistema estabelecido na carta da ONU para a garantia da paz e segurança internacionais.

A política externa argentina apresentou um abandono na busca por autonomia, procurando aliança e alinhamento, com o objetivo de construir uma relação especial com os Estados Unidos. No caso do Brasil, houve uma redução na importância do relacionamento bilateral no âmbito da integração, mesmo quando se buscaram maiores coincidências nos temas vinculados à segurança e o fortalecimento da confiança mútua, resquícios de uma herança do governo Alfonsín (BERNAL-MEZA, 2002). Tal postura resultou em uma aproximação dos Estados Unidos, exemplificada pelo anúncio da intenção de Washington de transformar a Argentina em um sócio extra-OTAN, realizado em meados de agosto de 1997 (SILVA, A., 2008).

Houve também a oferta de algumas reduções de barreiras comerciais a alguns produtos argentinos no mercado norte-americano. Tais promessas buscavam enfraquecer a aliança entre Brasil e Argentina na expectativa de maior apoio ao seu projeto de integração hemisférica. Para André Silva (2008), a Argentina tornou-se muito dependente do Brasil, que ditava, em diversos momentos, o ritmo de integração do MERCOSUL. Para Bernal-Meza (2002), até 1997 a Argentina seguiu com uma política de *double standing* com as relações econômicas hemisféricas. Dividia-se entre optar pela ALCA ou aprofundar o MERCOSUL, sem tornar a relação bilateral com o Brasil como prioridade.

Candeas (2010), no entanto, aponta que a política externa de Menem esteve diretamente ligada à agenda da reconstrução econômica do país, colocando como eixos centrais o relacionamento privilegiado com os Estados Unidos e o MERCOSUL. Por meio das “relações carnis” com os Estados Unidos, Menem acreditava ter encontrado o atalho para o Primeiro Mundo, optando o alinhamento à superpotência. Do ponto de vista do Chanceler Guido, o objetivo central da política externa seria o de estabelecer com os Estados Unidos o tipo de relacionamento estabelecido com o Império Britânico.

André Silva (2008) lembra que na mesma época a Argentina apresentou uma negativa pública à pretensão brasileira de ocupar uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (BERNAL-MEZA, 2002; SILVA, A., 2008; CERVO; BUENO, 2012). Tais declarações foram recebidas com surpresa e desagrado no Brasil, por parte do Itamaraty. Para Bernal-Meza (2002), o episódio aparece como um fator “particularmente irritante” para a Argentina. A Argentina rejeitou esta iniciativa recorrendo a fundamentos realistas, e o governo brasileiro, com o propósito de evitar confrontações estéreis, arquivou o tema até o início da década seguinte – já que, sem o consentimento argentino, esta candidatura seria inviável. No entanto, após o episódio, as chancelarias dos dois países trabalharam junto às suas principais lideranças políticas para superar o fato.

André Silva (2008) aponta a resistência do governo brasileiro com respeito às negociações da ALCA, buscando a manutenção dos acordos sub-regionais, como o MERCOSUL e NAFTA. Nessa postura, constava o objetivo de impedir negociações de âmbito bilateral com os Estados Unidos, possibilidade que enfraqueceria os blocos sub-regionais. Bernal-Meza (2002) complementa essa posição ao afirmar que os temas da ALCA, NAFTA e ALCSA sintetizavam a dualidade entre a relação com os Estados Unidos e a busca pelo desenvolvimento industrial nacional e autônomo, sendo os obstáculos norte-americanos às exportações brasileiras um dos eixos centrais da discórdia.

A gestão FHC apresentou no MERCOSUL a sua face realista, utilizando-se do Bloco como o principal instrumento para limitar o aumento de sua interdependência econômica com os Estados Unidos, sem isolar-se da economia da Região. Ao mesmo tempo, para a Argentina, o MERCOSUL era o principal instrumento para alavancar os ganhos de uma maior interdependência econômica com os Estados Unidos, na medida em que incluiria o Brasil como fator de equilíbrio dessa interdependência (ALBUQUERQUE, 2002; CERVO, 2002).

Bernal-Meza (2002) aponta que, dentro do Bloco, o Brasil exercia pressões protecionistas que seriam impossíveis de se levar adiante no contexto de um acordo como a ALCA. Ao mesmo tempo, a permanência do MERCOSUL, no caso da implementação da

ALCA, faria com que ela se tornasse uma instância negociadora. Em um nível político, o Bloco permitiria dotar o Brasil de uma base maior de apoio para sua estratégia de alcançar reconhecimento como potência média, como representante de seus países membros. Na opinião do autor, nesse momento o Brasil tentava disputar com os Estados Unidos uma hegemonia no âmbito sub-regional sul-americano.

Ao Brasil não interessava intensificar suas relações apenas no hemisfério e, para tanto, fez-se necessário buscar consenso em torno do MERCOSUL, tornando um interesse particular em um objetivo geral do Bloco. Sobretudo para o Paraguai e o Uruguai, a decisão de acompanhar o Brasil na defesa da manutenção do bloco nas negociações com os Estados Unidos ia de encontro à expectativa do fortalecimento de suas posições nas negociações da ALCA e de suas já integradas economias ao Brasil. Assim, o governo Menem, na Argentina, não descartou a barganha entre Estados Unidos e Brasil, de modo a evitar a absoluta liderança brasileira na América do Sul (SILVA, A., 2012).

O MERCOSUL apareceu em diversos momentos como ferramenta para aumentar o poder de barganha de seus países membros nas negociações entre Brasil e Estados Unidos. André Silva (2008) aponta que a posição do MERCOSUL representava mais a postura negociadora das duas maiores economias do que dos pequenos países e a integração das Américas aparecia mais atraente para economias como Uruguai e Paraguai, com pequeno setor industrial exportador. Esses países têm maior complementaridade do que competitividade em relação aos países industriais. Assim, a própria possibilidade do MERCOSUL negociar como um bloco dependia da capacidade de seus integrantes aprofundarem entendimentos, criando um consenso em torno da ALCA.

Para André Silva (2012), o MERCOSUL apresentou-se como contrapeso para a inserção brasileira no sistema internacional, sendo a relação de poder necessária para compreender as relações regionais estabelecidas no período. Tal visão também foi revelada na postura brasileira de evitar compromissos supranacionais e institucionalização nos processos de integração com os países considerados menos desenvolvidos. Para a política externa brasileira, o MERCOSUL conseguiu articular um espaço regional, configurando-se como um interlocutor respeitado tanto nos fóruns multilaterais quanto nos acordos bilaterais. Tal posição, além das perspectivas de crescimento, foi abrindo possibilidades de cooperação com os mais diversos blocos e países e o estabelecimento de parcerias estratégicas. Dessa forma, o MERCOSUL constituiu para a política externa brasileira um importante ponto de apoio nas negociações da ALCA (SILVA, A., 2012).

Para Bernal-Meza (2002), o MERCOSUL serviu para a política externa brasileira de

três formas: abrindo gradualmente sua economia para a economia mundial, sendo fortalecido pela amplificação do mercado sub-regional com o Bloco; como contraponto aos desafios econômicos e políticos resultantes da postura hegemônica norte-americana para a América Latina com a ALCA; e alcançando o reconhecimento mundial como potência média, graças à sua liderança política no Bloco e à dimensão de um mercado que o teria como o centro econômico-industrial fundamental.

Na ocasião, para o Brasil, surgiam ao menos três desafios simultâneos:

- a) avançar na consolidação do MERCOSUL, sendo o bloco base de sustentação estratégica brasileira como posicionamento no sistema internacional;
- b) qualificar-se enquanto um jogador capaz de influenciar os resultados no tabuleiro multilateral, buscando posicionar-se como potência média; e
- c) impedir o seu isolamento na América do Sul em virtude da investida norte-americana e os atritos com seu principal parceiro de Bloco, a Argentina (VIGEVANI; MARIANO, 2005).

Neste momento, o MERCOSUL não passava de um projeto essencialmente comercial. É interessante notar que, para Bernal-Meza (2002), a responsabilidade de avanço ao Bloco caberia ao Brasil, apesar de ressaltar anteriormente a importância da relação entre Brasil e Argentina para o bom funcionamento da organização. O autor ressalta que o país reivindicou à Argentina – ou a questionou – dois tópicos que impediam progressos econômicos e políticos: o fim da Conversibilidade, considerada como o mais importante fator desestabilizador para a expansão da integração econômica, e a relação preferível de Buenos Aires por Washington.

Tal postura acabou indo de encontro ao momento de inflexão da política externa brasileira que, entre 1999 e 2000, percebeu um momento de crise e reorientação da matriz neoliberal. FHC, nesse contexto, passou a criticar, crescentemente, a estruturação do sistema internacional, inclusive fazendo leituras heterodoxas, como quando da defesa da Taxa Tobin, referente à tributação dos capitais especulativos internacionais. Esse processo foi acompanhado por uma redefinição do papel do MERCOSUL e da América do Sul para o Brasil, que atingiu, assim, uma importância fundamental como projeto de inserção internacional (SILVA, A., 2012).

As negociações no âmbito da ALCA e do MERCOSUL e a crise de 1999 aparecem como grandes motivadores para o movimento de reorientação. As pressões dos Estados Unidos sobre a Argentina, e outros países da América Latina, para se integrar individualmente ao NAFTA, por meio de acordos bilaterais, fez com que o governo brasileiro convocasse para

Brasília os doze presidentes sul-americanos, realizando em 2000 a primeira Cúpula da América do Sul, objetivando aprofundar vínculos políticos e a criação de uma área de livre comércio da América do Sul. Nesse momento, ensaiou-se recuperar os esforços contidos na proposta da ALCSA, através de temas que iriam além das intenções de ampliação comercial do Bloco para o restante do Continente, tratando também de temas como a necessidade de estabelecer mecanismos de concertação política, promoção da integração física e criação de mecanismos de financiamento (BANDEIRA, 2006; DESIDERÁ NETO *et al*, 2014).

Ao fim da década de 1990, cresceu a percepção crítica sobre os possíveis efeitos negativos do livre comércio e da adoção das medidas de ajuste econômico, então propostas pelas instituições financeiras internacionais. A crescente crise econômica e social na Argentina no governo De la Rúa e o discurso da globalização assimétrica feita por FHC também contribuíram para evidenciar essa realidade. É nesse sentido que a ALCA começou a fazer parte das preocupações de parcela da sociedade civil, dos sindicatos, dos empresários, dos partidos políticos e dos parlamentares em diversos países. Um dos resultados do crescimento da pressão política foi a decisão tomada na Sexta Reunião Ministerial, realizada na cidade de Buenos Aires em 2001, no sentido de que o processo deveria ter maior transparência e, portanto, o teor da minuta do acordo que estava sendo negociado deveria ser de conhecimento público, posição defendida tanto pela delegação dos Estados Unidos quanto do Brasil (VIGEVANI; MARIANO, 2005; DESIDERÁ NETO *et al*, 2014).

O ano de 2001 apresentou-se para a Argentina com um cenário de rápida deterioração política, econômica e institucional do país. A situação argentina apresentava saques, convulsão social, caos econômico e crise político-institucional. Nesse mesmo período. A Argentina se vê em uma fase transitória de quatro presidentes, sem a Conversibilidade da moeda e com uma relação provavelmente menos estreita com os Estados Unidos. No auge da crise em 2002, tanto líderes de opinião quanto a população geral destacavam a integração como maior prioridade da política externa argentina. No entanto, percebe-se uma queda no desejo de associação com o Brasil (BERNAL-MEZA, 2002; CANDEAS, 2010).

Tal atitude parece ir de encontro às considerações feitas por Bernal-Meza em 2002:

o único modo de aspirar a um reconhecimento como potência regional e como potência média mundial, a partir de sua condição de país continente, fará necessariamente com que o país tenha que assumir posições a respeito de diversos tópicos da agenda mundial, o que levará a um aumento significativo do perfil político da inserção internacional. Este é um ponto particularmente relevante em relação ao destino do Mercosul, na medida que a decisão sobre a política global deverá passar por uma definição de interesses (e objetivos) de longo prazo sobre o

bloco subregional, e por uma revisão das relações com a Argentina. (BERNAL-MEZA, 2002, p.40).

Bernal-Meza (2002) aponta que a política externa brasileira entrou no século XXI com uma série de novos temas de política internacional, tais como a mudança na dinâmica da globalização, a participação ativa nas iniciativas multilaterais e os desafios e oportunidades da integração regional e da cooperação na segurança.

Para Desiderá Neto *et al* (2014), muitas das decisões tomadas ao longo do segundo mandato de FHC com relação ao processo de integração regional eram baseadas na intenção de salvar o que restava do MERCOSUL, diante do acirramento da crise diplomática com seu principal parceiro, a Argentina, e pela tentativa de abrir possibilidades na Região dando sequência às intenções de expansão dos acordos com os demais países sul-americanos. No entanto, isso não promoveu uma mudança de postura em relação às assimetrias existentes na Região e ao caráter limitado das instituições regionais. Na visão dos autores, a redefinição de rumo foi mais em virtude da falta de opções do que de uma visão estratégica de como deveria se dar a inserção internacional do país (DESIDERÁ NETO *et al*, 2014).

Seguindo a mudança a ser tomada a partir dos anos 2000, surge a administração de Celso Lafer no lugar de Lampréia no Ministério das Relações Exteriores, em 2001. Sua gestão teve a tarefa de promover uma renovação e transformação da política externa brasileira, ao mesmo tempo em que buscava conter as consequências políticas da insatisfação e perplexidade ante a crise. Celso Lafer gerenciava, com uma retórica liberal e uma prática que revelava certo autoritarismo, a crise da diplomacia brasileira, colhendo os resultados de um sistema internacional que se alterara com o limiar do milênio. Paradoxalmente, trabalhava com a ideia de “arrumar a casa”, procurando evitar, simultaneamente, uma retirada acelerada do paradigma neoliberal junto ao Itamaraty. Na realidade, considera-se que Lafer, não dispondo de um claro projeto alternativo à crise do paradigma neoliberal, basicamente gerenciou uma crise de paradigma, numa perspectiva de transição em final de governo (SILVA, A., 2008).

Entre seus primeiros esforços estavam aqueles relacionados à busca de certo controle das declarações contidas dentro do corpo diplomático com relação à política externa do Brasil. Conhecida como lei da mordaza, uma das normas proibia qualquer manifestação pública sobre política externa, por parte dos diplomatas, sem autorização superior. Entre seus principais objetivos, estava o de controlar as publicações de artigos de diplomatas, como Rubens Ricupero e de Samuel Guimarães, que criticavam a política externa brasileira como submissa aos países ricos (SILVA, A., 2008).

Lafer mudou o discurso com relação à ALCA, fazendo com que o mesmo fosse de encontro à prática brasileira do período. A motivação para a mudança obedeceu a um conjunto de fatores que deterioraram as expectativas postas em outros cenários de negociação, tais como o fracasso das negociações entre a União Europeia e a América Latina e o impasse no tema agrícola, as dificuldades encontradas na OMC para limitar o protecionismo dos países desenvolvidos, o fracasso da reunião de Seattle e o estado de estagnação do MERCOSUL, sendo que a crise argentina tornara inviável o seu “relançamento”.

Assim, ante o risco de um eventual isolamento da sua posição, e na perspectiva de que outros países sul-americanos declarassem seus interesses em chegar a um acordo bilateral com os Estados Unidos e avançar na agenda de negociações, que incluía países membros e associados do MERCOSUL (Argentina, Uruguai e Chile), o Brasil mudou sua posição, iniciando um caminho cujo objetivo era o de transformar-se no principal interlocutor dos Estados Unidos nas negociações com a América Latina. O Brasil concordou em participar da ALCA e mudou o discurso de sua política exterior: a ALCA é uma oportunidade (BERNALMEZA, 2002).

A mudança na postura da política externa brasileira, contida na relativização dos efeitos da globalização, torna-se forte ponto trabalhado no fim do mandato de FHC. Como Lafer aponta,

Com efeito, do ponto de vista do desenvolvimento do espaço nacional e do tema da pobreza, que é um componente da nossa identidade internacional, como um “outro Ocidente”, mais pobre, mais problemático, mas não menos Ocidente, na formulação de José Guilherme Merquior (10), o desafio real que se coloca para o Brasil, no plano mundial, reside nas negociações da agenda financeira e da agenda de comércio exterior. Isto é assim, pois se é verdade que a globalização encurtou os espaços e acelerou o tempo, esta aceleração do tempo afeta o Brasil de maneira não uniforme. (LAFER, 2000, p.264).

Ao mesmo tempo, no contexto da crescente integração latino-americana, o governo brasileiro procurou expandir e aprimorar os laços de cooperação com os países amazônicos: Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. A crescente cooperação entre as comunidades existentes nas regiões de fronteira também constituiu uma prioridade e envolveu um somatório de esforços entre as autoridades nos níveis nacional e local dos diversos países, objetivando a implementação de projetos bilaterais de desenvolvimento fronteiriço. Também se buscou maior envolvimento dos setores privados em tal processo (SILVA, A., 2008).

Apesar da aproximação com os Estados Unidos, que impulsionou a presidência de FHC, o Brasil manteve as estratégias regionalistas que foram definidas no começo da década,

em um contexto de hegemonia ideológica do neoliberalismo e sob o paradigma do regionalismo aberto, como, por exemplo, o MERCOSUL. Não havia nenhuma contradição em assumir tal posição porque o padrão MERCOSUL era funcional às políticas econômicas neoliberais que aplicaram os governos de Menem, Collor, Cardoso e De la Rúa, graças à sua adscrição ao paradigma do regionalismo aberto (BERNAL-MEZA, 2002).

Bernal-Meza (2002) acredita ser necessário ir ao fim do século XX, sob o governo de FHC, para se notar, pela primeira vez, o surgimento de uma visão profundamente crítica sobre a política exterior. Em parte, o questionamento interno sobre a política exterior foi se aprofundando à medida que a negociação de acordos internacionais, com os Estados Unidos (via ALCA) e com a União Europeia pelo MERCOSUL transformou-se em um debate interno de política, entre setores favoráveis à abertura e contrários.

André Silva (2008) afirma que as principais avaliações de apoio da política externa estavam associadas ao crescimento da imagem do país como confiável e estável, ressaltando a diplomacia presidencial no processo. Dentro de tais avaliações, o governo FHC pretendeu dar continuidade à inserção madura do Brasil na comunidade internacional, buscando um papel cada vez mais ativo e assumindo um número maior de responsabilidades. Outro ponto recorrente era a avaliação de que democracia, integração e reformas econômicas eram os grandes pilares da política. Ainda, é ressaltado o crescente papel do empresariado na discussão de temas de interesse, como a integração econômica.

Já entre as avaliações negativas, encontrava-se a falta de prioridades internacionais, mascarada por uma diplomacia universal. O Brasil teria abandonado a crítica da estrutura oligárquica do sistema internacional, aderindo aos regimes internacionais de forma acrítica como uma forma de estar entre os grandes países. Tal postura teria resultado na adoção da lei de patentes e a abertura de setores estratégicos, além do aumento da dependência dos capitais externos, tornando o país deficitário e sofrendo ainda com a degradação dos indicadores sociais e a fragmentação do patrimônio diplomático. Ainda, vincula-se uma fragilidade da política externa à ausência de um projeto nacional, postura identificada em diferentes casos, em especial nas discussões acerca da ALCA, onde o governo brasileiro não teria apresentado uma linha de atuação precisa. Ainda, coloca-se que a relação com a sociedade civil foi de caráter pragmático e utilitarista, principalmente com os trabalhadores na discussão da integração hemisférica (SILVA, A., 2008).

Para Cervo (2003) os impactos do Estado normal sobre a formação nacional são percebidos de três maneiras: uma positiva e duas negativas. Em relação ao choque positivo, a abertura despertou empresários brasileiros do setor público e privado, acomodados que

andavam ao abrigo de um protecionismo exacerbado a que havia conduzido o paradigma anterior. O mercado interno, amplo e reservado, lhes bastava então. Com a abertura, para fazer face à inundação de produtos estrangeiros, foram forçados a modernizar suas plantas e métodos. A resposta foi positiva e, desse modo, o choque da abertura contribuiu para elevar a produtividade sistêmica da economia brasileira e galgar mais um degrau rumo à modernização.

Os impactos negativos verificaram-se, por um lado, no aprofundamento de dependências estruturais e, por outro, no regresso histórico. Dando razão aos estruturalistas latino-americanos, que assentavam planos de ação sobre objetivos de longo prazo, os normais, com seus choques de mercado, fizeram ressurgir dependências que os primeiros haviam identificado e combatido. As dependências financeira, empresarial e tecnológica, promovidas novamente, elevaram a vulnerabilidade externa do país para níveis críticos. Ao empurrar, ademais, a economia nacional para o setor primário, onde a mantiveram os liberais-conservadores da Independência a 1930, regredia-se, de certo modo, ao século XIX (CERVO, 2003).

Ao fim de sua gestão, ampliaram-se o número de diplomatas e operadores da política externa que criticavam a condução da política externa, sendo ampliado também o espaço e a repercussão de suas críticas. Nesse contexto, existe uma temporalidade importante de ressaltar. No início, o Governo goza da força e legitimidade concedida pelas urnas, sendo mais fácil impor suas decisões e subjugar as ideias oponentes como defensores de uma “velha ordem”. Ao final de um segundo mandato, as expectativas de renovação se ampliam, fazendo eco as críticas à política interna e externa, rompendo o pacto hegemônico anterior (SILVA, A., 2012).

Do lado argentino, o novo ponto de inflexão no Cone Sul aconteceu com a renúncia de De la Rúa e a chegada ao governo de Eduardo Duhalde, colocando o MERCOSUL e, em particular, as relações bilaterais argentino-brasileiras, que constituem o seu eixo estratégico, num momento de expectativa. A eliminação da Conversibilidade da moeda argentina e a redução do perfil de prioridade nas relações de Buenos Aires com os Estados Unidos supunham o desaparecimento dos problemas que o governo brasileiro permanentemente esboçou como as grandes dificuldades para aprofundar a aliança estratégica entre os países e fazer avançar o processo de integração (BERNAL-MEZA, 2002).

Nos últimos meses do mandato de FHC, o Itamaraty já estava se adaptando à nova gestão presidencial. O Ministério das Relações Exteriores avaliava que, qualquer que fosse o novo ocupante do Palácio do Planalto, haveria uma política mais intervencionista que a do

presidente FHC. Ainda no primeiro semestre de 2002, numa reunião no Itamaraty, havia sido decidido que era preciso ampliar espaço para a prática de políticas industriais no âmbito dos acordos internacionais, pois o novo presidente passaria a implementar esse tipo de instrumento (SILVA, A., 2008).

4.2 A POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA

Para Vigevani e Cepaluni (2007), a política externa de Lula da Silva refletiu, em parte, posições tradicionais do Partido dos Trabalhadores (PT), acumuladas desde sua formação, no final dos anos 1970. Muitas das propostas do governo Lula da Silva basearam-se nas negociações comerciais internacionais e na busca da coordenação política com países em desenvolvimento e emergentes, com destaque para a Índia, África do Sul, China e Rússia.

O governo Lula da Silva teve uma postura assertiva em relação à defesa da soberania e dos interesses nacionais, buscando alianças privilegiadas no Sul. Algumas dessas iniciativas, na lógica da cooperação Sul-Sul, já haviam sido ensaiadas no final da administração FHC, no contencioso das patentes de medicamentos contra o HIV/AIDS, quando Brasil, África do Sul e Índia uniram-se para tentar reduzir os preços internacionais destes remédios. Sua institucionalização só foi realizada durante a administração Lula da Silva, com a Declaração de Brasília, acordo que tratou de um amplo leque de temas, criando assim o IBAS ou o G-3 (VIGEVAANI; CEPALUNI; 2007). No retorno às táticas universalistas, o Itamaraty buscou ampliar as relações com os parceiros estratégicos, formar novas coalizões frente às estruturas hegemônicas do sistema internacional, além de explorar nichos como a África e o Oriente Médio (SANTANA, 2006).

A preocupação do governo em fortalecer sua posição negociadora a partir da dinâmica Sul-Sul foi traduzida em setembro de 2003 por meio da formação do G-20. O novo Bloco, em sintonia com os interesses reais do Brasil e de outros países em desenvolvimento, buscou nesse período a negociação em pé de igualdade com os países desenvolvidos na liberalização do comércio agrícola. A administração Lula da Silva parecia acreditar que a coalizão apresentaria interesses que iriam além da ampliação dos benefícios econômicos individuais, e que seus integrantes compartilhariam uma identidade comum, buscando uma ordem social e econômica mais “justa” e “igualitária” (SANTANA, 2006; VIGEVAANI; CEPALUNI; 2007).

As relações com a América do Sul também mereceram particular atenção. Para esses autores, a política externa de FHC defendia a ideia da “autonomia pela participação” no

sistema internacional, contrapondo-se à busca da “autonomia pela distância” que prevaleceu até o final do governo Sarney, enquanto Lula da Silva procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras (VIGEVANI; CEPALUNI; 2007). Pela definição de tais termos, os autores afirmam que:

Definimos sinteticamente: (1º) “autonomia pela distância” como uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevalentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; conseqüentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional; (2º) “autonomia pela participação” como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional; (3º) “autonomia pela diversificação” como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio, etc), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional. (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 283).

A política de boa vizinhança, presente na política externa brasileira, foi ressignificada para a América do Sul dos anos 2000. Ao mesmo tempo, realizou-se em Lula da Silva um marcante direcionamento da iniciativa ao setor privado nos projetos de infraestrutura. A participação do Estado, tanto no apoio quanto no direcionamento das forças de mercado para setores e investimentos que considera estratégico, passa a ser fundamental. Tal postura fez com que houvesse maior participação de instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com orçamento maior que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e que a Corporação Andina de Fomento (CAF), porém ausente da IIRSA, no equacionamento financeiro dos projetos de infraestrutura regional (COUTO, 2010; COUTO, 2013).

É interessante perceber a fala do então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim:

Logo no início do governo, o Presidente Lula tomou a decisão de caminharmos em dois sentidos: uma era fortalecer o Mercosul e o outro era retomar projeto de integração de toda a América do Sul. Com relação ao Mercosul, logo numa das primeiras reuniões, no Uruguai, nós passamos a aceitar o conceito de assimetria. As soluções encontradas podem até não ter funcionado plenamente, mas foram basicamente as que pediam o Uruguai e Paraguai naquela época. Houve um esforço para fortalecer o Mercosul de mais de uma maneira. Reconhecemos as assimetrias; aos poucos, fomos criando um instrumento financeiro para ajuda aos

países. Este instrumento é o Focem, para o qual o Brasil contribui com cerca de 70%, a Argentina com mais ou menos 20% e os outros países menores contribuem com um pouco. A grande maioria dos fundos vai para o Uruguai e Paraguai. É um reconhecimento de que é necessário compensar as assimetrias com investimentos maiores nesses países. A parte social e de movimentação de pessoas se desenvolveu muitíssimo nesses anos, a parte política também, com a instalação do Parlamento do Mercosul. Enfim, houve vários avanços importantes, embora, em certos aspectos, e com razão, alguns países se queixem de que nós não avançamos o suficiente. (AMORIM, 2009, p.15).

No cenário regional, dava-se o processo de ruptura ao consenso neoliberal político e econômico na América do Sul. Esse movimento acabou sendo percebido como uma “guinada à esquerda”, com a eleição de governantes de esquerda e centro-esquerda na Argentina, Brasil, Uruguai, Bolívia, Equador e Venezuela. A América do Sul experimentou significativa mudança de orientação política e ideológica com a chegada desses governos, também diversos entre si, mas com uma orientação semelhante no que diz respeito à superação do dogma neoliberal, o retorno da coordenação econômica estatal e da visão desenvolvimentista ajustada às restrições do capitalismo globalizado, a prioridade concedida à inclusão social, e uma política externa revisionista, também com variações entre o conjunto de países de orientação progressista (LIMA, 2013).

Para Couto (2013), a construção de confiança dos vizinhos, ao lado da demonstração, à comunidade internacional, de capacidade de gerenciar a instabilidade regional foram, portanto, a tônica da relação do Brasil com a América do Sul após os anos 2000. Tal postura estaria de acordo com a justificativa para a obtenção do assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, ao mesmo tempo em que se questionava a interpretação de que a América do Sul representaria uma reserva de poder ao Brasil. Da mesma forma, o cenário de instabilidade regional poderia representar uma mancha na imagem internacional do país. Dessa forma, durante a gestão Lula da Silva, e seguindo a lógica de projeção da potência média, houve uma aproximação das questões relativas à América do Sul.

Tal cenário de instabilidade pôde ser colocado a partir da nova configuração política que se apresentava na Região. Ela expressou-se a partir da não convergência entre os diversos processos de integração econômica e regimes comerciais. Os exemplos estariam em organizações como NAFTA e MERCOSUL, Chile, Colômbia e Peru com clara preferência pelos Acordos de Livre Comércio (TLC) com Estados Unidos e países fora da região, e ALBA, sob a liderança da Venezuela, e países centro-americanos e Cuba. Outra dimensão que diferenciou esse momento foi a constituição de iniciativas de âmbito sub-regionais envolvendo diversas áreas de cooperação. De certa forma, a diversidade e heterogeneidade

presente nos modelos apresentados acabaram por estimular iniciativas de cooperação sub-regional (LIMA, 2013).

A América do Sul foi compreendida como região prioritária da política externa do governo Lula da Silva, incluindo nessa visão a reconstrução do MERCOSUL como um espaço de projeção da liderança brasileira. A promoção do processo de integração regional foi tida como elemento-chave pelo Itamaraty para a inserção autônoma e soberana do Continente e do Brasil no sistema internacional. Partindo da percepção de que se configurava uma nova balança de poder, emergindo um cenário multipolar, seria primordial que a América do Sul não fosse englobada por nenhum dos novos polos de poder, revertendo o cenário de marginalização da Região. Assim, a diplomacia brasileira procuraria consolidar uma América do Sul unida, estável e pacífica, dando continuidade aos projetos de integração física e energética iniciados no governo FHC, ao mesmo tempo em que ela mesma buscava se posicionar como um novo polo de poder no cenário global (BANDEIRA, 2007; SILVA, A., 2012).

A partir do projeto de revitalização do MERCOSUL, assunto presente no discurso de posse de Lula da Silva em 2003, buscou-se ampliar o sentido do Bloco além daquele baseado em projetos econômicos e comerciais. É com Lula da Silva que surge um novo tom político ao Bloco, que buscava a integração de seus países-membros por meio de arranjos políticos e institucionais, bem como a formação de uma verdadeira identidade mercosulina. Dessa forma, a política de regionalização, que tinha como ponto de partida a reconstrução do MERCOSUL, seria parte do projeto de desenvolvimento nacional brasileiro (SILVA, A., 2012).

André Silva (2012) diz que, por meio de uma busca pela complementaridade no continente, o Brasil procuraria fortalecer-se econômica e politicamente, já que para conquistar a liderança regional seria necessário aumentar as trocas comerciais, dentro de um contexto de comércio regional mais equilibrado. A grande prioridade do Itamaraty foi a de mostrar aos países vizinhos que seus interesses nacionais poderiam convergir com os interesses brasileiros em uma esfera regional, o que mostrava o esforço da diplomacia brasileira em buscar um lugar de liderança no processo de integração. O objetivo de promover uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, baseada na democracia e na justiça social, foi projetado com uma série de programas brasileiros em diversos setores, como infraestrutura – energia, transporte e comunicações –, comércio, finanças, política, defesa, social e cultura.

Dessa forma, a política externa de Lula da Silva buscou aprofundar os vínculos já estabelecidos com a Argentina, principal sócio do MERCOSUL, ao mesmo tempo em que tratava de robustecer a parceria estratégica com a Venezuela, mantendo uma coerência

política com seu partido (BANDEIRA, 2007). Para Vigevani e Cepaluni (2007), a intenção brasileira era, conforme sua capacidade, ativismo e recursos, desenvolver relações cooperativas com todos os países da Região. Com relação à Venezuela, o Brasil liderou, no final de 2002, na interseção dos governos FHC e Lula da Silva, a criação do Grupo de Amigos da Venezuela para colaborar na estabilização política do país, agindo de forma coordenada. Os Estados Unidos, inicialmente não entusiastas, somaram-se ao grupo formado por Brasil, Chile, México, Portugal e Espanha.

A posição inicial do governo Lula da Silva colocava o MERCOSUL como fortaleza defensiva contra pressões comerciais dos países desenvolvidos. No entanto, ao longo da administração, foram aumentando as dúvidas, consequência dos sinais vindos do Uruguai e Paraguai, a respeito do apoio dos demais países da Região a esta estratégia. A forte influência norte-americana e a promessa de acordos bilaterais afetaram diretamente as relações entre os membros integrantes do Bloco, mesmo o MERCOSUL tendo grande significado econômico e comercial para o Uruguai, Paraguai e Argentina.

Enquanto o governo Lula da Silva encarava o MERCOSUL como predominantemente político, postura que estava de acordo com a proposta inicial desenvolvida para o Bloco em 1985, Argentinos, Uruguai e Paraguaio preferiram considerá-lo como instrumento de caráter econômico-comercial. As resistências empresariais brasileiras, buscando concessões assimétricas, os protestos de grupos específicos prejudicados pela competição, como os produtores de arroz do Rio Grande do Sul, e, sobretudo, a falta de políticas de desenvolvimento regional que buscassem maior equilíbrio e financiamento de cadeias produtivas acabaram por incentivar fatores de resistência, colocando em dificuldade a consolidação do que foi uma ambição do governo (VIGEVANI; CEPALUNI; 2007).

Os laços de cooperação foram considerados como política de Estado necessária para manter os ganhos dos anos 1990 e evitar um descolamento da Argentina da esfera de influência brasileira. A mudança política, presente em ambos os países, acabou contribuindo para o avanço da integração bilateral por meio da implementação de projetos de desenvolvimento de infraestrutura e de projeção da indústria brasileira, enquanto o comércio intrabloco seguiu enfrentando obstáculos. Essa integração “silenciosa” estabelecida, prioritariamente, no eixo Brasil-Argentina, acabou gerando um impacto no MERCOSUL, levando a uma reconfiguração de seus propósitos estabelecidos originalmente pelos presidentes Collor e Menem (SARAIVA, 2013).

Assim, como no governo FHC, a parceria argentina foi considerada ponto cardeal das relações externas brasileiras, sendo a Argentina ator fundamental para qualquer processo

de integração da Região (VIGEVANI; CEPALUNI; 2007). Guimarães (2005) afirma que, na visão da administração brasileira, a integração econômica entre Brasil e Argentina no âmbito do MERCOSUL poderia ser o caminho preparatório de cooperação política mais ampla e duradoura, contribuindo diretamente para o sucesso ou insucesso da integração econômica.

Para o autor, a extensão do território argentino e brasileiro, a necessidade de defesa de suas longas fronteiras terrestres e marítimas, o futuro incerto e a necessidade de projeção de poder que decorreria do próprio êxito da integração econômica e da cooperação política tornariam indispensável manter Forças Armadas adestradas, equipadas, com capacidade tecnológica, democráticas e estreitamente coordenadas, e um nível de despesas com defesa semelhante ao de países desenvolvidos que têm dimensões territoriais e demográficas e potencial inferiores aos do Brasil e da Argentina (GUIMARÃES, 2005).

Saraiva (2013) aponta que, apesar da crise entre Brasil-Argentina, no segundo mandato de FHC, a manutenção da relação com a Argentina era vista como favorável, sendo ela condição necessária para o principal projeto da política externa brasileira: a construção de uma liderança brasileira na Região. O MERCOSUL seguiu sendo uma política de Estado enraizada na diplomacia e em agências governamentais. Em 2003, a ascensão de Lula da Silva e a de Néstor Kirchner, com meses de diferença, abriram oportunidades e expectativas para o fortalecimento de uma nova parceria política, sendo o seu ponto de partida o “Consenso de Buenos Aires”, um contraponto ao Consenso de Washington. A ascensão de novos atores à arena política trouxe uma visão diferente sobre a América do Sul em geral e do MERCOSUL, em particular, para a esfera decisória de política externa.

O cenário argentino pré-Kirchner não era dos mais favoráveis. No cenário econômico, houve a queda para o calote (*default*) e uma grande desvalorização do peso argentino, e no político, um interregno de sucessivos e breves governos que culminaram com o mandato provisório de Eduardo Duhalde. Por fim, Nestor Kirchner assumiu a presidência em maio de 2003, por meio de uma nova convocação das eleições (RAPOPORT, 2009).

Em seu início de mandato, suas palavras colocavam em evidência a busca por autonomia que daria o tom de sua política externa. Ao mesmo tempo, se reconhecia em sua administração que, para buscar uma política exterior autônoma, deveria ser encarada a questão da dívida externa, tal como o reconheceu, anos depois, em um discurso perante a 62ª Assembleia Geral das Nações Unidas, de setembro de 2007 (GRANATO; ALLENDE, 2013).

Kirchner demonstrava uma vontade argentina de mudar a política econômica desenvolvida pelo país nos últimos quatorze anos, buscando um modelo baseado em investimentos públicos e combate à pobreza. No plano internacional, o Presidente manifestou

a intenção de estabelecer uma aliança estratégica com o Brasil, resgatar o MERCOSUL e cooperar ativamente para a integração sul-americana. Ao contrário de Menem, o que se percebeu em Kirchner foi um distanciamento nas relações com os Estados Unidos, alterando um padrão importante na política externa argentina (VISENTINI, 2008).

O Presidente retomou princípios considerados caros à tradição da política externa argentina e adicionou os valores de solidariedade e de justiça social, ao mesmo tempo em que rompeu com linhas fundamentais da política exterior estabelecidas na gestão Menem. Ainda, o planejamento autônomo e de cumprimento do interesse nacional –relacionava-se com o pressuposto de que a Argentina teria um espaço de autodeterminação limitado, fundamentando a necessidade de estruturar uma estratégia de inserção soberana não subordinada no sistema internacional de poder. Nesse contexto, entrava em cena a integração regional, de mãos dadas com a autonomia. A integração foi encarada como ferramenta da política externa que permitiria ao país ganhar maiores margens de manobra na esfera internacional, o que, por sua vez, ajudaria a gerar melhores recursos para alcançar as metas do projeto nacional de desenvolvimento, e a reduzir sua vulnerabilidade e dependência externa (GRANATO; ALLENDE, 2013).

Na política externa, houve uma mudança na orientação dominante na década de 1990, sendo apresentada uma conduta que reconhecia a igualdade das nações e olhava novamente para a América Latina. Nesse novo olhar para a Região, incluíram-se prioritariamente o aprofundamento, ampliação e institucionalização do MERCOSUL, além de um avanço no processo de integração sul-americano. Desde o início, ficaram claras as mudanças ao surgirem posições de maior autonomia no terreno das relações internacionais, como o rechaço ao projeto da ALCA e o reconhecimento do MERCOSUL como projeto estratégico da política exterior argentina (RAPOPORT, 2009).

Nas rodadas comerciais da OMC, Argentina e Brasil agiram com outros países em desenvolvimento, apresentando críticas à linguagem dupla utilizada pelas grandes potências, que desejavam uma abertura plena para seus capitais e serviços, ao mesmo tempo em que mantinham um forte protecionismo para seus produtos agrícolas e alguns bens industriais (RAPOPORT, 2009). Para Saraiva (2013), embora as atuações conjuntas em foros multilaterais tenham enfrentado limite, existiram mais proximidades entre os dois países na esfera internacional do que durante os anos de 1990. Um bom exemplo a ser usado foi a Operação de Paz no Haiti, em que a articulação entre os dois países constou nos marcos da segurança internacional.

As mudanças na postura da política externa brasileira impactaram a parceria entre os

dois países. A busca brasileira pelo papel de liderança na América do Sul por meio de sua diversificação e discurso assertivo colocou em cheque a crença argentina de partilha de uma liderança com o Brasil na região. A política externa do governo de Lula da Silva assumiu um perfil proativo de construção de uma liderança brasileira na América do Sul que entrou em choque com percepções mais nacionalistas no interior da Argentina. Na participação em fóruns multilaterais, apesar de existir uma maior aproximação entre ambos, a parceria binacional ficou limitada por um aprofundamento da assimetria entre os dois países em termos de ações externas e de participação em foros internacionais. Enquanto a política externa brasileira instalou-se como universalista e com preocupações globais, as prioridades argentinas ficaram orientadas, sobretudo, pelo entorno regional (SARAIVA, 2013).

Houve um fortalecimento da relação bilateral, por meio de um novo perfil de interação praticado por ambas as partes. A postura de Lula da Silva apresentou-se como fator de equilíbrio entre as visões existentes em seu governo, deixando suas próprias marcas na diplomacia presidencial brasileira. Os novos atores, nos marcos da política de Lula da Silva e de Kirchner, transformaram tanto o teor das relações entre os dois países quanto o lugar da Argentina na política externa brasileira (SARAIVA, 2013).

No entanto, na visão de Vigevani e Cepaluni (2007), apesar dos avanços realizados na busca pela constituição de um bloco regional, principalmente a partir da Conferência de Brasília de chefes de Estado e de governos da Região, em 2000, não se percebeu a construção de uma estratégia política sólida entre os dois países. Para Couto (2013), a construção da América do Sul teria um grande patrocinador, o Brasil.

Tal colocação esbarra novamente na questão do *paymaster*, sendo este assunto ainda mais apresentado no novo posicionamento de liderança brasileira, sob a gestão Lula da Silva. Vigevani e Cepaluni (2007) escrevem que o tema da liderança revelou-se difícil, visto que se relaciona diretamente com o possível papel de *paymaster*, fazendo com que a manutenção da liderança gere expectativas e cobranças que dificilmente poderiam ser atendidas. O papel de liderança exigia maior capacidade do Estado em alocar recursos para esse objetivo.

Para o Brasil, a “vontade nacional” de fazer da política exterior e da integração regional, um eixo estruturante de seu próprio projeto nacional, é uma questão central, que surge em diversos momentos no debate sobre o MERCOSUL. Na busca por liderança, novamente se encontra dificuldade no fortalecimento da parceria argentina, enfraquecendo a manutenção do MERCOSUL como bloco a ser projetado internacionalmente. Ainda, seria necessária a existência de um Estado bem aparelhado, com um projeto forte e consistente de desenvolvimento, requisitos que ainda faltavam ao Brasil da gestão Lula da Silva

(VIGEVANI; CEPALUNI; 2007).

Para Saraiva (2013), a postura de liderança brasileira, traduzida por meio da busca por atuação em diversas novas arenas, além do aumento da projeção internacional do país, fez com a identificação argentina ficasse comprometida como principal área de atenção dos formuladores de política externa. Mas apesar de não ter mais o lugar principal na política externa brasileira, a proximidade entre as dimensões regional e doméstica forneceu à parceria Brasil-Argentina uma dinâmica diferente, que fortaleceu a relação bilateral. As relações ficaram mais complexas, envolvendo novos atores e migrando da dimensão propriamente diplomática para outras agências de governo (SARAIVA, 2013).

Na relação com os Estados Unidos, as manifestações do presidente Bush de que não estaria disposto a retirar os subsídios agrícolas, além de medidas unilaterais destinadas a defender a economia norte-americana, garantiram a sua reeleição presidencial ao mesmo tempo em que comprometeram o processo de negociação no cenário norte-americano. Na reunião da ALCA, realizada em Porto of Spain, os Estados Unidos deixaram claras as suas posições. Sendo a pauta agrícola e de proteção à indústria assuntos de extrema importância para o Brasil e o MERCOSUL, o que se percebeu foi uma mudança na postura brasileira perante os Estados Unidos no governo Lula da Silva (VISENTINI, 2008).

O desdobramento de tais posicionamentos na integração hemisférica resultou na declaração brasileira de defender a posição única do MERCOSUL em negociações externas com outros blocos comerciais e em relação à futura ALCA. Com efeito, durante a IV Cúpula das Américas, realizada em Mar Del Plata, em novembro de 2005, defendeu-se a posição única do MERCOSUL de que não haveria condições propícias para seguir com as negociações da ALCA naquele momento (SANTANA, 2006).

Vigevani e Cepaluni (2007) apontam que o critério que passou a reger as relações com os Estados Unidos a partir de 2003 foi o da não exclusividade. Buscou-se fortalecer essa relação na perspectiva do enfraquecimento do unilateralismo, revigorado na administração George W. Bush e na perspectiva de consolidação do país como *global trader*, ideia tradicional da política externa brasileira. Lula da Silva teve oportunidade de demonstrar, desde o início, apoiado por diplomatas e assessores, o estilo de sua política exterior: o mais pragmática e realista possível.

O Governo negociava mais firmemente, buscando a defesa dos interesses econômicos brasileiros. Como *global trader*, o país desejava manter suas relações com várias áreas do mundo, priorizando o MERCOSUL e a integração sul-americana. Depois de reverter as expectativas norte-americanas de que o governo teria políticas esquerdistas, Lula da Silva

passou a ser “admirado” em Washington. No entanto, é preciso observar que a diplomacia do Brasil, ao contrariar alguns desígnios da potência hegemônica e ressaltar sua autonomia, criou uma razoável margem de manobra. Assim, chamou atenção para suas reivindicações sócio-econômicas e de obras de infraestrutura com os vizinhos (VISENTINI, 2008).

Diante da relativização da agenda econômica na integração regional sul-americana, as ações institucionais e políticas ganharam espaço na agenda diplomática brasileira. A opção brasileira, no governo Lula da Silva, de institucionalização do diálogo multilateral iniciado por FHC representou um marco importante na construção do espaço político sul-americano (COUTO, 2013). A continuidade nos projetos da política externa brasileira, referentes à América do Sul, atingiu um novo patamar com a criação de um novo projeto de integração regional com a UNASUL. A ideia teve o seu embrião formado nos anos 2000, na primeira Cúpula de Presidentes Sul-Americanos.

Em fins de 2004, na terceira Cúpula, foi lançada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), associando os países do MERCOSUL e da Comunidade Andina, mais o Chile, a Guiana e o Suriname (BANDEIRA, 2007; VISENTINI, 2008; SILVA, A., 2012). Entre as principais resoluções estabelecidas na terceira Cúpula, constaram o lançamento da base conceitual da CASA, ou CSN, por meio da Declaração de Cuzco, ratificada pelos representantes sul-americanos da Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010, que envolveria 31 projetos de integração física da América do Sul, e que estariam a cargo da IIRSA, com auxílio do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007; SILVA, A., 2012).

Com o fracasso da ALCA, evidenciado na Cúpula de Mar Del Plata, em 2005, o que houve foi uma intensificação dos esforços norte-americanos em estabelecer acordos bilaterais de livre comércio, como uma tentativa de minar os esforços de integração latino-americanos. Ao mesmo tempo, as possibilidades de parceria entre o MERCOSUL e a União Europeia encontravam-se à beira do colapso, impulsionando os países sul-americanos a buscarem alternativas dentro do cenário local (SILVA, A., 2012).

Em 2007, na Cúpula Energética em Ilha Margarita, na Venezuela, a CASA mudou seu nome para União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Apesar da mudança no nome, seus objetivos foram mantidos: contribuir para o fortalecimento da integração regional através de um processo inovador que permita ir além da simples convergência dos esquemas sub-regionais já existentes, como o MERCOSUL e a CAN (PEÑA, 2009). Ainda, a instituição abarca oito conselhos que apontam as suas principais áreas de atenção: Energia; Saúde; Defesa; Infraestrutura e Planejamento; Desenvolvimento Social; Problema Mundial das

Drogas; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; e Economia e Finanças (COUTO, 2013).

Em 2008, ocorreu a assinatura do seu Tratado Constitutivo sendo que, em 2009, a UNASUL ganhou maior institucionalidade com a criação de quatro Conselhos em âmbito ministerial, consolidando-se como espaço de diálogo e concertação regional (SILVA, A., 2012). Para Lima (2013), a UNASUL surge não como alternativa aos regimes comerciais existentes, mas como uma forma de ir além da mera integração comercial, permitindo outras modalidades de cooperação regional e, principalmente, superando as restrições geradas pela existência dos respectivos regimes comerciais existentes na Região.

Os objetivos declarados do bloco são o desenvolvimento econômico, a redução das assimetrias e a erradicação da pobreza, além de reforçar a Região como zona de paz e livre de armas nucleares. Os documentos prévios à sua constituição formal enfatizaram a necessidade de um novo modelo de integração com identidade própria, mas pluralista, capaz de reconhecer as diferenças políticas e ideológicas e a pluralidade democrática dos países da região (LIMA, 2013).

Para Peña (2009), a UNASUL surgiu como uma iniciativa de forte influência brasileira, reflexo da vontade de impulsionar a institucionalização de um espaço geográfico composto por nações que, em sua maioria, compartilham suas fronteiras com o país. Para o autor, tratou-se de mais um esforço de projeção de liderança brasileira, que conseguiu alcançar um consenso entre os demais países, demonstrando a habilidade diplomática presente em sua política externa.

Couto (2010) mostra a dificuldade na formação de um bloco sul-americano, sendo necessário considerar uma agenda ampla que possa responder às várias esferas do relacionamento entre as sociedades, mercados e estados dos países envolvidos. A UNASUL surgiu pouco tempo antes da crise econômica de 2008, construindo, assim, seu espaço de atuação em um contexto complexo e incerto. No entanto, o Bloco apareceu justamente como peça central para conferir maior estabilidade e previsibilidade, tentando reduzir os espaços para recuo do processo de integração.

Vigevani e Ramanzini Júnior (2014) apontam que, tanto sob a perspectiva liberal quanto a nacional-desenvolvimentista, o MERCOSUL continuou sendo importante como base da política brasileira, mas o foco de interesses durante o governo Lula da Silva acabou sendo reorientado e a ação empresarial e governamental passou a se concentrar em outras direções. Para os autores, o foco privilegiado passou a ser a América do Sul, não o Cone Sul, sendo a própria UNASUL um sinal dessa tendência.

Os temas relativos à segurança também apresentaram avanços importantes ao longo da gestão de Lula da Silva. Em 2003, ocorreram as duas primeiras reuniões de Ministros da Defesa Sul-Americanos. A partir dessa iniciativa, o governo brasileiro procurou promover a integração das indústrias de defesa sul-americanas e sua modernização conjunta por meio de um discurso de coerência e aproveitamento racional dos recursos disponíveis. A perspectiva de realização de acordos conjuntos na área da defesa implica necessariamente confiança mútua entre os países da Região. Ainda, a incorporação do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) pelos países vizinhos do Brasil demonstrou mais um sinal de confiança estabelecido pelos países sul-americanos. Em 2008, foi aprovada a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano no âmbito da UNASUL, ferramenta importante para a articulação de políticas de segurança e de defesa dos países membros do bloco (SILVA, A., 2012).

Nos anos da gestão Lula da Silva, a política externa mostrou ainda maior ativismo na defesa dos interesses brasileiros. Essa atuação expressou-se especialmente, na definição de um projeto próprio de segurança, o CDS, e no aprofundamento da integração econômica do Continente. Com a expansão do MERCOSUL, por conta do ingresso da Venezuela e intenções da Bolívia, e a criação da UNASUL, o Brasil contribuiu para desativar ou diminuir a importância de ações da diplomacia norte-americana, como o projeto da ALCA e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e o Tratado da Junta Interamericana de Defesa (CACCIAMALI; BOBIK; CELLI JR, 2012).

Saraiva (2013) diz que o processo de admissão da Venezuela como membro pleno do Bloco atendeu também às preocupações argentinas referentes à crescente influência brasileira dentro e fora do Bloco. Do lado brasileiro, agradou aos autonomistas que buscariam a ampliação comercial do Bloco, e aos progressistas que defendiam maior aproximação com os governos da Região. No entanto, o processo de ampliação do MERCOSUL empacou nos limites da visão bolivariana que esperava reformular o caráter econômico do Bloco. A ascensão internacional do Brasil abriu novas áreas de atuação para diplomacia brasileira em diferentes fóruns multilaterais, o que não significou em uma articulação de políticas externas de seus países vizinhos em fóruns multilaterais e nem produziram benefícios para o MERCOSUL. Durante o período, o Bloco deixou de ter um papel importante na estratégia brasileira global.

A relação com a Argentina foi sempre tão relevante quanto sensível no conjunto das relações bilaterais do Brasil. Ao longo da gestão de Lula da Silva, é possível perceber que a interação com a Argentina sofreu, mesmo que acompanhada por um máximo de empenho e boa-vontade. Tal postura de boa-vontade foi demonstrada antes mesmo da posse presidencial,

pelos novos responsáveis da política externa brasileira. No entanto, na prática, essa relação se deteriorou em grande medida determinada pela difícil situação econômica atravessada pelo país platino nos dois primeiros anos da administração Nestor Kirchner (ALMEIDA, 2007).

Em certa medida, tal postura pode se referir a certo medo de uma “contaminação” nos mercados financeiros e nas agências de avaliação de risco, em relação à queda de braço promovida com os credores privados e o verdadeiro enfrentamento mantido com o FMI. Considera-se que as autoridades econômicas brasileiras foram mais realistas na condução da agenda bilateral e na dos negócios com a Argentina do que seus colegas diplomatas, mais dispostos a praticarem aquilo que foi chamado de “diplomacia da generosidade”, ou seja, alguma leniência com as restrições comerciais unilaterais e uma predisposição de princípio para acomodar certas perdas imediatas – como a exportação de algumas linhas de manufaturados – para garantir as boas relações no médio e no longo prazo (ALMEIDA, 2007).

É possível considerar que as relações também foram afetadas pela personalidade do presidente Kirchner, cujo comportamento pessoal esteve na origem do afastamento da Argentina de algumas reuniões regionais. Como, por exemplo, o encontro do Grupo do Rio, no Rio de Janeiro, e da reunião constitutiva da Comunidade Sul- Americana de Nações, no Peru. Ainda, o mesmo ocorreu em situações multilaterais como a conferência com os países árabes em Brasília ou, ainda, de reuniões que interessavam o próprio MERCOSUL (ALMEIDA, 2007).

Ao mesmo tempo, a resistência brasileira por um sistema automático de salvaguardas comerciais bilaterais, em clara contradição com o espírito e a letra dos compromissos firmados no âmbito do MERCOSUL, também contribuiu para certa tensão nas relações entre os dois grandes sócios do Bloco. Tal disputa teve como efeito manifestações de insatisfação por parte dos dois sócios menores, Uruguai e Paraguai (ALMEIDA, 2007).

Argumentando a contenção ao narcotráfico na Colômbia e Paraguai, percebeu-se um aumento da pressão militar dos Estados Unidos na Região. Isso fez com que cada país sinalizasse a sua intenção de ampliar a própria autonomia político-militar com relação aos interesses da grande potência militar. Para os adeptos da escolha estratégica, a lógica da política internacional é mais motivada pelo interesse nacional do que por considerações ideológicas, de valores, de percepções. Assim, o interesse do Brasil em ter um papel relevante no cenário internacional, um assento permanente no Conselho de Segurança, por exemplo, é percebido na Argentina como competitivo em relação às próprias metas brasileiras. O Brasil, tanto no governo FHC quanto no governo Lula da Silva, não conseguiu demonstrar que esse

seu interesse poderia também ser o objetivo regional coletivo, do MERCOSUL em particular (VIGEVANI; CEPALUNI; 2007).

Guimarães (2005) exemplifica os diferentes esforços brasileiros realizados durante a gestão Lula da Silva, reforçando o esforço brasileiro em contribuir para a formação de um mundo multipolar, tendo como prioridade a promoção de uma unidade econômica, a integração física e a ação política coordenada dos países da América do Sul no âmbito internacional. Por meio da manutenção de um projeto estratégico de desenvolvimento, via expansão do mercado de consumo de massas, o plano plurianual para o período de 2008-2011, construído no primeiro ano do segundo mandato do presidente Lula da Silva, deu especial atenção à América do Sul. A integração regional foi entendida como resultado de um esforço transversal de vários setores governamentais, que deveriam se alinhar na construção dessa política pública (COUTO, 2013).

No entanto, a crise de 2008 trouxe maior exposição das assimetrias regionais, comprometendo a coesão política. É possível afirmar que o crescimento continuado das economias regionais entre 2001 e 2008 possibilitou o fortalecimento dos programas de integração regional sul-americanos. No entanto, a crise de 2008 colocou freio a essa tendência. A maioria dos países da Região voltou a enfrentar déficits fiscais e comerciais, além de apresentarem dificuldades de equilibrar o balanço de pagamentos. Os governos postergaram projetos regionais em infraestrutura e/ou sociais concebidos na fase de prosperidade, e, mais uma vez, as economias sul-americanas expuseram as suas fragilidades. Ficaram patentes nos distintos países da Região a insuficiência e a má distribuição do desenvolvimento tecnológico que se concentram, sobretudo, nos setores econômicos de exportadores, uma das heranças do passado primário-exportador da Região. A não execução pelos governos nacionais de uma estratégia compartilhada para superar a crise mundial ou reduzir as assimetrias abriu espaço para que os atores de cada país (governo, formadores de opinião pública e população) possam reinterpretar as possíveis vantagens de participar de um projeto de integração regional, reposicionando-se de forma negativa (CACCIAMALI; BOBIK; CELLI JR, 2012).

É difícil encontrar resposta definitiva a respeito do padrão da política brasileira. Neste caso, parece haver certa tensão entre elementos de continuidade e de mudança, principalmente por se tratar de uma instituição de índole intergovernamental, que encerra elementos de uma nova força não necessariamente articulada com a diplomacia, ainda que em alguns casos convergente com ela. As diferenças do contexto social e político internacional dos anos 1990, surgimento do MERCOSUL, e dos anos 2000, surgimento da UNASUL, são

um elemento importante para entender diferenças entre os dois processos e para a própria política brasileira (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014).

A projeção internacional alcançada pelo Brasil na gestão Lula da Silva e a imagem positiva relacionada à figura do Presidente, em consonância com um bom desempenho econômico, tornaram o modelo brasileiro referência na América do Sul. Projetos políticos nos países vizinhos comparavam-se ao desenvolvimento brasileiro, reforçando as semelhanças (COUTO, 2013).

André Silva (2012) afirma que, entre 2000 e 2010, houve um intenso processo negociador entre os países sul-americanos para a construção de um processo de integração em nível multidimensional (físico, energético, comercial e político). Embora muitos processos precisem ser aprofundados e diversas hesitações ainda estejam presentes, observa-se um nítido interesse, por parte dos países da Região, no sucesso da institucionalização da UNASUL, constituindo o Bloco em uma realidade. Com a formação desses novos arranjos de integração regional, percebeu-se uma primazia da agenda política, papel do Estado na coordenação econômica e preocupação com questões sociais, que vão da neutralização das assimetrias estruturais entre os países à inclusão de amplos segmentos antes excluídos dos direitos da cidadania política e dos benefícios econômicos com a erradicação da pobreza na região. Em países como a Venezuela, Bolívia e Equador, agregou-se uma dimensão marcadamente antiliberal e de repúdio à dinâmica do regionalismo aberto defendido pelos Estados Unidos (LIMA, 2013).

5 ANÁLISE ECONÔMICA SOB AS ÓTICAS DO PIB, INFLAÇÃO E COMÉRCIO INTRARREGIONAL

Conforme visto anteriormente, uma das principais preocupações cepalinas com relação ao processo de integração regional estava no fato de que seria vital criar um espaço econômico latino-americano que não reproduzisse internamente a relação centro-periferia presente na relação entre a América Latina e as nações mais desenvolvidas. Além da busca por identificar e combater as assimetrias enquanto espaço econômico e tecnológico desenvolvido, a questão monetária também aparecia como ponto a ser discutido, sendo o objetivo principal a busca por condições para a superação regional da dependência e uma inserção internacional.

Nos anos 1990, a partir da criação do MERCOSUL, buscou-se, de certa maneira, por em prática o processo de integração regional preconizado pela Cepal nos anos 1950 e 1960. Todavia, como a década de 1990 foi marcada pela progressiva liberalização financeira das economias, principalmente daquelas em desenvolvimento, o que se seguiu foi um período de recorrentes crises financeiras, menor liquidez internacional e maior instabilidade financeira, criando, assim, dificuldades para integrações regionais. Como consequência dessa instabilidade, houve a deterioração dos saldos em conta corrente e dos ciclos voláteis de liquidez, além de um aumento da fragilidade externa, principalmente dos países emergentes.

Ao invés de apresentar maiores taxas de crescimento, as economias emergentes passaram a sofrer com a instabilidade dos mercados desregulados e com a crescente volatilidade dos fluxos de capitais, ocasionando, por diversas vezes, a redução do crescimento econômico (OCAMPO, 2006; PRASAD *et al.*, 2003). O que se percebeu foi que a maior abertura financeira se traduziu em aumento da instabilidade financeira e não do crescimento econômico. Ao mesmo tempo, notou-se que os países que não adotaram as reformas liberais foram os mesmos que obtiveram melhores resultados em termos de crescimento econômico. Tal descoberta resultou em uma crescente cautela sobre a exposição dos custos e benefícios da liberalização financeira (OCAMPO, 2006).

Tal análise vai de encontro com o que se presenciou na América do Sul, em especial no MERCOSUL, durante a década de 1990. Tanto que, como visto anteriormente, percebe-se uma mudança no discurso do então presidente Fernando Henrique em seu segundo mandato, o que marca um momento de inflexão e de crise de matriz teórica em que surge o

discurso da globalização assimétrica e uma nova alteração na política externa brasileira (SILVA, A., 2008). Do lado argentino, que aplicou políticas liberais em um âmbito mais amplo do que o lado brasileiro, um grave ciclo de crises se iniciava após o fim do governo Menem. Sem vislumbrar uma reforma do sistema monetário em um futuro próximo, os países em desenvolvimento destacaram-se como maiores prejudicados pela dinâmica liberal, sendo os países membros do MERCOSUL incluídos nessa lógica.

Como alternativa para viabilizar o seu crescimento econômico e para se proteger dos efeitos negativos das crises cíclicas do sistema econômico e financeiro, encontram-se a cooperação e a integração monetária e financeira regional. Tal medida possibilitaria aos países membros de tal acordo maior autonomia e estabilidade diante dos cenários de crise. No entanto, apesar do entendimento de que a cooperação monetária e financeira regional traz benefícios, é importante analisar se os países envolvidos apresentam as condições econômicas e institucionais para realizar tal processo de forma efetiva. Dessa forma, faz-se necessário investigar aspectos econômicos e regionais que demonstrem aspectos convergentes e divergentes de cada economia.

Ao longo do período estudado, diferentes iniciativas surgiram, no âmbito do MERCOSUL, relacionando as questões econômicas e financeiras de seus países membros a projetos de integração monetária e financeira. Nessa questão, as relações entre Brasil e Argentina aparecem como eixo central para a busca de soluções nesse quesito. Afinal, faz-se necessário considerar se as relações estabelecidas no âmbito político foram refletidas no âmbito econômico, caracterizando um processo de integração em níveis diversos.

Sendo assim, o presente capítulo tem por objetivo apresentar três indicadores econômicos dos países membros do MERCOSUL no período de 1995 a 2010. Tais indicadores são a taxa de crescimento do PIB, os índices de inflação e o comércio intrarregional realizado durante o período analisado. O propósito da análise de tais índices é o de apresentar uma breve intuição a respeito das relações econômicas e comerciais estabelecidas entre os membros do Bloco econômico, tentando compreender até que ponto houve progresso em termos de desenvolvimento econômico nesses países em geral, e das relações entre Brasil e Argentina, em particular.

5.1 PIB E INFLAÇÃO

Baumann (2011) aponta as peculiaridades presentes no exercício de criação do MERCOSUL desde o seu início. Ao mesmo tempo em que apresenta significativas

disparidades em níveis de território, população e economias, o autor ressalta que nenhum outro esforço de integração no hemisfério ocidental experimentou aumento tão pronunciado de transações intrarregionais, em comércio e investimento, até 1998, do mesmo modo que nenhum outro exercício apresentou retração tão intensa nessas mesmas transações quanto o Mercosul entre 1998 e 2003.

A assinatura do Tratado de Assunção foi de encontro a um momento de aceleração da abertura comercial e financeira tão presente nos discursos neoliberais da década de 1980-1990. No âmbito do MERCOSUL, um assunto de extrema importância é a busca por um alinhamento econômico e monetário. É possível perceber tal dedicação nas diferentes iniciativas realizadas ao longo do seu funcionamento.

Ao mesmo tempo, percebe-se uma grande transformação nas políticas macroeconômicas estabelecidas por estes países. A fim de conter a inflação e tornar-se competitivo na economia mundial, várias reformas econômicas foram implementadas nesses países. Observaram-se diferentes estratégias de estabilização que resultam em trajetórias variadas de crescimento, com períodos de rápida expansão e quedas abruptas no PIB desses países (BAUMAN, 2011).

O processo de integração econômica da Região apareceu como pressuposto imprescindível para que os países membros alcançassem níveis seguros de estabilização econômica, por meio de crescimento econômico robusto e sustentável, inflação sob controle e equilíbrios fiscal e externo, consolidando as relações comerciais e financeiras entre eles. Ainda, problemas macroeconômicos enfrentados por boa parte dos Estados sul-americanos fizeram crer que, mesmo no longo prazo, seria difícil alcançar um mínimo de convergência em âmbito econômico e monetário. Seria necessário, no mínimo, um consenso em termos de uma agenda econômica e política (ARESTIS *et al.*, 2003).

Assim, é possível apresentar certo grau de evolução em questões relativas ao desenvolvimento do programa de padronização e redução tarifária, a definição e implementação da Tarifa Externa Comum (TEC), e a aprovação da estrutura institucional responsável pela coordenação do processo de integração (ARESTIS *et al.*, 2003). Ainda, nota-se um avanço nos últimos tempos particularmente em dois aspectos: na cooperação financeira, com a criação de importantes instituições, tais como o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (2004), o Banco do Sul (2007) e o Sistema de Pagamentos em Moeda Local entre Brasil e Argentina (2008), e, principalmente, na integração física e energética da Região, com a forte participação do governo brasileiro e mais particularmente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento de grandes obras de

infraestrutura na América do Sul (ARAUJO; FERRARI FILHO, 2015).

A Tabela 1 mostra as taxas médias de crescimento do PIB da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Dentro do período considerado, a última coluna da tabela indica que o crescimento médio dos países membros do MERCOSUL não chegou a 3,5%. Inclusive, o único país que chega a atingir uma média superior aos 3% nesse período é o Brasil. Também é possível notar a diferença de valores entre os países e os subperíodos informados, principalmente no intervalo de 1999-2002 quando, com exceção do Brasil, todos os países do Bloco apresentaram índices de crescimento negativo.

Tabela 1 – Taxa Média de Crescimento do PIB

PIB	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	1995-2010
Argentina	3,68%	-4,88%	8,68%	4,33%	2,95%
Brasil	2,58%	2,35%	3,53%	4,65%	3,28%
Paraguai	3,18%	-1,13%	3,83%	5,23%	2,78%
Uruguai	3,38%	-3,85%	4,45%	6,43%	2,60%

Fonte: Elaborada pela autora com dados do FMI (2017).

A Tabela 2 apresenta o índice médio de inflação dentro do período analisado. A inflação, que estava finalmente sendo controlada após os altos índices da década de 1980, ainda aparece com valores significativos na média total. Com exceção da Argentina, todos os países apresentam índices de inflação relativamente altos no período de 1995-1998, reflexo ainda do período de alta inflação da década de 1980, início de 1990. No caso das médias totais, é interessante notar certa proximidade nas médias do Brasil (7,52%), Argentina (7,99%) e Paraguai (8,34%), tendo o Uruguai a média total mais alta, em 11,37%.

Tabela 2 – Taxa Média de Inflação

Inflação	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	1995-2010
Argentina	0,70%	9,25%	7,98%	8,58%	7,99%
Brasil	9,73%	8,78%	6,43%	5,15%	7,52%
Paraguai	9,88%	9,23%	8,63%	5,63%	8,34%
Uruguai	20,88%	9,70%	7,28%	7,63%	11,37%

Fonte: Elaborada pela autora com dados do IMF (2017).

A partir das médias de inflação e PIB apresentadas, algumas considerações podem ser feitas, levando-se em conta a situação de cada país membro durante o período estudado. O primeiro período analisado, de 1995 a 1998, pode ser entendido de forma geral como um período positivo para os países membros do MERCOSUL. Argentina, Brasil e Paraguai apresentam um cenário de controle da inflação, combinado com índices positivos de crescimento do PIB. Uruguai, por sua vez, apresenta uma taxa positiva de crescimento do PIB, mas tem uma taxa relativamente alta de inflação (20,88%).

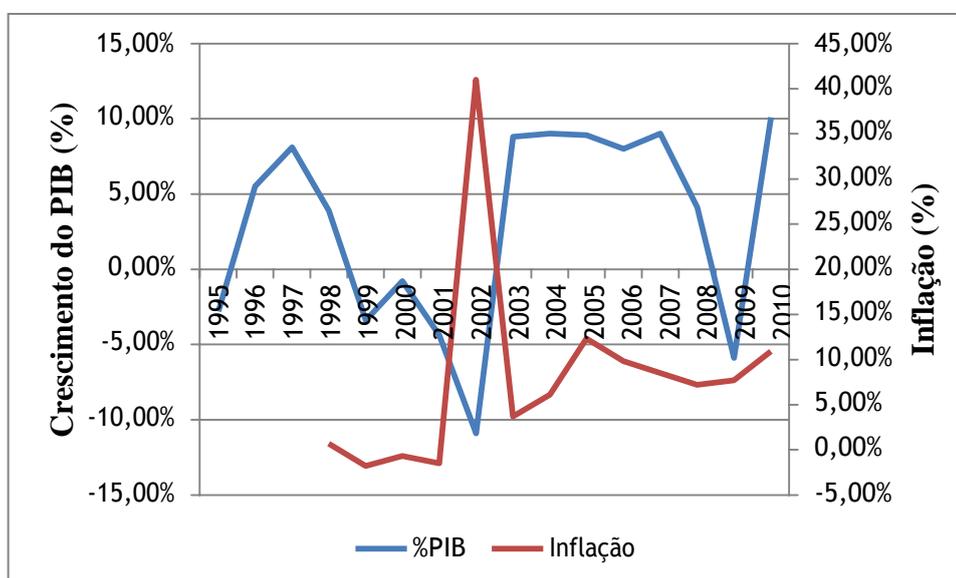
O período 1999-2002 pode ser encarado como um período de crise, por meio da combinação de crescimento negativo do PIB com as altas taxas de inflação, com taxa de crescimento negativa para três dos quatro países do MERCOSUL. O Brasil consta como única exceção, provavelmente devido à política de desvalorização cambial durante o período. O que é importante lembrar sobre este período é que houve diversas crises presentes no âmbito nacional e internacional. No caso argentino, tal período representa aquele de maior crise econômica e política vivenciada pelo País nos últimos anos. No caso paraguaio, ocorreu uma crise política que ameaçou o sistema democrático, bem o País foi afetado pelo cenário de crise econômica externa. Por fim, no Uruguai, a economia ainda apresentava dificuldades, devido principalmente à situação externa desfavorável.

Por fim, o período de 2003 a 2010 revela ser de anos de crescimento significativo para todos os países, bem como taxas de inflação controladas. Este período foi marcado pela alta dos preços das *commodities*, beneficiando os países do MERCOSUL por serem exportadores de matéria-prima.

A seguir, o Gráfico 1 apresenta a relação entre o índice de crescimento do PIB e a variação da inflação na Argentina, no período analisado. No caso do PIB argentino, é possível notar uma queda brusca do índice entre 1999 e 2002, ano em que a taxa de crescimento alcança os -10,9%. É perceptível no índice argentino a influência das crises regionais e internacionais que aconteceram dentro de tal período. Em 2003, o índice retoma um ritmo de ascensão, alcançando em 2010 a taxa de 10,13% de crescimento.

Apesar de não termos os valores inflacionários para os anos 1995, 1996 e 1997, a partir de 1998 a inflação encontrava-se sob controle (0,7%). Durante o período crítico da crise na Argentina, entre 1999 a 2001, o país apresentou índices negativos de inflação, devido principalmente à recessão. Tal fator é importante de ser considerado, uma vez que a crise comprovou a estabilidade das políticas macroeconômicas estabelecidas pelo governo argentino para o controle da inflação. Todavia, em 2002 a inflação voltou a se elevar, atingindo 41%, ponto de pico no Gráfico 1. Entre 2003 e 2010, a taxa de inflação mantém-se na casa dos dois dígitos, variando entre os valores de 10,31% (2005) até 23,17% (2008).

Gráfico 1 – Relação entre Crescimento do PIB e Inflação na Argentina



Fonte: Dados retirados do IMF (2017). Elaboração própria (2017).

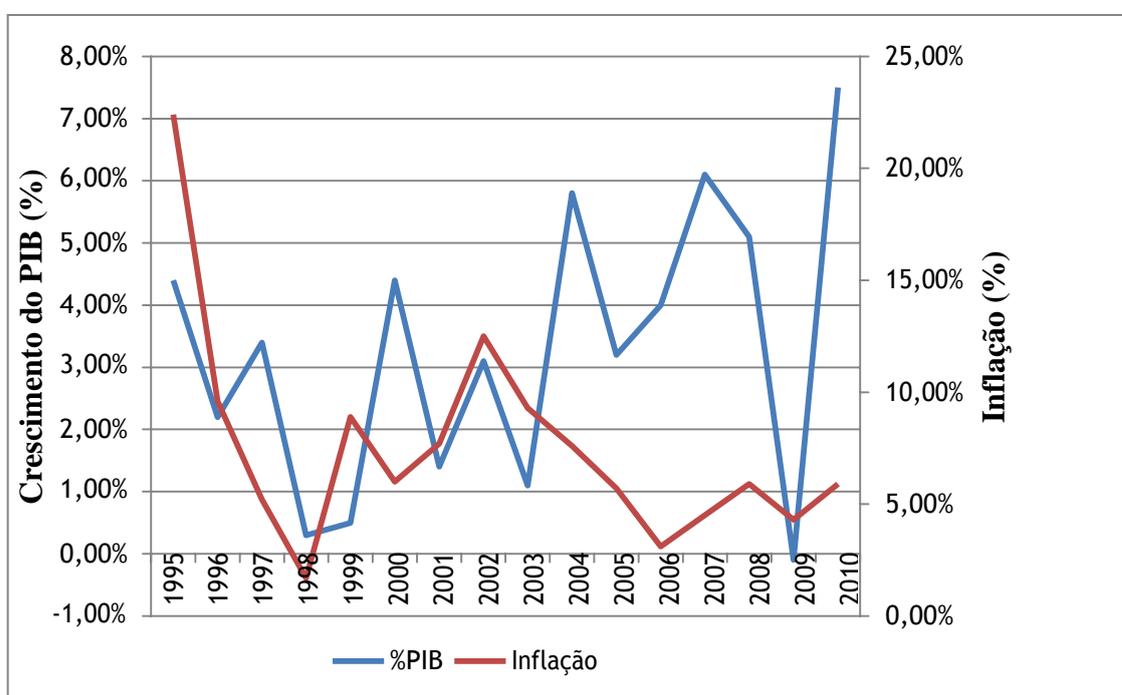
O Gráfico 2 apresenta a relação brasileira entre o crescimento do PIB e a variação da inflação entre 1995 e 2010. Como é possível notar no gráfico, o índice do PIB mantém-se positivo ao longo de todo o período indicado, com exceção do ano de 2009 (-0,10%). Considerando-se o ciclo de crise ao fim da década de 1990, vê-se que o País apresentou baixos índices nos anos de 1998 (0,34%) e 1999 (0,47%), recuperando-se em 2000 (4,11%). Mesmo com a crise financeira de 2008-2009, o país conseguiu atingir a taxa de crescimento de 7,52% em 2010.

A inflação brasileira apresenta-se como controlada desde o início do período analisado. Com o Plano Real em funcionamento desde julho de 1994, a taxa de inflação de 1995 apresenta-se na casa dos 22,4%, ainda alta, mas muito distante dos valores alcançados no período da hiperinflação. Diga-se de passagem, as taxas de inflação ainda elevadas serão

observadas nos dois primeiros anos de vigência do Plano Real.

Nos anos seguintes, as taxas de inflação mantêm-se relativamente estáveis ao longo do período analisado. Assim como no caso argentino, o cenário de crise presente no período de 1999-2002 não comprometeu a baixa média inflacionário do País, demonstrando a consistência das políticas macroeconômicas desenvolvidas para o controle da inflação. A exceção foi o ano de 2002, quando a inflação atinge os 12,5%, resultado do processo político-eleitoral e possível crise institucional com a eleição de Lula da Silva.

Gráfico 2 – Relação entre Crescimento do PIB e Inflação no Brasil



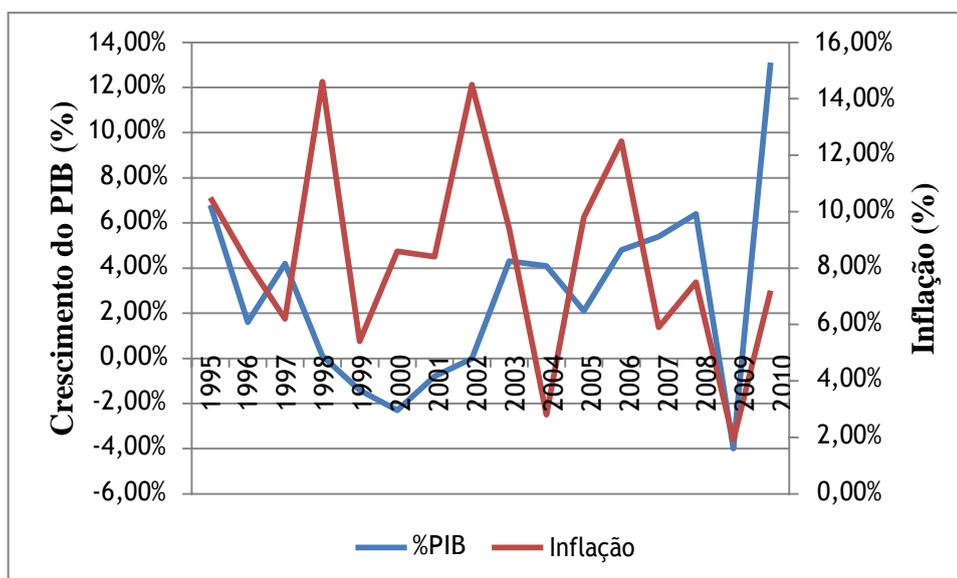
Fonte: Dados retirados do IMF (2017). Elaboração própria (2017)

O Gráfico 3 mostra a relação entre o crescimento do PIB e a inflação no Paraguai. Como é possível observar por meio do gráfico, o índice de crescimento do PIB apresenta bastante variação ao longo do período analisado, enquanto a inflação mantém-se em níveis estáveis, porém relativamente altos. Assim como no caso argentino, o período entre 1999 a 2002 apresenta-se como um período recessivo com índice negativo de crescimento do PIB, variando entre -2,30% (2000) a 0% (2002). Junto ao cenário de crise econômica internacional, o Paraguai também passava por sua crise interna, e a curta passagem de Raúl Cubas Grau na presidência terminou com uma grave crise política em 1999, na qual ascendeu o então presidente do Senado, o colorado Luis Gonzalez Macchi. O mesmo lideraria um governo extremamente enfraquecido, marcando uma democracia muito frágil, apesar de sido

sustentado pelo MERCOSUL, por meio de sua cláusula democrática (CAETANO, 2011). Com exceção de 2009 (-4,00%), os anos seguintes seguem com índices positivos de crescimento, sendo o ano de 2010 o mais positivo com uma taxa de 13,10%.

A inflação paraguaia é apresentada no Gráfico 3 com valores razoavelmente altos, atingindo em diferentes momentos do período analisado dois dígitos (1995, 1998, 2002 e 2006). Se considerarmos os valores de crescimento negativo do PIB durante o período de 1999 a 2002, combinados com os altos índices de inflação, é possível chegar à conclusão de que este foi um período clássico de estagflação. Os valores de inflação variaram entre 2,80% (2004) a 14,60% (1998).

Gráfico 3 – Relação entre Crescimento do PIB e Inflação no Paraguai



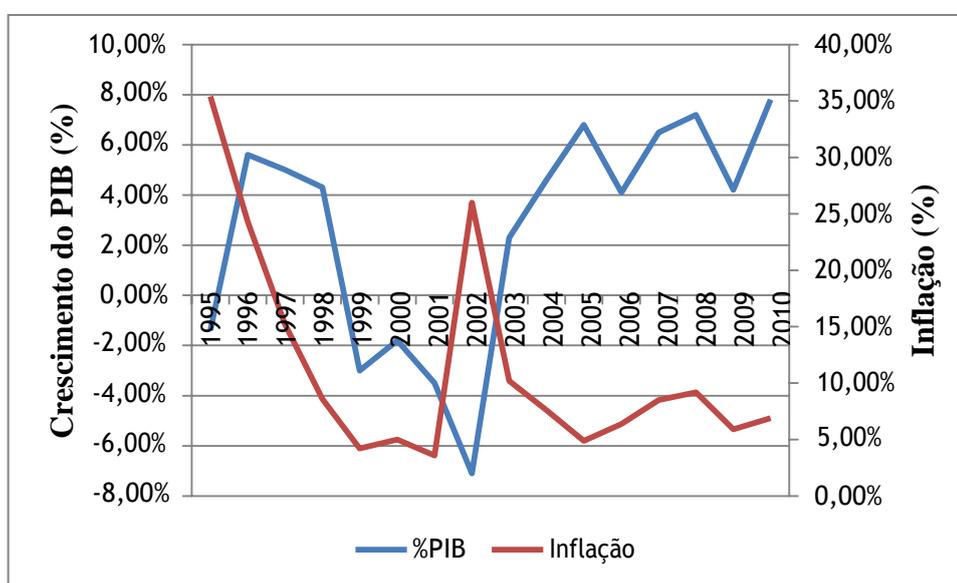
Fonte: Dados retirados do IMF (2017). Elaboração própria (2017)

O Gráfico 4 mostra a relação uruguaia entre o índice de crescimento do PIB e a inflação no Uruguai. O crescimento do PIB uruguaio mantém-se instável durante boa parte do período de análise. Junto com a Argentina, o país aparece como um dos que apresenta mais anos com taxas de crescimento negativas do PIB, principalmente no período de 1999 a 2002, acompanhando o cenário de crise regional e mundial. Em 2003, já possível perceber um movimento de recuperação da economia do país que segue em um ciclo de crescimento positivo. Durante o período analisado, o valor mais baixo alcançado foi o de -7,10% (2002) ao passo que o mais alto foi o de 7,80% em 2010.

O país, assim como o Brasil, tem em seu primeiro ano de análise uma alta taxa de

inflação com 35,40% em 1995. O índice seguiu alto nos dois anos seguintes, com taxas de 24,30% (1996) e 15,20 (1997). Os altos índices de inflação, combinados com baixas taxas de crescimento, implicaram um baixo crescimento da economia uruguaia durante este período. A inflação foi atingiu certa estabilidade, um dígito, apenas a partir de 2005 e nos últimos anos do período analisado. Em combinação com o bom desempenho do crescimento do PIB, pode-se dizer que o período entre 2005 a 2010 foi um período de crescimento sustentável da economia uruguaia.

Gráfico 4 – Relação entre Crescimento do PIB e Inflação no Uruguai



Fonte: Dados retirados do IMF (2017). Elaboração própria (2017)

Como é possível observar a partir dos gráficos apresentados, os membros do MERCOSUL apresentam semelhanças e disparidades na relação entre crescimento do PIB e inflação, dentro do período analisado. Para Bauman (2011), as economias dos países do MERCOSUL tiveram, período, desempenho superior ao obtido nos anos 1980, a chamada “década perdida”, mas certamente sua trajetória não poderia ser considerada brilhante, se comparada ao crescimento (taxas de dois dígitos por cento) registrado por algumas economias emergentes, sobretudo na Ásia.

Ao mesmo tempo, os dados podem fornecer um melhor entendimento acerca da propagação das crises econômicas, isto é, de como um choque adverso originado em uma economia pode afetar as demais. Dentro do período analisado, o mundo passou por diversas crises econômico-financeiras: mexicana (1994-1995), asiática (1997-1998), russa (1998), argentina (2001) e a norte-americana (2007-2008). Cada uma delas produziu resultados

diferentes nos países afetados, que variam de acordo com as características próprias de cada país, bem como com o grau de integração com o epicentro da crise. Quando há uma alta integração financeira entre os países, os choques são transmitidos de forma mais intensa e rápida (SACCHETTI; FERREIRA, 2014).

Ernst (2003) argumenta que Argentina e Brasil sofreram de hiperinflação, adotando medidas drásticas para resolver o problema. A Lei de Convertibilidade de 1991 na Argentina e o Plano Real de 1994 no Brasil conseguiram reduzir a inflação a valores de um dígito em um ano. O sistema aplicado na economia argentina foi mais severo, fixando na Constituição uma paridade permanente entre o dólar e o peso. A expansão monetária foi automaticamente atrelada à reserva cambial, inibindo a criação monetária pelo Banco Central. O volume de fluxos de capital influenciou o nível da atividade econômica. Assim, o governo argentino teve uma margem política própria muito limitada.

Por sua vez, o sistema de câmbio brasileiro foi mais flexível, sendo estabelecido por decisão política, e não por lei; assim, o Brasil teve a flexibilidade de mudar o sistema sem grandes problemas, com uma margem de minibandas para facilitar os ajustes cambiais. Dessa forma, o Banco Central conservou seu controle sobre a evolução da expansão monetária. Na Argentina, o sistema rígido de câmbio foi acompanhado por uma dolarização do sistema bancário e da economia em geral, ao contrário do que ocorreu no Brasil.

Nos casos brasileiro e argentino, é importante ressaltar a importância da ampla rede de apoio político estabelecida antes e mantida ao longo da implementação dos planos de estabilização. Em ambos os casos, a queda da inflação rendeu resultados, política e economicamente, positivos para os presidentes responsáveis, uma vez que Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Carlos Menem foram reeleitos. No entanto, dentro do período estudado, o Brasil parece ter obtido maior sucesso em controlar a inflação, considerando que, após 2001, a Argentina voltou a apresentar índices inflacionários mais altos não atingindo, no entanto, as altas taxas conhecidas em tempos passados.

As crises internacionais dos anos noventa contagiaram os mercados latino-americanos de forma geral. Para garantir a solvência fiscal, Brasil e Argentina submeteram-se a pacotes de resgate do FMI e a políticas fiscais e monetárias contracionistas. Tais medidas contribuíram para o aumento das taxas de juros, assim como a formação de uma política monetária voltada unicamente para o controle da inflação. O resultado de tais políticas foi a dificuldade da expansão do nível de emprego, bem como a contração do mercado para as pequenas e médias empresas. As altas taxas de juro impactavam o consumo em geral, bem como a demanda interna, debilitando o crescimento econômico. Ainda, o sistema bancário

entrou em crise por falta de liquidez, o que suscitou reformas substanciais deste sistema em cada país (ERNST, 2003).

Sacchetti e Ferreira (2014) afirmam que, durante a década de 1990, apresentaram-se mudanças importantes na política econômico-financeira de alguns membros do MERCOSUL, como a da redução do papel do Estado na intermediação financeira e uma maior abertura comercial externa, além de políticas de estabilização macroeconômica. No entanto, as barreiras financeiras ainda parecem ser significativas, impedindo o maior desenvolvimento desses mercados. Os autores apontaram que o Brasil é o país que apresenta o maior e mais complexo sistema financeiro, entre os membros do MERCOSUL, com um mercado de capitais bem desenvolvido e integrado com os mercados internacionais, além de uma estrutura bem consolidada do mercado de crédito de longo prazo. Em contrapartida, os demais membros apresentam instrumentos de financiamento mais voltados para o curto prazo e, com exceção da Argentina, o mercado de capitais é inexpressivo.

5.2 COMÉRCIO INTRARREGIONAL

Malamud (2013) argumenta que, qualquer que seja o foco da análise, sucesso ou fracasso, a experiência do MERCOSUL não se encaixa nas teorias ortodoxas sobre integração regional. O processo de integração criado a partir do Tratado de Assunção apresenta características únicas, como a disparidade de dimensões e pretensões entre seus países membros. Ainda, é difícil considerar outro projeto de integração no mundo ocidental que tenha experimentado um aumento tão pronunciado de transações intrarregionais (comércio e investimento) como o MERCOSUL até 1998, assim como uma retração tão intensa nessas mesmas transações entre 1998 e 2003 (BAUMAN, 2011).

Na definição de Balassa (1961), os efeitos sobre o consumo resultantes de uma União Aduaneira podem ser positivos ou negativos, dependendo principalmente do volume de relações comerciais entre os países membros, da complementaridade e concorrência entre as economias participantes e da incidência dos níveis de direitos. A União Aduaneira possui, além dos benefícios estabelecidos pela ALC, barreiras externas comuns em relação aos países não membros, tais como a Tarifa Externa Comum. Nesse caso, os países comprometem-se a definir de forma conjunta sua política comercial externa, bem como apresentarem-se em negociações internacionais como uma única voz (BAUMANN; CANUTO; GONÇALVES, 2004).

Como visto anteriormente, até 1995, ano em que a Tarifa Externa Comum foi

implementada, houve um período de adaptação no Bloco, no qual o padrão comercial intrabloco buscou convergir à nova orientação da política econômica da época, de cunho livre cambista, além de construir e colocar em marcha a estrutura institucional prevista no tratado. Uma vez em vigência, a TEC, a política aduaneira comum considerada o aspecto mais desenvolvido do processo de integração, passou por alguns ajustes em função da conjuntura do cenário internacional e das sucessivas crises financeiras (FARIA, 2004).

O sucesso comercial do MERCOSUL foi significativo, sendo que, em poucos anos, seus membros formaram suas principais parcerias entre si. Ainda, o ambiente de estabilidade de preços e de crescimento econômico dos anos 1990 tornou a Região um lugar atrativo ao investimento direto estrangeiro. Formou-se um ambiente propício para o crescimento, por meio da combinação do processo de integração com as políticas de ajuste macroeconômico em vigor (FARIA, 2004).

A Tabela 3 apresenta o fluxo comercial entre Brasil e Argentina, no período estudado (1995-2010). Nela, fica claro o crescimento e vantagens adquiridas pelo processo de integração regional para os dois países. No caso brasileiro, as exportações mais do que quadruplicaram dentro do período, de aproximadamente US\$ 4,0 bilhões em 1995 a mais de US\$ 18,0 bilhões em 2010, sendo que a exportação argentina direcionada ao Brasil quase triplicou, passando de US\$ 5,7 bilhões em 1995 para US\$ 14,0 bilhões em 2010. A corrente de comércio entre os dois países também alcança taxas significativas, dos US\$ 9,79 bilhões em 1995 aos US\$ 32,95 bilhões em 2010.

Nesse caso, também vale chamar atenção para o período de crise regional e internacional, nos anos de 1999 a 2002. É possível notar certa estagnação nos valores da exportação brasileira e uma baixa na importação dos produtos argentinos, resultado da desvalorização do *real*, diante da aplicação da Medida Provisória brasileira que consistia na aplicação de restrições para o financiamento das importações, com o objetivo de equilibrar a balança comercial do país. A reação argentina veio através de diferentes medidas de salvaguarda executadas ao longo do período, resultado da adoção de medidas protecionistas contra diversos produtos brasileiros. A disputa entre Brasil e Argentina teve um claro impacto nas relações comerciais dos dois países, especialmente em 2002, quando a exportação brasileira, que se encontrava em torno de cinco bilhões de dólares em 2001, despencou para o valor de US\$2,3 bilhões.

Tabela 3 – Comércio Brasil-Argentina (US\$)

Comércio Bilateral Brasil - Argentina			
Ano	Exportação - A	Importação - B	Corrente de Comércio (A+B)
1995	4.041.110.784,00	5.749.807.104,00	9.790.917.888,00
1996	5.170.004.480,00	7.100.966.912,00	12.270.971.392,00
1997	6.767.152.640,00	8.576.075.264,00	15.343.227.904,00
1998	6.747.079.680,00	8.421.174.272,00	15.168.253.952,00
1999	5.363.925.875,00	6.109.836.961,00	11.473.762.836,00
2000	6.237.684.373,00	6.843.231.619,00	13.080.915.992,00
2001	5.009.810.224,00	6.206.537.463,00	11.216.347.687,00
2002	2.346.508.274,00	4.743.785.116,00	7.090.293.390,00
2003	4.569.767.654,00	4.672.610.523,00	9.242.378.177,00
2004	7.390.967.394,00	5.569.811.952,00	12.960.779.346,00
2005	9.930.152.936,00	6.241.110.029,00	16.171.262.965,00
2006	11.739.591.939,00	8.053.648.146,00	19.793.240.085,00
2007	14.416.945.588,00	10.404.245.932,00	24.821.191.520,00
2008	17.605.620.920,00	13.258.441.511,00	30.864.062.431,00
2009	12.784.966.502,00	11.281.656.656,00	24.066.623.158,00
2010	18.522.520.610,00	14.434.593.883,00	32.957.114.493,00

Fonte: UN Comtrade (2017). Elaboração própria (2017)

O fluxo de comércio retoma o seu ciclo de crescimento em 2003, nos governos de Lula da Silva e de Kirchner, no espírito de retomada do MERCOSUL e das relações sul-sul. Ainda, é interessante notar a queda na corrente de comércio entre 2008 (US\$ 30,864 bi) e 2009 (US\$ 24,066 bi), momento da crise financeira ocorrida nos Estados Unidos. No entanto, o ano seguinte já apresenta sinais de recuperação com um aumento de, aproximadamente, 30% da corrente de comércio, alcançando o valor de US\$ 32,957 bilhões (2010).

A relação comercial estabelecida entre Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai apresenta dados diversos daqueles observados na relação Brasil-Argentina. Na Tabela 4, é possível observar o fluxo de comércio estabelecido entre Brasil e Paraguai. Enquanto a exportação brasileira para o mercado paraguaio mais do que dobrou dentro do período analisado, a importação brasileira de produtos paraguaios cresceu menos do que 14% no período de 1995-2010.

Assim como no caso argentino, é possível notar uma queda na corrente de comércio estabelecida entre os dois países no período de 1999 a 2002. No entanto, é provável que o impacto de tal redução tenha sido maior no comércio paraguaio do que no argentino, fazendo coro junto ao Uruguai por maior acesso ao mercado brasileiro, resguardado pela

desvalorização cambial e medidas de salvaguarda.

Tabela 4 – Comércio Brasil-Paraguai (US\$)

Comércio Bilateral Brasil - Paraguai			
Ano	Exportação - A	Importação - B	Corrente de Comércio (A+B)
1995	1.300.687.872,00	530.899.872,00	1.831.587.744,00
1996	1.324.545.792,00	567.406.656,00	1.891.952.448,00
1997	1.406.436.480,00	551.691.968,00	1.958.128.448,00
1998	1.249.387.264,00	359.197.792,00	1.608.585.056,00
1999	744.233.339,00	266.761.574,00	1.010.994.913,00
2000	832.473.164,00	351.351.141,00	1.183.824.305,00
2001	721.252.545,00	300.206.801,00	1.021.459.346,00
2002	559.625.414,00	383.087.752,00	942.713.166,00
2003	708.750.484,00	474.750.083,00	1.183.500.567,00
2004	873.352.694,00	297.825.436,00	1.171.178.130,00
2005	962.720.724,00	318.935.985,00	1.281.656.709,00
2006	1.233.638.638,00	295.904.197,00	1.529.542.835,00
2007	1.648.191.224,00	434.120.360,00	2.082.311.584,00
2008	2.487.561.397,00	657.517.295,00	3.145.078.692,00
2009	1.683.902.379,00	585.440.640,00	2.269.343.019,00
2010	2.547.907.945,00	611.400.544,00	3.159.308.489,00

Fonte: UN Comtrade (2017). Elaboração própria (2017)

O comércio estabelecido entre Brasil e Uruguai, apresentado na Tabela 5, demonstra as variações presentes nas relações estabelecidas ao longo do projeto de integração. Nesse caso, dentro do período estudado, infelizmente as relações de exportação e importação não chegam a duplicar. Aqui, também, segue-se a tendência vista anteriormente de redução da corrente de comércio no período de 1999 a 2002, estendendo-se para anos posteriores.

O valor da corrente comercial estabelecida em 1995 (US\$ 1,8 bilhão) só volta a atingir valores superiores em 2007 (US\$ 2,074 bilhões). Ao longo desse período, é possível perceber a instabilidade da corrente de comércio estabelecida entre os dois países, fazendo com que se levante o questionamento de até onde seria proveitoso para a economia uruguaia aliar-se ao projeto de integração regional, a partir de uma perspectiva comercial. Também é possível notar a mudança do papel brasileiro de importador para exportador.

Tabela 5 – Comércio Brasil - Uruguai (US\$)

Comércio Bilateral Brasil - Uruguai			
Ano	Exportação - A	Importação - B	Corrente de Comércio (A+B)
1995	811.019.648,00	998.148.608,00	1.809.168.256,00
1996	810.457.792,00	958.831.040,00	1.769.288.832,00
1997	869.946.176,00	1.012.223.360,00	1.882.169.536,00
1998	880.526.976,00	1.078.462.080,00	1.958.989.056,00
1999	669.587.149,00	667.056.563,00	1.336.643.712,00
2000	669.441.644,00	601.625.765,00	1.271.067.409,00
2001	643.392.259,00	502.929.778,00	1.146.322.037,00
2002	412.541.589,00	484.847.356,00	897.388.945,00
2003	405.791.503,00	537.868.366,00	943.659.869,00
2004	670.581.906,00	522.855.590,00	1.193.437.496,00
2005	853.137.754,00	493.653.258,00	1.346.791.012,00
2006	1.012.597.766,00	618.224.396,00	1.630.822.162,00
2007	1.288.439.665,00	786.386.052,00	2.074.825.717,00
2008	1.644.125.714,00	1.018.152.915,00	2.662.278.629,00
2009	1.360.077.892,00	1.240.344.404,00	2.600.422.296,00
2010	1.531.072.404,00	1.574.156.731,00	3.105.229.135,00

Fonte: UN Comtrade (2017). Elaboração própria (2017)

Nas relações comerciais estabelecidas entre a Argentina e os demais países membros do MERCOSUL, é possível notar uma relação diferente daquela estabelecida com o Brasil, e os outros membros do Bloco. Como é possível notar na Tabela 6, com uma corrente de comércio menor do que aquela apresentada com o Brasil, a relação de comércio bilateral entre Argentina e Paraguai, no período observado, demonstra crescimento de ambos. Enquanto a exportação Argentina quase duplicou no período analisado, a exportação paraguaia mais do que duplicou na relação comercial com o parceiro argentino.

Aqui, novamente, é possível notar uma redução na corrente de comércio no período de 1999-2002, resultado do ciclo de crises mundiais do período. O ciclo de retomada do MERCOSUL atua de forma positiva nas relações entre Argentina e Paraguai, aumentando significativamente a exportação paraguaia para o mercado argentino após 2002. Assim como esperado, nota-se uma queda na corrente de comércio no ano de 2009, provável resultado da crise financeira norte-americana de 2007-2008.

Tabela 6 – Comércio Argentina-Paraguai (US\$)

Comércio Bilateral Argentina - Paraguai			
Ano	Exportação - A	Importação - B	Corrente de Comércio (A+B)
1995	631.321.472,00	139.830.384,00	771.151.856,00
1996	584.170.624,00	182.101.312,00	766.271.936,00
1997	623.447.296,00	319.442.592,00	942.889.888,00
1998	621.935.360,00	347.623.200,00	969.558.560,00
1999	563.079.760,00	304.063.155,00	867.142.915,00
2000	595.531.479,00	294.757.674,00	890.289.153,00
2001	498.778.421,00	302.803.523,00	801.581.944,00
2002	340.924.971,00	255.397.048,00	596.322.019,00
2003	445.172.353,00	294.711.589,00	739.883.942,00
2004	477.365.874,00	380.497.017,00	857.862.891,00
2005	508.938.560,00	455.387.017,00	964.325.577,00
2006	622.707.485,00	505.183.113,00	1.127.890.598,00
2007	778.662.215,00	1.056.419.945,00	1.835.082.160,00
2008	1.087.839.216,00	1.782.956.482,00	2.870.795.698,00
2009	845.359.221,00	698.955.862,00	1.544.315.083,00
2010	1.155.900.771,00	436.801.149,00	1.592.701.920,00

Fonte: UN Comtrade (2017). Elaboração própria (2017)

A Tabela 7 mostra a relação de comércio entre Argentina e Uruguai. Ao longo do período estudado, percebe-se que a corrente de comércio entre os dois países mais que duplicou nos últimos 16 anos. Ao passo que a exportação argentina apresenta um valor de US\$ 662,789 milhões em 1995, em 2010 ela alcança US\$1,539 bilhão. Por sua vez, a exportação uruguaia atingiu US\$ 286,878 milhões em 1995, alcançando os US\$586,781 milhões em 2010.

Como é possível notar na referida Tabela, alterando em certa medida a tendência vista nas tabelas anteriores, o impacto do ciclo de crise regional e internacional do período de 1999-2002 parece chegar mais tarde na relação entre Argentina e Uruguai, apresentando crescimento nos anos de 1999 (US\$ 1,214 bilhão) para 2000 (US\$ 1,250 bilhão). A corrente de comércio foi reduzida no período de 2001 a 2004, sendo necessário considerar se a alteração de comércio foi realmente a crise financeira internacional, que se apresentou com certo *delay* na corrente de comércio argentino e uruguaio, ou se outras questões poderiam responder melhor pela alteração comercial presente em tal período.

Tabela 7 – Comércio Argentina-Uruguai (US\$)

Comércio Bilateral Argentina - Uruguai			
Ano	Exportação - A	Importação - B	Corrente de Comércio (A+B)
1995	662.789.952,00	286.878.624,00	949.668.576,00
1996	725.137.920,00	299.810.848,00	1.024.948.768,00
1997	843.983.616,00	373.691.712,00	1.217.675.328,00
1998	850.079.680,00	530.887.296,00	1.380.966.976,00
1999	818.506.093,00	395.754.139,00	1.214.260.232,00
2000	824.221.153,00	426.080.345,00	1.250.301.498,00
2001	743.586.511,00	328.973.727,00	1.072.560.238,00
2002	541.608.008,00	122.449.973,00	664.057.981,00
2003	531.296.506,00	163.495.515,00	694.792.021,00
2004	687.424.615,00	226.604.815,00	914.029.430,00
2005	861.528.610,00	558.050.964,00	1.419.579.574,00
2006	1.198.720.546,00	309.442.290,00	1.508.162.836,00
2007	1.204.876.049,00	467.794.215,00	1.672.670.264,00
2008	1.800.420.593,00	540.146.380,00	2.340.566.973,00
2009	1.608.260.698,00	348.260.350,00	1.956.521.048,00
2010	1.539.066.060,00	586.781.887,00	2.125.847.947,00

Fonte: UN Comtrade (2017). Elaboração própria (2017)

Como é possível notar a partir das tabelas apresentadas, a relação de comércio estabelecida entre Brasil e Argentina é, de longe, a mais significativa entre os países do Bloco: seja pelo histórico que os dois apresentam, ou por sua relevância política e econômica, tal noção torna-se perceptível por meio dos dados de PIB, inflação e comércio. É possível também perceber a queda significativa presente nos anos de 1999, 2000, 2001, 2002 e 2003, anos em que o cenário de desvalorização do Real e a crise do sistema político e econômico argentino causaram grande instabilidade nos fluxos de comércio entre os dois países. A “queda de braço” presente durante esse período teve impacto direto na relação de comércio, causando uma queda em torno de 30,0% entre 1998 e 1999. Apesar da retomada nos anos 2000, de US\$ 13,1 bilhões, as trocas continuariam sendo reduzidas, chegando aos valores de US\$ 7,1 bilhões em 2002 e US\$ 9,2 bilhões em 2003. Os índices apenas retornariam a ser os mesmos de 1998, US\$15,2 bilhões, sete anos depois em 2005(US\$ 16,2 bilhões).

Considerando-se o quadro apresentado, uma pergunta importante a ser feita é a de que até que ponto o comércio intrarregional representou atratividade suficiente para permitir que as economias do Cone Sul se articulassem e agissem de forma conjunta, ainda a tempo de se beneficiar em um momento de aprofundamento da internacionalização do capital. Mesmo com as mudanças no processo de acumulação do capital, alterações na estrutura das economias e da alteração na composição do fluxo de comércio internacional da Região, é

possível notar a tradicional relação centro x periferia, em especial nas relações comerciais estabelecidas com o Brasil, remetendo tal situação àquelas estabelecidas anteriormente pela CEPAL.

Sacchetti e Ferreira (2014) argumentam que foi bem documentado na literatura a presença de uma revolução relevante no comércio de bens intrabloco, desde a assinatura do Tratado de Assunção em 1991. Foi apresentado um crescimento médio anual superior à taxa de crescimento do comércio extrabloco, mesmo com os períodos de instabilidade no cenário macroeconômico dos membros do Bloco, sendo as crises da desvalorização da moeda brasileira em 1999 e a crise da dívida argentina em 2001 as que mais afetaram o Bloco de forma geral.

Tais crises apresentaram um impacto tão profundo no MERCOSUL que, em 2001, o cenário regional parecia tomado pela suspensão das negociações intrabloco, pela utilização de medidas unilaterais, por declarações ameaçadoras de governantes, pela criação de mecanismos *ad hoc* como saída de emergência diante da crise e pela sucessão de reuniões que terminavam sem acordo ou com declarações genéricas e vazias. Em especial, a instabilidade econômica e financeira argentina deu, em diferentes momentos, o tom do clima da época, caso da União Industrial Argentina que pediu por uma “suspensão temporária do MERCOSUL” como forma de assegurar o futuro das empresas e economias nacionais dos Estados Partes, afligidas por uma crise que parecia impossível de ser contida (CAETANO, 2011).

Ainda, após o período de recuperação na primeira metade dos anos 2000, Cacciamali, Bobik e Celli Jr. (2012) ponderam que, após a crise de 2008, as assimetrias regionais tornaram-se mais expostas, comprometendo a coesão política e econômica da Região. O crescimento continuado das economias regionais entre 2001 e 2008 possibilitou o fortalecimento dos programas de integração regional; no entanto, a crise impôs freio a essa tendência. A maioria dos países da região voltou a enfrentar déficits fiscais e comerciais, além das dificuldades para equilibrar o balanço de pagamentos. Ademais, houve, também, algumas pressões inflacionárias.

Os esforços para se alcançar uma estabilidade comum no âmbito econômico e financeiro da Região não são novos. O assunto da integração monetária (IM) no MERCOSUL encontra suas raízes em acordos firmados no âmbito da ALALC. No entanto, os avanços com relação ao assunto foram poucos, incluindo, entre eles, a troca de informações e uma tentativa de administrar crises em conjunto. Com os presidentes Kirchner e Lula da Silva, sinalizou-se de forma mais incisiva a importância desse tema, dadas as consequências econômicas e

políticas das diversas crises cambiais que afetaram a Região nos últimos anos.

Entre Argentina e Brasil, a questão da IM foi tratada, pela primeira vez, em 1986, porém não teve o apoio esperado e acabou sendo descartada. No entanto, a preocupação das autoridades econômicas com o problema da IM continuou existindo, aparecendo no Tratado de Assunção, em 1991, na forma do tema “Coordenação Macroeconômica”. Formalmente, esse tema foi colocado no mesmo nível de importância do que a livre circulação de mercadorias, definição da TEC e da política comercial comum (BICHARA, 2002; CUNHA; BICHARA, 2005)

Em 1999, em plena crise cambial no Brasil, os presidentes dos países membros do MERCOSUL assinaram um comunicado conjunto, o chamado “Comunicado Extraordinário dos Estados Membros do MERCOSUL”, cujo objetivo era promover medidas capazes de fazer avançar a ideia da IM. Com o espírito do “relançamento do MERCOSUL”, a XVI Reunião Ordinária do Conselho do MERCOSUL (CMC), realizada em Assunção, em julho de 1999, decidiu criar dois grupos de trabalho para aprofundar o tema (CUNHA; BICHARA, 2005). Todavia, esses grupos de trabalho não produziram nenhuma recomendação importante sobre a IM.

Ainda assim, em junho de 2000, na XVIII Reunião do CMC, realizada em Buenos Aires, por meio da Decisão nº 30/00, revoga-se a Decisão nº 6/99 que havia criado o Grupo de Trabalho de Alto Nível de Coordenação de Políticas Macroeconômicas, e, em seu lugar, cria-se um conjunto mecanismos voltados à viabilidade da IM no MERCOSUL, cujos objetivos eram: a) elaborar estatísticas harmonizadas, especialmente na área fiscal, que deveriam ser publicadas regularmente; b) estabelecer, a partir de 2001, metas fiscais, de endividamento do setor público e de preços, com o respectivo padrão de convergência; c) realizar levantamento, com vista à harmonização de práticas e normas, das regulações vigentes nos mercados financeiros e de capitais – no limite com a intenção de integrar tais mercados; e (d) criar o Grupo de Monitoramento Macroeconômico (CUNHA; BICHARA, 2005)

Esse pequeno histórico dos esforços de se tratar o tema da IM revela que, apesar das intenções formais de se harmonizar as políticas macroeconômicas e cambiais no MERCOSUL, nunca as normas sugeridas nunca chegaram a ser aplicadas. Para além das diferenças de concepção e de objetivos de política econômica, que eventualmente podem ser objeto de negociação, os fracassos nas tentativas de se avançar na IM devem ser buscados nas turbulências macroeconômicas recorrentes e, sobretudo, nas diferenças de regimes monetário e cambial entre Brasil e Argentina – pelo menos até 2002. Indo nessa direção, Bichara (2002) realizou uma análise empírica detalhada para verificar como o regime cambial impede que os

países da Região cumpram os requisitos implícitos à constituição de uma área monetária ótima (AMO).

Para Couto (2010), a América do Sul não é uma região de integração consolidada. Uma análise dos fluxos regionais de comércio, investimentos e de pessoas, demonstra um caminho longo a se percorrer para que se possa alcançar um grau elevado e constante nos fluxos intrarregionais. O fluxo comercial entre países na América do Sul também revela números inconstantes, reforçando a ideia de que a Região ainda não apresenta um nível de integração consolidado. Particularizando este argumento, compreende-se que o Cone Sul, para além da sua nítida significação geográfica, é uma Região a ser construída, tanto no que diz respeito ao adensamento dos seus fluxos internos, na construção de redes de conexões internas, quanto na intensificação de uma integração social e, inclusive, de criação de identidade própria.

6 CONCLUSÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo central analisar de que maneira as relações econômicas e de política externa entre Brasil e Argentina afetaram o processo de integração regional no âmbito do MERCOSUL, durante os governos FHC e Lula da Silva. O trabalho partiu da hipótese central de que as relações entre Brasil e Argentina moldam o comportamento do MERCOSUL, afetando seus demais países-membros.

Para responder a tal pergunta, denominou-se como objetivos específicos: (a) compreender o processo de integração regional, a partir da experiência do MERCOSUL, (b) compreender como o cenário econômico brasileiro e argentino, durante o período de 1995 a 2010, afetou os demais integrantes do MERCOSUL e o processo de integração regional, (c) analisar de que forma as decisões de política externa traçadas por Brasil e Argentina afetaram os demais membros do Bloco e o processo de integração regional e (d) compreender como as referidas performances econômicas e as decisões de política externa tomadas interferiram em perspectivas futuras de articulação e fortalecimento do MERCOSUL.

Dessa forma, foram apresentadas as teorias da integração regional, as relações entre Brasil e Argentina no âmbito do MERCOSUL e alguns indicadores econômicos. Para tanto, após uma breve Introdução, o capítulo 2 teve como objetivo realizar uma análise das diferentes teorias sobre a integração regional. Assim, buscou-se tratar de algumas das principais correntes teóricas que abordam a teoria da integração regional e seus diversos pontos de vista com relação aos seus processos, bem como se fez uma revisão sobre o pensamento da CEPAL, mantendo atenção aos assuntos relativos à integração regional e à formação de um Mercado Comum latino-americano. Por meio dessa análise, buscou-se obter uma maior compreensão teórica sobre o processo de integração do MERCOSUL.

Na primeira parte, considerou-se o trabalho de Bela Balassa (1961), autor ainda utilizado como referência para a pesquisa e avaliação dos processos de integração regional econômica. Do autor, obteve-se a ênfase dos ensinamentos referentes aos diferentes níveis de integração econômica, bem como algumas de suas observações sobre os movimentos iniciais de articulação no cenário latino-americano. Ademais, foi possível compreender melhor as noções de União Aduaneira e Mercado Comum, conceitos utilizados, em diferentes momentos, para definir o processo de integração do MERCOSUL.

A partir dos conceitos definidos pelo autor, é possível supor que o Bloco encontra-se em algum espectro entre uma União Aduaneira e um Mercado Comum. Balassa (1961) argumenta que o estabelecimento de uma União Aduaneira implica, além da supressão das

discriminações no que se refere aos movimentos de mercadorias no interior da União, a igualização dos direitos em relação ao comércio com países não membros. No caso do MERCOSUL, a TEC garantiu ao Bloco coesão econômica para dar continuidade aos objetivos comerciais estabelecidos em sua formação.

Com o Mercado Comum, atinge-se uma forma mais elevada de integração econômica, em que são abolidas não somente as restrições comerciais, mas também as restrições aos movimentos de fatores produtivos (BALASSA, 1961). Tal ponto aparece como grande obstáculo na consolidação do MERCOSUL. Mesmo com a articulação da indústria automobilística, altamente presente no comércio intrabloco, medidas de salvaguarda e restrições a produtos comerciais surgem como obstáculos constantes ao processo de integração. Como exemplos, cabem aqui a crise dos eletrodomésticos argentinos, entre Brasil e Argentina, bem como a crise das *Papeleiras*, entre Argentina e Uruguai.

Como complemento à visão estabelecida por Balassa (1961), foi apresentado o trabalho de Baumann, Canuto e Gonçalves (2004). Nesse trabalho, foi possível notar propostas de modelos muito próximos àqueles pensados por Balassa na década de 1960. Entende-se que foram apresentados níveis e classificações complementares àquelas estabelecidas anteriormente, contribuindo para melhor definir os diferentes processos de integração regional ocorridos desde então. Aqui, um conceito interessante relatado pelos autores são os chamados blocos de “integração rasa”, ou de acordos de “primeira geração”, e acordos de “gerações posteriores”. Para os autores, o MERCOSUL seria um acordo de primeira integração/ integração rasa, em que estão os processos cuja negociação compreende basicamente temas comerciais e aspectos diretamente relacionados.

Como contraponto, utilizou-se o trabalho de Joseph Nye (1969), no qual o autor estabelece conceitos e formas de medição para o processo de integração regional. Para ele, o conceito de integração, definido como o que constitui partes em um todo ou o que cria interdependência, pode ser desmembrado em Integração Econômica (formação de uma economia transnacional), Integração Social (formação de uma sociedade transnacional) e Integração Política (formação de interdependência política transnacional). Esses conceitos podem então ser desmembrados em subtipos, associando cada um a uma medição clara.

A visão de Nye torna-se bastante útil se considerarmos as diferentes fases tomadas pelo MERCOSUL ao longo dos anos. Os aspectos de Integração Econômica, Social e Política mencionados pelo autor, aparecem em diferentes momentos do processo regional. Ao mesmo tempo, conforme afirma o autor, é possível perceber no processo de integração do Bloco um ponto importante, mesmo que aparentemente paradoxal: a possibilidade de ter, ao mesmo

tempo, sinais de integração e desintegração.

Ainda, apresentou-se o trabalho de Gilpin (2001), no qual o autor revisa a produção de trabalhos relacionados aos processos de integração regional. O autor acredita que o movimento em direção ao regionalismo econômico ou os acordos comerciais regionais (Regional Trade Agreements – RTAs), acelerados na década de 1980, produziram um impacto significativo no formato da economia mundial. Na virada do século, um novo regionalismo aparece apresentando um âmbito mais global, além de envolver não somente o comércio, mas também as áreas de finanças e investimento externo direto.

Em Gilpin (2001), é interessante notar a postura do autor é a de assumir que as teorias econômicas não fornecem uma explicação satisfatória para a integração econômica. Para ele, essa falha acontece porque, normalmente, analistas econômicos supõem que decisões políticas foram tomadas para a criação de uma entidade econômica. Por meio dessa concepção, a função dos economistas acaba sendo a de analisar as consequências desta decisão, preocupando-se com poucos aspectos da integração econômica em si. Ao mesmo tempo, o autor pondera o interesse de cientistas políticos pela integração política e econômica, mantendo seu foco em soluções institucionais para os problemas de guerra e instabilidade política internacional. No entanto, Gilpin (2001) reforça a dificuldade na formulação de uma teoria geral da integração regional, fazendo com que se considere a necessidade de um arranjo integracionista próprio para cada região.

É partindo dessa linha de pensamento que a segunda parte aborda o pensamento da CEPAL. Desenvolvida como escola de pensamento especializada no exame das tendências econômicas e sociais, de médio e longo prazo dos países latino-americanos, a CEPAL comprometeu-se a buscar soluções regionais para teorias criadas fora do contexto da Região, tornando-se referência indispensável quando se fala em América Latina. No que tange à integração regional, é imprescindível sua produção acadêmica para melhor compreender os contextos regionais. Neste trabalho, foi dada prioridade aos assuntos referentes aos processos de integração econômica para a América Latina, da visão cepalina de Mercado Comum ao chamado regionalismo aberto. No entanto, é preciso deixar claro que o objetivo principal da CEPAL era referente à formulação de um diagnóstico dos problemas latino-americanos, propondo políticas industriais ativas para modificar a natureza da inserção desses na divisão internacional do trabalho.

Foram os trabalhos de Raul Prebisch dos anos 1949/1950 que chegaram a conformar o único embasamento teórico-ideológico para justificar uma prática integracionista em nível regional. Tal embasamento resultou em diferentes tentativas de integração regional, sendo o

próprio MERCOSUL um resultado delas, no qual a integração regional também era apresentada como estratégia para a promoção do desenvolvimento econômico dos países latino-americanos (HERZ, 2004). A visão da CEPAL para o que seria um Mercado Comum é a de um objetivo de longo prazo, que deve estar sempre presente nas políticas de desenvolvimento da Região, mas que somente poderá ser alcançado em etapas, respeitando as especificidades e o grau de desenvolvimento de cada país (HAFFNER, 2002).

No entanto, essa visão muda a partir de 1990, quando é abordado o conceito de regionalismo aberto como uma das causas para a falha da formação do Mercado Comum na década de 1960, qual seja: a de que nenhum dos países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, que assumiu compromissos de integração planejou seus processos como alternativas a uma inserção mais dinâmica na economia internacional, mas sim processos complementares para atingir tal objetivo. No caso do MERCOSUL, tal raciocínio faz sentido nos diferentes momentos em que os países-membros usaram o Bloco como um recurso de projeção ou barganha perante o cenário internacional. Caso fosse planejado como alternativa, e não complemento, o Bloco talvez poderia ter sido levado mais a sério por seus países membros.

Na visão de um regionalismo aberto, o discurso da CEPAL alinhou-se em termos ao pensamento neoliberal da época, segundo o qual o regionalismo aberto seria baseado em pontos importantes da visão estruturalista da CEPAL dos anos 1950 e em teorias do novo regionalismo, de influência neoclássica. O novo regionalismo não encara a integração regional como um obstáculo, mas como uma etapa no processo de liberalização, pois a integração regional é mais viável que a proposta utópica da plena liberdade comercial. Os acordos regionais, embora limitem o multilateralismo, merecem ser apoiados como a segunda melhor opção (CORAZZA, 2006).

Já no terceiro capítulo, abordou-se o processo de criação e de manutenção do MERCOSUL, a partir de uma retomada histórica. Partindo da divisão feita por Hoffmann, Coutinho e Kfourri (2008) como inspiração, dividiu-se o processo de integração em quatro fases:

- a) a fase de formação, entre 1991 e 1997, período durante o qual foi constituída a estrutura institucional do Bloco;
- b) a segunda fase, de 1998 a 2002, considerada como uma fase na qual houve um reflexo da crise econômica regional e internacional que impactou os membros da organização;
- c) uma terceira fase, 2003-2007, quando ocorre a retomada do processo de

integração, coincidindo com uma renovação na política doméstica dos países, com governos mais alinhados com a esquerda chegando ao poder; e

- d) um novo período acrescentado, pós-crise de 2008. Além disso, também foi apresentada uma seção na qual se abordam algumas das observações e críticas com relação ao processo de integração, tendo como base análises abordadas por diversos autores.

Aqui, em muitos momentos, é possível notar as mudanças de tom e intensidade presentes nestes 26 anos de criação do MERCOSUL. Em sua fase de formação, percebe-se o entusiasmo com a criação do Bloco, presente nas formulações de Tratados e criação da TEC, em 1995. Também já se percebe a falta de comprometimento de seus países-membros em não criar organismos supranacionais, vontade comprovada pela manutenção de diversos órgãos temporários criados para formar o Bloco. Desde seu início, a questão de soberania torna-se evidente em um acordo que tem como eixo central níveis de abdicação dessa em favor de uma cooperação regional.

Durante o período de crise, entre 1998-2002, o MERCOSUL falhou ao não procurar medidas conjuntas para superar os problemas econômicos e sociais. A desvalorização do real, feita sem aviso prévio aos demais países do Bloco, bem como as diversas medidas de salvaguardas utilizadas (em especial pela Argentina) ilustram a falta de coesão do Bloco. Neste contexto, os países-membros começaram de forma unilateral a desenhar e implantar medidas na busca de diversificar o destino de suas exportações, tentando escapar da dependência do mercado brasileiro, que naquele momento tornou-se um quadro forçosamente deficitário; ou seja, tentava-se, com pouco êxito, negociar medidas compensatórias para equilibrar as perdas comerciais (CAETANO, 2011).

A “guinada à esquerda” dada pela América do Sul, a partir de 2003, renova as expectativas da Região para com o Bloco. O MERCOSUL assume uma postura muito mais política do que econômica. Um dos fatores cruciais para essa alteração seria a ameaça de formação da ALCA que, de alguma forma, coloca os países-membros em um movimento de cooperação maior do que aquele presenciado no período de crise. As dimensões políticas e sociais ganham uma dimensão que não havia sido prevista no Tratado de Assunção, quando o mesmo tomou corpo em relação ao modelo tradicional de integração econômica.

No entanto, vale a pena questionar até que ponto não se manteve o enfoque nas questões sociais e políticas como forma de desvio das questões econômicas. Apesar dos resultados positivos que este novo tom concede ao Bloco, os problemas relativos à manutenção de salvaguarda e bloqueios intrabloco parecem ser mantidas, sem serem

apresentadas novas soluções a problemas antigos. Assim, o enfoque político acaba parecendo um esforço para avançar, sem se comprometer.

O MERCOSUL, pós-2008 e até os dias de hoje, aparenta ter entrado em um novo período de estagnação. A crise financeira de 2007-2008 provocou a desaceleração do crescimento econômico e postergou as discussões sobre o projeto de integração econômica (CACCIAMALI; BOBIK; CELLI JR., 2012). Mesmo assim, medidas importantes foram tomadas nesse período, sendo um dos destaques o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), bem como novos processos de negociação com a região asiática (ASEAN) e países da África Austral.

Nesse período, novas iniciativas integracionistas surgiram, tais como UNASUL e ALBA. Dentre as duas, a UNASUL acaba por merecer maior destaque ao projetar a integração para todo o território sul-americano de forma mais efetiva. Suas propostas de integração física, por meio de sistemas de financiamento regional, dão um ar de esperança para a integração regional. No entanto, ainda não parece claro a forma como UNASUL e MERCOSUL devem se complementar dentro da esfera sul-americana. Ao mesmo tempo, sendo o Brasil grande financiador dos dois projetos, questiona-se qual deles seria prioridade do Estado.

O quarto capítulo tratou das relações estabelecidas entre Brasil e Argentina durante as gestões de FHC e de Lula da Silva. Buscou-se aqui compreender como a relação estabelecida entre os dois países impactou o MERCOSUL e seus países-membros durante os dois governos. Na primeira parte, a ênfase da relação entre Brasil e Argentina é feita nos governos de FHC, 1995-2002, e Menem, 1989-1999. Após conterem os níveis astronômicos de inflação, os dois países apresentam-se em diferentes níveis com uma diminuição das pressões domésticas em virtude da estabilidade econômico-monetária e político-institucional, bem como uma maior conexão com o mercado global.

A partir daí, a postura que se segue é bastante diversa entre os dois países e governos. O governo FHC, no primeiro mandato, transita entre realizar um ajuste no discurso neoliberal e apresentar uma adesão não integral ao discurso neoliberal, ao passo que em seu segundo mandato é desenvolvido um momento de inflexão e crise de matriz com o surgimento do discurso da globalização assimétrica. Por sua vez, o governo Menem aplica a sua teoria do realismo periférico, aliada a uma alta adesão ao modelo econômico neoliberal.

A relação bilateral entre Argentina e Brasil apontou divergências cada vez maiores já que os países apresentavam perspectivas e estratégias diferentes, ao mesmo tempo em que competiam para transformar-se no interlocutor natural e privilegiado dos Estados Unidos na

América do Sul: a Argentina desejando ter sua posição de aliado, ao passo que o Brasil esperava o reconhecimento de sua condição de potência média (BERNAL-MEZA, 2002).

Com a sequência da crise provocada ao fim da década de 1990, a partir do cenário internacional e regional, a relação entre os dois países apresentou novamente certo tom de dificuldade, impactando diretamente o processo de integração do MERCOSUL. A partir do cenário de profunda crise política e econômica com que a Argentina sofreu entre 1999-2002, as relações com o Brasil tornam-se questões de segunda ordem até que o cenário interno torne-se novamente estável.

Já em 2003, com Lula da Silva e Kirchner, as relações retornam a um tom amigável. Mesmo afirmando em seus discursos a importância central do MERCOSUL em suas políticas externas, o que se percebe é um afastamento brasileiro do Bloco e até das relações argentinas, em certo nível. Por meio do discurso Sul-Sul e da formação da CASA/UNASUL, uma iniciativa brasileira, pode-se dizer que o Brasil alterou a sua postura perante os países-membros do MERCOSUL. Em certa medida, o Bloco não era mais visto como uma ferramenta de cooperação regional, e sim uma ferramenta de projeção para a política externa brasileira.

No entanto, a falta de vontade do governo brasileiro em assumir a postura de *paymaster* perante o Bloco prejudicou o seu andamento e comprometeu as suas relações com a Argentina. Ao mesmo tempo, os demais países-menores, Paraguai e Uruguai, em especial, viram-se presos a uma cooperação da qual não tiravam o proveito esperado, resultado da continuidade das medidas de salvaguarda e das disputas de fatores de produção entre os próprios países-membros.

Por fim, o capítulo 5 teve como objetivo apresentar três indicadores econômicos dos países-membros do MERCOSUL no período de 1995 a 2010. Tais indicadores foram a taxa de crescimento do PIB, a taxa de inflação e o volume de comércio intrarregional realizado durante o período analisado. Pretendeu-se apresentar uma breve intuição a respeito das relações econômicas e comerciais estabelecidas entre os membros do Bloco econômico, tentando compreender até que ponto houve progresso em termos de desenvolvimento econômico nesses países em geral, e das relações entre Brasil e Argentina, em particular.

Enquanto os países apresentaram taxas médias de crescimento do PIB muito próximas, as taxas médias de inflação alteraram-se substancialmente, mostrando que ainda falta maior alinhamento dos preços dos países-membros do Bloco. O período 1999-2002 confirma-se como um momento de crise para o Bloco, apresentando um cenário de recessão econômica. Ao mesmo tempo, é interessante observar como os efeitos da crise de 2007-2008

ainda não são sentidos dentro do período analisado, que vai até 2010. Os impactos desta segunda crise viriam mais tarde, não sendo o seu efeito tão imediato quanto o da crise de 1999.

No que tange ao comércio intrarregional, não resta dúvidas de que o MERCOSUL foi positivo para os seus dois maiores sócios, a partir de uma perspectiva comercial. A corrente de comércio estabelecida entre Brasil e Argentina mais do que triplicou entre 1995-2010. O desenvolvimento da indústria automobilística conta como um dos fatores principais para o sucesso dessa relação comercial estabelecida entre os dois países. No entanto, no caso do Paraguai e do Uruguai, a mesma lógica não se verifica. Nenhum dos dois países conseguiu estabelecer relações tão significativas quanto aquela estabelecida entre Brasil e Argentina.

É certo que ponderações com relação às proporções de cada país devem ser consideradas. Mas, como mencionado anteriormente, é possível que as disputas estabelecidas entre Brasil e Argentina ao longo desses 16 anos tenham prejudicado o desenvolvimento das economias uruguaias e paraguaias.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. O Brasil e os chamados blocos regionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n.1, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v16n1/12121.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2017.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Mercosul no contexto regional e internacional**. São Paulo: Aduaneiras, c1993.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil como ator regional e global: estratégias de política externa na nova ordem internacional. **Cena Internacional**, Brasília, DF, v. 9, n. 1, p. 7-36, 2007.
- AMADO, Adriana M.; MOLLO, Maria de Lourdes R. Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: a origem do pensamento da CEPAL e seus desenvolvimentos posteriores. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 129-156, jan./mar. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612004000100005>. Acesso em: 10 dez. 2016.
- AMORIM, Celso. A integração sul-americana. **DEP: diplomacia, estratégia e política**, Brasília, DF, n. 10, out./dez. 2009.
- ANGELIS, Jéssica de; PORTA, Fernando. Condições para a integração produtiva no Mercosul: uma análise a partir do estudo dos fluxos de comércio bilaterais. In: **Perspectivas para a integração da América Latina**. Brasília: IPEA: CAF, 2014.
- ARAUJO, Luiz Zanella; Filho, Fernando Ferrari. O processo de integração na América do Sul: da ALALC à UNASUL. **Ensayos de Economía**, [S.l.], n.46, enero/junio 2015. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/ferrari/papers/processo_integra%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.
- ARESTIS, Philip *et al.* O euro e a UME: lições para o Mercosul. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 12, n. 1. p. 1-24, jan./jun. 2003. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/ferrari/papers/O_euro_e_a_UME.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.
- BALASSA, Bela. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Lce, c1961.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. **Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML)**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/SML>>. Acesso em: 20 ago. 2017.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio. (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BAUMANN, Renato. **O Mercosul aos vinte anos: uma avaliação econômica**. Brasília, DF, jun. 2011. (Texto para discussão IPEA). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1493/1/td_1627.pdf>. Acesso em: 27 ago.

2017.

BAUMANN, Renato; CANUTO, Otaviano; GONÇALVES, Reinaldo. **Economia internacional** – teoria e experiência brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BERNAL-MEZA, Raúl. **A política exterior do Brasil: 1990-2002**. Brasília, DF, 2002. p. 36-71. (Texto para discussão IPEA, n. 45, v. 1).

BICHARA, Julimar da Silva. **Coordinación de política macroeconômica em el Mercosur**. Tese (Doutorado) - Facultad de Ciencias Economicas y Empresariales, Programa de doctorado Integración y Desarrollo Economicos, Universidad Autonoma de Madrid, Madrid, 2002.

BIEBER, León E. Paralelos e Diferenças na Conformação de Blocos de Integração Regional na Europa e na América Latina. In: **O Mercosul e a comunidade européia: uma abordagem comparativa**. Porto Alegre: UFRGS, 1994.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. v.1. Rio de Janeiro: Cepal; COFECON: Record, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Vinte anos de IERJ: cinquenta anos de CEPAL. In: **Seminário internacional 50 anos do manifesto da CEPAL 1999**: Porto Alegre. 50 anos do manifesto da CEPAL. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

BRICEÑO-RUIZ, José. O Mercosul na política de integração de Venezuela. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 77-96, jan./abr. 2010.

BOUZAS, Roberto; VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra. Crisis y perspectivas de la integración sudamericana. **Foreign Affairs: Latinoamérica, México**, v. 7, n.4. 2007.

CACCIAMALI, Maria Cristina; BOBIK, Márcio; CELLI JR, Umberto. Em busca de uma nova inserção da América Latina na economia global. **Revista de Estudos Avançados**, [S.l.], n. 26, v.75, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v26n75/07.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

CAETANO, Gerardo. Breve historia del MERCOSUR em sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011). In: **MERCOSUR 20 años**. Montevideo: CEFIR. 2011.

CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina: história de uma idéia na "visão do outro"**. Brasília, DF: FUNAG, 2010.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE - CEPAL. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade. In: **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE - CEPAL. O mercado comum latino-americano e o regime de pagamentos multilaterais. In: **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

CERVO, Amado Luiz. A política exterior: de Cardoso a Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 46, n. 1, 2003.

CERVO, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília, DF: EdUnB, 201.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v.45 n.1. p. 5-35, 2002.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v.57 n.2, jul./dez. 2014.

CORAZZA, Gentil. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.

COUTO, Leandro. Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno estratégico. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani. (Org.). **Parcerias estratégicas do Brasil**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

COUTO, Leandro. Política externa brasileira para a América do Sul – As diferenças entre Cardoso e Lula. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 23-44, jan./abr. 2010.

CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. Integração Monetária e Financeira em Regiões Emergentes: a experiência recente do Pacífico Asiático pode servir de inspiração para o Mercosul? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, n. 2 (25), p. 235-262, jul./dez. 2005. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643034>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

DEOS, Simone S. de; MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro de; WEGNER, Rubia C. Cooperação financeira no Mercosul e o financiamento do investimento. **Nova Economia**, Belo Horizonte. v.23 n.1. jan./abr. 2013.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio *et al.* Relações do Brasil com a América do Sul após a guerra fria: política externa, integração, segurança e energia. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

DRUMMOND, Maria Cláudia. **A Democracia Desconstruída**. O déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração. Brasília, DF: Senado Federal, subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/221254/000904577.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

ERNST, Christoph. Reformas económicas y su impacto socio-laboral en los años noventa Análisis comparativo: Argentina, Brasil y Chile. **Cadernos PROLAM/ USP**, São Paulo. v. 2. jan./dez. 2003.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. **A chave do Tamanho**: desenvolvimento econômico e

perspectivas do Mercosul. Porto Alegre: UFRGS/ Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2004.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. As Origens Teóricas do Pensamento da CEPAL. In: **Seminário internacional 50 anos do manifesto da CEPAL** (1999). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

GILPIN, Robert (2001). **Global political economy: understanding the international economic order**. Princeton: Princeton University Press.

GINESTA, Jacques. **El Mercosur y su contexto regional e internacional: una introducción**. Porto Alegre: Ed. Universidade/ UFRGS, 1999.

GRABENDORF, Wolf. A Integração da América Latina na Perspectiva Europeia. In: PLÁ, Juan Algorta (Org.). **O Mercosul e a Comunidade Europeia: uma abordagem comparativa**. Porto Alegre: Ed. Universidade/ UFRGS, Instituto Goethe/ ICBA, 1994.

GRANATO, Leonardo; ALLENDE, Rafael Alvariza. A Política Externa dos governos kirchneristas (2003-2011): do modelo próprio ao MERCOSUL. **Revista Século XXI**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, jul./dez. 2013.

GUADAGNI, Alieto Aldo. **A Argentina e o regionalismo aberto**. Rio de Janeiro: Quartet, 1995.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **ALCA e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais e Fundação Alexandre Gusmão, 1999.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. A ALCA e o fim do Mercosul. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **ALCA e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, 1999.

HAFFNER, Jacqueline A. Hernandez. A CEPAL e a integração regional latino-americana. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 20, n.37, mar. 2002.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, DF, v. 51, n.2, p. 98-116. 2008.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro. As organizações regionais e a promoção e proteção da democracia: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul. **Caderno C R H**, Salvador, v. 29, n. SPE 03, p. 47-57, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v29nspe3/0103-4979-ccrh-29-spe3-0047.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2017.

INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **Real GDP Growth**. Washington, DC, 2017. Disponível em: <http://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>. Acesso em: 07 set. 2017.

INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **Inflation rate, end of period consumer prices**. Washington, DC, 2017. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/datamapper/PCPIEPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>>. Acesso em: 07 set. 2017.

JAGUARIBE, Hélio. Mercosul e as alternativas para a Ordem Mundial. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **ALCA e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, 1999.

KOLING, Paulo José. Cepal e a Integração Latino-Americana. In: **Seminário internacional 50 anos do manifesto da CEPAL** (1999). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n.90 set./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n90/a07n90.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2017.

MALAMUD, Andres. A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, Coral Gables, v. 53 n.3. p.1-24. 2011.

MALAMUD, Andres. Interdependência, Liderança e Institucionalização: O Déficit Triplo e as Perspectivas Negativas para o Mercosul. In: RESENDE, Erica Simone Almeida; MALLMAN, Maria Izabel. (Org.). **Mercosul – 21 anos: maioria ou imaturidade?** Curitiba: Abbris, 2013.

MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, Araraquara, 2007.

MUHR, Thomas. Venezuela e ALBA: regionalismo contra-hegemônico e ensino superior para todos. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n.2, p. 611-627, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v36n2/a13v36n2.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2017.

NYE, Joseph S. Integración Regional Comparada: Concepto y Medición. **Revista de la Integración**, Buenos Aires, BID-INTAL n. 5, nov. 1969.

OCAMPO, José Antonio. La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos. In: **Cooperación financiera regional**. Chile: CEPAL, 2006. Disponível em: <<http://archivo.cepal.org/pdfs/2006/S0600184.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2017.

PADULA, Raphael. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: A integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: **O Brasil e Novas Dimensões da Integração Regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

PADULA, Raphael; FIORI, José Luis. Brasil: geopolítica e “abertura para o pacífico”. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 36 n. 3. 2016.

PEÑA, Félix. La integración del espacio sudamericano ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 219. 2009. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/la-unasur-y-el-mercosur-pueden-complementarse/>>. Acesso em: 07 set. 2017.

PEÑA, Félix. Prioridades do Mercosul para um futuro de credibilidade. **Pontes**, Genebra, v.11, n.8. 2015. Disponível em: < <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/prioridades-do-mercosul-para-um-futuro-de-credibilidade> >. Acesso em: 07 set. 2017.

PEÑA, Félix. Hay vida después de la Cumbre del Mercosur en Ouro Preto. **La Nación**, Buenos Aires, 21 dez. 2004. Disponível em: < <http://www.lanacion.com.ar/664815-hay-vida-despues-de-la-cumbre-del-mercosur-en-ouro-preto> >. Acesso em: 07 set. 2017.

POLETTI, Dorivaldo Walmor. A CEPAL e a América Latina: Alguns Apontamentos. In: **Seminário internacional 50 anos do manifesto da CEPAL 1999**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

PRASAD *et al.* Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some empirical evidence. **IMF Paper**, [S.l.], 2003. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/res/docs/2003/031703.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2017.

RAPOPORT, Mario. Argentina: Economia e Política Internacional. Os Processos Históricos. **Revista Diplomacia, Estratégia & Política**, Brasília, DF, n. 10, p. 27-51, 2009.

SACCHETTI, Livia Semensato; FERREIRA, Alex Luiz. Análise do grau de integração entre os países do Mercosul a partir da hipótese da paridade da taxa de juros real. **Cadernos Prolam/USP**, São Paulo, v.13 n. 25, p. 29-51, 2014.

SANTANA, Carlos Ribeiro. Política Externa em perspectiva: um balanço sobre a diplomacia dos presidentes Collor, Itamar, Cardoso e Lula. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, São Paulo, nov. 2016.

SARAIVA, Miriam. Encontros e desencontros: perspectivas de uma parceria estratégica. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani. (Org.). **Parcerias estratégicas do Brasil**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n.7, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 50 n. 2. 42-59. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a04v50n2>>. Acesso em: 07 set. 2017.

SILVA, André Reis. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**: a política externa do

governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SILVA, André Reis. A América do Sul e a Unasul na política externa do governo Lula (2003-2010). In: ETGES, Virginia Elisabeta; AREND, Silvio Cezar Arend (Org.). **CEPAL: leituras sobre o desenvolvimento latino-americano**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição. **Revista Brasileira Política Internacional**, Brasília, DF, v. 49 n. 2. p. 42-59, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v49n2/a03v49n2.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2017.

THORSTENSEN, Vera. O Mercosul Frente Aos Grandes Blocos Econômicos Mundiais. In: PLÁ, Juan Algorta (Org.). **O Mercosul e a Comunidade Europeia: uma abordagem comparativa**. Porto Alegre: Ed. Universidade/ UFRGS, Instituto Goethe/ ICBA, 1994.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini. A ALCA e a política externa brasileira. **Cadernos CEDEC**, São Paulo, n. 74, ago. 2005.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, 2007.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v57n2/a08v57n2.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2017.

VISENTINI, Paulo G Fagundes. O Brasil, o MERCOSUL e a integração da América do Sul. In: WIESENBRON, Marianne; GRIFFITHS, Richard (Org.). **Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.