



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Thiago Peixoto de Almeida Cavalcante

Impasses Institucionais e Econômicos no Mercosul: uma análise no
marco da política externa do governo Lula (2003-2010)

Recife-PE
Junho/2013

Thiago Peixoto de Almeida Cavalcante

Impasses Institucionais e Econômicos no Mercosul: uma análise no
marco da política externa do governo Lula (2003-2010)

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Programa de Pós-graduação em
Ciência Política da Universidade
Federal de Pernambuco como requisito
para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Marcos Ferreira da Costa Lima
Coorientador: Vitor Eduardo Schincariol

Recife-PE
Junho/2013

Catálogo na fonte
Bibliotecário Tony Bernardino de Macedo, CRB4-1567

C377i Cavalcante, Thiago Peixoto de Almeida.
Impasses institucionais e econômicos no Mercosul: uma análise no marco da política externa do governo Lula (2003-2010) / Thiago Peixoto de Almeida Cavalcante. – Recife: O autor, 2013.
126f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima.
Coorientador: Vitor Eduardo Schincariol
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2013.
Inclui bibliografia e anexos.

1. Ciência Política. 2. Relações internacionais. 3. Mercosul. 4. Estrutura institucional. 4. Política externa. I. Lima, Marcos Ferreira da Costa (Orientador). II. Schincariol, Vitor Eduardo (coorientador). III Título.

320 CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2013-90)

Ata da Reunião da comissão Examinadora para julgar a Dissertação do aluno **Thiago Peixoto de Almeida Cavalcante**, intitulada: **“Impasses Institucionais e Econômicos no Mercosul: uma análise no marco da política externa do governo Lula (2003-2010)”** para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Às 09 horas do dia 06 de junho de 2013, no Auditório do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros da Comissão Examinadora para defesa de Dissertação do Mestrando Thiago Peixoto de Almeida Cavalcante, intitulada: “Impasses Institucionais e Econômicos no Mercosul: uma análise no marco da política externa do governo Lula (2003-2010)”, para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, composta pelos professores doutores: Marcos Ferreira da Costa Lima (Orientador), Marcelo de Almeida Medeiros (Examinador Interno) e Valdeci Monteiro dos Santos (Examinador Externo). Sob a presidência do primeiro, realizou-se a argüição do candidato Thiago Peixoto de Almeida Cavalcante. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora considera a Dissertação APROVADA. E nada mais havendo a tratar, eu, Daniel Neto Bandeira, secretário do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, lavrei a presente Ata que dato e assino com os membros da Comissão Examinadora. Recife, 06 de junho de 2013.

Daniel Neto Bandeira (Secretário)

Profº Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima (Orientador)

Profº Dr Marcelo de Almeida Medeiros (Examinador Interno)

Profº Dr. Valdeci Monteiro dos Santos (Examinador Externo)

Thiago Peixoto de Almeida Cavalcante (Mestre)

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, em especial aos meus pais, pela compreensão, pela paciência, pelo carinho e, principalmente, pelo apoio e incentivo aos estudos;

Agradeço aos meus orientadores, professor Marcos Costa Lima e professor Vitor Schincariol, que contribuíram de forma determinante no desenvolvimento do meu pensamento crítico. Além disso, agradeço a eles pela ótima orientação, pela paciência e pelo comprometimento;

Agradeço aos meus amigos e colegas pelo apoio;

Agradeço à Universidade Federal de Pernambuco e aos professores do curso de Pós-Graduação em Ciência Política – Relações Internacionais, pela oportunidade e pela qualidade do ensino;

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por ter financiado meu projeto a partir de uma bolsa de mestrado por 24 meses;

A esses, muito obrigado.

RESUMO

O fenômeno conhecido por globalização ganhou força a partir do final do século XX quando se verificou um aprofundamento em escala mundial das integrações regionais. O processo de globalização atua de forma diferenciada em cada país, causando efeitos negativos diversos naqueles mais pobres. O dilema da inserção internacional é o principal condicionante do desenvolvimento econômico das nações, pois está intimamente relacionado com o caráter da estrutura produtiva nacional. A estratégia regional de formação de blocos econômicos aparece como uma importante opção para os países em desenvolvimento pois aumenta a exigência de competitividade e o número de oportunidade de transações mais equilibradas. Criado no início da década de 1990, o Mercosul é apenas uma das várias iniciativas de integração regional na América Latina e representa uma (nem sempre clara) estratégia política e econômica para seus integrantes. O trabalho está inserido no campo das relações internacionais e visa analisar a política externa do governo Lula face ao Mercosul na tentativa de compreender a ausência de avanços significativos no processo de integração. Para tanto, a partir da compreensão estruturalista da integração regional, o autor do trabalho testa duas hipóteses fundamentais. A primeira aponta que a estrutura intergovernamental do Mercosul impede, por definição, o devido aprofundamento do bloco. A segunda hipótese aponta que o caráter da política externa brasileira do período, caracterizada pela busca de autonomia internacional através da diversificação de parceiros comerciais, minimizou a importância da integração do Cone Sul em detrimento dos países centrais e, principalmente, dos emergentes. A partir de uma análise cuidadosa de dois fatos que chamaram atenção no âmbito institucional do bloco, foi possível concluir que a primeira hipótese é verdadeira. O intergovernamentalismo não é um arcabouço institucional compatível com uma integração regional que visa se desenvolver até atingir um mercado comum. Pelo contrário, suas características fundamentais geram embargos operacionais de difícil solução. A análise da segunda hipótese confirmou a diversificação dos parceiros comerciais brasileiros, porém, sem que isso significasse necessariamente desprezar as negociações multilaterais no âmbito do Mercosul. Esta foi pouco aproveitada em função de dificuldades que têm origem na organização institucional do bloco.

Palavras-chave: Integração Regional; Mercosul; Governo Lula; Estrutura Institucional; Política Externa

ABSTRACT

The process of international amalgamation, known as globalization, gained momentum from the end of the twentieth century when there was a deeper understanding and utilization on the world stage of regional integrations. With that said, globalization processes may have drastically different effects depending on the many factors that make an individual country; even to the extent of causing grave outcomes to those in poorer regions where widespread poverty is the norm. The dilemma of international integration is the main determinant of the economic development of nations, because it is closely related to the character of the national productive structure. The regional strategy of forming economic blocs appear as an important alternative for developing countries because it increases the demand for competitiveness and the number of opportunity of transactions to be much more equilibrated. Created in the early 1990s, Mercosur is just one of several initiatives of regional integration in Latin America which represents a broad and nonspecified political and economic strategy for its members. The work is placed in the field of international relations and aims to analyze the foreign policy of the Lula administration in relation to Mercosur in trying to understand the lack of significant progress in the integration process. Therefore, from the structuralist's understanding of regional integration, the author of the work tests two basic hypotheses. The first shows that the intergovernmental structure of Mercosur prevents his development. The second hypothesis suggests that the character of Brazilian foreign policy of the period, characterized by the pursuit of international autonomy through diversification of trading partners, downplayed the Southern Cone integration at the expense of the central and emerging countries. From a careful analysis of two events that drew attention at the institutional level of the block, it was concluded that the first hypothesis is true. Intergovernmentalism is not an institutional framework consistent with regional integration which aims to develop to achieve a common market. Rather, its fundamental characteristics generate operating embargos that are difficult to solve. The analysis of the second hypothesis confirmed the diversification of Brazil's trading partners, however, without compromising multilateral negotiations within Mercosur. This was unexplored due to difficulties that arise from the institutional organization of the block.

Keywords: Regional Integration; Mercosur; Lula Government; Institutional Structure; Foreign Policy

RÉSUMÉ

Le phénomène appelé globalisation s'est accélérée à partir de la fin du XXe siècle, quand il y a eu un approfondissement des intégrations régionales dans le monde entier. Le processus de globalisation agit différemment dans chaque pays, ce qui provoque de nombreux effets négatifs chez les personnes les plus pauvres. Le dilemme de l'insertion internationale est le principal déterminant du développement économique des nations, car elle est étroitement liée à la nature de la structure productive nationale. La stratégie régionale de formation de blocs économiques apparaît comme une option importante pour les pays en développement, car elle augmente la demande pour la compétitivité et le nombre d'opportunité de transactions plus équilibrée. Créé au début des années 1990, le Mercosur est l'une des nombreuses initiatives d'intégration régionale en Amérique latine et représente une stratégie politique et économique (pas toujours évidente) pour ses membres. Ce mémoire est placé dans le domaine des relations internationales et vise à analyser la politique étrangère du gouvernement Lula par rapport au Mercosur en essayant de comprendre le manque de progrès significatifs dans le processus d'intégration. Par conséquent, à partir de la compréhension structuraliste de l'intégration régionale, l'auteur de l'œuvre teste deux hypothèses fondamentales. La première montre que la structure intergouvernementale du Mercosur empêche, par définition, l'approfondissement du bloc. La deuxième hypothèse suggère que le caractère de la politique étrangère brésilienne de l'époque, caractérisée par la poursuite de l'autonomie internationale grâce à la diversification des partenaires commerciaux, a minimisé l'intégration du Cône Sud au détriment des pays centraux, et en particulier les pays émergents. À partir d'une analyse attentive des deux événements qui ont attiré l'attention au niveau institutionnel du bloc, il a été conclu que la première hypothèse est vraie. L'intergouvernementalisme ne constitue pas un cadre institutionnel cohérent avec l'intégration régionale qui vise à développer pour réaliser un marché commun. Au contraire, ses caractéristiques fondamentales génèrent des embargos de fonctionnement difficiles à résoudre. L'analyse de la deuxième hypothèse a confirmé la diversification des partenaires commerciaux brésiliens, cependant, sans que cela méprise nécessairement les négociations multilatérales au sein du Mercosur. Cela a été explorée en raison des difficultés qui découlent de l'organisation institutionnelle du bloc.

Mot-clé: L'intégration Régionale; Mercosur; Lula Gouvernement; La Structure Institutionnelle; Politique Étrangère

LISTA DE SIGLAS

ALADI - Associação Latino-Americana de Integração
ALCSA - Área de Livre Comércio da América
ALCA - Área de Livre Comércio das Américas
Apex-Brasil - Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAN - Comunidade Andina de Nações
CCM - Comissão de Comércio do Mercosul
CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE - Comunidade Econômica Europeia
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CD - Centro de Distribuição
CMC - Conselho Mercado Comum
CPC - Comissão Parlamentar Conjunta
EUA - Estados Unidos da América do Norte
Farc - Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FCES - Foro Consultivo Econômico-Social
Fed - *Federal Reserve*
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FMI - Fundo Monetário Internacional
Focem - Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
GMC - Grupo Mercado Comum
IBAS - Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
IDE - Investimento Direto Estrangeiro
IE - Imposto de Exportação
Mercosul - Mercado Comum do Sul
NAFTA - *North American Free Trade Agreement*
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONU - Organizações das Nações Unidas
OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIB - Produto Interno Bruto
P&D - Pesquisa e desenvolvimento

PICE - Programa de Integração e Cooperação Econômica

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSI - Processo de substituição de Importação

PT - Partido dos Trabalhadores

SAM - Secretaria Administrativa do Mercosul

SARS - *Severe Acute Respiratory Syndrome*

Sisprom – Sistema de autorização de remessa para promoção de exportação

TEC - Tarifa Externa Comum

UE - União Europeia

Unasul - União das Nações Sul-Americanas

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Teoria estruturalista original comparada com a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento.....p. 40

Quadro 2 - Relação entre as Formas de Integração Regional e os Métodos de Tomada de Decisão.....p. 43

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Relação comercial entre Brasil e América do Sul (1995-2010).....p. 100

Gráfico 2 - Exportações brasileiras por destino (2003-2010).....p. 101

Gráfico 3 - Exportações Brasileiras para Egito e Israel(2003-2010).....p. 101

Gráfico 4 - Participação nas Exportações totais brasileiras (1995-2010).....p. 102

Sumário

1- INTRODUÇÃO	1
2- TEORIAS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	6
2.1- A teoria da integração regional de Jacob Viner e Bela Balassa.....	6
2.2- Uma perspectiva marxista	16
2.3- Teoria política da integração regional	20
2.4- A teoria estruturalista e outras variantes heterodoxas da Integração Regional	25
2.5- O dilema do arcabouço institucional de tomada de decisão: intergovernamentalismo, supranacionalismo ou plutocracia?	41
3- BREVE HISTÓRIA DO MERCOSUL.....	48
3.1 Contexto histórico do processo de regionalização do Cone Sul até 2002	48
3.2- Contexto político-econômico internacional e a integração do Mercosul no primeiro governo Lula (2003-2006)	62
3.3- Contexto político-econômico internacional e a integração do Mercosul no segundo governo Lula (2007-2010)	67
4- A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA	73
4.1 A visão oficial.....	73
4.2 Interpretações acadêmicas	79
5- IMPASSES INSTITUCIONAIS E ECONÔMICOS: ANÁLISE DE DADOS E AVALIAÇÕES DAS HIPÓTESES. 87	
5.1 O arcabouço institucional intergovernamental do Mercosul: o caso das indústrias de celulose no Uruguai e do veto venezuelano.	87
5.1.1- O caso das indústrias de celulose no Uruguai.....	88
5.1.2- O caso do veto ao ingresso da Venezuela no Mercosul.	94
5.2 A prioridade das relações bilaterais em detrimento das multilaterais no governo Lula.	98
6- CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
FONTES E BIBLIOGRAFIA	109

1- INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XX o processo de globalização se intensificou e passou a afetar, de forma mais consistente, todos os países do mundo em um processo de consolidação da interdependência política e econômica internacional. Nesse contexto, a sabedoria convencional reforça os argumentos do liberalismo clássico ao defender o livre jogo dos atores econômicos em todos os espaços, seja nacional, regional ou mundial. Ferrer (2006) denomina essa perspectiva como visão fundamentalista e esclarece que a principal distinção com o liberalismo clássico é o seu enfoque. Para este último, estava implícita uma ordem natural refletida na lei da oferta e da demanda e seu impacto na geração e distribuição de renda. A visão fundamentalista, por sua vez, sugere a existência de uma ordem natural enraizada na estrutura de poder da ordem mundial contemporânea. Ao admitir que o poder esteja efetivamente nos mercados, a informação implícita da globalização é clara: impor que as democracias mundiais estabeleçam políticas amistosas para os mercados pois o inverso disso geraria ingovernabilidade.

A análise da economia política internacional a partir da visão fundamentalista implica em graves consequências para os países subdesenvolvidos que visam obter algum grau de desenvolvimento econômico. A sabedoria convencional atua de forma a desestimular qualquer possível iniciativa contrária à ordem global, isto é, a favor do desenvolvimento nacional, justamente porque sua premissa de que as principais decisões não são mais tomadas pela sociedade ou pelo Estado, mas sim pelos agentes transnacionais, implica na conclusão de que o dilema do desenvolvimento desapareceu. Pelo contrário, o maior desafio nacional no âmbito do mundo global continua sendo o dilema do desenvolvimento. O êxito deste desafio está em função da solução de outro dilema, o da inserção internacional (FERRER, 2006). Esse argumento é respaldado historicamente com os casos dos Estados Unidos, Alemanha e Japão no século XIX, em relação à hegemonia britânica, e com vários países asiáticos no século XX, os mais expressivos são: Coreia do Sul, Taiwan e China.

Camargo (2004) argumenta no mesmo sentido de Ferrer, sobre a grande importância dos estados nacionais no contexto de globalização, em função da dependência das empresas transnacionais das políticas adotadas por cada país. Essas decisões definem o modo como as empresas penetram no seu mercado interno. A autora comenta ainda o chamado paradoxo

global, ao citar Naisbatt, que consiste em “ter que se mover e barganhar entre o impulso voltado para a consolidação e ampliação dos interesses nacionais, de um lado, e a promoção da mobilidade do capital, de outro” (CAMARGO, 2004, p. 73 apud NAISBATT, 1994). A organização mundial, portanto, estaria desenhada em dois eixos básicos, os quais seriam: (1) econômico-financeiro; (2) político-estratégico. A questão da estratégia regional, a partir de blocos econômicos, é uma opção comentada por ambos os autores citados (Ferrer e Camargo) como uma forma eficaz seja de inserção internacional visando o desenvolvimento econômico, a partir de Ferrer, ou, nos termos de Camargo, como meio de conciliar a questão dos interesses nacionais com a promoção da mobilidade do capital.

É possível resumir o papel dos blocos econômicos a partir do ponto de vista dos países de desenvolvimento avançado e dos países com menor desenvolvimento relativo. Do ponto de vista econômico, o processo de integração é de grande interesse dos países de desenvolvimento avançado quando envolve países com menor desenvolvimento, principalmente porque permite que seus capitais dominem o mercado associado com maior facilidade, em função da sua conseqüente abertura e desregulação. Pelo lado político-estratégico, os primeiros fortalecem e expandem a posição de poder relativo no cenário global. Para os países de menor desenvolvimento relativo, o processo de integração proporciona: (1) aumento da exigência de competitividade através do aumento de oportunidades criadas com a abertura dos mercados; (2) aprendizado político a respeito das relações internacionais; (3) oportunidades para transações internacionais mais amplas (CAMARGO, 2004).

O Mercosul se encontra em um patamar intermediário, não se refere à associação de países pouco desenvolvidos com países de desenvolvimento avançado, mas, de fato, se refere à integração de países com níveis de desenvolvimento bem diferentes.

É importante recordar a lógica neoliberal que permeou a criação do Mercosul. Naquele momento, início da década de 1990, o pensamento dominante era o de que a liberalização da economia, assim como a abertura comercial, proporcionava uma inserção mais competitiva no mercado internacional.

Esses países avaliaram que a integração de suas economias e a abertura intra-regional de suas fronteiras comerciais ampliariam a escala de suas atividades produtivas preparando-os para melhor

competir no plano mundial. Paralelamente, no plano político, estimaram que a criação de um mercado comum como objetivo final –o que implicava a realização de quatro liberdades, isto é, o livre trânsito de capitais, de serviços, de bens e de indivíduos- constituiria uma forma mais efetiva de regulação das relações entre os Estados e das transações entre pessoas, grupos, agências que passariam a transitar, livremente, no espaço integrado, garantindo com isso uma maior governabilidade na esfera regional. (CAMARGO, 2004, p. 65)

O Brasil, portanto, segue em uma situação paradoxal e cada vez mais importante na medida em que se prolongam as consequências da crise financeira de 2008, com desdobramentos na recente crise da União Europeia. Este paradoxo se refere à inserção brasileira na economia global e o papel que o Mercosul efetivamente desempenha em contraste com o seu potencial.

Uma vez definido o processo de integração do Mercosul como tema da pesquisa, foi formulado o seguinte problema: Foi dada prioridade à integração econômica do Cone sul durante o governo Lula, no sentido de buscar seu aprofundamento, ou o Mercosul foi tratado apenas como mais um parceiro comercial do Brasil sem importância diferenciada?

Visando responder o problema, foram formuladas duas hipóteses, as quais este trabalho visa testar. A primeira hipótese indica que apesar do discurso oficial, a estrutura institucional intergovernamental presente no Mercosul dificultou os avanços nas negociações no âmbito do bloco e a partir dele, de modo que se fez necessário uma política internacional mais independente ao bloco. Com isto, os impasses institucionais e jurídicos do bloco não teriam sido, fundamentalmente, alterados durante a administração Lula. A segunda hipótese aponta que a política externa do governo Lula, caracterizada em parte pela busca de autonomia nacional através da diversificação dos parceiros comerciais, priorizou negociações bilaterais em detrimento das multilaterais, a partir do Mercosul.

Do ponto de vista da metodologia para o teste da hipótese institucional, foi realizada uma pesquisa com base em artigos de jornais para verificar as controvérsias acontecidas no período e verificar a eficácia das instituições na resolução das mesmas. Em função de dificuldades de obter a versão física dos principais jornais do país ao longo dos oito anos de governo Lula, optou-se por realizar a pesquisa nos *websites* destes mesmos periódicos. Porém, apenas o *website* da Folha de São Paulo dispunha do conteúdo com uma eficiente ferramenta de pesquisa. Optou-se, portanto, por focar nas reportagens provenientes deste

jornal em função disto e da limitação do tempo. Entende-se que não se incorreu em problema de amostra enviesada porque o interesse fundamental foi de conhecer os fatos ocorridos e não de observar as análises que, por ventura, foram desenvolvidas pelos jornalistas. Contudo, esta hipótese foi testada através de estudos de caso dos dois problemas institucionais que se destacaram no período: (1) a controvérsia entre Uruguai e Argentina referente à instalação das empresas de celulose no primeiro país e (2) o processo de adesão da Venezuela no Mercosul.

Com relação à hipótese referente à política externa do governo Lula, buscou-se provar empiricamente, em primeiro lugar, a diversificação dos parceiros comerciais, para em seguida, a partir do conteúdo desenvolvido ao longo da dissertação, verificar se a relação causal da hipótese é coerente.

Assim, além desta introdução, a dissertação conta com dois capítulos que discutem aspectos teóricos e revisões bibliográficas dos conceitos fundamentais do trabalho, a integração regional e a política externa do governo Lula; além de um capítulo com a revisão histórica do processo de integração do Mercosul, um capítulo referente a análise de dados e o último com as considerações finais.

O capítulo 2 é dedicado às discussões teóricas em torno do conceito de integração regional. Os primeiros quatro subitens são dedicados às diversas teorias da integração regional, abarcando as teorias políticas e econômicas, a perspectiva marxista e fundamentalmente a cepalina, esta última constituindo o referencial teórico básico deste trabalho porque pensou a integração regional especificamente para a realidade latino-americana, isto é, incorporou suas dificuldades políticas e econômicas. O último subitem deste capítulo é reservado para uma discussão teórica mais específica dentro da integração regional. Nesta parte são revisados os três arcabouços institucionais da integração regional (intergovernamentalismo, supranacionalidade e plutocracia) no sentido de evidenciar suas características específicas, suas semelhanças e diferenças.

Está exposto no capítulo 3 uma breve revisão histórica do Mercosul, da sua criação com a assinatura do Tratado de Assunção (1991) até 2010, quando finda o período de análise deste trabalho. Neste capítulo são evidenciados os acontecimentos mais relevantes no âmbito da integração e, sempre que possível, tentou-se destacar o conflito de interesses entre os participantes.

O capítulo 4 se refere à análise da política externa adotada pelo governo Lula e está dividido em duas partes. A primeira contém a perspectiva oficial, com pronunciamento dos próprios integrantes do governo; a segunda é dedicada a análises e interpretações de acadêmicos ou indivíduos independentes que contribuíram com o debate.

Finalmente, o capítulo 5 contém a avaliação das hipóteses. É nesta parte do trabalho que após a revisão bibliográfica e a discussão teórica, analisaram-se as hipóteses com base em dados estatísticos e/ou documentos para comprovar sua validade.

2- TEORIAS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

2.1- A teoria da integração regional de Jacob Viner e Bela Balassa

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), os países europeus, principalmente Alemanha e França, se movimentaram no sentido de promover a integração econômica, o que refletiu na intensificação da literatura sobre o assunto. Porém, o desenvolvimento teórico do tema era ainda escasso e sem avanços significativos para a compreensão do processo de integração econômica e seus efeitos. Os estudos eram mais de caráter empírico do que teórico (GILPIN, 2001).

O estudo da integração regional se consolidou, portanto, após a Segunda Guerra Mundial e é considerado um ramo autônomo da economia internacional. Jacob Viner (1950) foi um dos primeiros expoentes teóricos da integração econômica com seu trabalho sobre as uniões aduaneiras em 1950. Este processo de regionalização consiste na união de um grupo de países para formar uma área de livre comércio e estabelecer uma tarifa externa comum (TEC) a ser cobrada aos produtos provenientes do resto do mundo.

Antes dos esforços teóricos em torno das uniões aduaneiras, os estudos da interdependência entre os países no âmbito das relações econômicas internacionais se davam com a teoria das vantagens comparativas. Um detalhe importante é que nesse período não se dava importância à proximidade geográfica ou outros fatores que induziriam o aprofundamento do comércio, como afinidade cultural ou linguística por exemplo.

Jacob Viner foi um grande economista de tendências ortodoxas da segunda metade do século XX. Nesse contexto, a grande preocupação de Viner (1950) era definir se haviam ganhos ou perdas na formação de uma união aduaneira. Ganhos e perdas descritos em termos dos custos das mercadorias. Segue a ilustração por meio de exemplo hipotético. No primeiro momento, dois países (A e B) estão inseridos no comércio internacional sem participar de nenhum processo de integração regional. Ambos satisfazem as necessidades de consumo da economia nacional por meio da produção interna assim como através da demanda por produtos do exterior. Em um determinado momento, os dois países decidem formar uma

união aduaneira que consiste na (1) eliminação das tarifas de importação dos países membros, (2) adoção de uma TEC às importações do resto do mundo e finalmente (3) a repartição da receita aduaneira de acordo com uma fórmula previamente acordada. Neste momento, o pressuposto teórico sugere que parte do comércio dos países A e B será redirecionado para o novo parceiro. Duas situações podem ocorrer neste momento: a primeira é a possibilidade de o país A consumir algum produto, digamos minério de ferro, por um preço mais baixo do que consumia antes da criação da união aduaneira. Esse é o efeito que Viner denominou de criação de comércio. A segunda situação ocorre quando o país A percebe que o minério de ferro está mais caro do que antes da integração, esse seria o efeito de desvio de comércio. Este último efeito pode ser um sintoma de uma política protecionista, pela qual ambos os países determinam uma TEC tal que o preço do produto estrangeiro é onerado ao ponto de, nessas condições, deixar o produto interno mais competitivo.

Como um economista ortodoxo-liberal, Viner concluiu que a formação de uma união aduaneira é economicamente injustificada quando gera efeitos de desvio de comércio. O desvio de comércio sustenta o autor, piora a alocação dos recursos, provoca um *deficit* no bem-estar da economia e na sua eficiência. Portanto, a formação da união aduaneira pode significar um avanço no sentido da liberalização comercial (efeito criação de comércio) assim como um avanço ao protecionismo (efeito desvio de comércio).

Jan Tinbergen (1965), primeiro ganhador do Prêmio Nobel de Economia, em 1969, com seus trabalhos sobre modelos macroeconômicos, também desenvolveu estudos sobre a integração regional nos quais distinguiu dois tipos de integração econômica: a ativa e a passiva. Como o termo sugere, a integração passiva se dá basicamente no momento em que se retiram as discriminações e as restrições à circulação de mercadorias e de pessoas. Essa integração é, no limite, apenas um processo de liberalização econômica. A integração ativa, por sua vez, se refere a uma maior liberalização dos mercados, mas também à modificação de todo o aparato instrumental e institucional com o objetivo da promoção de mercados mais eficazes, bem como à conquista de objetivos no que se refere à modernização do sistema produtivo, crescimento, desenvolvimento econômico, entre outros. Outra dicotomia no âmbito econômico se refere à integração setorial ou integração geral da economia. Essa dicotomia tem a importância de desmistificar a impressão de que integração econômica se refere à integração completa de todo o conjunto da atividade produtiva dos países envolvidos. Assim, a integração setorial é justamente a integração de algum (ns) setor (es) dos países envolvidos.

O exemplo histórico para esse tipo de integração é a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), criada em 1951 pelo Tratado de Paris, que abrangia apenas os produtos siderúrgicos e o carvão. Para o caso da integração geral, pode-se exemplificar com a própria União Europeia (UE) e o Mercosul.

A integração econômica pode alcançar três níveis fundamentais. O primeiro nível seria a integração no âmbito nacional, isto é, a formação territorial de um país, em que pese à integração das suas diversas regiões. O segundo nível seria a integração regional, foco deste trabalho, que se refere exatamente a integração entre países formando um bloco econômico. Por fim, o terceiro nível é a integração universal, o caso da integração de todos os países do globo, formando um único bloco econômico, em que a característica principal seria a eliminação de todas as barreiras comerciais e de todas as discriminações às trocas internacionais.

Quanto ao caráter, o processo de integração regional pode assumir cinco formas diferentes segundo a tipologia proposta por Bela Balassa (1961), quais sejam: (1) zona de comércio livre; (2) união aduaneira; (3) mercado comum; (4) união econômica; e (5) integração econômica total. A zona de comércio livre é uma integração econômica em que os direitos e restrições quantitativas são abolidos entre os países membros, mas, cada um mantém suas livres relações com os países que não fazem parte do bloco. A união aduaneira, por sua vez, se diferencia da zona de comércio livre na medida em que os países membros adotam as mesmas políticas para com os países não membros, em forma de TEC. O mercado comum representa um avanço significativo em relação às outras duas formas de integração porque incorpora tanto a eliminação de barreiras econômicas entre os países, como a adoção de políticas comuns em relação a países externos ao bloco e eliminam a restrição aos movimentos de fatores produtivos. A união econômica pressupõe certo grau de harmonização das políticas econômicas nacionais. Por último, a integração econômica total unifica as políticas monetárias, fiscais e sociais e institui uma autoridade supranacional.

Pinto (2004), em sua tese de doutorado, faz uma distinção das formas de integração econômica um pouco diferente da tipologia proposta por Balassa. A diferença se dá na forma mais profunda da integração regional destacada por este último (integração econômica total), na qual Pinto entende que antes da integração econômica total, existiria uma união monetária e posteriormente uma união econômica e monetária, que é apenas outra nomenclatura para

integração econômica total. Assim, para Pinto (2004) a integração regional pode assumir até seis formas diferentes, quais sejam: (1) área de comércio livre; (2) união aduaneira; (3) mercado comum; (4) união econômica; (5) união monetária e (6) união econômica e monetária. A união monetária ocorreria quando os países integrados substituíssem suas moedas nacionais por uma moeda comum a todos, enquanto a união econômica e monetária aliaría esta última definição com a convergência de políticas econômicas e um único banco central na região.

Bela Balassa é frequentemente citado como um dos autores mais importantes no campo de estudo da integração econômica. Sua obra *A Teoria da Integração Econômica* de 1961 teve a importância de reunir os principais avanços teóricos e empíricos alcançados sobre o tema até aquele momento. Motivado pelo interesse de compreender os problemas da integração na Europa, o autor teve como referência principal os estudos sobre união aduaneira, que foram fundamentalmente desenvolvidos numa estrutura econômica estática. Sua contribuição, portanto, seria a análise da integração numa estrutura dinâmica para apresentar uma teoria unificada do processo de integração e evidenciar os problemas referentes à coordenação de políticas econômicas.

Este autor define a integração econômica como um processo e uma situação. “Encarada como processo implica medidas destinadas à abolição de discriminações entre unidades econômicas de diferentes Estados; como situação pode corresponder à ausência de várias formas de discriminação entre economias nacionais” (BALASSA, 1961, p. 12). Além disso, distingue integração de cooperação, em que sustenta que o segundo visa diminuir a discriminação, ao passo que a integração pressupõe medidas que conduzem à supressão de algumas formas de discriminação. A integração econômica, portanto, está inserida no campo da economia internacional e mantém uma relação muito próxima com o estudo do comércio internacional. Isto porque está preocupada com a fusão de mercados nacionais e com a consequente necessidade de coordenação das políticas econômicas.

Antes de desenvolver sua teoria propriamente dita, Balassa (1961) fez uma análise das duas perspectivas opostas na área da integração econômica: a perspectiva dos ideais liberalistas¹ e dirigistas². Para os primeiros, a integração regional seria uma estratégia para alcançar os ideais livre-cambistas dominantes antes da Primeira Guerra Mundial, tendo como

¹ Para mais detalhes, ver: Maurice Allais (1958); Wilhelm Ropke (1957) e Heilperin (1957).

² Para mais detalhes, ver André Philip (1957).

regra o abandono da política econômica nacional. Em outras palavras, a integração corresponderia à eliminação das restrições ao comércio. A perspectiva dirigista atesta que a integração deve ser alcançada através de métodos administrativos exteriores ao mercado, como por exemplo, a coordenação dos planos econômicos nacionais. Balassa concorda com Jean Weiller (1953) quando este afirma que a formação de um bloco regional não é condição suficiente para reestabelecer as condições ótimas de um liberalismo econômico equilibrado capaz de eliminar sem perdas de benefícios todas as políticas dirigistas. Portanto, o ideal liberalista, afirma Balassa (1961, p. 22), “é uma relíquia do passado e a sua aplicação à vida econômica atual parece bastante anacrônica”.

Balassa (1961) está convencido de que é necessário organizar a economia dos países envolvidos no processo de integração por meio da intervenção estatal, principalmente para o caso da integração na América Latina, na qual foi verificado, que por questões de subdesenvolvimento, os incentivos do mercado não conduzem necessariamente ao desenvolvimento econômico da região. Porém, a questão fundamental a ser investigada é se esta intervenção perderá ou não importância relativa em relação às forças de mercado, uma vez estabelecido o bloco econômico. Sobre esta questão, o autor conclui:

A intervenção estatal pode ser empreendida em certos campos, tal como o do planejamento regional, e será também necessária para resolver os problemas transitórios, mas espera-se que um alargamento da área econômica intensificará a concorrência e conduzirá a uma menor interferência nas atividades produtivas ao nível da empresa. Portanto, aqueles que encaram o Mercado Comum como um *marché institué* erram na direção oposta, em relação aos defensores dos antiquados pontos de vista liberais. (BALASSA, 1961, p. 24)

Para a análise da integração econômica, o autor define um indicador para qualificar a eficiência de um dado bloco regional. Este indicador é a eficiência dinâmica, que corresponde à “taxa de crescimento hipotética do rendimento nacional que se pode obter com uma dada utilização dos recursos e um dado coeficiente de poupança” (BALASSA, 1961, p. 28-29). A premissa de Balassa é a de que o objetivo fundamental da atividade econômica é proporcionar um aumento de bem-estar aos indivíduos. Neste contexto, uma integração econômica será desejável se e somente se melhorar o bem-estar da população dos países envolvidos. O bem-

estar econômico, segundo a tradição de Pigou, apresenta dois componentes: (1) o que se refere à melhoria da eficiência da produção (bem-estar potencial); (2) e à melhoria da redistribuição do rendimento (bem-estar equidade). Portanto, a taxa de crescimento econômico é fundamental para a análise da integração econômica pois seu aumento implica em aumento da eficiência dinâmica e, por conseguinte, acréscimo do bem-estar potencial.

O argumento que Balassa desenvolveu em sua obra é relativamente simples de se compreender. O autor se valeu dos avanços teóricos e empíricos realizados pela tradição econômica de sua época e definiu, no primeiro momento, um indicador (a chamada eficiência dinâmica e paralelamente o bem-estar) que pudesse informar o impacto positivo ou negativo de um processo de integração econômica. No segundo momento, desenvolveu o argumento ao ponto de identificar os determinantes desse indicador e chegou à conclusão que o crescimento econômico exerce impacto positivo. Neste momento, por decomposição, resta definir os determinantes deste último indicador.

Segundo a tradição de Harrod (1939) e Domar (1947), o determinante do crescimento é fundamentalmente o aumento da formação de capital, ao passo que o progresso tecnológico causaria impacto somente marginal. Porém, ao analisar empiricamente o caso dos Estados Unidos, revela-se que a ênfase dada à formação de capital é excessiva. O resultado de períodos de aumento de formação de capital combinado com a ausência de progresso tecnológico é um crescimento econômico reduzido e insuficiente.

Segundo estimativas de Moses Abramovitz e na ausência de aperfeiçoamentos tecnológicos, apenas 14 por cento, quando muito, do aumento registrado no rendimento nacional *per capita* dos Estados Unidos, no período 1879-1950, se devem ao acréscimo do volume de capital. Com vista a excluir dos cálculos o aumento de produtividade resultante do desvio de mão-de-obra da agricultura para a indústria, R. M. Solow restringiu a sua investigação aos setores não agrícolas. Utilizando uma função de produção agregada do tipo Cobb-Douglas, Solow chegou à conclusão de que nove décimos do aumento do PNB por homem-hora, entre 1909 e 1949, resultaram de progressos tecnológicos, sendo o restante devido ao acréscimo de capital. Mais recentemente, B. F. Massel investigou as causas do aumento da produção por homem-hora na indústria americana, para o período 1919-1955, e, utilizando um método semelhante ao de Solow, foi levado a concluir que, num acréscimo total de 220 por cento, 190 por cento resultaram de aperfeiçoamentos tecnológicos. Os resultados obtidos por Massel, tal como os de Abramovitz e de Solow, indicam que, na falta de progressos tecnológicos, apenas 10 por cento do acréscimo da produtividade devem ter

tido como causa o aumento de capital verificado. (BALASSA, 1961, p. 156-157)

O progresso tecnológico, que na definição exposta na obra de Balassa, corresponde a um aumento de produção obtido com as mesmas quantidades de fatores, varia a partir da realização das economias de escala e do próprio progresso tecnológico autônomo. Por sua vez, existe uma relação de mão dupla entre o progresso tecnológico e o aumento da dimensão do mercado, que proporciona oportunidades para realizar economias de escala. Portanto, na análise da integração econômica, é fundamental a relação existente entre o crescimento instantâneo da dimensão do mercado e o crescimento econômico através dos efeitos de economias de escala e aperfeiçoamentos tecnológicos. Através da hipótese de que dado os recursos naturais e o capital, um maior nível de produtividade da indústria é alcançado num mercado mais amplo, Balassa (1961, p. 159) conclui: “Os aspectos dinâmicos da integração podem ser analisados através do estudo da influência que o alargamento do mercado tem no crescimento”.

Para o autor, a integração econômica é desejável porque geraria impactos positivos em pelo menos seis áreas da atividade econômica, quais sejam: (1) nas economias de escala; (2) nas economias externas; (3) na estrutura de mercado; (4) no progresso tecnológico; (5) no risco e incerteza; (6) no investimento.

Balassa analisou vários setores da economia dos países envolvidos na integração da Europa com possibilidades de obter economias de escala a partir do aumento da dimensão do mercado. Estes setores incluem o desenvolvimento e utilização da energia atômica; a indústria do aço, de fundição e afinação do cobre, estanho e chumbo; a indústria de fundição de moldes metálicos e de latão; nas indústrias metalomecânicas; no setor de equipamento elétrico; na indústria de automóvel; na fabricação de aviões de transporte e na produção de têxteis sintéticos.

Estas considerações sugerem que a integração tornará possível a exploração de economias de escala para um grande número de indústrias no Mercado Comum Europeu. Os benefícios potenciais são especialmente grandes nos países membros mais pequenos ou de dimensão média: Bélgica, Luxemburgo, Holanda e Itália. São igualmente de esperar benefícios,

embora em menor escala, em várias indústrias francesas e alemãs. (BALASSA, 1961, p. 207)

Para o caso da integração na América Latina, o autor aponta que suas observações da dimensão dos mercados nacionais indicam consideravelmente maiores possibilidades de aproveitamento das economias de escala do que na Europa. No entanto, a questão da infraestrutura logística é sempre mencionada como um possível e provável entrave que pode limitar os benefícios adquiridos com a integração. Balassa (1961) caracteriza o problema como uma luta constante entre a possibilidade de obter economias de escala e os custos de transporte.

As economias externas incluem as numerosas e variadas economias resultantes da especialização do trabalho e da utilização de equipamento especializado, da concentração de indústrias e da produção em grande escala, o aumento dos meios de comunicação de todas as espécies, os conhecimentos comerciais, a especialização da mão-de-obra, etc.[...] Neste estudo elas [as economias externas] serão definidas como a diferença entre o produto social e o privado, sendo estes interpretados como o valor atual dos futuros ganhos (diretos e indiretos). (BALASSA, 1961, p. 220-221)

Com base no argumento de Perroux (1955), Balassa (1961) pontua que o polo de desenvolvimento criado através do incentivo das economias externas nas indústrias fornecedoras de uma outra em expansão, contribui para o crescimento da economia nacional. Portanto, a estratégia para os países subdesenvolvidos seria estabelecer indústrias de bens intermediários capazes de gerar fortes efeitos de ligação para criar polos de desenvolvimento. Estas indústrias são conhecidas como indústrias-chave e segundo as observações de Rostow (1960), tudo indica que a dimensão do mercado consiste em condição fundamental para sua expansão. Portanto, o aumento da dimensão do mercado seria capaz de solucionar possíveis entraves ao crescimento econômico e contribuir para a obtenção de economias externas vinculadas ao desenvolvimento de polos de produção industrial.

Com relação à estrutura de mercado após o processo de integração econômica, Balassa (1961) destaca que existem várias opiniões divergentes. Para alguns³ é positivo o fato de o bloco econômico fortalecer o poder dos monopólios e dos cartéis. Para outros⁴, existe concordância no fato, mas a interpretação é de que isso seria negativo para a economia integrada. Outros ainda⁵ sustentam que o processo findará com os monopólios e levará a um aumento da concorrência. A partir do pressuposto de que o processo de integração aumentaria a dimensão do mercado e com isso o número de concorrentes de cada setor, Balassa conclui:

Mais concretamente: nas indústrias em que só trabalham uma ou poucas empresas dentro das fronteiras de uma economia nacional a abolição de direitos aumenta o número de concorrentes potenciais e enfraquecerá, portanto, as estruturas monopolísticas e oligopolísticas. Nos setores caracterizados pela existência de monopólios nacionais o oligopólio tornar-se-á a estrutura de mercado dominante, enquanto nas indústrias com estrutura oligopolística aumentará a dimensão do grupo. Daí que seja de esperar um declínio do poderio dos monopólios nacionais e o alargamento das estruturas oligopolísticas reduzirá provavelmente as possibilidades da coordenação e de acordos oligopolísticos. Num grupo mais vasto, quer os acordos públicos quer os tácitos têm menos probabilidades de se manter e, assim, a concorrência de preço ou sem ser de preço pode tornar-se mais efetiva. (BALASSA, 1961, p. 250-251)

Como alternativa para atenuar os custos da concorrência, as grandes empresas de cada setor podem recorrer à formação de grandes cartéis, agora no nível internacional, com as empresas dos países envolvidos no processo de integração. Para evitar esta imperfeição no mercado, Balassa (1961) aponta que é fundamental a ação governamental através de políticas contra os cartéis.

Com base nos estudos de Almarin Phillips (1956) das indústrias estadunidenses e inglesas no período de 1899 a 1939, chegou-se à conclusão de que existe uma relação positiva entre o tamanho da unidade de produção e a taxa de progresso tecnológico. Dessa forma, se numa área integrada as empresas tendem a crescer para alcançar uma dimensão compatível com o novo tamanho do mercado interno, observar-se-á também um aumento da porcentagem

³ Ver Byé (1950), Tinbergen (1959) e Marchal (1959).

⁴ Ver Kindleberger (1951) e Perroux (1958).

⁵ Ver Meade (1953) e Dobretsberger (1950).

das despesas com pesquisa e desenvolvimento (P&D), já que as maiores empresas tendem a gastar mais com P&D (BALASSA, 1961).

Pode concluir-se que a integração conduzirá a um progresso tecnológico autônomo, uma vez que se conseguem obter economias de escala na investigação quer ao nível nacional quer ao nível da empresa, e também é provável que se façam maiores despesas com a investigação e o desenvolvimento após a abolição das barreiras aduaneiras. A última conclusão é fortalecida pelas perspectivas de crescimento acelerado numa área integrada. Espera-se que estes efeitos benéficos da integração sobre as alterações tecnológicas autônomas surjam no Mercado Comum Europeu, bem como nos projetos de integração latino-americanos. (BALASSA, 1961, p. 266)

Em geral, o risco no comércio internacional está diretamente ligado à incerteza que os empresários têm em relação às restrições existentes e na possibilidade dessas restrições e/ou políticas econômicas serem alteradas ao longo do tempo. Esse tipo de problema é particularmente grave no caso dos países subdesenvolvidos da América Latina, onde, por exemplo, existem inúmeras reformas cambiais com taxas de câmbio múltiplas que dificultam a visualização da análise do risco por parte do empresário.

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. Por outro lado, a incerteza devida a possíveis alterações nas políticas monetárias, fiscais e outras continua a existir numa união enquanto não tiver lugar a coordenação das políticas econômicas. (BALASSA, 1961, p. 270)

O último efeito da integração econômica apresentado por Balassa é a variação do investimento produtivo. Pelo que foi visto, a variação positiva do investimento aconteceria praticamente de forma natural, isto é, sem necessidade de indução estatal. A própria eliminação de alguns componentes da incerteza, o aumento do mercado interno ao bloco e a intensificação do caráter de competitividade exerceriam fortes incentivos para aumentar o

investimento. Além disso, outros países externos ao bloco poderiam se sentir atraídos a investir dentro da união para aproveitar o potencial do novo mercado consumidor.

A interpretação de Balassa (1961) da integração econômica lhe permitiu fazer algumas considerações sobre os objetivos dos processos de integração na Europa e na América Latina. A partir de 1913, a economia europeia passou por vários problemas de restrição comercial e de pagamento, causando uma considerável desintegração do continente. A integração econômica desta região, portanto, surgiria como solução para atenuar as flutuações cíclicas causadas pela instabilidade do comércio internacional. No caso dos países da América Latina, as políticas de desenvolvimento de novas indústrias conduziram os esforços até as iniciativas de integração, nas quais o benefício do crescimento econômico seria o principal objetivo buscado. Além disso, existiria também um fator de imitação ao exemplo europeu e ao mesmo tempo de segurança em relação a possíveis desvios de comércio em relação ao bloco econômico do velho mundo.

2.2- Uma perspectiva marxista

Outra abordagem que tenta explicar a integração econômica é a teoria marxista da integração. Ernest Mandel é o principal expoente desta abordagem teórica e sua obra frequentemente citada a respeito da integração regional é *Europe vs. America: contradictions of imperialism*. A questão que Mandel discute é o processo de concentração e internacionalização do capital. Durante as duas guerras mundiais (1914-1918 e 1939-1945), a economia dos Estados Unidos se posicionou de forma muito vantajosa e com um diferencial em relação aos outros países envolvidos: os conflitos não ocorreram em solo estadunidense. Desde o último quarto do século XIX, com o fim da Guerra Civil (1861-1865), a economia estadunidense vivenciou um período privilegiado de *boom* econômico capaz de dar fim à diferença de potencial industrial entre ela e a Grã-Bretanha. Isso foi possível graças à (1) ausência de quaisquer vestígios feudais ou semifeudais presentes nas colônias de exploração Ibero-Americanas; (2) grande reserva de terras-livres e (3) relativa escassez de mão de obra, a forçar o uso e desenvolvimento de tecnologias cada vez mais sofisticadas para aumentar a

produtividade média do trabalhador. No fim da Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos já tinham uma capacidade industrial sem paralelo.

As duas guerras mundiais resultaram no enfraquecimento mútuo dos principais concorrentes dos Estados Unidos. Em 1945 o processo atingiu seu ápice. Alemanha, Japão, Grã-Bretanha, França e Itália haviam perdido praticamente todo o seu poder militar e econômico. (MANDEL, 1970, p. 9)⁶

A reconstrução da Europa no pós-guerra (1945), com o Plano Marshall, traria um período marcado intensamente pelo movimento de capital internacional dos países desenvolvidos (principalmente os Estados Unidos) para outros países industriais.

Depois da Segunda Guerra Mundial e do fim do primeiro ciclo econômico do pós-guerra, a economia americana estava caracterizada estruturalmente por um constante aumento de excedente da capacidade produtiva e de um excedente crescente de capital, que não era mais viável para investir em condições normais. Outra característica foi a queda da taxa de lucro, principalmente em função do desaparecimento do desemprego durante a guerra, do aumento acentuado dos salários que impactou na queda da taxa de mais-valia. (MANDEL, 1970, p. 12)⁷

Foi intensa a formação de grandes oligopólios na década de 1950 nos Estados Unidos. Entre 1954 e 1958 foram registrados quatro mil e quatrocentas fusões no país, enquanto que a CEE (Comunidade Econômica Europeia) registrou pouco mais de mil entre 1958 e 1962 (MANDEL, 1970). O fato é que por esta razão, havia grande excedente de capital nos Estados

⁶ The two world wars only resulted in the mutual enfeeblement of the United States' main competitors. By the 1945 the process outlined above seemed to have reached its zenith. Germany, Japan, Great Britain, France and Italy had lost practically all their autonomous military and economic power. (MANDEL, 1970, p. 9)

⁷ After the Second World War and the end of the first post-war economic cycle, the American economy was structurally characterized by a constantly increasing surplus productive capacity and by a growing surplus of capital which it was no longer economic to invest under 'normal' conditions. Equally typical was a fall in the rate of profit, chiefly the result of the disappearance of unemployment during the war, and a steep rise in wages and a consequent fall in the rate of surplus value. (MANDEL, 1970, p. 12)

Unidos e pouca atratividade para investir internamente, já que havia relativa escassez de mão-de-obra e seu custo era alto. O grande capital americano intensificou os investimentos fora das suas fronteiras geográficas, principalmente nos países europeus que, apesar de se encontrarem em momento de reconstrução, ainda existia uma infraestrutura mínima adequada, mão-de-obra qualificada e direitos de propriedade bem definidos. Esta expansão internacional dos oligopólios visou três objetivos principais: (1) ampliar a escala de operação para fazer frente a possíveis retornos desfavoráveis no ambiente doméstico; (2) adquirir alcance internacional para competir efetivamente com empresas estrangeiras; (3) alcançar um controle global do seu ramo de atividade através da absorção ou controle do competidor estrangeiro, que reduziria distúrbios no mercado internacional. O alto grau de concentração monopólica nos setores econômicos americanos elevou a taxa de lucro a um patamar que não poderia ser alcançado pelas empresas internacionais. Com lucros tão altos, os oligopólios estadunidenses apresentaram uma capacidade de autofinanciamento sem paralelo.

Os mais importantes fatores por trás da vantagem tecnológica das empresas americanas é o seu grande tamanho e seu poder financeiro. Elas podem pagar maiores custos de pesquisa e desenvolvimento do que suas rivais europeias. Mas esta não é a única razão pela qual os estadunidenses assumiram a liderança tecnológica. Dois outros fatores desempenham um papel importante: os gastos militares gigantesco dos Estados Unidos e a emigração dos melhores cientistas da Europa para este país. (MANDEL, 1970, p.33)⁸

O movimento de migração do capital estadunidense na Europa gerou grande insatisfação entre as burguesias nacionais, que viram a regionalização da Europa Ocidental como a melhor alternativa de combater a ameaça da concorrência do grande capital dos Estados Unidos. No entanto, as grandes empresas europeias não tinham força para competir com os oligopólios americanos, de modo que a fusão entre as várias empresas nacionais europeias era condição necessária para alcançar um tamanho semelhante ao concorrente das Américas. O general de Gaulle, então presidente da França (1959-1969), era claramente

⁸ The greater size of American enterprises and their greater financial power are the most important factors behind the technological advantage they have recently gained. They can afford far larger research and development costs than their European rivals. But this is not the only reason why the Americans have taken the technological lead. Two other factors play an important part: America's gigantic military expenditure, and the emigration of the best European scientists to the USA. (MANDEL, 1970, p. 33)

antiamericano, um nacionalista que não via com bons olhos a fusão de empresas francesas com empresas de qualquer outra nacionalidade, assim como a consolidação de um estado supranacional com capacidade de dar suporte às multinacionais que estavam para surgir. Em 1969 o general foi descartado pela burguesia francesa por razões de necessidade econômica (MANDEL, 1970).

A análise de Mandel do processo de integração da Europa Ocidental pressupõe a participação ativa do Estado como mecanismo para proteger e reforçar o *status quo* social e da propriedade privada do grande capital, assim como para garantir os lucros dos setores dominantes da grande burguesia. O Estado não interviria diretamente apenas para aliviar crises sociais ou uma situação de grande miséria, para produzir reformas sociais ou econômicas, fundamentalmente tornar-se-ia fiador direto dos lucros dos setores monopolistas e oligopolistas da sociedade. No período histórico do pós-guerra, portanto, a maneira encontrada para alcançar este objetivo foi a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a facilitação jurídica para a concentração do capital europeu, condição necessária para competir com os oligopólios norte-americanos.

A teoria de Mandel (1970) da integração regional, portanto, consiste no domínio do Estado pela burguesia e no uso deste para criar as melhores condições para as grandes empresas prosperarem. No pós-guerra (1945), essa condição criada pelo Estado consistiu justamente na integração da Europa Ocidental para combater o domínio eminente do capital americano em solo europeu. Em outras palavras, o processo de integração regional, para Mandel, é um reflexo dos interesses da burguesia em um determinado momento histórico.

Uma coisa é certa: o crescente desejo de resistir à concorrência estadunidense, manifesta não apenas no “capitalismo de estado autônomo”, mas também claramente expressa pelas grandes preocupações europeias, a crescente consolidação da CEE e da força dos órgãos estatais supranacionais dentro dela, são todos processos paralelos. São apenas maneiras diferentes de expressar uma única tendência econômica básica: a crescente interpenetração internacional de capitais na CEE. Assim, eles representam um período de transição para a CEE, desde a sua primeira fase de simplesmente ser uma área de livre comércio para o desenvolvimento de uma real integração econômica. (MANDEL, 1970, p. 63-64)⁹

⁹ One fact is certain: the growing desire to resist American competition, manifest not only in ‘autonomous state capitalism’ but also clearly expressed by the great European concerns, the increasing consolidation of the EEC,

As abordagens dos autores apresentados na seção anterior abordaram a questão da integração regional de forma mais técnica, abrangendo os efeitos da formação de um bloco econômico para a economia nacional e os diversos setores industriais de um determinado país. Apenas com Ernest Mandel se observa um esforço no sentido de tentar definir a motivação política em direção ao processo de integração regional. Na seção seguinte, os autores do campo da teoria política vão se situar mais no padrão deste último autor.

2.3- Teoria política da integração regional

Os cientistas políticos têm dedicado maior esforço no entendimento do processo de integração regional em contraste com os economistas que tendem a se preocupar mais com suas causas e efeitos. Como dito anteriormente, apesar de as ciências sociais, de uma maneira geral, terem se esforçado em analisar os processos de integração há relativamente muito tempo, só começaram a formular teorias gerais sobre esse aspecto a partir do processo de integração da UE.

A perda de soberania no processo de integração é algo frequentemente aceito no âmbito das teorias políticas da integração regional. Essa perda se dá em função da sua transferência voluntária para uma entidade política institucional maior, isto é, o bloco político econômico como um todo.

Depois da Segunda Guerra Mundial, a preocupação em evitar guerras se tornou um tema muito discutido entre os cientistas políticos. Invariavelmente, a solução para evitar esse tipo de problema se encontraria na criação de instituições voltadas para a solução de conflitos. Neste sentido, o ideal para estes cientistas seria a criação de uma federação mundial, ou seja, a integração política do mundo como um todo. As principais teorias políticas que se esforçaram

and the growing force of supranational state organs within it, are all parallel processes. They are only different ways of expressing a single basic economic tendency: the increasing international interpenetration of capital within the EEC. Thus they represent a transitional period for the EEC, from its first phase of simply being a free-trade area to the development of real economic integration. (MANDEL, 1970, p. 63-64)

para sistematizar ideias sobre a integração regional foram: federalismo, neofuncionalismo, intergovernamentalismo e realismo, que se desenvolveram depois do período de guerras.

Para os federalistas, a melhor maneira de se evitar as guerras, seria a criação de instituições federais que tornassem possível a integração de todos os países em uma única federação. Essa única federação conseguiria evitar os conflitos militares através de instituições que teriam como objetivos a cooperação e a resolução de conflitos. O caso da Liga das Nações, proposta por Woodrow Wilson, consistia numa tentativa de união de todos os países, sendo, portanto, um exemplo histórico da tentativa de colocar em prática as premissas federalistas. As integrações que podem ser consideradas federais, segundo esta teoria, aconteceram por meio da guerra, isto é, da conquista militar. No entanto, a proposta do federalismo é uma integração de forma voluntária e consciente por todos os envolvidos.

A teoria neofuncionalista teve influência determinante nas décadas de (19)50 e (19)60, basicamente com os textos desenvolvidos por Ernest Haas (2004). O neofuncionalismo é a mais importante abordagem da ciência política a tentar explicar a integração regional europeia. Ela argumenta que o desenvolvimento econômico e tecnológico durante o século XX, moveu os indivíduos e os Estados para um estado de paz econômica e política no nível global. O colapso da Liga das Nações teve a importância de evidenciar que algo mais que o federalismo voluntário seria necessário para garantir a paz. Assim, David Mitrany (1966) entendeu essa deficiência na teoria federalista e sistematizou sua teoria funcionalista com o objetivo claro de evitar que as guerras continuassem acontecendo. De acordo com esse autor, a economia moderna, com seu elevado desenvolvimento tecnológico, colaborou com a possibilidade da integração econômica mundial, que ele considera sobretudo necessária.

A preocupação de Mitrany com a integração regional surgiu durante a Segunda Guerra Mundial. O processo seria um mecanismo eficiente para diminuir a competição e os conflitos políticos. O resultado do seu esforço foi a publicação da obra *A Working Peace System* em 1943. Embora o autor tenha sustentado a necessidade de uma integração em âmbito global, seu texto teve profunda influência nos esforços teóricos para a iniciativa europeia, como é o caso de Ernst Haas. A divisão do mundo em um sistema de competição política foi identificada pelo autor como a origem dos conflitos internacionais. Portanto, a criação de um governo federal objetivaria a eliminação da divisão política global. Todas as nações seriam gradualmente integradas de forma funcional, pragmática, tecnocrática e flexível.

Em defesa da integração mundial, Mitrany assinalou que a evolução econômica e tecnológica, impactou na criação de muitos problemas técnicos, decorrentes da complexidade do sistema, que muitas vezes não podem ser resolvidos de forma individual pelos estados-nações. Dessa forma, é de interesse dos próprios países estabelecerem organizações internacionais que visem à resolução desses problemas. Conforme essas organizações internacionais mostrassem eficácia, os países delegariam cada vez mais tarefas para essas instituições resolverem. Este corpo teórico entende que a integração política do mundo pode trazer resultados importantes tanto na economia, como na cooperação entre países e em outros aspectos da sociedade como um todo.

A partir das ideias funcionalistas de Mitrany, Haas desenvolveu sua perspectiva neofuncionalista. Assim como o primeiro, o segundo acredita que a democracia moderna e o *welfare-state* requerem um gerenciamento racional e centralizado da economia. O problema na teoria funcionalista é a sua deficiência na tentativa de explicar como, de fato, a integração ocorreu. Enquanto Mitrany enfatizou as ações deliberadas dos líderes nacionais dentro das instituições internacionais, o foco de Haas foi nos interesses dos grupos domésticos e partidos políticos em promover seus próprios interesses econômicos. Outro ponto da teoria de Haas é o fato de que as tentativas anteriores de integração regional geraram consequências não intencionais no sentido do aprofundamento do próprio processo de integração, fenômeno denominado *spillover*. A preocupação de Haas não eram as tentativas iniciais de integração, mas sim o fato de que essas pressões iniciais desenvolveriam maior pressão no mesmo sentido. Para Haas (2004), uma integração política pode ser levada adiante por grupos de atores tanto domésticos quanto estrangeiros.

Os grupos de interesse domésticos teriam especial interesse em pressionar seus governos em criar instituições regionais que pudessem preservar seus próprios interesses econômicos. Os grupos internacionais, por sua vez, já teriam alcançado seu objetivo ao desenvolver uma lealdade para com essa instituição internacional em detrimento dos respectivos governos nacionais. O papel das instituições internacionais na gestão dos assuntos regionais e globais deve crescer. Ao longo do tempo, a organização regional e global seria transformada de um meio para um fim em si mesmo. Dessa forma, a teoria neofuncionalista, assim como a funcionalista, acreditava que a cooperação econômica levaria a uma integração política tanto no nível regional como no global. A premissa básica da teoria neofuncionalista da integração regional é que as forças econômicas e tecnológicas estão impulsionando o

mundo em direção a uma maior integração política. O neofuncionalismo assume que as preocupações com o bem-estar econômico estão se transformando em preocupações mais importantes do que as tradicionais como a segurança nacional e a rivalidade interestadual.

Esta teoria, portanto, assume que a experiência da integração regional está levando a redefinição do interesse nacional para a sua transferência de lealdade do estado-nacional para entidades regionais ou globais emergentes. O princípio básico do funcionalismo é que as decisões políticas conscientes iriam impulsionar a integração política. A teoria neofuncionalista, por outro lado, assume que uma vez que o processo de integração econômica e tecnológica for lançado, consequências imprevistas de *spillovers* de uma área funcional para outra, assim como os efeitos de aprendizagem, iriam impulsionar o processo em direção à unificação política e econômica.

As ideias neofuncionalistas influenciaram fortemente o pensamento de estudiosos e autoridades públicas sobre a integração regional europeia. No entanto, após o veto francês, em 1967, contrariando a entrada da Grã-Bretanha para a Comunidade Econômica Europeia (CEE), tornou-se óbvio que a lógica de *spillover* dessa corrente não estava tendo respaldo empírico. Em 1975, o próprio Haas repudiou sua teoria neofuncionalista (GILPIN, 2001).

Uma vez que os estudiosos reconheceram que o pensamento funcionalista e neofuncionalista, sobre a integração regional, se tornaram inadequados, algumas abordagens como o neoinstitucionalismo e intergovernamentalismo têm influenciado textos de cientistas políticos interessados na integração política e econômica.

O neoinstitucionalismo enfatiza o papel das instituições na solução de problemas econômicos e políticos. Esta abordagem sustenta que as instituições poderiam melhorar falhas de mercados e resolver problemas de ação coletiva em termos de integração política e econômica.

O estudioso que se destaca nesta corrente teórica é Robert Keohane (1991), que enfatiza a necessidade de instituições internacionais para lidar com as falhas de mercado, reduzindo os custos de transação, níveis de incerteza, entre outros problemas. Argumenta-se que as instituições internacionais ajudam os Estados a resolverem problemas de ação coletiva e promover a cooperação através da facilitação da reciprocidade. As instituições internacionais regionais aumentariam os incentivos para que os Estados resolvessem seus

conflitos e cooperassem uns com os outros. Embora esta posição tenha sido muito influente no desenvolvimento do pensamento sobre as instituições regionais, não levou a uma teoria específica de integração econômica e política.

A abordagem mais significativa elaborada por cientistas políticos sobre o desenvolvimento econômico e integração política desde o neofuncionalismo, é o intergovernamentalismo. Esta abordagem que é derivada do neoinstitucionalismo, neofuncionalismo e outros corpos teóricos, partilha com o neofuncionalismo a ênfase nos interesses econômicos como propulsor principal das forças da integração regional.

O esforço mais ambicioso para desenvolver uma teoria do desenvolvimento econômico e da integração política com base no intergovernamentalismo é encontrado em Andrew Moravcsik (1998), que se concentra na crescente interdependência das economias nacionais e enfatiza a importância das instituições internacionais na solução dos problemas gerados com o aumento da interdependência econômica.

Meu argumento central é que as linhas gerais da integração europeia desde 1955 refletem três fatores: os padrões de vantagem comercial, o poder de barganha dos governos importantes, e os incentivos para aumentar a credibilidade dos compromissos interestaduais. O mais fundamental deles foi o interesse comercial. A integração europeia é resultado de uma série de escolhas racionais feitas por líderes nacionais que constantemente perseguiram interesses econômicos - principalmente os interesses comerciais dos produtores econômicos poderosos e secundariamente as preferências macroeconômicas da coalizção governante - que evoluiu lentamente em resposta a incentivos estruturais na economia global. Quando esses interesses convergiram, a integração avançou. (Moravcsik, 1998, p. 3 apud GILPIN, 2001, pp. 354-355)¹⁰

Para Moravcsik, os esforços de integração regional em todo o mundo são devidos às respostas nacionais à crescente interdependência econômica internacional. Assim, ele sustenta

¹⁰ My central claim is that the broad lines of European integration since 1955 reflect three factors: patterns of commercial advantage, the relative bargaining power of important governments, and the incentives to enhance the credibility of interstate commitments. Most fundamental of these was commercial interest. European integration resulted from a series of rational choices made by national leaders who consistently pursued economic interests—primarily the commercial interests of powerful economic producers and secondarily the macroeconomic preferences of ruling governmental coalitions—that evolved slowly in response to structural incentives in the global economy. When such interests converged, integration advanced. (Moravcsik, 1998, p. 3 apud GILPIN, 2001, pp. 354-355)

que as motivações políticas da União Europeia, principal objeto de pesquisa dos cientistas políticos voltados para as questões de integração regional, têm desempenhado papel inferior ou secundário no seu processo de integração.

Embora um número considerável de realistas tenha escrito sobre integração política, não existe uma generalização da teoria realista da integração regional. Esta abordagem enfatiza a importância do poder, do interesse político nacional e das rivalidades entre os estados no processo de integração. O realismo entende o processo de integração regional como um fenômeno político perseguido pelos estados nacionais para resolver problemas políticos e econômicos.

O realismo assume que um processo bem sucedido de integração econômica e política deve ser defendido por um ou mais entidades políticas centrais que estejam dispostas a usar o seu poder e influência para promover o processo de integração. A abordagem realista para o regionalismo econômico também chama a atenção para os vários fatores que limitam a integração econômica e política de forma pacífica. Como os estados nacionais não comprometem sua segurança nacional em função dos ganhos econômicos em um arranjo regional, a integração econômica e política exige um líder forte o suficiente e interessado em promover a integração regional. Os exemplos históricos para esse argumento é o caso da União Europeia com a Alemanha, como líder, e o NAFTA, com os Estados Unidos.

Cada arranjo regional representa os esforços de cooperação de estados individuais para promover tanto objetivos individuais como coletivos. O regionalismo econômico, e especialmente o esforço para alcançar uma unidade política, é um sinal do movimento do mundo centrado no Estado e o início de uma ordem pós-nacional, internacional.

2.4- A teoria estruturalista e outras variantes heterodoxas da Integração Regional

Como visto nas duas seções anteriores, vários autores se dedicaram a estudar o processo de integração regional. Alguns estudos foram desenvolvidos fundamentalmente em caráter teórico, outros com base na empiria a partir do processo de regionalização da Europa Ocidental. Alguns desses eram essencialmente econômicos enquanto outros se preocuparam

apenas com as questões políticas. Por vezes o processo de regionalização foi interpretado como um instrumento que visava estabelecer a paz entre os membros, em outros estudos o bloco econômico era compreendido como uma estratégia econômica, que poderia auxiliar a política protecionista. Além disso, alguns autores entendiam a regionalização como estratégia para aumentar a dimensão de mercado consumidor, aspecto fundamental para pôr em prática políticas de crescimento econômico acelerado.

A teoria estruturalista da integração regional é o arcabouço teórico que direciona a interpretação do autor deste trabalho, pelo fato de ter sido desenvolvida com o intuito de contribuir com as soluções dos problemas socioeconômicos dos países da região. Esta teoria está publicada nos estudos e relatórios desenvolvidos pelos técnicos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) fundamentalmente a partir do final dos anos 1940. Outros intelectuais independentes ou vinculados a centros de estudos dentro das universidades contribuíram publicando textos que contém os mesmos pressupostos.

É bem sabido que os países latino-americanos padecem de um mesmo problema, o subdesenvolvimento econômico. Segundo os relatórios publicados por esta instituição, a integração na América Latina objetivaria a formação de um mercado comum como estratégia de superação do subdesenvolvimento.

De acordo com a proposta de integração regional da CEPAL, o processo teria duas etapas fundamentais. A primeira se refere à eliminação das barreiras não tarifárias, além da redução significativa das tarifas alfandegárias e em alguns casos, sua completa extinção (PREBISCH, 2011). Após a Grande Depressão (1929-1930), os países latino-americanos adotaram amplamente a política de substituição de importações baseada no protecionismo, porém sem refletir nos ganhos possíveis através da complementaridade produtiva. Pelo contrário, praticamente cada país tentou instalar as mesmas indústrias que seus vizinhos numa tentativa de produzir internamente toda sorte de produtos adquiridos do exterior. O resultado foi um aumento do protecionismo na região e o investimento produtivo em compartimentos estanques¹¹. A primeira etapa, portanto, teria o objetivo de reverter este contexto.

¹¹ Setor econômico que não dispõe de uma cadeia produtiva prolongada, seja por limitação intrínseca ou por haver uma estrutura produtiva precária, pouco desenvolvida.

Assinalou-se repetidas vezes que a principal fraqueza do processo de industrialização reside em ele ter se desenvolvido em compartimentos estanques, dentro dos quais cada país procura fazer a mesma coisa que os outros, sem especialização nem comércio recíproco. Com o mercado comum, pretende-se não apenas iniciar a comunicação entre os diferentes compartimentos, mas também, acima de tudo, evitar que continuem a se desenvolver dessa maneira as novas indústrias que a América Latina terá de estimular. (PREBISCH, 2011, p. 372)

Após os dez anos da primeira etapa, a segunda consistiria na conformação de uma união aduaneira (PREBISCH, 2011). O objetivo seria a criação de uma zona econômica preferencial à produção dos países envolvidos, suficiente para estimular a industrialização até alcançar as linhas de produção mais complexas. Para tanto, seria necessário o protecionismo a partir da TEC.

Paulo Sandroni (1999, p. 580) definiu o subdesenvolvimento no seu *Novíssimo Dicionário de Economia* da forma que segue:

Situação inferior do sistema econômico-social de um país em relação aos padrões econômicos das nações industrializadas. Evidencia-se por indicadores como exportação baseada em produtos primários, forte participação de produtos industrializados na pauta de importação, importação acentuada de tecnologia e capitais estrangeiros, persistência de elevadas taxas de desemprego, baixa produtividade, baixa renda per capita, mercado interno bastante limitado, baixo nível de poupança e subconsumo acentuado. O termo “subdesenvolvimento” surgiu na literatura econômica e política a partir da Segunda Guerra Mundial, com a emergência política dos países colonizados da Ásia, África e América Latina, abalados por vigorosos movimentos sociais, muitos deles de caráter revolucionário. [...] Nesse sentido, o subdesenvolvimento está ligado ao problema da dependência, que atinge desde países extremamente pobres, como Bangladesh, até países de considerável nível de industrialização e diversificação do aparelho produtivo, como o Brasil, México e mesmo os ricos Estados árabes produtores de petróleo.

Bresser-Pereira (1998) argumentou na mesma direção quando afirmou que após o processo de industrialização por substituição de importações, iniciado no Brasil após a Crise de 29, o país pode ser considerado industrializado, porém, ainda subdesenvolvido, já que apesar da industrialização são observados intensos desequilíbrios econômicos e sociais.

Na verdade, só é possível compreender o subdesenvolvimento brasileiro no plano da história. Em vez da teoria da modernização ou da teoria do imperialismo, o que necessitamos é de uma “teoria histórica do subdesenvolvimento”. Esta teoria deverá partir da distinção entre o capital mercantil e o capital industrial, e procurar compreender por que no Brasil, como aliás em toda a América Latina, o capital mercantil permaneceu tão longamente dominante, dificultando a emergência do capital industrial.

Por outro lado, o capital industrial, ao penetrar tardiamente na economia capitalista mercantil brasileira (aliás, marcada por fortes traços pré-capitalistas), irá encontrar não só fortes obstáculos da parte das estruturas mercantis e pré-capitalistas, mas também se revelará incapaz de absorver a força de trabalho abundante que o capital mercantil gerou durante quatro séculos. O capital industrial insuficiente e a tecnologia poupadora de mão-de-obra empregada penetrarão, então, como uma cunha na sociedade capitalista mercantil formando uma sociedade dualista e subdesenvolvida. Na verdade, o capital industrial penetra no Brasil em duas grandes ondas. A primeira, gerada aqui mesmo, tem suas primeiras manifestações no final do século passado e seu grande desenvolvimento a partir dos anos 30. É o capital local e competitivo. A segunda, marcada por forte componente de capital estatal e de capital multinacional, ocorrerá nos anos 50. É o capital monopolista. Em ambos os casos, a economia será marcada por uma heterogeneidade estrutural que definirá a própria condição do subdesenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 33)

A tese das vantagens comparativas, desenvolvida por David Ricardo (1996), aponta que os países pobres e atrasados da América Latina, África e Ásia deveriam se encarregar de produzir os bens em que seus custos comparativos fossem menores. Assim, a América Latina se caracterizou historicamente como um polo produtor de bens primários direcionados ao mercado internacional, já que os países deste continente comungavam de condições propícias do solo e do clima para a agricultura e pecuária. Mas não apenas isso, tais países eram ricos em reservas de ouro, prata e minério de ferro. O comércio, portanto, entre os chamados subdesenvolvidos e os países centrais consistiu em incessante troca entre bens primários por bens industrializados do centro.

Uma das mais importantes teses derivadas do estruturalismo latino-americano de pensamento econômico, a diferir da tese das vantagens comparativas, é a de que haveria uma transferência constante do excedente econômico da América Latina para os países ricos da Europa e para os Estados Unidos mediante estas mesmas linhas de comércio. Esta perspectiva

foi exposta pelos autores da chamada teoria da dependência¹² e pode ser considerada uma variante da crítica feita à teoria ricardiana sobre linhas explicitamente marxistas. Este processo ocorreria a partir de um aumento da produtividade que ocorre de forma dinâmica na indústria, mas que é impossível de ser acompanhado pela agroindústria. Em outras palavras, os países industriais estariam trocando cada vez menos trabalho interno, já que este seria mais produtivo, por mais e mais trabalho dos países subdesenvolvidos.

O desenvolvimento e o subdesenvolvimento econômico são os lados opostos da mesma moeda. Ambos são o resultado necessário e a manifestação contemporânea das contradições internas do sistema capitalista mundial. O desenvolvimento e o subdesenvolvimento econômico não são simplesmente relativos ou quantitativos porque um representa mais desenvolvimento que o outro; estão relacionados e são qualitativos, uma vez que um cede e é estruturalmente diferente do outro, mas ambos são causados pela sua relação mútua. No entanto, o desenvolvimento e o subdesenvolvimento representam o mesmo, porque são produzidos por uma única estrutura econômica e um processo capitalista dialeticamente contraditórios. (FRANK, 1965, p. 14-15)¹³

Um dos intelectuais que contribuíram com a teoria do subdesenvolvimento econômico foi o economista polonês Oskar Lange. Lange (1989) caracterizava um país como subdesenvolvido quando se verificasse escassez de bens de capital, isto é, quando o acervo disponível de capital não fosse suficiente para empregar a força de trabalho existente, em consequência seria observável um expressivo número da população subempregada e desempregada. O autor é categórico quando comenta que a solução para esta situação é a acumulação de capital.

¹² Os autores mais importantes desta corrente de pensamento são: André Gunder Frank (1965), Paul Baran e Paul Sweezy (1966), Theotônio dos Santos (1970), Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1979), entre outros.

¹³ El desarrollo y el subdesarrollo económico son las caras opuestas de la misma moneda. Ambos son el resultado necesario y la manifestación contemporánea de las contradicciones internas del sistema capitalista mundial. El desarrollo y el subdesarrollo económico no son simplemente relativos y cuantitativos porque uno representa más desarrollo que el otro; estén relacionados y son cualitativos por cuanto cede uno es estructuralmente diferente del otro, pero uno y otro son causados por su mutua relación. No obstante, desarrollo y subdesarrollo representan lo mismo, porque son producidos por una sola estructura económica y un proceso capitalista dialécticamente contradictorios. (FRANK, 1965, p. 14-15)

Obviamente, só a via da acumulação de capital tira a economia de seu estado de subdesenvolvimento. O problema essencial das economias subdesenvolvidas consiste no fato de a acumulação de capital ser insuficiente para fazer c [valor do acervo total de bens de capital disponíveis] aumentar até o nível desejado dentro de um tempo razoavelmente curto. Em consequência da baixa produtividade do trabalho, ou também do desemprego ou do subemprego, o excedente da renda nacional sobre o que é necessário para a reprodução da força de trabalho – chamemo-lo simplesmente excedente econômico – é pequeno. Isso, contudo, não é o obstáculo mais importante à acumulação de capital. O obstáculo fundamental é o fato de que o excedente econômico disponível não é utilizado para acumulação de capital nas economias subdesenvolvidas. (LANGE, 1989, p. 27)

Outra autora que incorporou a problemática do subdesenvolvimento foi a economista pós-keynesiana britânica Joan Robinson, que, como Lange, partilhava de pressupostos de análises semelhantes aos marxistas e estruturalistas. Para Robinson (1981) a política de desenvolvimento econômico para os países do Terceiro Mundo, isto é, para os países subdesenvolvidos, consistiria em um ataque frontal à pobreza e ao desemprego. Fica evidente na passagem que segue a dificuldade que em alguns casos esta política pode encontrar. Se utilizando do exemplo chinês, Joan Robinson coloca em dúvida a possibilidade de efetuar uma política desenvolvimentista e manter, ao mesmo tempo, a propriedade privada dos meios de produção.

A China vem realizando um ataque frontal à pobreza em massa e ao desemprego, depois de desapropriar os latifundiários e nacionalizar a indústria. Não é fácil imaginar como o Terceiro Mundo possa organizar esse ataque, preservando, ao mesmo tempo, a propriedade privada dos meios de produção e respeitando as regras da economia do livre mercado. (ROBINSON, 1981, p. 19)

Os técnicos da CEPAL identificaram uma série de problemas que os países latino-americanos precisavam enfrentar para se desenvolverem economicamente. Os mais expressivos são: (1) elevado coeficiente de importação proveniente do resto do mundo; (2) concentração da pauta de exportação em produtos primários, mais vulneráveis a choques externos e de menor aumento relativo da demanda; (3) as dificuldades no fomento do

processo de substituição de importações (PSI); e (4) no crescimento da produção industrial de bens finais; e (5) bens de capital.

Nesse contexto, das várias políticas propostas para a superação deste quadro de atraso na América Latina, a CEPAL colocou a criação do mercado comum como ferramenta central. De acordo com Celso Furtado (1979), a integração regional pode ser entendida como uma política superior de desenvolvimento econômico. De imediato, esperava-se que a integração econômica na região gerasse incentivos no processo de industrialização e atenuasse a vulnerabilidade externa comum a todos os integrantes. Este último problema teria raízes na estrutura produtiva dos mesmos. Como mencionado anteriormente, no momento em que a CEPAL desenvolveu esta estratégia, a produção interna dos países latino-americanos era fundamentalmente voltada para o mercado internacional. Isto significa dizer que a demanda por estes bens, basicamente primários, dependia diretamente da situação econômica do reduzido número dos parceiros comerciais tradicionais, principalmente os países da Europa e os Estados Unidos. Quando estes passavam por crises ou contextos de desaceleração econômica, a demanda por produtos primários diminuía e geravam-se os chamados choques externos para os países latino-americanos. Atenuar a vulnerabilidade externa significaria, nesse contexto, diminuir a dependência nacional do comércio internacional e dinamizar a economia interna, através do desenvolvimento do mercado interno. Ao admitir a interdependência entre a criação do mercado comum e a aceleração do desenvolvimento, Raúl Prebisch resumiu o problema no relatório publicado em 1959, em sua autoria, porém em nome da CEPAL, pelas Nações Unidas, *O mercado comum latino-americano*.

A tese aqui sustentada é que o problema econômico fundamental da América Latina consiste em ela conseguir um índice satisfatório de crescimento econômico, que lhe permita reduzir progressivamente as diferenças de renda em relação aos grandes centros industriais. [...] Entre eles [os obstáculos à recuperação da taxa de 2,7% do crescimento do produto *per capita*], há dois muito importantes e de índole externa, que estão intimamente ligados: (a) a relativa lentidão com que tendem a crescer as exportações de bens e serviços; e (b) as limitações que isso impõe à capacidade de absorção de capitais estrangeiros. (CEPAL, 2000, p. 353-354)

Com relação ao problema referente ao elevado coeficiente de importações, a solução seria acelerar sua substituição através do PSI. Este, porém, se depararia com embargos de

difícil superação. A instalação de indústrias para a produção de alguns tipos de bens requer amplo mercado consumidor, como é o caso da indústria de bens de capital, de automóveis e de alguns bens de consumo duráveis. Além disso, do ponto de vista individual, cada país teria que incentivar a instalação de indústrias praticamente dos mesmos ramos que os países latino-americanos vizinhos. De acordo com o relatório anteriormente citado, a julgar pelas diferenças de tamanho geográfico e de potencial econômico, o processo seria inviável para a maioria dos países, exceto, os quatro mais avançados, quais sejam: Argentina, Brasil, Chile e México. O mercado comum auxiliaria na solução deste impasse a partir da especialização produtiva industrial.

A necessidade de industrialização desses países é indiscutível, mas também é indubitável que pretender cumprir esse processo dentro de cada compartimento estanque irá privá-los – e em grau muito maior do que fez com os países maiores – das oportunidades de especialização e de custos baixos, que só poderão ser conseguidas dentro de um mercado comum, desde que este se organize de maneira a estimular positivamente a expansão industrial dos países incipientemente desenvolvidos da região.

A realização gradativa do mercado comum permitirá que se compense – pelo menos em parte – a diminuição do coeficiente de importações do resto do mundo, que está na base do crescimento relativamente lento das exportações de produtos primários, com o aumento do coeficiente das importações recíprocas. (CEPAL, 2000, p. 356)

No que se refere às exportações dos países latino-americanos, o problema, como já mencionado, estaria diretamente relacionado com a composição dos produtos vendidos. O processo de substituição de importações criaria um potencial produtor industrial que, como o termo indica, teria como prioridade abastecer o mercado interno, porém, nada impediria que o excesso dessa produção fosse escoado, isto é, comercializado com o exterior. Neste aspecto, os membros do mercado comum estariam inevitavelmente dependentes da política comercial dos grandes centros industriais no sentido de aceitar o novo caráter do comércio ou inviabilizá-lo por meio de políticas protecionistas. Com relação à capacidade de exportação de produtos industriais da América Latina, o mercado comum contribuiria de forma decisiva a partir da redução dos custos de produção e do restabelecimento de um ambiente de concorrência, uma vez eliminada as tarifas aduaneiras entre os membros. Sobre o efeito do mercado comum no comércio internacional, Prebisch comenta:

Tudo isso evidencia que a política do mercado comum latino-americano, tal como foi concebida, longe de conspirar contra o comércio internacional, poderia estimulá-lo. Já se demonstrou reiteradamente que, em termos históricos, a industrialização tem tendido a aumentar e não a restringir o intercâmbio entre os países que se industrializam, a não ser nas situações em que ela se desenvolveu em compartimentos estanques, como no caso latino-americano. Mas esse estímulo do comércio internacional não depende apenas das formas como concebamos aqui o mercado comum e de sua influência favorável nos custos de produção, mas também da receptividade dos centros industriais e de que a política comercial entre os diferentes mercados tire um proveito eficaz dessas novas possibilidades de intercâmbio. (CEPAL, 2000, p. 359)

A industrialização é importante por duas razões fundamentais. Em primeiro lugar porque a atividade industrial é mais dinâmica que a agrícola. Isto é, o processo de inovação tecnológica é mais intenso no primeiro setor do que no segundo, além de ter uma cadeia produtiva também mais complexa. Isto quer dizer que a criação de uma indústria específica, por exemplo, a de automóveis, desencadeia incentivos positivos para a produção de todos os bens intermediários necessários para este setor, que inclui a indústria do aço e do ferro, da borracha, de tecidos, de couro para os estofados, entre outros. Em segundo lugar, a indústria tem o papel fundamental de absorver a mão-de-obra não mais necessária na agricultura em função de um determinado nível de progresso técnico adquirido; o mesmo pode ser dito para todas as atividades primárias e artesanais. Nesse sentido, seria imperativo que o nível do crescimento industrial fosse adequado em relação ao progresso técnico alcançado nessas atividades primárias; caso contrário, inevitavelmente observar-se-ia aumento da taxa de desemprego e distribuição ineficiente da mão-de-obra. O excedente da força de trabalho só poderá ser alocado de forma ótima com o mercado comum, a partir do momento em que este influencia o desenvolvimento industrial nos países latino-americanos com base na especialização produtiva.

Uma proporção muito alta de mão-de-obra empregada em atividades substitutivas – ou seja, baixo coeficiente de importações – significa que um país está estabelecendo toda sorte de indústrias, sem atentar para as vantagens da especialização, de modo que a produtividade de sua mão-de-obra será menor do que a que se poderia obter com uma organização racional da indústria, com mercados mais amplos. Portanto, um mesmo emprego

industrial pode traduzir-se numa massa maior ou menor de bens produzidos, conforme seja o grau de especialização que se tenha conseguido. (CEPAL, 2000, p. 361)

No contexto de um mercado comum formado na América Latina, a produção industrial adquirida através do processo de substituição de importações usufruiria do mercado interno do bloco, independentemente da demanda externa. A ideia seria desenvolver uma complementariedade produtiva entre os países envolvidos e redirecionar o foco comercial para os integrantes do mercado comum. Dessa forma, antes de pressionar o nível de divisas e a balança comercial com importações do resto do mundo nas quais se utiliza o dólar como moeda de troca, o Brasil, por exemplo, poderia dar prioridade ao comércio com a Argentina ou qualquer outro país que produzisse o bem desejado, em comércio via moedas locais.

A solução seria ampliar os mercados nacionais, por meio da instituição gradual de um mercado comum. Entretanto, tal como na Europa, esse mercado comum não pode ser estabelecido com base num princípio de multilateralismo universal. É necessário um tratamento preferencial dentro da área, para promover a especialização em produtos industrializados e artigos primários. [...] A América Latina, em contrapartida, necessita das preferências para desenvolver novas formas de comércio recíproco – sobretudo de produtos industrializados – que praticamente não existiam antes. (PREBISCH, 2011, p. 337)

Assim, o mercado comum contribuiria para amenizar a pressão na balança comercial e desenvolver um mercado entre os países latino-americanos sem paralelo na história, além de estreitar as relações políticas e culturais que fortalecessem a região no cenário geopolítico global. Raúl Prebisch e os técnicos da CEPAL ilustram a contribuição do mercado comum neste aspecto por meio de um exemplo hipotético.

Imaginemos um país que, em função de uma certa tendência de suas exportações, precise chegar a uma substituição de importações no valor de 200 milhões de dólares em determinado período. A falta de um mercado comum obrigaria esse país a criar todas as indústrias necessárias para atingir esse objetivo, fosse qual fosse sua produtividade. O mercado comum iria oferecer-lhe a oportunidade de desviar uma parte dessas importações para

outros países da América Latina e, desse modo, limitar a quantidade das substituições. Suponhamos que esse desvio das importações chegue a 150 milhões de dólares e que sejam substituídos os 50 milhões restantes. Isso não significa que o país em questão desenvolva apenas as novas indústrias que possam produzir esses 50 milhões de substituição; ele também deverá ter a possibilidade de aumentar a produção existente ou de estabelecer outras indústrias para exportar um valor de 150 milhões de dólares. Em outras palavras, à parte o crescimento das atividades existentes, haveria uma produção adicional de 200 milhões, com o conseqüente aumento do emprego dos fatores produtivos. Assim, o país conseguiria uma taxa de crescimento superior à que teria sem essa alternativa, graças à maior produtividade conferida pela especialização industrial. (CEPAL, 2000, p. 362-363)

Segundo o relatório citado, além das indústrias de bens intermediários e de consumo durável, é imperativo o desenvolvimento de indústrias de bens de capital. A razão desta necessidade está no já mencionado problema da limitada capacidade de absorção de máquinas e equipamentos provenientes do estrangeiro. A raiz deste problema está na reserva de divisas, que tem nas exportações seu principal meio de aquisição. Já foi visto que a composição dos bens da pauta de exportação dos países latino-americanos apresenta um crescimento relativamente lento da demanda. O fato é que boa parte das divisas são consumidas no pagamento dos serviços financeiros e amortizações dos financiamentos externos adquiridos no passado. Além disso, Robinson (1981) e Lange (1989) já alertaram para o caráter improdutivo do consumo dessas divisas em países do terceiro mundo. Dessa forma, restam cada vez menos recursos para a acumulação de capital.

No momento da redação do relatório da CEPAL, em 1959, fizeram-se projeções da composição relativa das importações e da demanda de maquinaria e equipamentos, ambos para o ano de 1975. Com base nos resultados, duas foram as conclusões fundamentais, quais sejam: (1) é necessário o desenvolvimento da produção latino-americana de bens de capital; e (2) isso só seria possível com o auxílio do investimento estrangeiro direto¹⁴. Em função do aumento da dimensão do mercado, a criação do mercado comum é condição fundamental para se viabilizar este tipo de transformação estrutural.

¹⁴ Esta segunda conclusão não é mais válida para os países latino-americanos de renda média, como será mostrado a seguir.

Seja como for, e mesmo na hipótese mais moderada de absorção de capital estrangeiro e mais favorável quanto à possibilidade de importar maquinaria e equipamentos, é evidente que, sem um desenvolvimento considerável da produção latino-americana desses bens, não seria possível atingir uma meta de crescimento econômico como a postulada nesse relatório. Por essa razão, as indústrias de maquinaria e equipamentos precisarão ter um alto volume de capital estrangeiro para que o conjunto da América Latina possa manter, com seus recursos próprios, uma taxa de capitalização elevada. Eis, portanto, o papel importantíssimo que o capital estrangeiro terá que desempenhar nos próximos anos: ajudar a criar as condições necessárias para que a economia latino-americana possa crescer intensamente com seus próprios recursos. (CEPAL, 2000, p. 368)

A agricultura, por fim, apresenta um problema que de imediato, se agravaria com a criação do mercado comum. A produção agrícola voltada para abastecer o mercado interno é caracterizada com formas anacrônicas de exploração com produtividade muito abaixo da média, que resulta no empobrecimento do solo. Portanto, a concorrência com os países da América Latina, a partir do mercado comum, exerceria impacto negativo significativo neste setor dos países envolvidos, inclusive no que se refere ao deslocamento da mão-de-obra da agricultura para os outros setores da economia. Este é um problema, que segundo os técnicos da CEPAL, teria que ser tratado de forma especial. Porém, apesar do efeito imediato negativo, a integração regional poderá também contribuir com seu desenvolvimento.

Não seria aconselhável pensar em diminuir ou eliminar a proteção existente sem um reajuste da produção, em conformidade com um programa criterioso de desenvolvimento e aperfeiçoamento técnico da produção agrícola. Isso não significa que o mercado comum não venha a ter nenhuma influência na situação vigente. Sem dúvida poderá tê-la. Na verdade, ele oferecerá facilmente uma alternativa da qual hoje não se dispõe: importar um produto agrícola por custo mais baixo do que o produzido internamente, seja em troca de exportações de outros produtos primários ou de produtos industrializados. Em outras palavras, o mercado comum oferecerá a oportunidade, primeiro, de reajustar gradativamente a produção existente, a fim de conseguir uma utilização mais adequada da terra, combinada com as importações, e segundo, de pelo menos conter o avanço protecionista diante da concorrência de outros países latino-americanos, quando for viável resolver de maneira mais satisfatória o problema do abastecimento interno através do intercâmbio recíproco. (CEPAL, 2000, p. 370)

É bem sabido que existe uma discrepância significativa entre o nível de desenvolvimento e industrialização dos países latino-americanos, ainda que todos estejam enquadrados no mesmo grande grupo, os subdesenvolvidos. Nesse contexto, é natural que alguns decidam não participar da integração com receio de abrir seus mercados para países economicamente superiores. A integração da América Latina, portanto, deve iniciar a partir dos países que estejam convencidos dos seus efeitos benéficos, porém, com a condição de que os demais sejam envolvidos no processo de negociação e que esteja assegurada a oportunidade de aderir ao bloco como membro associado, a qualquer momento (PREBISCH, 2011).

A criação do mercado comum, portanto, aparece como uma estratégia que visa superar os principais entraves ao desenvolvimento e crescimento econômico dos países latino-americanos (PREBISCH, 1963). No entanto, é importante destacar que a integração não seria um fim em si mesmo, o objetivo final consistindo na melhoria da qualidade de vida da comunidade como um todo, particularmente a maioria assalariada, o que, segundo este arcabouço teórico, só poderia ser alcançado através do aumento da produtividade do trabalho.

Embora não sejam descartados os avanços teóricos alcançados por outros corpos teóricos no âmbito da integração regional, a teoria estruturalista consiste no referencial teórico do autor deste trabalho, por sua preocupação específica em pensar o processo de integração para a realidade latino-americana. Num esforço de refletir sobre os principais entraves ao desenvolvimento econômico da região, os técnicos da CEPAL compreenderam os efeitos benéficos que a formação do mercado comum traria para o continente. Porém, é evidente que o contexto político, econômico e social dos países mudou da década de 1950 para a atualidade. Recentemente, Bresser-Pereira e Gala (2010) fizeram uma revisão bastante útil das teses desenvolvidas pela CEPAL, que contribui para a atualização de aspectos importantes.

A atualização da originária teoria nacional desenvolvimentista estruturalista da CEPAL passou a ser chamada de neodesenvolvimentista, ou mais frequentemente de novo desenvolvimentista.

Diante do fracasso da macroeconomia neoclássica e do consenso de Washington era necessário repensar e atualizar a teoria estruturalista latino-americana e sua respectiva estratégia nacional de desenvolvimento – o nacional-desenvolvimentismo – para dar conta das novas realidades. Aquela

teoria fora desenvolvida há 60 anos, quando alguns países latino-americanos estavam envolvidos nas suas respectivas revoluções capitalistas – ou seja, em suas revoluções nacionais e industriais – enquanto outros continuavam países primário-exportadores e dependentes (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010, p. 2)

Os autores sintetizaram o estruturalismo latino-americano em oito teses fundamentais, no qual foram reafirmadas a atualidade de pelo menos cinco delas. Portanto, três foram superadas em função da evolução do estágio de desenvolvimento dos países. As oito teses são explicadas pelos autores sucintamente da forma que segue:

Creemos, entretanto, tomando por base Ricardo Bielschowsky (1988), que podemos sintetizá-lo em oito proposições: (1) a tendência à deterioração dos termos de intercâmbio, da qual se deduziu a necessidade de intervenção do Estado na economia; (2) o papel central do Estado na promoção do desenvolvimento econômico; (3) o caráter estrutural do desenvolvimento que não ocorre com qualquer combinação de setores como pressupõe a teoria econômica neoclássica, mas da transferência de mão de obra para setores com valor adicionado *per capita* mais alto, o que justificou a política de industrialização; (4) o entendimento do subdesenvolvimento não como um estágio atrasado de desenvolvimento, mas como um resultado da subordinação da periferia aos países que originariamente se industrializaram, o que explica a tese da necessidade da construção de uma nação em cada país e a necessidade de uma estratégia nacional de desenvolvimento para que o *catching up* fosse bem-sucedido; (5) a oferta ilimitada de mão de obra reprimindo salários e causando insuficiência de demanda ou de oportunidades de investimento lucrativas para os empresários; (6) a tese da indústria infante, que justificava a proteção tarifária à indústria manufatureira e o modelo de industrialização substitutiva de importações; (7) a convicção de que a estabilidade de preços no mesmo nível dos países ricos era improvável devido às imperfeições do mercado, principalmente devido à resposta lenta da oferta de alimentos aos aumentos da demanda; e (8) a crença de que os países latino-americanos não dispunham da poupança necessária para financiar o desenvolvimento e que a elasticidade-renda de suas importações era maior do que a elasticidade-renda nos países ricos de suas exportações de bens primários, o que justificava buscar o *big push* ou o crescimento com poupança externa. (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010,p. 666)

Entre as teses superadas estaria a necessidade da indústria infante. Para os países latino-americanos de renda média, em particular Brasil, Argentina e México, esta tese estaria superada, pois estes já alcançaram algum grau de industrialização. No entanto, a tese continua

válida para os países pobres da região, onde a atividade primária permanece não apenas como a principal atividade produtiva, mas também muitas vezes como a única. A tese da inflação¹⁵ estrutural apresenta as mesmas características que a da indústria infante. Nos países em que a industrialização ocorreu de alguma forma, o mercado apresenta um dinamismo capaz de responder em tempo às variações positivas da demanda. Por fim, a última tese descartada se refere à necessidade imperativa do uso de poupança externa para financiar os investimentos produtivos nos países da América Latina. Esta política foi considerada equivocada pelos autores, pois geram apreciação cambial e endividamento capazes de inviabilizar a própria industrialização pela perda de autonomia no controle das variáveis macroeconômicas.

A partir da contribuição de Bresser Pereira e Gala (2010), pode-se observar que as mudanças reconhecidas pelos autores no quadro econômico e social da América Latina não vão de encontro com a proposta cepalina, na década de 1950, da criação do mercado comum. Sustenta-se o argumento ao se verificar que tanto a primeira tese referente à deterioração dos termos de intercâmbio quanto a da tendência de os salários crescerem menos que a produtividade, principalmente em função da oferta ilimitada de mão-de-obra, continuam válidas no século XXI. A tese 1 foi formulada ao se analisar a diferença dos preços dos produtos agrícolas com relação aos produtos manufaturados. O ponto principal é o fato de os países desenvolvidos usufruírem de uma maior produtividade do trabalho no setor manufatureiro em detrimento do setor agrícola dos países subdesenvolvidos. Assim, a manufatura necessitava de menos trabalho e apresentava um valor agregado maior. Essas divisas adquiridas com sua venda comprariam *commodities* com um valor agregado menor, ainda que utilizasse mais trabalho. Apesar de em alguns momentos as *commodities* terem seus preços elevados, a tese foi mantida em função da maior dinâmica da indústria manufatureira e da organização do trabalhador, que, nesse setor, consegue se apropriar de uma maior parte da sua produtividade. A atualidade das duas teses em conjunto sustenta a necessidade da mudança da estrutura produtiva em todos os países da região da forma mais adequada possível, isto é, através da especialização produtiva industrial. Apenas através da industrialização da região de forma coordenada e complementar é que será possível reverter o prejuízo da deterioração dos termos de intercâmbio e dinamizar a economia regional com um

¹⁵ Os autores argumentam que esta tese foi muito importante nos anos 1950 e 1960. Havia duas causas fundamentais para a inflação estrutural neste período: (1) a oferta de bens agrícolas para consumo interno e (2) o setor externo. A primeira gerava inflação porque a oferta desses bens não conseguia responder com velocidade às variações da demanda. O argumento é de que essas fontes de inflação são características de sociedades que não incorporaram totalmente a lógica capitalista. O Brasil e outros países latino-americanos de renda média, portanto, já superaram este contexto. (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010)

mercado consumidor maior, através do claro ganho em termos de salário que a indústria oferece em relação à agricultura.

O quadro 1, retirado do artigo de Bresser Pereira e Gala (2010), sintetiza a análise das teses estruturalistas, que, além de refutar três das oito teses fundamentais, acrescentaram outras cinco que refletem a condição atual dos países da região.

Quadro 1: Teoria estruturalista original comparada com a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento

	Teoria Estruturalista Original	Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento
1	Tendência à deterioração dos termos de intercâmbio	Mantida
2	Caráter estrutural do desenvolvimento	Mantida
3	Papel central do Estado no desenvolvimento	Mantida (e modificada): Estado tem papel estratégico, indutor do desenvolvimento econômico
4	Subdesenvolvimento como contrapartida do desenvolvimento	Mantida
5	Indústria infante legitimando proteção tarifária	Superada (para países de renda média)
6	Tendência dos salários a crescerem menos do que produtividade devido a oferta ilimitada de mão de obra	Mantida (é uma das duas causas estruturais da insuficiência de demanda interna nos países em desenvolvimento)
7	Inflação estrutural	Superada (países de renda média podem apresentar taxas de inflação baixas)
8	Restrição externa ou modelo dos dois hiatos	Abandonada (devido à crítica à política de crescimento com poupança externa exposta na Tese 11)
9	Acrescentada	Taxa de câmbio competitiva é essencial para o aumento da poupança interna e o investimento
10	Acrescentada	Tendência estrutural à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio é causa de insuficiência de demanda para exportações
11	Acrescentada	Doença holandesa, que sobreaprecia permanentemente a taxa de câmbio e impede ou dificulta industrialização.

12	Acrescentada	Crítica à política de <i>déficit</i> em conta corrente ou de crescimento com poupança externa que aumenta mais o consumo do que os investimentos
13	Acrescentada	Como o equilíbrio externo, o equilíbrio fiscal é essencial para o desenvolvimento econômico.

Fonte: Bresser Pereira e Gala, 2010, p. 668.

2.5- O dilema do arcabouço institucional de tomada de decisão: intergovernamentalismo, supranacionalismo ou plutocracia?

De acordo com Zhenis Kembayev (2009) a análise moderna do processo de integração regional contempla três disputas fundamentais, quais sejam: (1) Integração Política vs. Integração Econômica; (2) Realismo vs. Funcionalismo; (3) Intergovernamentalismo vs Supranacionalismo. Esta última consiste na disputa que nos interessa nesta seção, que correspondem à estrutura institucional do bloco regional responsável pela tomada de decisão.

As organizações intergovernamentais são formadas a partir da assinatura de um tratado entre dois ou mais Estados soberanos que decidem voluntariamente cooperar entre si mantendo a autonomia, porém, sem autoridade de impor sua preferência aos demais membros. Portanto, os integrantes das organizações intergovernamentais, que constituem a maioria das organizações internacionais, não abdicam parte da soberania para outros membros. Nessas instituições, a tomada de decisão é feita a partir do voto dos representantes de cada Estado membro baseado na igualdade de soberania e no consenso, ou seja, nenhuma decisão será tomada contra a vontade dos participantes.

A estrutura institucional supranacional representa uma alternativa no modo de tomada de decisão dentro das organizações internacionais. Ocorre quando em um processo de cooperação os Estados soberanos decidem voluntariamente transferir parte de suas soberanias a uma nova organização autônoma que tem o poder de coerção independente. Esse modo de tomada de decisão é baseado na UE, único caso existente de organização internacional supranacional.

De acordo com a evolução, sem precedentes no que diz respeito a um processo de integração regional, alcançada pela UE ao longo do tempo, Zhenis Kembayev (2009) caracteriza a região integrada como uma confederação ou mesmo uma federação. Assim, o autor fez uma diferenciação entre dois tipos de organizações supranacionais, o confederalismo e o federalismo.

Confederalismo, como do conhecimento geral, é uma estrutura aplicada a uma união voluntária de dois ou mais Estados independentes que concordam com certas limitações à sua liberdade de ação e estabelecem alguns mecanismos conjuntos de consulta ou deliberação, a fim de garantir um propósito comum. Mais comumente, confederações tendem a ser estabelecidas para lidar com questões críticas, tais como defesa, relações exteriores, comércio exterior e uma moeda comum, com o governo central a ser obrigados a fornecer suporte para todos os membros. (KEMBAYEV, 2009, p. 16)¹⁶

A confederação não pode ser tratada como uma entidade soberana. Apesar de apresentar características supranacionais, os Estados membros ainda manteriam separados, por exemplo, o aparato militar e suas representações diplomáticas. Por outro lado, os membros de uma federação não são independentes internacionalmente. A principal diferença entre a confederação e a federação, portanto, está no *status* de independência perante o direito internacional, em outras palavras, a diferença repousa no grau de perda de soberania dos membros.

Federalismo, como distinção ao confederalismo, é uma estrutura constitucional, em que os participantes, embora mantendo muitos poderes independentes, renunciam à soberania geral para um órgão central. A federação é uma união formada por uma série de estados unidos parcialmente auto-governados por um governo central (federal). O status de auto-governo dos estados componentes normalmente é constitucional e não pode ser alterado por uma decisão unilateral do governo central. Além disso, os Estados membros em uma federação mantêm todos os poderes de que eles

¹⁶ Confederalism, as generally known, is a structure applied to a voluntary union of two or more independent states that agree to certain limitations on their freedom of action and establish some joint machinery of consultation or deliberation in order to secure some common purpose. Most commonly, confederations tend to be established for dealing with critical issues, such as defense, foreign affairs, foreign trade, and a common currency, with the central government being required to provide support for all members. (KEMBAYEV, 2009, p. 16)

não cedem à federação por seu próprio consentimento e são considerados de certa forma como independente, na medida em que certos poderes são reservados para eles e não podem ser exercido pelo governo central. No entanto, a federação é mais do que uma mera aliança solta dos estados componentes. Trata-se de um único Estado soberano, cuja descentralização e estrutura interna dependem unicamente do seu direito constitucional interno. É esta a ordem constitucional, que também determina a repartição de competências entre a federação e os seus Estados-Membros. Além disso, os estados componentes de uma federação geralmente não possuem poderes em relação à política externa e, assim, não desfrutam de personalidade jurídica internacional. (KEMBAYEV, 2009, p. 17)¹⁷

Em resumo, o intergovernamentalismo, que é característica de quase a totalidade das organizações internacionais cadastradas na OMC, apresenta vantagens e desvantagens. Com relação às vantagens, é frequentemente citada a manutenção da soberania dos Estados membros, a criação de um fórum de discussões, as instituições são mais transparentes e permitem a cooperação multilateral. No que se refere às desvantagens, a necessidade de consenso frequentemente dificultam as negociações.

Quadro 2 - Relação entre as Formas de Integração Regional e os Métodos de Tomada de Decisão

Formas de IR	Método de Tomada de Decisão	Intergovernamentalismo	Supranacionalismo	
			Confederalismo	Federalismo
Área de Livre comércio		X		
União Aduaneira		X		
Mercado Comum			X	

¹⁷ Federalism, as distinct from confederalism, is a constitutional structure in which the participants, though retaining many independent powers, give up overall sovereignty to a central governing body. A federation is a union comprised of a number of partially self-governing states united by a central (“federal”) government. The self-governing status of the component states is typically constitutionally entrenched and may not be altered by a unilateral decision of the central government. Moreover, member states in a federation maintain all powers that they do not yield to the federation by their own consent and are regarded as in some sense independent, in so far as certain powers are reserved to them that may not be exercised by the central government. However, a federation is more than a mere loose alliance of component states. It is a single sovereign state whose decentralization and internal structure depend solely on its internal constitutional law. It is this constitutional order which also determines the distribution of powers between a federation and its member states. Besides, the component states of a federation usually possess no powers in relation to foreign policy and so they enjoy no international legal personality. (KEMBAYEV, 2009, p. 17)

União Econômica		X	
Integração Econômica Total			X

Fonte: KEMBAYEV, 2009, p. 23.

No mesmo sentido do quadro elaborado por Kembayev, Duina (2006) e Hancock (2009) argumentam que a estrutura institucional de um bloco econômico deve se tornar cada vez mais complexa em função do grau de ambição do processo. Em outras palavras, deve variar de acordo com a forma que se pretende que o acordo de integração tenha. Outra hipótese levantada por Duina (2006) é a de que os arranjos institucionais regionais são semelhantes às instituições domésticas dos países envolvidos. Os promotores da integração definiriam a estrutura de tomada de decisão que não parecesse estranho à que é utilizada internamente.

Cada uma das três estruturas de governança têm diferentes implicações para a união política, a mais avançada forma de integração comercial e monetária. Estruturas intergovernamentais nunca podem ir além da união aduaneira ou fase da união monetária, uma integração mais profunda requer decisões complexas e frequentes, que por sua vez dependem de estruturas de governança que podem reduzir os custos de transação associados. Convocar organismos intergovernamentais, cujos representantes dependem constantemente do respaldo dos estados de origem, cujos compromissos carecem de credibilidade, restringem estados de atingir os níveis mais profundos de integração. (HANCOCK, 2009, p. 7)¹⁸

Até aqui foram mencionadas as duas opções do método de tomada de decisão frequentemente citadas na literatura tradicional em Ciência Política. A discussão foi focada em toda a sua totalidade entre a perspectiva intergovernamental e supranacional, basicamente porque os estudos do tema da integração regional focam predominantemente o caso da União Europeia, que historicamente avançou na estrutura institucional (da intergovernamental para a

¹⁸ Each of the three governance structures have different implications for political union, the ultimate form of trade and monetary integration. Intergovernmental structures can never reach beyond the customs union or monetary union stage; deeper integration requires complex and frequent decisions, which in turn rely on governance structures that can reduce the associated transaction costs. Frequently convening intergovernmental bodies, whose representatives must constantly check back with their home states and whose commitments lack credibility, constrain states from reaching the deepest levels of integration. (HANCOCK, 2009, p. 7)

supranacional) conforme a integração se aprofundou. Porém, Hancock (2009) em sua obra *Regional Integration - Choosing Plutocracy* sustenta uma terceira alternativa: a plutocracia.

Em um arcabouço institucional plutocrático, os Estados membros delegam a capacidade de tomar decisões para o Estado mais rico. Hancock (2009) aponta que apesar de essa alternativa ser ignorada pelos estudiosos do tema, a plutocracia aparece como uma boa alternativa para os países ricos. Em geral, estes gozariam de três vantagens fundamentais, quais sejam: (1) este país não delega capacidade de tomar decisões para outro país ou instituição, pelo contrário, apenas ele teria poder de veto; (2) além disso, teria o direito e o poder para tomar as decisões mais interessantes para sua economia doméstica; (3) o país rico de uma integração plutocrática pode ser caracterizado como uma potência regional e, assim, pode desenvolver prestígio internacional. De acordo com Hancock (2009), historicamente os Estados que conduziram um processo de integração com base na plutocracia foram: Bavaria em 1828; Hanover em 1834; Prússia em 1834; África do Sul em 1910 e 1969; Rússia em 1995. Com base nos exemplos históricos, o autor evidencia os determinantes para esse tipo de integração.

Em suma, defendo que os líderes de grandes potências regionais – designers – vão criar estruturas plutocráticas desde que (1) eles possam encontrar países menores que estejam em crise e que vão ganhar benefícios econômicos imediatos, facilmente medidos a partir da integração com o Designer, (2) estes benefícios não possam ser iguados por outras opções, e (3) a coalizão política do Designer não se oponha a estruturas de governança que formalizam a sua posição dominante em relação aos outros Estados-Membros. (HANCOCK, 2009, p. 2)¹⁹

À primeira vista, uma integração plutocrática pode se assemelhar a um império, porém, a autora é categórica neste ponto e afirma que são dois conceitos diferentes. Está presente no imperialismo o caráter da conquista formal, e na plutocracia, por outro lado, não existe coerção por parte dos países ricos para com os países menores. É importante destacar que uma das características fundamentais desse tipo de integração é justamente o caráter

¹⁹ In brief, I argue that leaders of regional great powers—Designers—will create plutocratic structures as long as (1) they can find smaller Joining states that are in economic crisis and will gain immediate, easily measured economic benefits from integrating with the Designer, (2) these benefits cannot be matched by other options, and (3) the Designer’s political coalition does not oppose governance structures that formalize its dominant position relative to the other member states. (HANCOCK, 2009, p. 2)

voluntário do acordo. Segunda a autora, existem razões racionais a partir de ganhos reais que induzem os países menores a se envolverem neste tipo de processo. Além disso, os países envolvidos num processo de integração plutocrática têm sempre a opção de cancelar o acordo e, portanto, a delegação da tomada de decisão. Um império, por sua vez, retém o direito da tomada de decisão da região por tempo indeterminado, sem possibilidade de os outros Estados envolvidos cancelarem o processo.

Para explicar a ocorrência de integrações regionais baseadas na plutocracia, Hancock (2009) desenvolve sua teoria da delegação plutocrática baseada na delegação principal-agente. A integração regional acontece entre dois tipos de Estados, os *designers* e os *joiners*. *Designers* é a representação do Estado rico que terá o poder da tomada de decisão. Os *joiners* são os estados menores, em relação ao *designer*, que consideram a possibilidade de fazer parte do processo. Uma vez aceito participar da integração, os *joiners* (principal) delegam poder de tomada de decisão ao *designer* (o agente). Porém, para que os *joiners* cogitem fazer parte da integração regional, é necessário que o *designer* ofereça benefícios que os convençam. São cinco as condições ótimas necessárias para se estabelecer a plutocracia. Em primeiro lugar, é necessário que haja apenas um plutocrata, isto é, um *designer* para os *joiners* delegarem autoridade. Deve haver consenso entre os participantes da integração de quem é o *designer* para que desta forma este Estado possa governar a região a partir do poder adquirido. Abdicar da independência de tomar decisões é uma atitude que acontecerá apenas em situação de intensa crise econômica, onde a sobrevivência política é o objetivo fundamental, que pode ser mantido num contexto de integração plutocrática. Em quarto lugar, é indispensável que o *designer* seja capaz de proporcionar benefícios econômicos imediatos no momento do acordo de integração. Por fim, é fundamental que os *joiners* não desfrutem de melhores opções que possam, por exemplo, oferecer maiores benefícios econômicos, exigir menor delegação ou que tenham maior reputação que o *designer*.

Defendo que os acordos de integração são resultados de interações estratégicas envolvendo *Designers* e *Joiners*. Os *Designers* são estados ricos que criam as estruturas de governança. *Designers* visam estados comparativamente menos ricos como potenciais *Joiners*. Uma vez projetada essas estruturas, eles tentam assegurar que o acordo vai atrair os *Joiners* e ao mesmo tempo manter sua autoridade de decisão política. Enquanto a plutocracia tem muitas vantagens para o *Designer*, principalmente, a política de controle, se o acordo não pode atrair os *Joiners*, o esforço de integração

irá falhar, um resultado que o *Designer* quer evitar. (HANCOCK, 2009, p. 35)²⁰

Apesar das vantagens evidentes do modelo plutocrático de integração para os países ricos, é escasso o número de integrações regionais baseadas neste modelo de governança. A razão para isto, segundo a autora, é a necessidade de existirem as cinco condições mencionadas anteriormente. Mesmo que apenas uma não se verifique, tal já é suficiente para inviabilizar o processo. Neste caso, o processo de regionalização seria desenvolvido com base em outra estrutura de governança, o intergovernamentalismo ou a supranacionalidade.

Oficialmente a estrutura institucional do Mercosul é fundamentada nos ideais intergovernamentalistas. Esta seção do capítulo sobre o referencial teórico é importante porque apresenta ao leitor as possibilidades da estrutura de governança em uma integração regional e suas principais características. A análise do bloco econômico durante o governo do presidente Lula (2003-2010) no Brasil incorpora a necessidade de investigar a eficiência²¹ da estrutura de tomada de decisão. Este estudo será desenvolvido no capítulo 5 deste trabalho. A partir deste momento, será possível indagar se o intergovernamentalismo na integração do Cone Sul está funcionando de forma satisfatória ou não. Em caso negativo, é fundamental apresentar o custo de oportunidade em relação à supranacionalidade ou à plutocracia.

O capítulo seguinte foi dedicado a uma revisão histórica do processo de integração do Mercosul. Espera-se que desta forma seja contextualizado os principais aspectos políticos e econômicos da sua formação, bem como as principais características do período atual.

²⁰ I argue that integration accords are the result of strategic interactions involving Designers and Joiners. The Designers are wealthy states who create the governance structures. Designers target comparatively less wealthy states as prospective Joiners. As they design these structures, they try to ensure that the accord will attract the Joiner while also retaining as much policy-making authority for themselves as possible. While plutocracy has many advantages for the Designer—chiefly, policy control—if the accord cannot attract Joiners, the integration effort will fail, an outcome the Designer wants to avoid. (HANCOCK, 2009, p. 35)

²¹ Pelo que foi abordado neste capítulo, de acordo com o referencial teórico é possível identificar algumas mudanças necessárias na integração do Mercosul, tais como: aprofundamento da estrutura institucional; absorção de outros países latino-americanos; maior coordenação macroeconômica, entre outros. A estrutura de tomada de decisão será considerada eficiente quando contribuir com a consecução desses e outros avanços. Da mesma forma, quando estas mudanças forem embargadas, a tomada de decisão será considerada ineficiente.

3- BREVE HISTÓRIA DO MERCOSUL

3.1 Contexto histórico do processo de regionalização do Cone Sul até 2002

As relações políticas no Cone Sul datam da formação da Tríplice Aliança em 1864, em que Brasil, Argentina e Uruguai acordaram lutar juntos contra o Paraguai. Este decidiu iniciar o conflito armado contra Brasil e Argentina por suspeitar que ambos teriam intenção de intervir na política dos países menores da região.

O processo de regionalização propriamente dito iniciou-se no período posterior à redemocratização da Argentina, em 1983 com a vitória de Raúl Alfonsín em eleições livres, e do Brasil, em 1985 com Tancredo Neves como presidente. Este não tomaria posse, pois viria a falecer trinta e nove dias após o resultado das eleições indiretas. José Sarney, então vice-presidente, comandaria o país até 1990.

Raúl Alfonsín tinha sérios problemas políticos e econômicos para resolver no comando da Argentina. O país passou por um período de retrocesso durante os oito anos do regime militar. Do golpe militar em 1976 até a redemocratização em 1983, o país havia crescido apenas 2,3% no total. Segundo a análise de Bandeira (2010), as principais fontes do fracasso econômico argentino foram as políticas macroeconômicas adotadas pelo governo militar, entre elas, a manutenção da taxa de câmbio sobrevalorizada com a liberalização do comércio e dos fluxos de capitais. Por outro lado, fatores externos apareceram como importantes complicadores. Ao mesmo tempo da aplicação dessas políticas na Argentina, o governo dos Estados Unidos praticou altas taxas de juros e protecionismo comercial. O resultado da combinação dessas circunstâncias foi a fuga de capitais para os Estados Unidos que alcançou a cifra de US\$ 22 bilhões entre 1980 e 1982 e impediu que a Argentina retomasse uma política de crescimento.

Também a deterioração dos termos de intercâmbio, com a queda dos preços internacionais dos produtos agrícolas, especialmente dos exportados pela Argentina, assim como as políticas da CEE, de apoio à agricultura,

resultaram danosas para a Argentina. Seu *déficit* comercial com os EUA elevou-se, durante o regime militar, a mais de US\$ 2 bilhões anuais, sem que o intercâmbio com a CEE, que comprava cada vez menos, gerasse saldos suficientes para atender às necessidades mínimas do país. (BANDEIRA, 2010, p. 457)

Além disso, o governo argentino se afastou politicamente dos governos estadunidense e dos países envolvidos na CEE depois da Guerra das Malvinas contra o Reino Unido entre 2 de abril e 14 de junho de 1982.

Foi nessas circunstâncias que Raúl Alfonsín se aproximou do governo brasileiro, oitava economia do mundo naquele momento, com o objetivo de recuperar o valor exportado dos principais produtos argentinos, principalmente o trigo, e aliviar seu *déficit* comercial. Em novembro de 1985, o governo argentino manifestou a vontade de aprofundar a parceria econômica firmada com o Brasil, que resultaria nas negociações para o desenvolvimento de uma integração regional. Ainda neste mês, os dois presidentes se encontraram e conversaram a respeito do processo de integração regional. O diálogo, como aponta Bandeira, orientou-se a partir de três eixos principais, quais sejam:

1. Promover as condições, por meio de gradativa integração bilateral do Brasil e da Argentina, para a criação de um mercado comum ao qual outros países poderiam associar-se depois e, com a unificação crescente do espaço econômico da América do Sul, atingir o máximo de autossuficiência em produtos essenciais, insumos básicos e bens de capital, substituindo o dólar por moeda convênio no intercâmbio regional, diluindo assim as fortes pressões sobre o balanço de pagamentos;

2. Intensificar a cooperação para o desenvolvimento de setores capazes de gerar avanços científicos e tecnológicos fundamentais ao progresso e à autotransformação de suas economias, tais como informática, tecnologias de ponta (robótica etc.), biotecnologia, energia nuclear etc., a fim de evitar que, no sistema produtivo mundial, o Brasil e a Argentina fossem marginalizados da revolução científica, permanecendo como produtores de matérias-primas e de manufaturas simples, de baixo coeficiente técnico.

3. Aumentar o poder político e a capacidade de negociação dos dois países, institucionalizando o sistema de consulta bilateral, que praticamente já funcionava, porquanto nem o Brasil nem a Argentina, àquela época, tomavam qualquer posição importante, sequer em termos de política mundial, sem que Sarney e Alfonsín mantivessem conversações por telefone. (BANDEIRA, 2010, p. 458)

Em julho de 1986, os dois presidentes firmaram a Ata para a Integração Brasil-Argentina com doze protocolos, que se referiam principalmente ao intercâmbio mútuo de bens de capital, sem que excedesse 20% de componentes importados; à manutenção da demanda brasileira por trigo argentino; à facilitação do abastecimento alimentar; e à expansão do comércio em geral. O objetivo da integração seria a obtenção de maior autonomia e independência no cenário internacional.

O esforço no sentido da integração entre Brasil e Argentina consolidou-se em novembro de 1988 com o ambicioso Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em que além de visar à construção de um espaço econômico comum, onde pessoas, bens e serviços poderiam transitar entre os países sem barreiras de nenhuma espécie, também constava como objetivo harmonizar e coordenar as políticas econômicas e industriais²². Oliveira resume o processo da forma que segue:

No processo de integração, a Declaração de Iguazu representa um significativo marco histórico, originando a assinatura de vários instrumentos. Em 29 de julho de 1986, é firmada a Ata para Integração Brasileiro-Argentina, a qual institui o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), de caráter flexível, equilibrado, estabelecendo o princípio da simetria e prevendo tratamentos preferenciais frente a terceiros mercados, adotando a estratégia de integração gradativa por setores industriais, cuja evolução dinâmica formava o próprio corpo do processo integracionista. O PICE constitui a marca de consolidação formal e material do processo. Sua evolução veio consubstanciar-se no Tratado de Integração Brasil-Argentina de 1988. Na primeira fase do PICE foram firmados doze protocolos escritos de um total de vinte e dois. Dos doze protocolos iniciais, dez objetivavam trocas de notas comerciais, um previa a cooperação para fabricar porta-aviões e outro estabelecia o sistema de informações imediatas e assistência recíproca em caso de acidentes nucleares e emergências radiológicas. (OLIVEIRA, 1998, p. 14-15)

²² Como reza o artigo 4 do tratado: “A harmonização das políticas aduaneiras de comércio interno e externo, agrícola, industrial, de transportes e comunicações, científica e tecnológica e outras que os Estados-Parte acordarem, assim como a coordenação das políticas em matéria monetária, fiscal, cambial e de capitais serão realizadas, gradualmente, através de Acordos específicos, que, nos casos correspondentes, deverão ser aprovados pelo Poder Legislativo da República Federativa do Brasil e pelo Poder Legislativo da República Argentina”.

Ao contrário da Argentina, que tinha sérios problemas políticos e econômicos para resolver a partir do desenvolvimento das relações com o Brasil, este se encontrava em situação um pouco menos instável, já que dispunha de um potencial econômico mais significativo. Nesse contexto, o envolvimento do Brasil na regionalização com a Argentina visava fundamentalmente objetivos políticos, embora a parceria oferecesse claros e imediatos ganhos econômicos com o comércio. Em outras palavras, a integração no Cone Sul se apresentava como um investimento sem riscos. A integração pensada inicialmente a partir dos dois países sempre visou à incorporação gradativa dos demais da região, principalmente os integrantes da Comunidade Andina de Nações (CAN). O objetivo político brasileiro, portanto, seria o de obter uma posição de liderança na região.

Em 1990 o contexto internacional mudaria significativamente o caráter da relação bilateral Brasil-Argentina. O regime comunista do Leste Europeu entrou em colapso em fins de 1989, representado pela queda do muro de Berlim, e finalmente findou-se em 1991 com o desaparecimento do regime comunista na região da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Em segundo lugar, houve mudança na presidência da Argentina e do Brasil. Carlos Saúl Menem assumiu o comando da Argentina na segunda metade de 1989. No Brasil, Fernando Collor de Mello tomara posse do cargo de presidente da república no início de 1990.

Em fins da década de 1980, os Estados Unidos apresentavam *déficit* comercial em níveis alarmantes, enquanto Japão e Alemanha apresentavam saldos positivos. A situação do primeiro país agravou-se com a deterioração econômica sofrida pelos países latino-americanos durante a década de 1980 em regime militar, que diminuiu a capacidade de importação. O fluxo de capital para os Estados Unidos foi reduzido devido à atrasos de pagamento da dívida externa ou mesmo da sua suspensão completa como foi o caso do México em 1982. A solução lógica do problema da balança comercial estadunidense era a obtenção de crescentes *superávits* comerciais. Para tanto, este governo forçou politicamente a liberalização do comércio exterior e em 1990 propôs a formação de uma zona de livre comércio com os países latino-americanos através da Iniciativa para as Américas (*The Enterprise of the Americas Initiative*). No mesmo ano, economistas estadunidenses realizaram uma conferência em Washington (1990) para indicar medidas para a superação da crise latino-americana. O resultado foi um documento com dez propostas de reforma econômica que ficou conhecido como o Consenso de Washington. O conteúdo das políticas era de caráter

econômico ortodoxo (*mainstream economics*) e visava à estabilização monetária, o equilíbrio das contas públicas e o funcionamento da economia com base nas leis de mercado.

Uma síntese de propostas de políticas para o desenvolvimento da periferia e da América Latina, em particular, foi coligida por Williamson (2004) e caracterizada como o Consenso de Washington. Essa estratégia de desenvolvimento de inspiração liberal constituiu-se na verdade das concepções das instituições multilaterais, como FMI e BIRD e dos órgãos do governo americano afeitos ao assunto. As recomendações seguiam a orientação geral da liberalização com ampliação do papel do mercado e da concorrência e do encolhimento do papel do Estado. Seus dez pontos eram: disciplina fiscal, reordenamento das prioridades da despesa pública, reforma tributária, liberalização das taxas de juros, taxa de câmbio competitiva, abertura comercial, liberalização do IDE [Investimento Direto Estrangeiro] (inward), privatização, desregulação, garantias do direito de propriedade. (CARNEIRO, 2012, p. 765-766)

Os presidentes Carlos Menem e Fernando Collor, sob a influência do discurso dos Estados Unidos, trataram de incorporar o viés liberal das medidas sugeridas pelo Consenso de Washington. A partir de um posicionamento economicamente ortodoxo dos presidentes argentino e brasileiro, o caráter da relação internacional entre os dois países sofreria alteração significativa. Uma vez que a busca da liberalização comercial em escala continental era o objetivo perseguido, a regionalização do Cone Sul supostamente teria perdido sentido. Porém, é bem sabido que o Mercosul foi criado em 1991.

De fato, baseado nas premissas teóricas do realismo periférico²³, Carlos Menem tentou promover o alinhamento da política exterior argentina aos interesses do governo dos Estados Unidos, ao perceber que não tinha condição econômica e políticas para desempenhar um papel hegemônico na América do Sul. Tratava-se de uma tentativa de repetir o contexto histórico do período do imperialismo da Grã-Bretanha, no século XIX, onde a Argentina prosperou em caráter de *key-country* dos ingleses. O esforço do presidente Menem não renderia frutos em função da pouca importância econômica que a Argentina representava para

²³ Tipo ideal de política exterior baseada no reconhecimento da impossibilidade do país lutar pelo poder mundial sem um extremo custo para seu povo. Consiste, portanto, em reduzir ao mínimo as confrontações da política exterior com os países centrais. Na prática, assume um caráter de alinhamento automático aos interesses de um determinado país central. (BANDEIRA, 2010)

os EUA. Desgastada politicamente com o governo estadunidense, Menem compreendeu que a inserção internacional argentina só lograria êxito baseada numa associação com o Brasil.

Com base no interesse mútuo de liberalização comercial, Menem e Collor prosseguiram com o processo de integração no Cone Sul com características diferentes do idealizado por Alfonsín e Sarney. O foco agora seria no livre mercado e na melhoria da competitividade das empresas da região (de capital local ou estrangeiro) em contrapartida do objetivo industrializante e do fortalecimento das bases econômicas sub-regionais preconizadas pelos presidentes anteriores. Em março de 1991, portanto, o Mercosul foi criado baseado no ideal da liberalização comercial, com caráter livre-cambista, e com a adesão do Uruguai e do Paraguai.

A tradicional posição brasileira buscando ter um papel relevante no mundo, não essencialmente diferente da posição argentina e do governo Menem, reflete-se no objetivo permanente de buscar um papel destacado para o Brasil. Lafer fala da necessidade do Brasil ter uma participação mais ativa na cena internacional. [...] Parece ter-se diluído o impulso inicial pelo desenvolvimento em comum, mas subsiste a busca de possíveis vantagens econômicas proporcionadas pelo adensamento do intercâmbio e outras. Na perspectiva brasileira, visto retrospectivamente, o Mercosul surge de forma claramente ambígua, o que não é essencialmente diferente na parte argentina. Colocado no topo das prioridades internacionais, no caso brasileiro, onde a força do universalismo permanece, ele é apresentado como instrumento muito importante, mas sempre instrumento. Não haveria uma clara especificidade da integração, não seria um fim em si mesmo. (VIGEVANI et al, 2008, p. 9)

Por intermédio do bloco recém-criado, o governo brasileiro tratou de avançar o processo de regionalização na América do Sul por meio de acordos de liberalização comercial. Em 1993, através de um projeto formulado pelo Itamaraty²⁴, foi iniciada às negociações para a criação da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA). O processo iniciaria com acordos de livre comércio entre o Mercosul, Chile e Bolívia, que aos poucos deveria se expandir por todos os membros da CAN e em dez anos envolver todos os países do continente. A proposta da criação da ALCSA constituía estratégia fundamental para

²⁴ Órgão do poder executivo brasileiro, oficialmente denominado de Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), responsável por auxiliar o Presidente da República nas relações brasileiras com outros países e organizações internacionais.

umentar o poder de barganha dos países da região para negociar a eliminação das restrições não tarifárias dos produtos agrícolas sul-americanos no mercado dos Estados Unidos.

Queremos sublinhar que após uma fase, de 1985 em diante, em que as relações com a Argentina ganharam proeminência efetiva para a estratégia internacional do Brasil, mantendo seu grande significado na década de 90, parecem agora serem temperadas pela forte preocupação universalista de novo tipo. Uma manifestação significativa dessa evolução surge no governo Itamar Franco: a iniciativa de articular um novo projeto de integração sul-americana. Apresentada como não antagônica ao Cone Sul, ao contrário, como complementar, a proposta de criação da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) indica haver espaço para o surgimento de iniciativas que terão curso nos anos sucessivos, até os dias de hoje. (VIGEVANI et al, 2008, p. 9)

No início do ano de 1993, a CEE se transformou em União Europeia através da assinatura do Tratado de Maastricht em fevereiro de 1992. Nas Américas, a política de liberalização comercial que os Estados Unidos começaram com o Canadá em 1989²⁵ obteve adesão do México em 1992 e finalmente foi oficializada em meados de 1993 quando o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA²⁶) foi aprovado pelo senado estadunidense. A movimentação internacional em torno dos blocos regionais, de dimensões que o Mercosul jamais alcançaria, impactou na vontade dos governantes sul-americanos – inclusive na opinião pública argentina – no sentido de averiguar a possibilidade de integração com os Estados Unidos, caracterizado como um instrumento da modernidade.

Temendo a possibilidade de se concretizar o projeto da ALCSA, o presidente dos Estados Unidos Bill Clinton (1993-2001) convocou os presidentes sul-americanos para uma reunião de cúpula em Miami, em dezembro de 1994, com a finalidade de propor a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). O projeto estadunidense consistia em uma zona de livre comércio em que mercadorias e fatores de produção circulassem sem barreiras, com a exceção da força de trabalho. De fato, os chefes dos governos sul-americanos incorporaram o caráter liberal nas políticas econômicas adotadas. Em outras palavras, as

²⁵A relação de liberalização comercial entre Estados Unidos e Canadá foi oficializada em 1989 com a assinatura do Tratado de Livre Comércio Canadá-Estados Unidos (em inglês, *Canada-United States Free Trade Agreement*).

²⁶O NAFTA entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 1994.

medidas sugeridas no Consenso de Washington estavam sendo aplicadas. Porém, apesar de se sentirem atraídos pela proposta de Clinton, apenas o Chile se associou ao projeto em 2000.

Os países sul-americanos entenderam que a adesão à Alca não garantiria amplo acesso ao mercado consumidor dos Estados Unidos. Este teria o direito de impor restrições não tarifárias com base, por exemplo, no *social dumping* presente nos países subdesenvolvidos, onde o nível dos salários é muito inferior ao dos países ricos da América do Norte. Além disso, no caso da Argentina, era bem sabido que sua produção não era complementar à dos Estados Unidos. Pelo contrário, os estadunidenses produziam as principais *commodities* da pauta de exportação dos argentinos, como o trigo, a carne e a soja. No caso brasileiro, provavelmente haveria indisposição do governo mexicano em aceitar a adesão brasileira, já que o primeiro também produzia alguns dos principais produtos de exportação do México, como suco de laranja e têxteis, e, portanto, representaria uma fonte de concorrência não desejável.

Em dezembro de 1994, os presidentes dos países envolvidos na integração do Mercosul se reuniram na cidade de Ouro Preto. A conclusão da reunião foi a assinatura de um protocolo, denominado Protocolo de Ouro Preto, que deu personalidade jurídica internacional ao bloco e manteve a estrutura institucional intergovernamental, constituída por seis órgãos: Conselho do Mercado Comum (CMC); Grupo Mercado Comum (GMC); Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); e Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). As discussões internas, principalmente na Argentina, defendiam a criação de instituições supranacionais na reunião de Ouro Preto. Acreditava-se que dessa forma os países menores (Paraguai, Uruguai e neste caso inclusive a própria Argentina) teriam melhores condições de influenciar nas decisões internas do bloco. Por outro lado, as assimetrias entre o Brasil e os outros três países do Mercosul eram significativas. Em 1994, 79% da população do bloco eram compostas por brasileiros. O território brasileiro representa 72% da área do Cone Sul, que tem cerca de 11,8 milhões de km². Os valores do comércio brasileiro com o Mercosul atingia US\$ 80 bilhões em 1994 isto é, 64% do comércio interno do bloco. Nesse contexto, do ponto de vista brasileiro, era inviável subordinar a capacidade de adotar políticas econômicas a uma entidade supranacional.

Apesar da manutenção da estrutura institucional intergovernamental, consolidou-se a interdependência econômica entre os países do Cone Sul após a formação do bloco regional. Bandeira ilustra a situação da forma que segue:

Apesar de que a união aduaneira ainda fosse imperfeita, o Mercosul, entretanto, apresentou em pouco tempo extraordinário resultado, uma vez que o comércio intrazona, que correspondia a 8,5% do comércio total dos países membros em 1990, subiu para 18,45% do total, crescendo a uma taxa média de 28% ao ano. [...] Argentina, logo na primeira fase, duplicou as exportações para o Brasil, que se transformou em seu principal cliente, superando os Estados Unidos, e passou a acumular saldos favoráveis. [...] O mesmo ocorreu com o Paraguai e o Uruguai, cujas exportações para o Brasil, no mesmo período, elevaram-se de US\$ 197 milhões, em 1994, para US\$ 388 milhões, em 1995, e de US\$ 295 milhões para US\$ 547 milhões, respectivamente. (BANDEIRA, 2010, p. 496-497)

O autor conclui a questão da interdependência no Mercosul da forma a seguir:

O processo de integração sub-regional entreteceu, entretanto, ampla e complexa malha de interesses, na medida em que a Argentina já destinava 1/3 de suas exportações ao Brasil, que se tornou igualmente o principal mercado do Uruguai, recebendo cerca de 31% de suas exportações (conforme os dados do primeiro bimestre de 1995), contra 14% da Argentina. Também a economia do Paraguai, da mesma forma que a da Argentina e a do Uruguai, passou a depender, em larga medida, do Brasil, que já absorvia 28% de suas exportações, bem como do Mercosul, responsável, em 1993, por 38% do total (importações + exportações) do seu comércio exterior. (BANDEIRA, 2010, p. 498)

Não obstante a interdependência entre a Argentina e os membros do Mercosul, o período dos anos 1990 foi marcado por crises políticas no âmbito do bloco, onde fundamentalmente a Argentina unilateralmente tentou se aproximar dos Estados Unidos, ignorou os interesses do bloco e desestabilizou a relação com o Brasil. Em 1994 o presidente argentino Carlos Menem e o seu ministro das Finanças, Domingo Cavallo, voltaram a especular o alinhamento do país aos interesses dos Estados Unidos a partir da possibilidade de adesão ao NAFTA, baseados nos princípios do realismo periférico. Além disso, no mesmo

ano, o governo argentino respaldou a intervenção dos Estados Unidos no Haiti, divergindo do posicionamento do Brasil, assim como se apôs à candidatura brasileira a membro permanente do Conselho de Segurança da ONU (Organizações das Nações Unidas), o que refletiu uma clara crise política nas relações entre os dois governos.

Não obstante o governo brasileiro lidar com a situação de forma a evitar o aprofundamento do problema (entendendo que apesar do posicionamento argentino, o fundamental era manter a coesão do bloco econômico), em 1996, numa nova tentativa de alinhamento com os Estados Unidos, o presidente argentino, Carlos Menem, negociou a possibilidade de se tornar membro permanente da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte).

Apesar de a conduta política da Argentina contribuir com os interesses dos Estados Unidos, que por sua vez é oposto aos do Mercosul, o bloco regional continuou avançando no processo de integração na América do Sul. Seu desenvolvimento era considerado nocivo aos interesses estadunidenses, pois contribuiria com o aumento de poder de barganha dos países da região nas negociações da Alca. Não obstante, em 1996, o bloco do Cone Sul firmou acordos de livre comércio com Chile e Bolívia, além de avançar nas negociações de mesmo caráter com os integrantes da CAN. Finalmente, em abril de 1998 foi assinado um acordo-quadro entre os integrantes do Mercosul e da CAN, que previa a criação de uma zona de livre comércio a partir do ano de 2000.

A partir do ano de 1998 a Argentina apresentou os primeiros sinais da sua crise econômica que a literatura da área considera o início no ano de 1999. Como consequência tardia da crise do peso mexicano iniciada em 1994 e reforçada pela crise financeira do Leste Asiático (1997), são observadas fugas de capitais em volume significativo da Argentina no ano de 1998, seguidas de colapso no sistema bancário nacional. Além disso, o processo é intensificado com a declaração da moratória na Rússia ainda em 1998. Em 1999 a crise atingiu o Brasil que, sem comunicar e negociar a decisão com os integrantes do Mercosul, desvalorizou o real, quebrando sua paridade com o dólar. Estabeleceu assim o regime de câmbio flutuante. A conformação do contexto internacional do período conduziu a Argentina a uma das maiores crises da sua história. O Brasil, que se tornou o principal parceiro comercial argentino, foi o maior responsável pela profundidade da crise no país vizinho. Primeiro porque não mais teve como manter o volume de importações com o real

desvalorizado e, segundo, porque a desvalorização do real tornou a produção brasileira mais competitiva para concorrer com a produção argentina destinada a terceiros.

A conduta brasileira gerou uma crise de confiança no âmbito do bloco regional, que paralisou importantes negociações no Mercosul, como a liberalização do comércio automotivo e açucareiro (VIGEVANI et al, 2002). Como consequência da crise econômica e política da região, o governo argentino foi obrigado a desrespeitar o compromisso com o Mercosul adotando políticas protecionistas contra os produtos brasileiros e aumentando as tarifas cobradas (em relação às estabelecidas pela tarifa externa comum) a terceiros. Diante do evidente dismantelo do processo de integração regional do Cone Sul, os integrantes criaram em junho de 1999 o Grupo de Trabalho sobre Coordenação de Políticas Macroeconômicas com o objetivo de restabelecer o comércio intra-Mercosul a partir de medidas internacionais coordenadas.

Dando prosseguimento à tentativa argentina de estabelecer relações mais íntimas com os Estados Unidos, não obstante a obtenção do *status* de aliado extra-OTAN (denominado *major non-NATO ally*) em 1997 e respaldado pela conduta unilateral adotada pelo governo brasileiro em relação à desvalorização do real, em julho de 1999, Carlos Menem solicitou ao presidente estadunidense sua incorporação como membro permanente da OTAN. Em função do conflito político entre o desenvolvimento do Mercosul e a conformação da Alca, a vinculação da Argentina na OTAN se apresentava como contraditória em relação aos objetivos políticos do Brasil, e da região, e portanto, inaceitável. Devido às fortes declarações por parte do Itamaraty, os chanceleres argentinos (Guido Di Tella e Luiz Felipe Lampreia) encerram as negociações com o país do norte.

Em fins do século XX a situação dos países do Cone Sul estava crítica. Todos estavam apresentando altos índices de desemprego, baixo crescimento econômico, queda das exportações, entre outros, em função dos choques externos já mencionados e principalmente das reformas econômicas realizadas ao longo dos anos 1990, com bases no Consenso de Washington. A política de contenção da inflação baseada no controle rigoroso das contas públicas, abertura indiscriminada do comércio internacional e privatizações das empresas estatais obteve certo êxito, porém, deteriorou a capacidade de manobra da política econômica dos governos da região. Como consequência da insatisfação popular, o presidente da Argentina Carlos Menem não conseguiu manter o seu partido no comando do país. O

candidato do Partido Justicialista perdeu as eleições de 1999 para Fernando de la Rúa, da coligação UCR-FREPASO (União Cívica Radical – Frente País Solidário).

O Paraguai estava estagnado praticamente desde a primeira metade da década de (19)80, com queda do PIB em 0,6%, em 1998, e 0,1%, em 1999. Os problemas sociais alcançaram dimensões extremas com a falta de emprego, a partir da ausência de crescimento econômico, e deterioração da distribuição de renda. O país se encontrava na iminência de um golpe político devido ao frágil regime democrático local. Em 1999 paralisou-se devido à intensa comoção popular depois do assassinato do vice-presidente (Luís Carlos Argaña). A responsabilidade do crime foi creditada ao presidente Raúl Cubas, motivado pela oposição à liberação de Lino Oviedo²⁷, feita por seu vice. No sentido de manter o regime democrático paraguaio, os presidentes do Brasil e da Argentina intervieram ameaçando isolamento econômico e político do país, inclusive com exclusão do Mercosul, caso houvesse golpe de Estado. A intervenção surtiu efeito e em março de 1999 Raúl Cubas renunciou à presidência.

Hugo Chávez, que venceu as eleições democráticas na Venezuela em 1998, assumiu a presidência do país em 1999 e protagonizou uma mudança fundamental no cenário internacional regional da América do Sul. O presidente venezuelano adotou uma política externa caracterizada como antiamericana, ao reforçar as relações com países conhecidos como inimigos dos Estados Unidos (Cuba, Iraque e Líbia) e, ao mesmo tempo colocou a integração com o Mercosul como uma das prioridades da sua política externa. Dessa forma, a Venezuela se tornaria mais um obstáculo a conformação da Alca.

A crise econômica que atingiu fortemente os países da América do Sul, principalmente depois da desvalorização do real em 1999, deixou o Mercosul enfraquecido e fomentou-se discussões internas, no Brasil, a respeito dos processos de integração regional em que o país estava inserido. O empresariado brasileiro estava claramente preocupado com a possibilidade de o Brasil aderir à Alca. Os chefes das principais empresas do país dedicadas ao mercado interno, ou à exportação para os países envolvidos no Mercosul, sabiam que não estavam preparados para fazer frente à forte concorrência que seriam submetidos caso houvesse nova redução tarifária aos produtos estadunidenses. Fernando Henrique Cardoso (FHC), então presidente do Brasil (1995-2002), publicou um artigo em agosto de 2000, no sentido de

²⁷ Lino Oviedo foi general do exército do Paraguai, condenado a 10 anos de prisão por chefiar a rebelião militar em 1996. Não podendo concorrer às eleições para presidente em 1998, Raúl Cubas o substituiu no Partido Colorado com o *slogan* “Cubas no governo e Oviedo no poder”.

acalmar os empresários e reforçar seu compromisso com a integração da América do Sul através da expansão do Mercosul.

É fundamental destacar o objetivo estratégico da política externa conduzida por FHC no comando do Brasil. É bem sabido que a política de abertura comercial no país, em congruência com o processo de globalização que ganhou força nos anos 1990 após a queda do regime comunista, começou com o presidente Fernando Collor, porém, consolidou-se durante o governo FHC. Para tanto, as políticas econômicas aplicadas no período seguiu o receituário formulado no Consenso de Washington. O viés político-econômico do governo era claramente liberal, o que explica o fato do governo não ter descartado em absoluto a proposta da Alca. Porém, a resistência a este projeto observada durante o governo FHC reflete a lucidez com que o objeto era discutido. A proposta, tal como apresentada pelos Estados Unidos, aparecia como um processo de abertura praticamente unilateral por parte dos países sul-americanos. Uma vez que a Alca estivesse estabelecida, os Estados Unidos seriam capazes de exportar toda a variedade da sua produção sem observar embargo de nenhuma natureza na América do Sul. Os países sul-americanos, por sua vez, encontrariam barreiras não tarifárias para suas exportações primárias.

E com toda a razão Fernando Henrique Cardoso salientou, ao convidar os chefes de governo da região para o encontro em Brasília, que, “nós, da América do Sul, não temos por que aceitar as assimetrias que distorcem a economia globalizada”, mas “o interesse comum de lutar contra as barreiras protecionistas que restringem o acesso de nossos produtos aos mercados dos países desenvolvidos”, e “em uma arquitetura financeira internacional estável e justa, que favoreça o investimento produtivo e evite ou minimize a ocorrência de crises”. A fim de alcançar tais objetivos à unidade da América do Sul tornava-se necessário fortalecer o poder de barganha não só do Brasil, mas, sobretudo, dos demais países da região, com ainda menor peso econômico e político, nas negociações para o estabelecimento da Alca. (BANDEIRA, 2010, p. 567)

Outro fator foi responsável por desestabilizar as relações no Mercosul em 2000, além da crise que atingia a região. Neste ano, estava praticamente tudo certo para o Chile deixar seu *status* de associado e incorporar-se no Mercosul como membro pleno. Porém, o presidente socialista (Ricardo Lagos) chileno recém-empossado assinou um acordo de livre comércio com os Estados Unidos ao visitá-lo em novembro de 2000, semanas antes da

reunião marcada com o Mercosul para a mudança da sua situação no bloco. A intenção do presidente chileno era assumir os dois compromissos simultaneamente, de parceiro privilegiado dos Estados Unidos e membro pleno do Mercosul. Porém, o governo brasileiro cancelou as negociações com o Chile deixando claro que a associação aos Estados Unidos era incompatível com a integração do Cone Sul.

O acontecido animou os uruguaios e argentinos com a possibilidade real de se associarem ao NAFTA. Para respaldar a preferência nas relações com os Estados Unidos em relação ao Mercosul, o ministro argentino da Economia, Domingo Cavallo, fez uma declaração com duras críticas ao bloco do Cone Sul, julgando-o responsável pela crise argentina e, que, portanto, a associação ao NAFTA seria a política certa para a superação da crise. Porém, apesar do ministro ter razão em relação ao papel que a desvalorização do real teve na economia argentina, o argumento era claramente incoerente já que este país foi o maior beneficiado com a formação do Mercosul, onde obtinha *superávits* comerciais com todos os seus membros. Com os Estados Unidos, por outro lado, o *déficit* comercial se acumulava ao longo dos anos e, portanto, era evidente de que a assinatura de um acordo de livre comércio com este país causaria o aprofundamento deste contexto.

Em 2001, após uma visita de FHC aos Estados Unidos, na qual o presidente brasileiro reforçou sua oposição ao adiamento da Alca para 2003, Hugo Chávez fez uma visita ao Brasil na qual anunciou a decisão venezuelana de solicitar adesão ao Mercosul e aprovar o mais rápido possível o acordo de livre comércio Mercosul-CAN. Por outro lado, a crise da argentina viria a alcançar seu mais alto nível em fins deste mesmo ano, após ter seu pedido de financiamento negado pelo FMI. O fim do ano de 2001 foi dramático. Adolfo Rodríguez Saá, governador da província de San Luís, foi nomeado presidente em 23 de dezembro, suspendeu imediatamente o pagamento da dívida externa e renunciou em 30 de dezembro deste mesmo ano. Em menos de quinze dias, a Argentina teve cinco presidentes da república. A deterioração dos países da região diminuiu a possibilidade da realização da Alca, já que esta proposta representava o caráter das políticas adotadas nos anos 1990 consideradas como causas da crise econômica da região.

A história das relações internacionais nas Américas na década de 1990 e início dos anos 2000 tem uma das suas principais facetas o conflito entre a proposta dos Estados Unidos, de ampliar o NAFTA, denominada mais tarde como o projeto Alca, e o projeto chefiado pelo

Brasil de integrar a América do Sul, a partir do Mercosul, para ganhar maior poder de barganha nas negociações da proposta estadunidense. De fato, a região da América Latina tinha importância fundamental para os Estados Unidos, pois aparecia como a oportunidade de fazer frente aos sucessivos *déficits* comerciais que o país apresentava nas trocas com a Ásia.

3.2- Contexto político-econômico internacional e a integração do Mercosul no primeiro governo Lula (2003-2006)

De forma sucinta, é possível afirmar que o período do primeiro governo Lula, que compreende os anos de 2003 a 2006, foi de relativa prosperidade no âmbito internacional. A prosperidade aqui mencionada se refere à manutenção do nível da inflação no âmbito global, assim como da taxa de crescimento econômico mundial, tanto em países desenvolvidos, como Estados Unidos, Japão e os países da Zona do Euro, estes últimos com menor intensidade, quanto aos países emergentes, com destaque para a China durante todo o período.

No ano de 2003 observaram-se duas realidades distintas, compreendendo praticamente a cada metade do ano. Do ponto de vista dos agentes econômicos, população civil, empresas, governos, entre outros, o primeiro semestre foi caracterizado por um ambiente de incerteza em função do desdobramento da Guerra do Iraque, que elevou o preço do petróleo e desestimulou o investimento produtivo com impacto na economia de forma geral. Além disso, a epidemia da *Severe Acute Respiratory Syndrome* (SARS), que consiste em um incomum tipo de pneumonia, detectada em vários países do globo e no leste asiático, em especial, também causou impacto negativo na atividade econômica dos países atingidos. Esses tipos de choques externos tendem a atingir com mais intensidade o setor de serviços, em particular, o turismo. No caso do ano de 2003, esses dois fenômenos tiveram maior impacto nos meses de abril e maio.

A partir do segundo semestre de 2003, o quadro de incerteza deu sinais de mudança. Os primeiros países a apresentarem esse contexto foram os Estados Unidos e o Japão. No caso estadunidense, a própria guerra que no primeiro momento causou retração da atividade econômica, no segundo momento atuou no sentido de estimular a economia através da expansão acentuada dos gastos militares. Em seguida, tanto a China como os países da UE

voltaram a crescer com implicações favoráveis à recuperação do crescimento econômico em escala global. No último trimestre do ano, o cenário internacional estava praticamente recuperado, o nível do preço do petróleo voltou a cair, com consequências positivas nas taxas de inflação e na recuperação dos mercados financeiros.

Este ano representou um momento de expectativa de crescimento econômico para o Brasil e superação da crise vivida pela Argentina. Esse contexto se mostrou muito propício ao retorno das negociações entre os dois países com a finalidade do aprofundamento do bloco econômico. O governo brasileiro apresentou a agenda Objetivo 2006, que visava a consolidação do Mercosul. Por sua vez, o governo argentino sustentou a criação do Instituto de Cooperação Monetária do Mercosul, que visava melhorar a coordenação macroeconômica dos países membros. Os acordos firmados pelo Mercosul no ano de 2003 que vale ser ressaltado foi com o Peru, no âmbito da Aladi (Associação Latino Americana de Integração), e com a CAN (Colômbia, Venezuela e Equador), no sentido de dar continuidade às negociações do acordo de liberalização comercial. Ainda sobre as negociações comerciais no âmbito do Mercosul, é importante destacar a iniciativa de negociação com a Índia, a partir da aprovação do Acordo Quadro Mercosul-Índia. No caso das negociações entre a União Europeia e o Mercosul, observou-se certa estagnação em função da sua dependência do processo negociador da Organização Mundial do Comércio (OMC), que ficou paralisado com o impasse em Cancun.

O ano de 2004 foi o ano da consolidação do crescimento. Segundo dados do FMI a variação do PIB (Produto Interno Bruto) global passou de 3,9% em 2003 para 5,1% em 2004, influenciado principalmente pelos Estados Unidos, países da União Europeia e a China. No entanto, a elevação da taxa de juros dos Estados Unidos contribuiu com a redução do fluxo de capitais privados para os países em desenvolvimento, que logo se reverteu devido aos seguintes fatores: (1) adoção de políticas de caráter gradualista nos Estados Unidos e acomodatória na União Europeia e no Japão; (2) redução das vulnerabilidades das economias emergentes às condições financeiras internacionais; (3) oportunidades de investimento em função do crescimento dos países emergentes; (4) elevação dos preços internacionais das *commodities*; (5) expectativas de ganhos financeiros a partir de políticas cambiais. Por essas e outra razões mais marginais, ao longo de 2004 foi restabelecido o fluxo internacional de capitais para os países emergentes.

As negociações no âmbito do Mercosul ficaram praticamente estagnadas em função basicamente das divergências entre Brasil e Argentina. Este último adotou medidas de salvaguardas em relação às mercadorias brasileiras e evidenciou a indisposição de cumprir o acordo de liberalização do comércio de automóveis em 2006. No início do segundo semestre do ano, o governo argentino atuou no sentido de dificultar a importação da chamada linha branca (fogões, geladeiras, máquinas de lavar roupa) e de calçados de origem brasileira, além de cobrar sobretaxas à produtos oriundos da Zona Franca de Manaus. Porém, ainda que as negociações comerciais entre os países do Mercosul estivessem paralisadas, verificaram-se avanços do ponto de vista institucional da TEC. A decisão CMC 54/2004 visa a eliminação da dupla cobrança da TEC, que figurava como uma das imperfeições da união aduaneira plena. Em outubro, outra medida importante foi tomada, foi assinado o acordo de livre comércio entre o Mercosul e os países andinos que ainda não figuravam como associados ao bloco (Venezuela, Colômbia, Equador e Peru).

O ano de 2005 se apresentou com certa propensão à instabilidade devido à alguns acontecimentos internacionais. Em 29 de agosto o furacão Katrina matou cerca de mil pessoas ao longo do sul dos Estados Unidos e rompeu diques em Nova Orleans, que ficou com 80% da sua superfície inundada. Em 8 de outubro, um terremoto de 7,6 graus na escala Richter atingiu a região da Caxemira, matou cerca de 80 mil pessoas e deixou cerca de 3,5 milhões de pessoas desabrigadas. O preço do petróleo voltou a subir neste ano, especialmente devido às mudanças de políticas no Oriente Médio e a manutenção da Guerra do Iraque.

A despeito desses acontecimentos, verificou-se a manutenção do crescimento da economia mundial, potencializado finalmente com a recuperação continuada do mercado de trabalho, que tinha acumulado altas taxas de desemprego nos anos de 2003 e 2004. Os dois grandes protagonistas da prosperidade internacional foram, mais uma vez, os Estados Unidos e a China, ainda que as economias dos países da União Europeia e do Japão também tenham crescido no período. Este último superou problemas em seu sistema financeiro e avançou no sentido de eliminar a deflação.

No que se refere à atuação do governo brasileiro nas negociações externas, observou-se intensa atuação brasileira na Reunião Ministerial da OMC, em Hong Kong, sem obter muito sucesso em função da postergação para 2006 dos assuntos mais importantes para o Brasil. Por esta mesma razão, as negociações no âmbito do Mercosul com a Alca e a União Europeia também foram muito limitadas. Por causa da paralisação das negociações

multilaterais, foram privilegiadas as relações bilaterais Sul-Sul que resultaram na assinatura de vários acordos, sendo o Acordo-Quadro de Cooperação Econômica entre países do Mercosul e do Conselho de Cooperação do Golfo, o mais expressivo. No âmbito do Mercosul, a decisão de adesão da Venezuela ao bloco foi a mais significativa, ainda que estivesse pendente uma séria de negociações para sua concretização de forma plena.

Em 2005 foi aprovado pela Decisão do CMC o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), a partir da iniciativa do Paraguai, que só foi promulgado no final de 2006 pelo Decreto 5.969. Foi estipulado o recurso do fundo no valor de US\$100 milhões arrecadados a partir da contribuição dos membros na seguinte proporção: Brasil, 70%; Argentina, 27%; Uruguai, 2%; Paraguai, 1%. Até o momento ficou acertado que o Paraguai terá prioridade ao uso do recurso em até 48% durante os primeiros quatro anos do fundo.

O ano de 2006 foi um ano de consolidação do ritmo de crescimento da economia global, da recuperação do mercado de trabalho e da manutenção do controle da inflação. Neste ano, além dos países desenvolvidos, destaca-se o crescimento econômico observado na Índia, que atingiu variação do PIB de mais de 9,0%, segundo o Banco Mundial. Outro acontecimento fundamental neste ano foi a retração no mercado imobiliário dos Estados Unidos, que, apesar do bom desempenho, contribuiu negativamente para sua economia. A retração do mercado imobiliário seria um indicativo da grande crise que se desencadearia no final de 2008.

Assim como nos anos anteriores, as negociações externas no âmbito da OMC evoluíram pouco. Foi fixado o prazo-limite para a retomada das negociações da Rodada de Doha para março de 2007. Por consequência, as negociações Mercosul-Alca e Mercosul-União Europeia se estagnaram, pois dependiam dos avanços no âmbito da OMC.

Com relação aos aspectos internos do Mercosul, o Brasil assumiu a presidência *pro-tempore* do bloco na segunda metade do ano e teve como desafio resolver os vários problemas delicados que a integração enfrentava para tornar possível o real aprofundamento da integração. Neste momento, os principais impasses do Mercosul eram: (1) disputa entre Argentina e Uruguai, relacionada à instalação de fábrica uruguaia de papel e celulose; (2) a desnacionalização de refinarias da Petrobrás na Bolívia, assim como o aumento do preço de venda do gás natural importado pelo Brasil; (3) insatisfação paraguaia e uruguaia dos resultados econômicos associados ao processo de integração.

A relação bilateral Brasil-Argentina teve avanço significativo, ao menos no âmbito institucional, com a criação do Mecanismo de Adaptação Competitiva, que visa regular as relações comerciais entre os dois países. De fato, houve avanço na solução de controvérsias nos segmentos de têxteis e de calçados, com a não renovação do acordo de limitação de exportações brasileiras em 13 milhões de pares de calçados anuais. Da mesma forma, não houve renovação do acordo de restrição voluntária das exportações brasileiras da linha branca (geladeira, fogão e máquina de lavar). A Argentina tinha criado este acordo para favorecer suas indústrias da área, no entanto, as exportações brasileiras simplesmente foram trocadas por exportações de outros países, de modo que a indústria argentina de linha branca não foi favorecida como se planejava.

O livre comércio automotivo marcado para entrar em vigor no início do ano de 2006 não foi implementado. No primeiro semestre, entrou em vigor um acordo provisório, através do Decreto 5.716, que regulou em caráter temporário o comércio automotivo entre os dois países. Apenas em julho foi assinado o Acordo Automotivo Brasil-Argentina, instituído pelo Decreto 5.835, que ainda não previa o livre comércio.

Durante sua vigência, será mantido um coeficiente de desvio sobre as exportações de 1,95, que pode variar até 2,1, o que significa que, para cada US\$100 exportados, pode-se importar até US\$195 dólares sem Imposto de Importação (II). Assim, se a Argentina exportar para o Brasil US\$1 bilhão, poderá importar do Brasil até US\$1,95 bilhão livres de tarifas de importação. Além disso, em 30.11.2006, foi anunciado o livre comércio para automóveis e veículos leves entre Brasil e México, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2007. [...] Foi igualmente ajustados que os sócios do Mercosul deverão negociar com o México um programa de abertura gradual desse segmento, até dezembro de 2009, que entrará em vigor um ano após sua aprovação, e alcançará o livre comércio de veículos pesados entre Mercosul e México em 2020. (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2006, p. 92-93)

Em 4 de julho de 2006, foi anunciado o acordo de adesão da Venezuela como membro pleno do Mercosul. No entanto, apenas em 2010 a Venezuela teria acesso ao mercado brasileiro e somente em 2012 o Brasil terá acesso ao mercado venezuelano. Tradicionalmente, a Venezuela terá até quatro anos para adotar a TEC.

Sobre a TEC, alguns importantes avanços foram alcançados: (1) a partir da Decisão 37/2005, se regulamentou o Decreto 5.738, a respeito da livre circulação intrabloco de produtos com TEC zero ou ainda 100% da margem de preferência para terceiros países; (2) alteração da política de ex-tarifários, através da Resolução Camex 35; (3) simplificação do procedimento para renovação, sem necessidade de exame da SRF; (4) aumento, de 7% para 9%, a alíquota do Imposto de Exportação (IE) sobre as vendas externas de couro e peles.

3.3- Contexto político-econômico internacional e a integração do Mercosul no segundo governo Lula (2007-2010)

A economia dos Estados Unidos apresentou em 2007, ao contrário dos países emergentes, desaceleração econômica em função da redução do investimento imobiliário. No segundo semestre, a situação se agravaria com o crescimento da inadimplência no mercado *subprime* estadunidense. “O aumento da inadimplência, a partir do terceiro trimestre do ano, refletiu-se em restrições adicionais ao crédito, a despeito dos esforços do Federal Reserve (Fed) para conter tensões no mercado interbancário” (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2007, p. 171).

A zona do Euro apresentou crescimento econômico em função da manutenção da demanda doméstica e do investimento privado no primeiro semestre, porém, no segundo, a atividade econômica teve uma redução do dinamismo econômico a partir dos efeitos da retração da economia dos Estados Unidos, da valorização do euro e do aumento do preço das fontes de energia. Neste ano, a região apresentou crescimento do PIB da ordem de 2,6%.

A China, por outro lado, manteve sua elevada taxa de crescimento em função da demanda externa e interna por seus produtos. O crescimento da economia mundial manteve-se regular neste ano, já que os países emergentes mantiveram altas taxas de variação positiva do PIB. De acordo com dados do Banco Mundial, o Brasil cresceu 6,1% neste ano, a Rússia 8,5%, a Índia 9,8% e a China 14,2%.

O grande tema discutido em relação ao Mercosul foram as assimetrias entre os seus membros. Nesse sentido, foi proposto o Plano Estratégico de Superação das Assimetrias.

“Esse plano possui quatro pilares: assimetrias, políticas para a integração produtiva, acesso a mercados e assuntos de caráter institucional” (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2007, p. 94). No entanto, as negociações em torno das assimetrias e dos outros temas discutidos, como a dupla cobrança da TEC²⁸, bem como da distribuição das receitas aduaneiras, foram postergadas para a primeira metade de 2008. No que se refere à adesão de outros países ao bloco, a negociação da entrada da Venezuela também foi adiada para ser discutida em 2008 e a Argentina bloqueou a adesão da Bolívia, que estava em processo de se tornar um membro pleno, porém sem se comprometer em adotar a TEC.

Ainda com relação à TEC, os sócios do Mercosul decidiram, na última reunião do ano, prorrogar para 31 de dezembro de 2015 a nova data fixada para a extinção de suas listas de exceção com cem itens, no caso do Paraguai e Uruguai, Brasil e Argentina poderão manter lista de exceção com cem produtos até 31 de dezembro de 2009, quando passará a 93 itens. A partir de 1º de fevereiro de 2010, essa lista será reduzida para oitenta produtos e, em 1º de agosto desse ano, para cinquenta produtos, devendo ser extinta em 31 de dezembro de 2010. (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2007, p. 94)

Outro fato importante no âmbito do Mercosul foi a criação de uma relação de livre comércio entre o Mercosul e Israel (Tratado de Livre Comércio entre Mercosul e Israel). Desde 2004 que o bloco não assina esse tipo de tratado com países de fora da América Latina. Além disso, do ponto de vista bilateral, o governo brasileiro não renovou os acordos restritivos para calçados e linha branca que tinha com a Argentina entre 2004 e 2006. Com o Uruguai, prorrogaram-se até 30 de junho de 2008 as cotas de exportação de automóveis. O Brasil tinha uma cota anual de 6,5 mil automóveis e veículos leves para exportar ao mercado uruguaio, sem imposto, enquanto este podia exportar 20 mil unidades desse mesmo produto ao mercado brasileiro.

Em 2008, as economias desenvolvidas e emergentes passaram a sentir com mais intensidade os efeitos da crise no mercado *subprime* dos Estados Unidos. Neste ano foi reconhecida a magnitude do problema, que tinha raízes no sistema financeiro estadunidense,

²⁸ No qual o Brasil assume um posicionamento no sentido de acelerar o processo de resolução do problema, enquanto a Argentina se mostra desconfiada em relação às suas consequências.

de modo que os governos dos Estados Unidos e da União Europeia passaram a adotar políticas destinadas a estabilizar o processo.

Embora no âmbito das principais economias desenvolvidas e emergentes, somente no Japão, Itália e Suécia tenham ocorrido contrações do PIB em 2008, a mudança cíclica da atividade econômica mundial traduziu-se em expressiva e generalizada desaceleração do crescimento do PIB anual na maior parte dos países, com desdobramentos importantes sobre o aumento do nível do desemprego, em especial nas economias desenvolvidas. (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2008, p. 167)

A economia dos países latino-americanos foi afetada devido ao preço das *commodities*, que haviam apresentado alta nos últimos anos, e observou queda em 2008 por causa da desaceleração no ritmo da atividade econômica global.

As negociações no âmbito da Rodada de Doha da OMC não apresentaram avanços, o que dificultou o desenvolvimento de negociações internacionais do Mercosul, por exemplo, com a União Europeia.

O processo de adesão da Venezuela permaneceu travado em função da pendência da aprovação no Senado brasileiro e no legislativo do Paraguai. O acordo automotivo entre o Brasil e Uruguai, supracitado, foi uma vez mais renovado com validade de mais seis anos. Da mesma forma, foi estabelecido um acordo automotivo, também por seis anos, com a Argentina com o quociente de 1,95 para o Brasil e 2,5 para a Argentina. Em outros termos, isto significa que se o Brasil exportar automóveis para a Argentina no valor de US\$ 195 milhões, o primeiro deverá importar do segundo automóveis no valor de US\$ 250 milhões (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2008). O acordo visa desenvolver o intercâmbio automotivo entre os dois maiores países do Mercosul, porém, tentando evitar que o menor dos dois apresente prejuízo nas trocas. A proposta é liberalizar completamente o comércio deste tipo de produto no final do sexto ano, isto é, no início de 2013.

No primeiro semestre de 2009, foi observada em âmbito internacional a continuidade do contexto de recessão iniciado no ano anterior. Porém, no segundo semestre apareceram os primeiros sinais de reversão do quadro de recessão em escala global. A reversão gradual do

processo foi produto da coordenação de políticas econômicas dos bancos centrais e governos dos Estados Unidos e da União Europeia, de caráter keynesiano anticíclico. Tais políticas garantiram a gradual retomada do dinamismo da demanda interna e a intensificação do comércio exterior.

Nos primeiros meses do ano, a intensificação do ciclo recessivo na economia mundial exerceu desdobramentos importantes sobre o aumento do nível do desemprego, em especial nas economias desenvolvidas. Vale ressaltar que os indicadores relativos ao segundo trimestre de 2009, mesmo ratificando a perspectiva de continuidade do processo de redução severa da produção e do emprego, com impactos negativos sobre o desempenho do PIB mundial, revelaram sinais de que as políticas econômicas anticíclicas empreendidas em reação à intensificação da crise nos mercados financeiros internacionais passavam a apresentar resultados favoráveis. Nesse ambiente, em que os preços das *commodities* e os índices de mercados acionários em diversos países registraram reversão de sua trajetória recente e a evolução do PIB das principais economias desenvolvidas sugeria que o ritmo de contração da atividade na economia mundial estaria se reduzindo, persistia o ambiente de continuidade de restrições ao crédito, fragilidade do consumo e reduções nas taxas de inflação. Manteve-se, portanto, o caráter expansionista da política monetária pelos bancos centrais das principais economias. (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2009, p. 157)

Segundo o Boletim do Banco Central do Brasil (2009), as negociações internas do Mercosul não avançaram. Pelo contrário, o ano foi marcado com controvérsias entre os dois maiores países do bloco, no sentido da exigência, por parte da Argentina, de licenças prévias de importação de vários produtos.

Ressalta-se que esses contenciosos entre os dois principais sócios do Mercosul comprometem, de certa maneira, o poder negociador do bloco perante novos parceiros comerciais, como a União Europeia, cuja retomada do processo negociador, interrompido em 2004, se encontra em processo de avaliação (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2009, p. 87).

Por outro lado, houve avanços nos acordos comerciais do Mercosul com Israel e Índia. Com a Índia, foi estabelecido um Acordo de Comércio Preferencial com o Mercosul e no caso de Israel, foi aprovado no Congresso Nacional o Acordo-Quadro de Comércio entre o

Mercosul e Israel, assinado em 2005, e o Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e Israel, assinado em 2007. Além disso, o grande avanço no âmbito do Mercosul foi a aprovação pelo Senado brasileiro da adesão da Venezuela, restando ainda a aprovação no legislativo paraguaio para que o país se torne membro pleno do bloco econômico.

O ano de 2010 foi o momento de recuperação da crise financeira dos Estados Unidos, no qual os países centrais voltaram a ter variação positiva do PIB.

Os mercados financeiros, embora registrassem menor volatilidade do que em 2009, refletiram, de maio a meados de agosto, o aumento das preocupações relacionadas às dívidas soberanas de determinados países europeus e as perspectivas desfavoráveis com relação à sustentação da retomada econômica dos EUA e ao desempenho da China. A partir de agosto, o retorno gradual do otimismo quanto a evolução da atividade econômica nos EUA e na China, e a elevada liquidez na economia mundial favoreceram a trajetória dos índices das principais bolsas de valores. (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010, p. 153).

De acordo com o Banco Mundial, em 2010, os Estados Unidos apresentaram crescimento do PIB na ordem de 3%, o Japão de 4,4%, a China de 10,4%, o Brasil de 7,5% e a Índia de 9,6%. No primeiro país, o principal fator que contribuiu com a recuperação da economia foi a estabilização da renda real e diminuição da poupança, o que reflete no aquecimento da demanda efetiva, que alcançou crescimento de 1,9% no período. A política anticíclica adotada no Japão consistiu no estímulo a demanda de automóveis e bens duráveis, além de aumento de 2,7% no investimento empresarial.

Na China, a variação anual do PIB trimestral atingiu 11,9% nos primeiros três meses do ano, o maior crescimento desde o segundo trimestre de 2007, reflexo do forte consumo doméstico e do aumento das exportações, mesmo diante de nova desaceleração no crescimento da formação bruta de capital fixo. O crescimento do consumo foi estimulado pela recuperação do mercado de trabalho e pela manutenção dos incentivos governamentais à aquisição de bens duráveis. No período, as vendas no varejo expandiram-se 16,2%, enquanto que as vendas de veículos aumentaram 72,5%. No mesmo intervalo de tempo, a produção industrial cresceu 19,6% refletindo não somente o crescimento do consumo doméstico, mas também o bom momento das exportações, que avançaram 28,7% em relação ao mesmo

período um ano antes. As importações reais do país aumentaram 65,1%, beneficiando o crescimento da atividade econômica nos países do sudeste asiático, no Japão e nos países exportadores de matérias primas. (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010, p. 154-155).

Com relação ao Mercosul, foi retomada neste ano as negociações sobre o Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia. Os impasses neste processo são semelhantes aos da Rodada de Doha da OMC. O bloco do Cone Sul espera a eliminação de subsídios agrícolas na Europa, enquanto este deseja acesso irrestrito à demanda por produtos industriais do Mercosul. Além disso, foi estabelecido pelo CMC um cronograma que visa eliminar as exceções às tarifas externas comuns em um prazo de dez anos. Esta decisão é relevante pois contribui para a consolidação da união aduaneira no Mercosul.

4- A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA

A política externa é mais um meio que os formuladores de políticas possuem para alcançar objetivos maiores do governo que deveriam, em tese, favorecer a nação direta ou indiretamente. Seu papel é fundamentalmente mobilizar recursos externos, quais sejam: (1) mecanismos de financiamento; (2) acesso a bens de capital; (3) acesso a tecnologias essenciais; (4) busca de mercados externos; (5) parcerias estratégicas (LESSA, COUTO e FARIAS, 2009).

Almeida (2005) analisou as diversas interpretações sobre a política externa do primeiro Governo Lula (2003-2006). Para tanto, dividiu os diversos autores que escreveram sobre o tema em três grandes grupos, quais sejam: (1) vozes autorizadas; (2) apoiadores externos; (3) independentes ou críticos. A divisão se mostra bastante útil a partir do momento que permite analisar de forma separada os três grandes grupos de interpretação. Esse esquema será reaproveitado aqui, porém, com uma pequena simplificação. O grupo de autores das definições 2 e 3 podem ser considerados ambos como independentes, no sentido de que não possuem ligações formais com o governo.

Esta parte do trabalho visa confrontar as diferentes interpretações da política externa do Governo Lula, a começar pelo próprio discurso do governo, seja na pessoa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, do seu chanceler, embaixador Celso Luis Nunes Amorim, do secretário-geral das Relações Exteriores, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, ou do assessor especial para assuntos internacionais da presidência, Marco Aurélio Garcia. Em seguida serão expostas as contribuições mais relevantes dos autores independentes, seja criticando ou defendendo o governo.

4.1 A visão oficial

O discurso do presidente Lula no primeiro dia de seu mandato, no Congresso Nacional, pode ser analisado para o estudo da política externa brasileira neste período.

Naquele momento, a palavra que melhor caracterizava as pretensões do novo presidente era “mudança”. Ao seu entender, o significado dos votos que o elegeram era um pedido do povo brasileiro por mudança em todas as áreas de alcance do presidente. Mudança nas políticas sociais de combate à pobreza e à fome; na política agrária que condiciona a posse da terra; nas políticas econômicas, para combater a inflação, mas não à custa de um baixo volume de emprego formal; desenvolver o mercado interno, fortalecer as pequenas e microempresas e melhorar a infraestrutura nacional. Além disso, o presidente recém eleito buscou definir os objetivos da sua política externa, da sua ação diplomática, que fundamentalmente seria um instrumento do desenvolvimento econômico brasileiro.

As negociações comerciais são hoje de importância vital. Em relação à ALCA, nos entendimentos entre o MERCOSUL e a União Europeia, que na Organização Mundial do Comércio, o Brasil combaterá o protecionismo, lutará pela eliminação e tratará de obter regras mais justas e adequadas à nossa condição de País em desenvolvimento. Buscaremos eliminar os escandalosos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos que prejudicam os nossos produtores privando-os de suas vantagens comparativas. Com igual empenho, esforcaremos-nos para remover os injustificáveis obstáculos às exportações de produtos industriais. Essencial em todos esses foros é preservar os espaços de flexibilidade para nossas políticas de desenvolvimento nos campos social e regional, de meio ambiente, agrícola, industrial e tecnológico. Não perderemos de vista que o ser humano é o destinatário último do resultado das negociações. De pouco valerá participarmos de esforço tão amplo e em tantas frentes se daí não decorrerem benefícios diretos para o nosso povo. Estaremos atentos também para que essas negociações, que hoje em dia vão muito além de meras reduções tarifárias e englobam um amplo espectro normativo, não criem restrições inaceitáveis ao direito soberano do povo brasileiro de decidir sobre seu modelo de desenvolvimento. (SILVA, 2003, Discurso no Congresso Nacional)

Com relação aos parceiros comerciais, a América do Sul foi apontada como prioridade. O desenvolvimento das parcerias com esses países se daria por meio do bloco econômico que já existe na região, o Mercosul. A ideia seria ampliá-lo (na época tinha apenas 4 membros plenos, sendo eles Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina), até se estender por todo o continente. É importante destacar que o presidente eleito reforçou que o foco não seria apenas no aumento do fluxo comercial da região. O desenvolvimento das dimensões social, cultural e científico-tecnológica também seriam prioridades, além da pretensão de estabilizá-

la politicamente, tornando-a próspera e unida com bases nos ideais democráticos e de justiça social. No entanto, a política externa do governo apresentava um caráter universalista²⁹, que aparece na passagem a seguir.

Procuraremos ter com os Estados Unidos da América uma parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo. Trataremos de fortalecer o entendimento e a cooperação com a União Europeia e os seus Estados-Membros, bem como com outros importantes países desenvolvidos, a exemplo do Japão. Aprofundaremos as relações com grandes nações em desenvolvimento: a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, entre outros. Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades. (SILVA, 2003, Discurso no Congresso Nacional)

Em artigo publicado em 2004, Celso Amorim define os conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. Mencionando a deterioração dos indicadores sociais durante a fase de políticas neoliberais dos governos anteriores. Os valores que o então novo presidente buscava seriam o compromisso com a democracia e a busca pelo desenvolvimento com justiça social.

A ação diplomática do Governo Lula é concebida como instrumento de apoio ao projeto de desenvolvimento social e econômico do País. Mas ela possui, também, uma dimensão humanista, que se projeta na promoção da cooperação internacional para o desenvolvimento e para a paz. Está profundamente enraizada nos interesses e esperanças do povo brasileiro. É nacional, sem deixar de ser internacionalista. (AMORIM, 2004, p. 41)

A política externa, portanto, teria como objetivo final promover o desenvolvimento econômico do Brasil. Um dos meios para isto, seria a conscientização da interdependência entre os países da América do Sul e, portanto, o aumento da ênfase no processo de integração do continente. Celso Amorim também destacou o caráter universalista da política externa a partir do desenvolvimento das relações com os países emergentes, como é o caso da criação

²⁹ Conceito que será definido logo mais, durante a explanação do ponto de vista de Tullo Vigevani.

do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), também chamado de G-3, com os países-membros da Liga Árabe e com os do continente africano.

A Declaração Ministerial de Miami contribuiu para reequilibrar as negociações da Alca. Abrem-se perspectivas promissoras de conquista de novos mercados para o Mercosul, mediante acordos já negociados, ou em vias de negociação, como o birregional, com a União Europeia, e os que estabelecem preferências fixas no comércio com a União Aduaneira do Sul da África (SACU) e com a Índia. [...] Firmam-se os laços de amizade e cooperação com parceiros tradicionais do mundo desenvolvido e em desenvolvimento. A China afirma-se como um parceiro estratégico. As relações com a Rússia ganham novo dinamismo. Começam a frutificar os novos projetos de estreitamento de relações com os do Foro do IBAS, cuja primeira Comissão Trilateral, em Nova Delhi, em fevereiro último, estabeleceu um ambicioso programa de cooperação. (AMORIM, 2004, p. 47)

A ênfase na integração da América do Sul se baseia na crença de que no mundo do século XXI a tendência é a negociação comercial entre blocos econômicos. Nem mesmo um país como o Brasil, de dimensões continentais, portanto, teria condições de obter relevância comparada a países que negociam em grupo. Além disso, o segundo objetivo mais importante da política externa comercial brasileira era estabelecer relações mais próximas com os países ditos em desenvolvimento. Os objetivos da política comercial, portanto, se resumiram à diversificação dos parceiros comerciais.

Em várias oportunidades, Celso Amorim apontou os avanços da integração com a América do Sul, sempre chamando a atenção para a assinatura de acordos de livre comércio. Por exemplo, na XIII Reunião do Conselho de Ministros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) Protocolização do Acordo Mercosul-CAN, proferiu o seguinte comentário:

Creio que estamos dando um passo da maior importância para fazer da América do Sul uma área de livre comércio. Isso será a base para constituição de uma Comunidade Sul-Americana de Nações, que tem de se desenvolver também institucionalmente. (AMORIM, 2011a, p. 43)

Noutra ocasião, em 2005, na abertura da Reunião de Chanceleres da América do Sul e dos Países Árabes, Celso Amorim (2011a, p. 55) afirmou: “Em nossa região, firmamos acordos de livre comércio entre todos os países da América do Sul, pode-se dizer, de tal modo que hoje, basicamente, existe uma área de livre comércio da América do Sul”.

Em 2006, no Encontro Empresarial Latino-Americano, ressaltou:

É importante dizer, porque muitas vezes não se percebe, que entre os países do Mercosul, da Comunidade Andina e Chile, entre todos eles há acordos de livre comércio que tornam realidade o fato de toda a América do Sul ser uma área de livre comércio, fora naturalmente os acordos importantes que mantemos com os demais países da América Latina. (AMORIM, 2011a, p. 141)

Em 2003, na Aula Magna no Instituto Rio Branco *A Diplomacia do Governo Lula*, entre outras ocasiões, declarou:

O espaço econômico unificado que procuraremos construir terá como alicerces o livre comércio e projetos de infraestrutura entre os países sul-americanos, com o indispensável reconhecimento de que há situações de assimetria a serem levadas em conta. (AMORIM, 2011a, p. 151)

Esta busca de novas parcerias, e consolidação das já existentes, lograria mudanças significativas no destino das exportações brasileiras. Esta visão estratégica da política externa brasileira em relação à expansão das relações comerciais na América Latina pode ser constatada pela fala abaixo do embaixador Celso Amorim:

Há novas oportunidades neste mundo global, que nós tentamos explorar de maneira pragmática. Os mercados dos países em desenvolvimento já representam, no caso do Brasil, 55% de nossas exportações. Há cinco anos era o inverso: para os países desenvolvidos destinavam-se 55% das nossas exportações, e para os países em desenvolvimento 45%. [...] A integração da América do Sul é, sem dúvida, uma prioridade para o Governo brasileiro. De

modo ilustrativo, bastaria recordar que no ano passado [2005] o comércio do Brasil com a América do Sul, somente, alcançou quase 32 bilhões de dólares. Para este ano a previsão é a de alcançar 40 bilhões de dólares. [...] Dizia também que o Sul segue crescendo e hoje é mais importante para nossas exportações que os Estados Unidos. A América Latina como um todo é nosso maior mercado, absorve 25% das nossas exportações. Para o Chile, por exemplo, exportamos mais que para o Japão e para a Itália. E para a Venezuela exportamos mais que para o Reino Unido ou França. (AMORIM, 2011a, pp. 142-143)

Além da consolidação da integração comercial entre os países da América do Sul por meio de tratados de livre comércio, houve um avanço significativo da integração política através da fundação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

Por outro lado, também avançou a relação do Brasil com a África. Em oito anos de governo, Lula viajou à África 12 vezes e visitaria um total de 23 países desta região. O comércio com o continente africano aumentou de US\$ 5 bilhões em 2002 para US\$ 26 bilhões em 2008. Bem como, o comércio entre o Brasil e o Oriente Médio triplicou em cinco anos e alcançou US\$ 20 bilhões em 2008. Foi assinado também um acordo de livre comércio entre o Mercosul e o Egito e entre o bloco do Cone Sul e Israel.

Com relação à Ásia destaca-se o estreitamento, no âmbito dos BRICS, das relações com a China e a Índia. A estratégia de consolidação dos parceiros comerciais asiáticos é ilustrada com a passagem a seguir:

No continente asiático, nossas parcerias estratégicas com Índia e China já se refletem no incremento do comércio e na ampliação dos projetos de cooperação. Brasil e China participam ativamente de agrupamentos como IBAS, BRIC, BASIC, os dois G 20, o G-4 (que mantém diálogo profícuo com a África do Sul) e em muitos outros agrupamentos multilaterais. Brasil e China são também parceiros no BRIC e em ambos os G 20. Em 2009, a China ocupou – pela primeira vez - a posição de principal parceiro comercial do Brasil, ultrapassando os EUA, que ostentaram aquela posição por mais de um século. As relações com a Indonésia – uma pujante democracia – têm se intensificado consistentemente. Timor-Leste é um país ao qual o Brasil está vinculado por laços afetivos e culturais, um país de língua portuguesa cuja independência o Brasil firmemente respaldou no âmbito das Nações Unidas. Para além de nossas tradicionais relações com o Japão e os países integrantes da ASEAN, abrimos (ou estamos em vias de abrir) embaixadas no Afeganistão, Armênia, Azerbaijão, Bangladesh, Cazaquistão, Mianmar, Nepal, Coréia do Norte e Sri Lanka; assim como consulados em Cantão,

Hamamatsu, Mumbai e Shanghai. Em 2007, realizou-se em Brasília o primeiro Foro de Cooperação entre a América Latina e a Ásia do Leste, com o objetivo de incrementar as relações comerciais e os contatos políticos entre ambas regiões. Na ocasião, lançamos o processo de associação birregional entre o MERCOSUL e a ASEAN. [...] O Brasil está entre os poucos países com quem a União Europeia estabeleceu uma Parceria Estratégica. Entre outros resultados, esse processo pode conduzir à negociação de um Acordo de Associação Mercosul- União Europeia. Para além das oportunidades comerciais, o diálogo político entre líderes propiciou crescente coordenação e, por vezes, o lançamento de iniciativas conjuntas em áreas como energia, clima e no enfrentamento da crise econômica. (AMORIM, 2011b, pp. 253-254)

4.2 Interpretações acadêmicas

Para Cervo (2003), a primeira mudança na política externa de Lula em relação à de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) é a chamada substituição da diplomacia presidencial pela diplomacia da nação. A primeira se baseava na projeção do prestígio pessoal do presidente, enquanto a segunda na promoção de interesses do país. O caráter desta nova diplomacia está ilustrado na passagem a seguir:

Esse novo universalismo comporta iniciativas concretas, tais como a reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança e a reocupação de espaços sacrificados, como a África e o mundo muçulmano. Coloca em jogo, também, a recuperação do bilateralismo e o reforço do regionalismo. As parcerias estratégicas do Brasil ganham peso na ação externa, que mira para a China e o Japão na Ásia, África do Sul, Angola e Nigéria na África, a Rússia no leste e para outros países em função de sua utilidade concreta. (CERVO, 2003, p. 9)

No que se refere à visão de mundo, o novo presidente direcionaria sua diplomacia no sentido de reorganizar o sistema internacional em um mundo multipolar, não mais centrado apenas nos Estados Unidos, mas sim em polos de equilíbrio em que potências específicas de cada região exerceriam papéis de catalisador. Além disso, para a nova administração, os governos anteriores teriam sido responsáveis por aprofundar as dependências estruturais brasileiras a partir do modelo neoliberal de inserção no mundo globalizado. Afirmou Oliveira

(2005, p. 1): “[...] a adesão ao discurso hegemônico liberal de integração aos mercados globais preconizado pelos países desenvolvidos e pelos organismos internacionais, tais como FMI e Banco Mundial, não garante desenvolvimento econômico e social, nem apoio nos momentos de crise”.

Cervo (2003, p. 10) sintetiza o modelo de inserção internacional do governo Lula, segundo os seguintes objetivos:

A ação desenvolve-se em quatro frentes: 1) reforçar o núcleo central da economia nacional, estatal ou privado, nacional ou estrangeiro, por modo a recuperar a trilha do crescimento econômico; 2) reverter a política de comércio exterior em instrumento estratégico de desenvolvimento, gerador ademais de *superávits* para aumentar a disponibilidade interna de divisas; 3) reverter a curva de dependência financeira em que mergulhou o processo de desenvolvimento desde 1980, cerceando as vias de evasão de renda líquida nacional; 4) transitar da nacionalização da economia internacional à internacionalização da economia nacional, desde a plataforma regional. (CERVO, 2003, p. 10)

A partir desse contexto, a política externa brasileira oficialmente objetivaria, em outras palavras, promover um ambiente no sistema econômico internacional adequado para que os países em desenvolvimento pudessem praticar políticas públicas que permitissem gerar crescimento econômico, combater a pobreza, a exclusão social e a fome. Para Oliveira (2005), a diplomacia do governo Lula recuperaria, em parte, as tradições da agenda da Política Externa Independente e a do (suposto) Pragmatismo Responsável do governo Ernesto Geisel (1974-1979). A política externa do governo Lula, portanto, teria certa inspiração na política externa nacional-desenvolvimentista.

Portanto, a origem do protagonismo internacional brasileiro na atualidade parece ter sua inspiração nessa tradição da política externa brasileira, caracterizada como nacional-desenvolvimentista. Seus desdobramentos práticos estão consubstanciados na formação do Ibas – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul; na criação do G-20 – Grupo de países em desenvolvimento criado na fase final de preparação da V Conferência Ministerial da OMC; na aproximação com países africanos e árabes; na participação no G-4 – Grupo composto por Alemanha, Brasil, Índia e Japão – em busca da reforma no Conselho de Segurança da ONU e das suas

respectivas admissões nele como membros permanentes; na revalorização da inserção regional, inclusive ao se dispor a arcar com os custos do exercício da sua liderança, especificamente, no Mercosul – Mercado Comum do Sul – e na América do Sul, além de incentivar seus parceiros em desenvolvimento a também incorporarem a dinâmica regional às suas respectivas política externa, visando consolidar seus papéis de relevância regional. A missão de paz da ONU conduzida pelo Brasil no Haiti é ilustrativa dessa agenda política. (OLIVEIRA, 2005, p. 2-3)

Maria Regina Soares de Lima (2005) define dois modelos de política externa diferentes. O primeiro seria caracterizado pela busca de credibilidade, com o foco de fora para dentro; o segundo, modelo oposto, caracteriza-se como autonomista, visando projeção internacional e liberdade da política externa. O primeiro modelo estaria mais relacionado com a diplomacia de Fernando Henrique Cardoso, enquanto o segundo com a do governo Lula, apesar das semelhanças da política externa de ambos: (1) revitalização do Mercosul; (2) foco na América do Sul e países africanos; (3) relacionamento com os Estados Unidos e com países em desenvolvimento que são potências regionais (China, Índia, Rússia e África do Sul); (4) defesa do aumento dos membros permanentes no Conselho das Nações Unidas; (5) ampla participação em fóruns multilaterais; entre outros.

Tal estratégia [busca de credibilidade] parte da constatação de que o país não possui “excedentes de poder” e, portanto, só o fortalecimento dos mecanismos multilaterais pode refrear “condutas unilaterais no cenário internacional”. Na estratégia da credibilidade, a autonomia nacional “deriva da capacidade de cooperar para a criação de normas e instituições” internacionais (Souza, 2002: 22). Nesta percepção, o país deve ajustar seus compromissos internacionais às suas capacidade reais. A restauração da confiabilidade e da credibilidade internacionais está associada à vinculação da política externa à política econômica interna. A estratégia oposta pode ser denominada de autonomista e combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade e liberdade da política externa. Crítica da avaliação positiva dos frutos da liberalização comercial e dos resultados benéficos da adesão aos regimes internacionais, esta visão preconiza uma “política ativa de desenvolvimento” e a necessidade de se “articular um projeto nacional voltado para a superação dos desequilíbrios internos em primeiro lugar”. A inserção ativa deve ser buscada na “composição com países que tenham interesses semelhantes e se disponham a resistir às imposições das potências dominantes”. A visão autonomista critica a tese da “insuficiência de poder” defendida pela estratégia da credibilidade, e a “postura defensiva” daí decorrente. Uma preocupação entre os defensores de uma estratégia autonomista é que o Brasil não dispõe de elementos de dissuasão militar, nem poder de veto no Conselho de

Segurança da ONU que possam respaldar negociações comerciais com parceiros mais poderosos. Como a dimensão soberanista é marcante nesta visão, prevalece certa relutância em aceitar arranjos multilaterais que impliquem delegação de autoridade a instâncias supranacionais. (LIMA, 2005, p. 11)

Pelo que foi visto até aqui com os autores estudados, o objetivo do governo Lula pareceu ser o de diversificar parceiros comerciais, a começar pelo continente em que está inserido geograficamente, a América do Sul. De fato, constata-se que o foco dessa diversificação são os países em desenvolvimento do hemisfério sul. Lima (2005) aponta que a chamada cooperação Sul-Sul não foi posta em prática por acaso, assim como também não representou uma substituição às relações com os parceiros tradicionais do hemisfério norte (Estados Unidos e União Europeia). Esta nova estratégia objetiva ampliar o fluxo comercial a partir da compreensão de que o comércio brasileiro com os Estados Unidos e União Europeia já teriam alcançado um valor limite e que os incrementos seriam apenas marginais. No primeiro momento, a mudança do cenário internacional que apontava que os países centrais estariam perdendo capacidade de absorção da produção dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, favorecia o foco na América Latina. Porém, outro fato importante fez reduzir a importância relativa das regiões mais industriais: o intenso crescimento econômico dos países asiáticos e o correspondente aumento de demanda por produtos primários. Esta segunda mudança gerou um alto custo de oportunidade para a integração do Mercosul.

O critério que passou a reger as relações com os Estados Unidos a partir de 2003 foi o da não-exclusividade. Esse país continuou sendo o mais poderoso do mundo contemporâneo, inclusive economicamente para o Brasil, mas buscou-se fortalecer essa relação na perspectiva do enfraquecimento do unilateralismo, revigorado na administração George W. Bush – como fazem outros países aliados dos Estados Unidos, inclusive na América Latina – e na perspectiva de consolidação do país como global trader, ideia tradicional da política exterior. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 34-35)

Vigevani e Cepaluni (2007) apontam dois choques externos que teriam condicionado a política externa brasileira no final do governo FHC e, portanto, do seu sucessor: (1) o ocorrido de 11 de setembro de 2001; (2) dificuldades da Rodada de Doha da OMC. Os governos anteriores ao de Cardoso (José Sarney 1985-1989 e Fernando Collor de Mello 1990-1992)

estavam influenciados pela perspectiva positiva do aumento da cooperação internacional a partir do fim da Guerra Fria, porém, os choques externos no início do século XXI apontaram uma conjuntura internacional em transformação. Dessa forma, segundo os autores, a mudança da política externa brasileira começou ainda no final do governo FHC, porém, seus desdobramentos só poderiam ser observados com maior nitidez na administração seguinte. A estratégia diplomática de Lula foi batizada de autonomia pela diversificação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Seu principal objetivo era fortalecer as relações com os países do hemisfério sul em desenvolvimento para equilibrar-se com os países do norte, além de aumentar o protagonismo internacional brasileiro nos diversos fóruns internacionais.

As mudanças percebidas na política externa do governo Lula da Silva tiveram algumas diretrizes: (1ª) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2ª) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3ª) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4ª) evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento. Essas diretrizes, ao longo do primeiro período de governo, de 2003 a 2006, provavelmente desdobrando-se no segundo período, implicaram ênfases precisas: (1ª) aprofundamento da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa); (2ª) intensificação das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; (3ª) ação de destaque na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio, assim como em algumas outras negociações econômicas; (4ª) manutenção de relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos; (5ª) retomada e estreitamento das relações com os países africanos; (6ª) campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil; e (7ª) defesa de objetivos sociais que permitiriam maior equilíbrio entre Estados e populações. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 291-292)

No que se refere à relação brasileira com o Mercosul, a estrutura deste bloco econômico seria adequada à percepção das elites econômicas brasileiras, destituídas de traços de identidade regional. O caráter institucional de uma união aduaneira incompleta garante livre acesso ao mercado dos países envolvidos na integração sem criar embargos com as negociações com países do resto do mundo.

A hipótese deste trabalho [deste artigo de Vigevani et al] é que a estrutura do Mercosul, tal como foi desenvolvida em seus primeiros vinte anos, desde 1991, é adequada segundo a percepção das elites brasileiras, cujos interesses são defendidos dentro do esquema existente. Este modelo seria suficiente para dar a sustentação que se considera possível, ou a liberdade desejada para as ações internacionais do país na Organização Mundial do Comércio (OMC), nas relações com a União Europeia (EU) e com os Estados Unidos, sem as limitações próprias de uma união aduaneira e um mercado comum baseado em um maior grau de institucionalização, limitações que condicionariam os Estados-membros, incluso considerando o diferencial de poder. Além disso, argumenta-se que este modelo de integração seria compatível com a ampliação do bloco, pois viabilizaria a inclusão de novos membros, o que terminaria por retroalimentar a estrutura intergovernamental e a baixa interação entre as políticas nacionais nos diferentes aspectos. (VIGEVANI et al, 2008, p. 322-323)³⁰

A ambiguidade da relação brasileira com o Mercosul se encontraria no caráter de autonomia da política externa brasileira que contempla a capacidade de ação nacional perante a comunidade internacional, ao mesmo tempo em que visa um aprofundamento, fortalecimento e desenvolvimento de um bloco regional que inevitavelmente condicionaria sua liberdade de negociação. O equilíbrio entre a busca e preservação de autonomia no cenário internacional e o foco na América do Sul a partir da integração do Cone Sul só poderia ser alcançado com uma integração de baixa institucionalidade, isto é, com instituições intergovernamentais segundo Vigevani e Ramanzini (2009). Estes destacam que algumas das ambiguidades estão relacionadas com o mundo pós-Guerra Fria “marcado por tensões entre tentativas de hegemonia e movimentos de descompressão sistêmica” (VIGEVANI; RAMANZINI, 2009, p. 38). O dilema das negociações internas do Mercosul se traduziriam da seguinte forma:

Um eventual retrocesso do Mercosul em direção a uma zona de livre comércio, que teve difusão em importantes setores sociais no Brasil, em

³⁰ La hipótesis de este trabajo es que la estructura del Mercosur, tal como se ha desarrollado en sus primeros veinte años, desde 1991, es adecuada según la percepción de las elites brasileñas, cuyos intereses son defendidos dentro del esquema existente. Este modelo sería suficiente para dar la sustentación que se considera posible, o la libertad deseada, a las acciones internacionales del país en la Organización Mundial del Comercio (OMC), en las relaciones con la Unión Europea (UE) y con Estados Unidos, sin las limitaciones propias de una unión aduanera y un mercado común basadas en un mayor grado de institucionalización, limitaciones que condicionarían a los Estados parte, incluso considerando el diferencial de poder. Además, se argumenta que este modelo de integración sería compatible con la ampliación del bloque, pues viabilizaría la inclusión de nuevos miembros, lo que terminaría por retroalimentar la estructura intergubernamental y la baja interacción entre las políticas nacionales en los diferentes aspectos. (VIGEVANI et al, 2008, p. 322-323)

nosso parecer, ao contrário do que uma leitura particular do universalismo presume, debilita o poder de negociação do país e do Mercosul no sistema internacional. Uma maior institucionalização do bloco, como foi analisado, significaria custos para o Brasil, mas também deve se ter em conta os custos da não institucionalização, além da carga derivada da situação de incerteza existente ao menos desde 1997, talvez inata ao processo. (VIGEVANI et al, 2008, p. 349)³¹

Ao analisar o plano plurianual³² do primeiro governo Lula, Lessa, Couto e Farias (2009) encontraram uma característica que até então estava ausente nos planos anteriores. Uma estratégia de longo prazo que visava as áreas social, econômica e institucional e especificamente desenvolver o mercado interno de consumo de massa para reduzir a vulnerabilidade externa do país. Para alcançar este último objetivo, a estratégia colocada em prática teria sido o aumento das exportações aliado à diversificação da pauta exportadora, por meio da conquista de novos mercados e da intensificação do comércio em mercados já consolidados. No plano plurianual do segundo governo Lula o destaque da política externa foi "fortalecer a inserção soberana nacional e a integração sul-americana" (LESSA, COUTO e FARIAS, 2009, p. 104), na qual a integração da América do Sul é caracterizada pelos autores como objetivo transversal do governo.

Seguindo o padrão conceitual exposto por Maria Regina Soares de Lima (2005), Saraiva (2010) também identifica que a vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002 garantiu o domínio da perspectiva autonomista no âmbito do governo. Esta perspectiva entende que o Brasil deve se tornar uma grande força no cenário político internacional a partir da construção de uma liderança na América do Sul, que tem como sua principal estratégia o reforço das instituições multilaterais (por exemplo, Unasul). Porém, o país enfrenta contestação do seu papel de liderança no continente principalmente pela Venezuela e Argentina (LESSA, 2010), apesar de o governo demonstrar preocupação com o desenvolvimento político da região e de se envolver em processos de estabilização política e econômica, como no caso do Haiti.

³¹ Un eventual retroceso del Mercosur hacia una zona de libre comercio, que tuvo eco en importantes sectores sociales en Brasil, a nuestro juicio, al contrario de lo que supone una lectura particular del universalismo, debilita el poder de negociación del país y del Mercosur en el sistema internacional. Una mayor institucionalización del bloque, como se analizó, significaría costos para Brasil, pero también debe tenerse en cuenta los costos de la no institucionalización, además de la carga derivada de la situación de incertidumbre existente al menos desde 1997, quizás innata al proceso. (VIGEVANI et al, 2008, p. 349)

³² Plano Plurianual é um documento que estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos.

Quando Lula da Silva chegou ao poder, a prioridade política foi produzir uma maior coordenação entre os países da América do Sul sob a liderança brasileira. A integração com seus vizinhos era visto como o caminho mais seguro para o Brasil ganhar prestígio internacional, ao mesmo tempo, ajudando o país a realizar o seu potencial e formar um bloco que seria forte o suficiente para ter mais influência internacional. Com isto em mente, a diplomacia brasileira começou a desenvolver uma abordagem que já havia começado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso [FHC], dando novo peso para a construção de liderança através de uma combinação de padrões de *soft power*, com base no realismo grotiana, que tomou a forma de reforço do multilateralismo na região. O Brasil reintegrado e ajustado ao princípio da não-intervenção, sob a forma de “não-indiferença”, incluiu em sua agenda um programa de construção de liderança regional, coordenando a cooperação regional e os esforços de integração com vistas a impulsionar o desenvolvimento brasileiro. (SARAIVA, 2010, p. 160)³³

Para Lessa (2010), os principais objetivos da política externa do governo Lula foram (1) obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, (2) restaurar os canais tradicionais de comércio e valorizar as relações com os países emergentes e em desenvolvimento e (3) criar condições para que as grandes empresas brasileiras, principalmente na área do petróleo e etanol, possam atuar em escala internacional.

³³ When Lula da Silva came to power, increased coordination between South American countries under Brazilian leadership started to be a political priority. Integration with its neighbors was seen as the surest route for Brazil to gain international standing, while also helping Brazil realize its potential and form a bloc that was strong enough to have more international clout. With this in mind, Brazilian diplomacy set about further developing an approach that had already begun under President Cardoso [FHC], while giving new weight to leadership building through a combination of soft power patterns, based on Grotian realism, which took the form of strengthened multilateralism in the region. Brazil reinstated and adjusted the principle of non-intervention in the form of “non-indifference” and included in its agenda a regional leadership construction programme by coordinating regional cooperation and integration efforts with an eye to boosting Brazilian development. (SARAIVA, 2010, p. 160)

5- IMPASSES INSTITUCIONAIS E ECONÔMICOS: ANÁLISE DE DADOS E AVALIAÇÕES DAS HIPÓTESES.

5.1 O arcabouço institucional intergovernamental do Mercosul: o caso das indústrias de celulose no Uruguai e do veto venezuelano.

A primeira hipótese deste trabalho é que a estrutura institucional intergovernamentalista do Mercosul gera oportunidade de bloqueio do desenvolvimento do processo de integração. Isto por duas razões principais: em primeiro lugar cada país tem poder de veto nas decisões e, por definição, qualquer medida só poderá ser incorporada se tiver a aprovação de todos os membros, isto é, se houver um consenso; em segundo lugar, o caráter intergovernamental do bloco gera incentivos para que as controvérsias sejam resolvidas de forma não jurídica, isto é, sem acionar o Protocolo de Olivos porque seu sistema de solução de controvérsias é ineficiente e permite a perpetuação do conflito ao longo do tempo. A necessidade de haver consenso torna o processo mais complicado e, inevitavelmente, o contexto tende a se agravar com o crescimento do número de membros plenos. Porém, é importante destacar que durante todo o governo Lula o Mercosul era constituído por quatro países, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, um número relativamente pequeno quando comparado, por exemplo, com a União Europeia.

Este subitem, portanto, se propõe a discutir dois aspectos do arcabouço institucional do Mercosul no governo Lula; o primeiro se refere à capacidade que o bloco teve de solucionar controvérsias e manter um ambiente político e econômico sadio no âmbito da integração; e o segundo se refere à maneira como o poder de veto foi utilizado pelos membros neste período, no sentido de identificar se avanços³⁴ foram embargados.

A análise da hipótese institucional não tem o caráter estatístico³⁵, isto é, a ideia não foi mostrar quantos casos de solução de controvérsia não foram resolvidos adequadamente ou

³⁴ Os avanços aqui são compreendidos de acordo com o que o referencial teórico deste trabalho entende que é benéfico na integração regional, independente do contexto político. Assim, por exemplo, uma medida que determine a coordenação macroeconômica entre os países membros será considerada um avanço, assim como a incorporação de outros países latino-americanos no Mercosul.

³⁵ Para um balanço da solução de controvérsias no Mercosul, ver Amaral Júnior (2011).

quantos avanços na integração foram inviabilizados. O objetivo desta análise é evidenciar o potencial negativo das instituições intergovernamentais no processo de integração. Para tanto, realizou-se uma pesquisa ao longo do período do governo Lula (2003-2010) com o objetivo de averiguar se houveram casos que pudessem ilustrar as limitações das instituições do Mercosul. Os casos aqui tratados, portanto, foram escolhidos porque satisfazem essa condição.

Como o título do subitem indica, esta parte do trabalho é dedicada ao estudo de dois casos. O primeiro situa-se na esfera do mecanismo de solução de controvérsia do Mercosul, que por não haver características supranacionais, se mostra ineficiente. O segundo, por sua vez, se refere ao conturbado sistema de tomada de decisão baseado no consenso.

5.1.1- O caso das indústrias de celulose no Uruguai.

As relações internacionais do pós-guerra, fundamentadas em acordo comerciais, não incorporavam regras previamente estabelecidas para solucionar conflitos. O fortalecimento das instituições internacionais representado pela criação da OMC em 1995 marca a popularização dos sistemas de solução de controvérsia, embora a União Europeia já tivesse um sistema desse tipo anteriormente (ZALDUENDO, 2008). Antes disso os conflitos eram tratados fundamentalmente com base nas negociações diplomáticas, no qual o poder político-econômico praticamente definia o resultado.

No caso do Mercosul, o sistema de solução de controvérsia está, atualmente, fundamentado no Protocolo de Olivos, de 2002, de caráter temporário, assim como era o Protocolo de Brasília, seu predecessor. Dentre as inovações deste protocolo, a mais relevante foi a criação de um Tribunal Permanente de Revisão, que colocou a resolução de controvérsia do bloco num estágio intermediário, imediatamente inferior ao arcabouço institucional supranacional (AMARAL JÚNIOR, 2011). O sistema de solução de controvérsias de uma integração supranacional é considerado mais desenvolvido porque se observa uma maior correlação entre o nível de integração jurídica e a natureza do mecanismo judicial (VILIZZIO, 2011).

No caso do sistema intergovernamental do Mercosul, a controvérsia entre dois ou mais Estados Membros se dá a partir de diferentes interpretações, aplicações ou não cumprimento do Direito do Mercosul. Sua resolução passa por três etapas fundamentais, a primeira consiste na negociação direta entre os envolvidos com um prazo de quinze dias para chegar num acordo. Não obtendo sucesso, solicita-se a participação do GMC que terá um prazo de trinta dias para formular recomendações, que não são obrigatórias, isto é, é facultado aos envolvidos acatar ou não as sugestões. Caso a controvérsia não tenha sido solucionada, abre-se o processo de arbitragem com a intervenção do Tribunal Arbitral Ad Hoc, composto por três árbitros selecionados da lista registrada na Secretaria Administrativa do Mercosul, que tem um prazo de sessenta dias, podendo ser prorrogado por mais trinta.

O Tribunal Permanente de Revisão aparece como um recurso a qualquer uma das partes que deseje revisar o laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc em até 15 dias depois da sua notificação. O laudo deste recurso é de caráter definitivo e obrigatório³⁶, deve ser emitido no prazo de trinta dias, podendo ser prorrogáveis por mais quinze. Após esta breve explanação do funcionamento do sistema de solução de controvérsias do Mercosul, segue a apresentação do caso a ser estudado.

Iniciou-se em 2004 uma intensa crise diplomática entre Uruguai e Argentina com reflexos diretos no Mercosul. A causa da tensão foi a aprovação do então presidente uruguaio, Tabaré Vázquez, da construção de quatro fábricas de grande porte, para produção de pasta de celulose, na margem uruguaia do rio Uruguai, fronteira geográfica entre este país, a Argentina e o Brasil. As fábricas representavam um investimento importante para o país, que ainda se recuperava de um período de cinco anos de crise (1999-2003)³⁷. Juntas, o montante do investimento alcançava a cifra de US\$ 1,8 bilhões (o equivalente a 13% do PIB deste país neste ano) capaz de gerar uma grande quantidade de empregos direto e indiretos. De acordo com a reportagem do jornal O Estado de São Paulo (2006e), o governo uruguaio declarou que as fábricas de celulose representavam o maior investimento já realizado no país.

O governo argentino alegou que as empresas eram altamente poluidoras e iriam gerar impactos negativos no ar e nas águas da região, o que prejudicaria o turismo e a pesca. O conflito entre os dois países se deu no âmbito diplomático, a partir do momento em que o presidente argentino, Néstor Kirchner, pediu para que o Banco Mundial não aprovasse o

³⁶ Para mais detalhes, ver Artigo 23 do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul.

³⁷ Para mais detalhes, ver: DE LA PLAZA & SIRTAINÉ (2005).

crédito para o investimento e ameaçou tratar o problema no Tribunal de Justiça de Haia, enquanto o presidente uruguaio preferia tratar no âmbito do Mercosul.

O posicionamento argentino é respaldado em um acordo dos anos 1960, em que ambos se comprometeram em preservar as águas daquele rio. No âmbito comercial, os manifestantes ambientalistas do lado argentino bloquearam duas das três pontes que cruzam o rio Uruguai prejudicando o trânsito de mercadorias entre ambos.

Por outro lado, o governo uruguaio alegou que as fábricas em questão (Botnia de capital finlandês; Ence, espanhol; Stora-Enso, sueco-finlandês; e Aracruz Celulose, brasileiro) possuíam desenvolvimento tecnológico de última geração e que, portanto, não seriam poluidoras. A situação se agravou quando se observou que ambos os países contavam com o apoio nacional para as suas respectivas causas.

Kirchner mandou um projeto de lei ao Congresso Nacional, pedindo respaldo dos parlamentares para apelar ao Tribunal Internacional de Haia contra as construções no Uruguai. Vázquez, por sua vez, conseguiu apoio de todos os partidos políticos do seu país - Blanco, Colorado e Frente Amplo, que é sua base de apoio - e disse, mais de uma vez, através de seus ministros, que não desistirá das obras. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2006e)

Em fins de novembro de 2006, o governo uruguaio convocou o exército nacional para fazer a segurança da região fronteira com a Argentina, alvo de manifestações contra as fábricas de celulose. A presença militar na região foi considerada como uma provocação por parte do presidente Kirchner. Porém, no mês seguinte o exército foi retirado a pedido da empresa finlandesa que entendeu que sua presença seria prejudicial à imagem internacional do grupo. O conflito político, que inicialmente poderia ser tratado no âmbito regional, tomou proporções internacionais como é mostrado na citação a seguir.

Argentina e Uruguai já apelaram para a mediação internacional do rei da Espanha, Juan Carlos I, e do Tribunal Internacional de Haia, na Holanda. Especula-se que até mesmo o ex-líder da União Soviética Michael Gorbachev possa ser chamado para as negociações. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2006f)

O conflito foi tão prejudicial ao processo de integração no Cone Sul que o presidente uruguaio anunciou que estava estudando a possibilidade de alterar o seu caráter no bloco, passando de membro pleno para associado. Nesse momento havia um amplo consenso no país de que o Mercosul era prejudicial e ineficiente, sua principal serventia sendo a dos interesses do Brasil e da Argentina.

O fato é que supostamente o Mercosul poderia aparecer como um elemento facilitador no conflito, porém, nada contribuiu para a sua resolução. Além disso, os uruguaios sempre tiveram interesse em assinar acordos de cooperação comercial com outros países, aos moldes do Chile, e o processo de integração aparecia como um impecílio a esse objetivo.

As consequências desse tipo de conflito são profundas e atinge das mais variadas formas. Paralelamente ao Mercosul, se criou a integração política da Unasul, que incorporava todos os países da América do Sul. O fato é que em 2008 a presidente argentina, Cristina Kirchner, apoiou a candidatura do seu marido, ex presidente da Argentina, Néstor Kirchner, para ocupar o cargo de Secretário-geral da Unasul. Porém, o cargo só poderia ser ocupado por alguém escolhido por unanimidade. A diplomacia uruguaia entendeu que seria uma boa oportunidade para retaliá-los em função do apoio que deram às manifestações na fronteira dos dois países por causa das fábricas de celulose. Nesse sentido, Tabaré Vázquez o governo uruguaio se posicionou contrário a candidatura de Nestor Kirchner e declarou que sairia da Unasul caso houvesse insistência.

Os uruguaios rejeitam a candidatura por causa do apoio explícito de Kirchner aos manifestantes que na fronteira argentina com o Uruguai protestam há dois anos contra o funcionamento da fábrica de celulose Botnia, situada sobre o rio Uruguai, que divide os dois países. Os manifestantes realizam piquetes, de forma ininterrupta, em uma das três pontes que ligam os dois países. Desde o início dos piquetes, o governo uruguaio protestou, indicando que consistiam em uma violação ao direito de livre circulação dentro do Mercosul. A crise gerada por Botnia e os piqueteiros argentinos provocou a maior tensão diplomática entre os dois países desde meados do século vinte e levou a Argentina e o Uruguai ao confronto na Corte Internacional de Haia. Em outubro, o Uruguai explicitou sua rejeição à candidatura de Kirchner, promovida pelo governo do equatoriano Rafael Correa, do venezuelano Hugo Chávez, entre outros, além dos próprios argentinos. Na ocasião, o governo argentino considerou que a

recusa uruguaia era uma "afronta não só para os argentinos, mas também para os países que apoiam a candidatura de Kirchner. (PALACIOS, 2008b)

Sem a intervenção brasileira no conflito, no sentido de resolvê-lo diplomaticamente ou no âmbito do Mercosul, o caso seguiu sem solução à espera do laudo da Corte de Haia. Apenas em 20 de Abril de 2010 o Tribunal Internacional de Justiça divulgou a sentença contrária aos interesses da Argentina. Segundo esta instituição, não existia razão para transferir para outra região as fábricas de celulose, já que não haviam provas concretas de que o investimento poluiria o ecossistema local.

Vázquez pediu em diversas ocasiões a intervenção do Brasil no conflito, alegando que o bloqueio da ponte provoca prejuízos ao Uruguai e fere as normas do Mercosul sobre a livre circulação de bens e pessoas. Contudo, o Itamaraty se esquivou do problema e recusou o papel de mediador do conflito, uma tarefa que acabou nas mãos da Espanha. (GUIMARÃES, 2010b)

O conflito reflete a desunião interna do Mercosul e o desrespeito para com suas instituições. O bloqueio de duas das três pontes que ligam os dois países aparece como um virtual isolamento econômico contra o Uruguai, o que fere o acordo de livre comércio. Visivelmente o comprometimento com o desenvolvimento econômico dos membros do bloco econômico e dos países menores foi esquecido e o altruísmo político-econômico mostrou-se inexistente.

Para agravar o contexto de constrangimento das instituições do Mercosul, de fato o governo argentino decidiu ignorar os mecanismos de solução de controvérsia do bloco e preferiu levar o problema para o Tribunal de Haia, no âmbito da OMC, como se tratasse de um conflito bilateral isolado. O conflito que era estritamente local, dentro das fronteiras do Mercosul, tomou proporções internacionais.

De acordo com os estudos do Villizzio (2011) e do Amaral Júnior (2011), o caráter intergovernamental do sistema de solução de controvérsias do Mercosul não oferece estímulos

suficientes para que gere soluções efetivas, já que não há um controle do cumprimento das decisões emitidas pelas instâncias arbitrais e nem punição caso não seja verificado.

Um processo intergovernamental, como é o caso do Mercosul, o seu destino e seu sistema de solução de controvérsias estarão ligados às vicissitudes dos Governos, que parecem preferir negociações diplomáticas (principalmente a “diplomacia presidencial”) em detrimento dos mecanismos jurisdicional de solução de controvérsias. (VILLIZZIO, 2011, p. 98)³⁸

Apontando na mesma direção, Amaral Júnior (2011, p.37) formulou a seguinte análise:

A estrutura intergovernamental do MERCOSUL enfatizou a negociação diplomática, em detrimento das formas jurisdicionais de solução dos litígios. Os Estados preferiram celebrar acordos políticos ao invés de iniciarem o procedimento arbitral, como prova o pequeno número de decisões havidas. A própria organização do sistema de solução de divergências favorece o entendimento político por intermédio da intervenção do Grupo Mercado Comum.

A negociação diplomática, portanto, continua sendo a ferramenta mais utilizada nesses casos. Porém, o seu êxito exige um determinado grau de afinidade política entre as partes na negociação. A evidência empírica, como ilustrado no conflito entre Uruguai e Argentina, mostra que a afinidade existente não foi suficiente, apesar de os dois governos compartilharem de ideais caros à centro-esquerda.

Pode-se assim concluir que a hipótese de que o caráter institucional do Mercosul embarga o desenvolvimento do bloco se confirma no que se refere à solução de controvérsia. A instituição do bloco prevê a resolução do conflito no prazo de alguns dias, que apenas em

³⁸ Un proceso intergubernamental, como es el caso del MERCOSUR, su destino y el de su sistema de solución de controversias, estarán ligados a los avatares de los Gobiernos, que parecen preferir la negociación diplomática (principalmente la “diplomacia presidencial”) frente a los mecanismos jurisdiccionales de solución de controversias. (VILLIZZIO, 2011, p. 98)

último caso pode alcançar de dois a três meses. Porém, sua ineficiência é tão flagrante que o governo argentino não cogitou a possibilidade de usufruí-lo. A consequência foi uma crise diplomática no interior do bloco que durou mais de cinco anos para ser resolvida. Nesse contexto, é razoável supor que avanços de cooperação econômica ou política poderiam ter sido alcançados caso houvesse ambiente político saudável durante o período de 2005 a 2010.

É natural que conflitos existam, no entanto, é imperativo que existam instituições capazes de fazer frente a eles e solucioná-los com eficiência e rapidez para que não se perpetue ao longo do tempo. Como visto, o arcabouço institucional intergovernamental parece não ser capaz de contribuir neste aspecto.

No subtópico seguinte será abordado outro ponto institucional fundamental, o processo de tomada de decisão. Neste caso, em última instância, baixa funcionalidade das regras operativas do bloco denota a morosidade das autoridades do país dominante – o Brasil – em aprofundar a integração, racionalizando e dinamizando a estrutura jurídica existente.

5.1.2- O caso do veto ao ingresso da Venezuela no Mercosul.

Após a assinatura do tratado de livre comércio entre Colômbia e Peru com os Estados Unidos, Hugo Chávez anunciou em abril de 2006 seus planos de deixar a CAN para participar da integração do Mercosul. Porém, já havia uma expectativa do processo ser demorado. Isto porque antes de enfrentar a burocracia da adesão na integração do Cone Sul, seria necessário cumprir alguns procedimentos previamente acordados no âmbito da CAN. Além disso, o comércio entre a Venezuela e os outros países andinos continuaria nos moldes estabelecidos por mais cinco anos.

O processo foi formalizado ainda em 2006, no dia quatro de julho, com a assinatura do Protocolo de Adesão pela Venezuela e por todos os presidentes dos membros plenos do Mercosul. Além de concretizar o compromisso de inserir o país no processo de integração, este protocolo explicita que os membros reconhecem o efeito benéfico desta incorporação,

como destacado na passagem que segue: “REAFIRMANDO a importância da adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL para a consolidação do processo de integração da América do Sul no contexto da integração latino-americana” (MERCOSUL, 2006, p. 1)

De acordo com as normas do Mercosul, para se concretizar a adesão de um país no bloco econômico é necessário que o processo seja aprovado pelo parlamento de todos os países membros. Este aspecto institucional é uma fonte geradora de embargos porque nem sempre o presidente do país, o indivíduo que assinou o Protocolo de Adesão, tem maioria no parlamento. Este foi o caso do Paraguai, que será discutido posteriormente.

O fato é que em agosto de 2007, pouco mais de um ano após a assinatura do protocolo, apenas dois países, Argentina e Uruguai, haviam aprovado a adesão da Venezuela. O parlamento brasileiro, composto pela câmara dos deputados e pelo senado, seguia com dificuldades para aprovar a medida. O Paraguai, por sua vez, aguardava a definição brasileira para o processo ser votado.

Nesse ínterim, Hugo Chávez, conforme citado abaixo, fez declarações apontando que o atraso se devia a possível influência que o governo dos Estados Unidos poderia ter no Brasil. Apesar do presidente venezuelano não dispor de provas concretas, vale lembrar, como destacado no capítulo 3, que o fortalecimento do Mercosul representava um risco aos interesses estratégico do governo estadunidense.

Tem havido obstáculos e uma demora, nós conhecemos as causas. A causa fundamental vem do norte, de Washington. Cada vez que os sul-americanos avançam em direção a uniões superiores o império faz todos os seus esforços... para garantir que nós não vamos nos unir. (ILLIANO, 2007)

Hugo Chávez passou a adotar um discurso rígido, no que tange o Mercosul, ao perceber que o processo de adesão estava atrasando sem motivo aparente, já que do ponto de vista técnico estava tudo de acordo com as exigências. Em agosto de 2007 afirmou que a Venezuela não poderia esperar mais do que o fim do ano e ameaçou cancelar o processo caso não fosse aprovado em tempo hábil. É importante destacar que a lentidão do processo, que o arcabouço institucional do Mercosul permite, cria sérias consequências para o bloco econômico, podendo inclusive inviabilizar o processo de expansão.

Em novembro deste mesmo ano, a CAN estava discutindo na reunião de cúpula, no Chile, a possibilidade da Venezuela voltar a integrar o bloco, devido à evidente insatisfação de Hugo Chávez com relação ao atraso do processo.

Em 17 de dezembro de 2008 foi aprovada a adesão da Venezuela pela Câmara dos Deputados no Brasil, que já estava em trâmite desde fevereiro de 2007. O projeto sofria resistência principalmente do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), oposição do PT (Partido dos Trabalhadores), partido do presidente brasileiro, porque julgava que o presidente venezuelano tinha características antidemocrática e autoritária. Além disso, os insultos de Hugo Chávez aos parlamentares brasileiros, chamando-os de papagaio dos Estados Unidos, atingiu a todos, independentemente do seu viés político e contribuiu com o atraso.

Para obter a completa aprovação brasileira, o processo ainda precisaria ser aprovado no Senado. Neste momento se apresentou outro entrave, desta vez, de origem interna da Venezuela. O prefeito de Caracas³⁹, do partido Alianza Bravo Pueblo de oposição a Chávez, enviou uma carta ao Senado brasileiro pedindo o veto à entrada do seu país no Mercosul.

Seria um precedente muito grave admitir no Mercosul um presidente cujas ações demonstram uma escalada autoritária, que não crê nos princípios de mercado, de processo de integração e que insulta o Senado brasileiro chamando seus integrantes de “papagaios do império americano”. (COSTA, 2009)

Além disso, o governo venezuelano começou um conflito político com a Colômbia, com implicações diretas nos ânimos dos parlamentares, brasileiros e paraguaios, que estavam na iminência de votar sua adesão no Mercosul. O governo colombiano assinou um acordo com os Estados Unidos para auxiliar no combate a guerrilheiros, como os das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc). O acordo implicou a intensificação da presença militar estadunidense na região, o que desagradou Hugo Chávez. O conflito político entre os dois países andinos alcançou um nível em que se especulava na possibilidade de se desenvolver uma guerra.

Em outubro de 2009 a Comissão de Relações Exteriores do Senado aprovou a entrada da Venezuela no Mercosul, porém, ainda seria necessário a votação no plenário do Senado.

³⁹ Capital da Venezuela e cidade mais importante deste país nos âmbitos econômicos, políticos e culturais.

Em dezembro deste mesmo ano, logo após a completa aprovação brasileira, o presidente do senado paraguaio afirmou que a adesão da Venezuela não seria aprovado enquanto o seu presidente continuasse intervindo nos assuntos de outros países, numa clara referência ao conflito com a Colômbia.

No Paraguai, Hugo Chávez tem boa relação com Fernando Lugo. Porém, a oposição deste presidente, o partido Colorado, tem maioria no Senado. Para evitar distúrbios na boa relação entre os dois presidentes, a chancelaria paraguaia decidiu enviar o processo de adesão da Venezuela para votação apenas quando tivessem certeza da aprovação.

Mesmo com apelos da presidente da Argentina e do Brasil, o término do período delimitado deste trabalho de dissertação foi frustrado com dois cancelamentos da votação no parlamento paraguaio, porque havia grande possibilidade de rejeição. Os parlamentares paraguaios comentaram que não existia problema com a Venezuela do ponto de vista econômico e comercial; pelo contrário, a entrada do país no bloco “seria um passo transcendental, seria fechar a equação energética da América do Sul” (AGÊNCIA ESTADO, 2010b). O problema que motivaria o veto do parlamento paraguaio, portanto, seria pelo lado político no que se refere aos princípios democráticos da Venezuela.

Do ponto de vista das consequências para o Brasil, objetivamente o impasse com o processo da Venezuela vem prejudicando projetos de investimentos entre este país e o Brasil.

Na Venezuela, há cerca de 36 projetos que envolvem companhias brasileiras que estão parados aguardando condições melhores, como uma fluidez de recursos ou que a Venezuela se una oficialmente ao Mercosul”, disse Fernando Portela, diretor da Câmara Venezuelana Brasileira de Comércio. (MÁRQUEZ, 2010)

A adesão completada da Venezuela no Mercosul só foi concretizada na segunda metade de 2012, depois que os outros membros do bloco entenderam que a destituição de Fernando Lugo no Paraguai consistiu em um golpe de estado. Desta forma, o Paraguai foi suspenso do processo de integração, a partir da cláusula democrática, e não pode mais sustentar seu veto à república bolivariana.

A partir do estudo deste caso, observa-se que as instituições do Mercosul apresentam algumas brechas que são capazes de bloquear completamente qualquer tentativa de desenvolvimento do bloco. Sem entrar no mérito da discussão em torno dos problemas democráticos presentes (ou não) na Venezuela, é possível afirmar que do início do ano de 2010 até junho de 2012, o partido político Colorado do Paraguai foi responsável por impedir categoricamente a entrada da Venezuela no Mercosul, mesmo depois de ser aprovada por toda a comunidade dos outros três países membros. Sua aprovação só foi possível com a suspensão dos direitos do Paraguai no bloco econômico.

5.2 A prioridade das relações bilaterais em detrimento das multilaterais no governo Lula.

A segunda hipótese de trabalho se refere ao impacto que a política externa lulista exerceu na integração do Mercosul. Considera-se que a diversificação comercial impactou na perda de relevância econômica do bloco, a partir do momento em que as negociações bilaterais foram priorizadas em detrimento da multilateral.

Como examinado no capítulo 4, a política externa do governo Lula é caracterizada pela busca de autonomia pela diversificação. Os objetivos e as consequências desta estratégia englobam tanto aspectos econômicos quanto políticos. Por razões de delimitação do escopo desta dissertação, o foco aqui é econômico, no que se refere às relações comerciais brasileiras, sejam do ponto de vista multilateral ou bilateral.

Logo no primeiro ano do governo Lula, foi criada a Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos (Apex-Brasil) com o objetivo de promover as exportações de mercadorias e serviços, além de atrair investimento externo para o país e internacionalizar as indústrias brasileiras. A agência sinaliza o caráter da diversificação dos parceiros produtivos.

Em 2003 foram realizados 410 eventos internacionais entre feiras, missões comerciais, missões empresariais, projetos compradores e projetos vendedores, que envolveram mais de oito mil empresas. Neste ano, os mercados alvos eram o da África do Sul, Rússia, China, Índia e Oriente Médio. O ano de 2006 foi particularmente importante para o Brasil,

inauguraram-se Centros de Distribuição em países estratégicos, como destacado na citação a seguir.

Com relação à estratégia de promoção comercial, a Apex-Brasil deu continuidade à iniciativa de internacionalização das empresas exportadoras brasileiras com a inauguração dos Centros de Distribuição (CDs) de Frankfurt (Alemanha), Lisboa (Portugal) e Dubai (Emirados Árabes). Existem ainda quatro CDs em processo de instalação na Polônia, no Panamá, na África do Sul e na China. [...] Foram realizadas várias missões oficiais e empresariais em países considerados estratégicos: no Japão, com o objetivo de apresentar o potencial brasileiro na produção e no fornecimento de etanol, e de discutir futuras parcerias na área de semicondutores; na Irlanda, na Inglaterra e na Áustria, com vistas ao cumprimento de compromissos relacionados à cooperação na área de Política Industrial, que culminou com a assinatura de acordo de cooperação entre Brasil e Irlanda para o desenvolvimento de políticas industriais em áreas estratégicas de tecnologia; e na África do Sul, principal economia da África, cuja demanda por produtos brasileiros tem sido crescente, e onde trinta empresas brasileiras de seis setores participaram de rodadas de negócios e seminários. (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2006, p. 96)

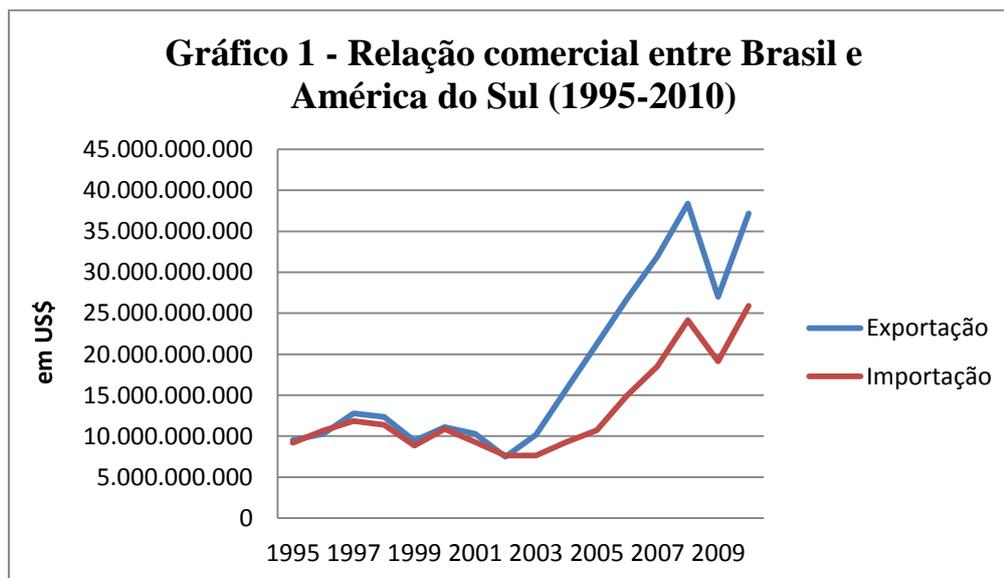
Em 2007 a Apex-Brasil inaugurou na Polônia o quinto CD, além de realizar importantes missões comerciais em países asiáticos, árabes, em Portugal e na Venezuela.

Em 2007, foram mantidas as ações oficiais voltadas ao fomento das exportações, iniciativa comandada pela Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil), cujos resultados têm sido a ampliação e a diversificação das exportações brasileiras. O esforço de promoção comercial pode ser mensurado pelo crescimento das exportações das empresas que participam dos projetos desenvolvidos pela agência, conjuntamente com entidades setoriais da indústria, em patamar superior ao das exportações totais brasileiras. Com relação ao incentivo à promoção comercial, registre-se a implementação do Sistema de Autorização de Remessa para Promoção de Exportação (Sisprom), ferramenta que auxilia na concessão de benefícios a empresários que estejam realizando promoção comercial de seus produtos por meio de feiras e exposições no exterior. (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2007, p. 99)

De acordo com o relatório anual do Banco Central, o ano de 2008 foi especialmente produtivo no que se refere aos objetivos da Apex-Brasil.

Dentre as iniciativas da Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), mencione-se o Projeto Trading, que visa catalogar prestadoras de serviços de distribuição e comercialização de produtos de pequenas e médias empresas nacionais na China, Angola, Cingapura, Emirados Árabes Unidos e México. Além disso, a Apex-Brasil preparou plano estratégico para ampliar a inserção das empresas brasileiras no mercado chinês, compreendendo a participação em feiras e eventos comerciais na China e abertura de Centro de Negócios em Pequim. Em Havana, foi inaugurado novo centro de Negócios Brasileiro, dando continuidade à estratégia de internacionalização das empresas brasileiras, auxílio que se inicia na fase de prospecção de mercado até a de distribuição de seus produtos. Além de Cuba, a Apex-Brasil já mantém Centros de Negócios nos Estados Unidos da América (EUA – Miami), na Polônia (Varsóvia) e nos Emirados Árabes Unidos (Dubai). Em relação à promoção comercial de biocombustíveis, a agência firmou com a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Única) convênio para execução do Projeto de Promoção da Imagem do Etanol Brasileiro no Exterior. O Brasil, os Estados Unidos e a Comissão Europeia divulgaram relatório sobre as especificações do etanol, com o intuito de adotar padrão internacional para a sua comercialização. (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2008, p. 95)

Como foi discutido no capítulo 4, oficialmente a prioridade do governo Lula na política externa era a relação sul-sul (LIMA, 2005), tendo a América do Sul como prioridade. O Gráfico 1 mostra o resultado do esforço de tornar o continente de que o Brasil faz parte num parceiro econômico relevante.

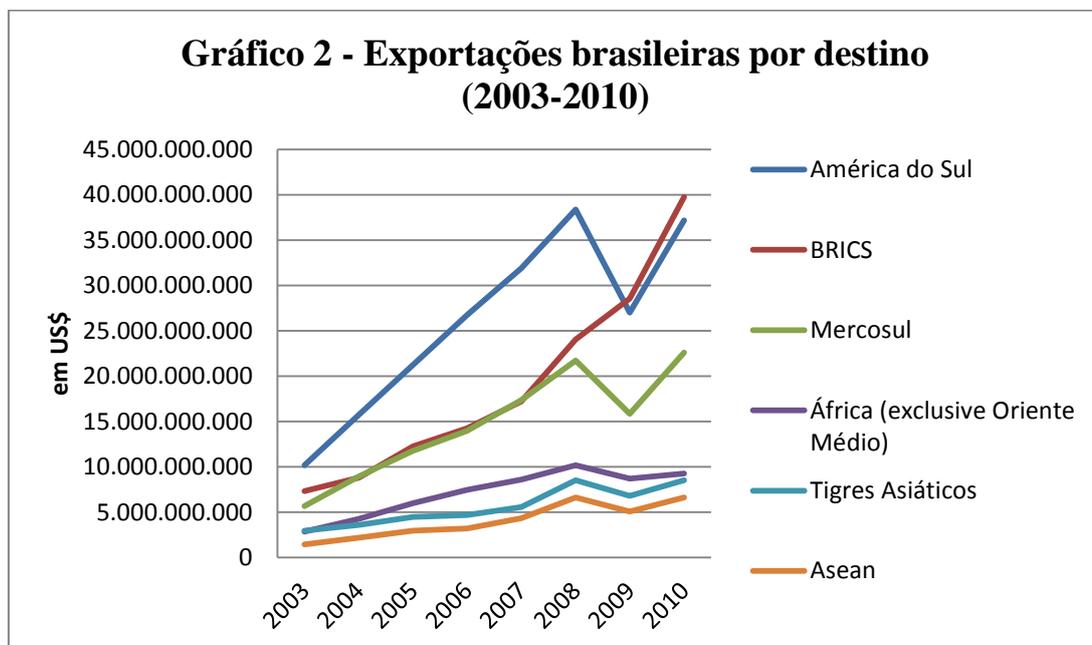


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secex (ALICE-Web)

De fato, a partir de 2003 as curvas de exportação e importação mudam completamente o padrão dos oito anos anteriores e passam a apresentar um caráter visivelmente ascendente. O valor das exportações em 2010 representou um aumento de 265,42% em relação ao primeiro ano do governo Lula, 2003. No mesmo período, as importações variaram 238,48%. A queda em 2009 é consequência da crise financeira que atingiu de alguma forma toda a comunidade internacional.

Porém, além América do Sul, outros países e blocos do hemisfério sul também foram alvos da estratégia comercial do governo Lula. Como é possível observar no Gráfico 2, todos os destinos destacados obtiveram variação positiva no valor das exportações.

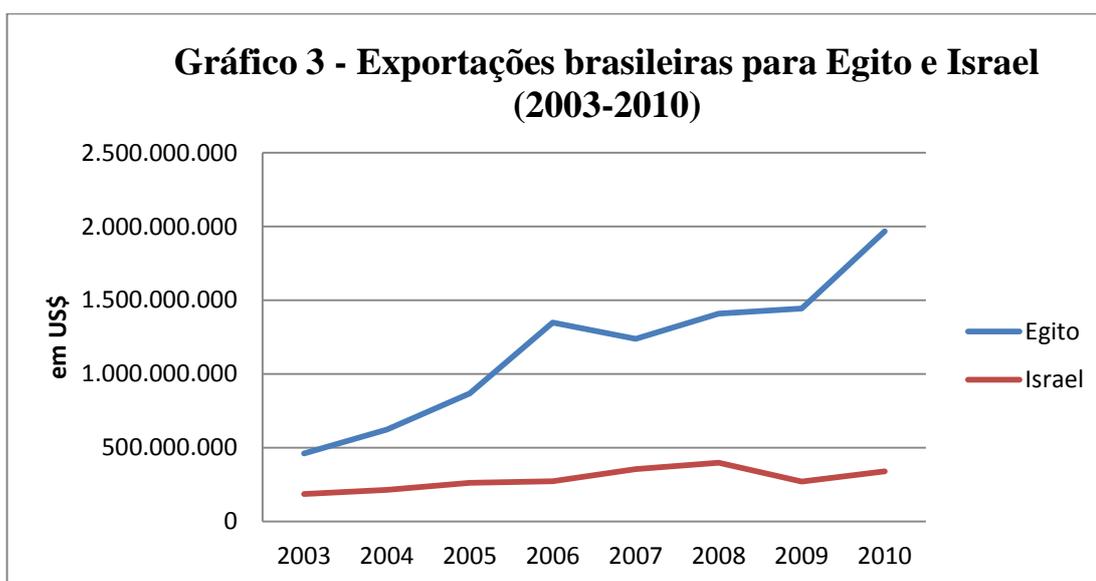
O destaque vai para a variação do valor da exportação para o BRICS⁴⁰, que durante o governo Lula variou positivamente em 579,10% e superou em importância a América do Sul a partir de 2008. De forma um pouco mais sutil, encontram-se os Tigres Asiáticos, a Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) e o continente africano (com exceção do Oriente Médio). A partir do Gráfico 2 fica evidente que o valor das exportações para esses três destinos não se compara ao da América do Sul ou do BRICS, porém, é importante destacar que apresentaram variação positiva, respectivamente, de 189,56%, 355,13% e 223,61%.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secex (ALICE-Web)

⁴⁰ Grupo político de cooperação que inclui Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

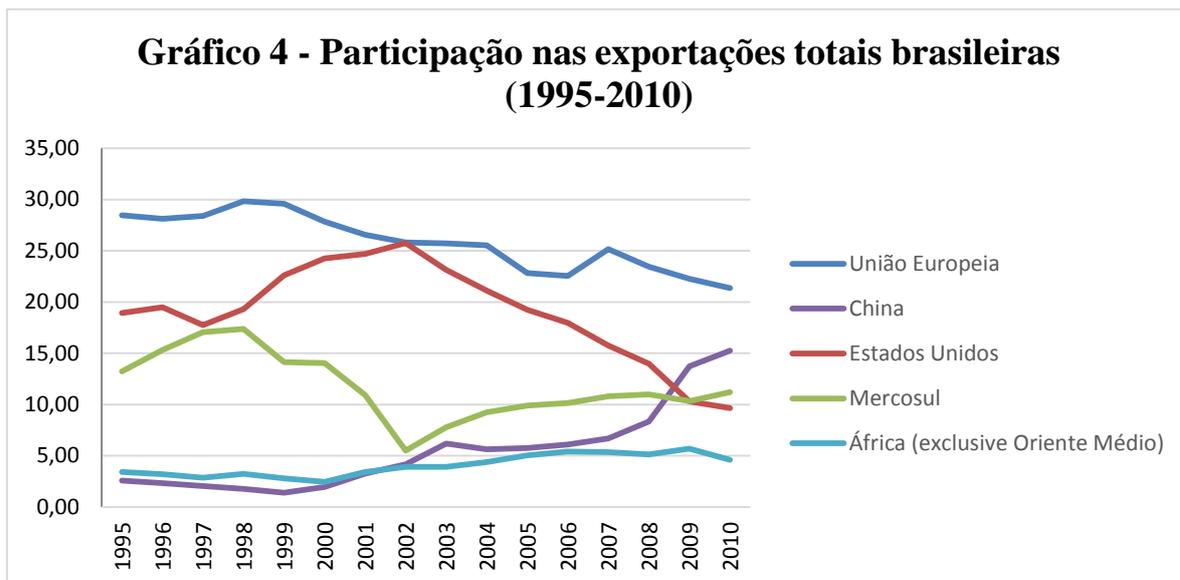
Devido ao impasse na Rodada de Doha da OMC, as negociações comerciais entre o Mercosul e a União Europeia, assim como com os Estados Unidos e outros países ditos desenvolvidos ficaram estagnadas de 2003 a 2010, período que aborda as negociações brasileiras em caráter multilateral. Porém, no período de análise desta dissertação, o Mercosul conseguiu assinar acordos de livre comércio com o Egito e com Israel, além de consolidar uma área deste caráter na América do Sul.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secex (ALICE-Web)

As exportações brasileiras com destino para o Egito aumentaram 325,75% e para Israel 81,09%. O acordo assinado com Israel data do final de 2007 e não teve oportunidade de crescer como o esperado devido à crise internacional que logo eclodiu.

Os dados expostos anteriormente corroboram para a hipótese da diversificação comercial alcançada durante o período em análise. A dependência do mercado consumidor estadunidense e europeu caiu consideravelmente ao longo do governo Lula. Mercados alternativos ganharam relevância, com destaque para a China e para outros países do hemisfério sul. Além disso, o Mercosul manteve sua importância comercial para o Brasil que apesar de não ter recuperado a participação média de 17% dos anos 1997 e 1998, as exportações brasileiras com destino para o bloco cresceu quase 300% durante o governo Lula.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secex (ALICE-Web)

A administração brasileira fez um importante avanço durante os oito anos do governo Lula. A diversificação dos parceiros comerciais gera uma menor sensibilidade aos choques externos e uma maior capacidade de aumento das exportações e dinamismo da sua economia interna.

Vários países apresentaram aumento significativo na participação das exportações brasileiras, porém, apenas os integrantes da América do Sul e o Egito se devem aos esforços multilaterais no âmbito do Mercosul. As negociações comerciais com os países desenvolvidos, principalmente com a União Europeia, estiveram estagnadas ou pouco evoluiu no período deste trabalho.

De fato, a política externa brasileira deu preferência à negociações bilaterais em detrimento das multilaterais. Através da Apex-Brasil, o governo brasileiro teve condições técnicas para usufruir de sua autonomia, fazer visitas aos países de interesse e realizar os acordos comerciais desejados.

A interpretação de que estes acordos de cooperação econômica poderiam ser realizados no âmbito do Mercosul é válida, porém, insuficiente. Vários avanços de intercâmbio comercial provavelmente não aconteceriam no nível do bloco econômico devido à complexidade dos interesses de cada país e das divergências que daí apareceriam. Este tipo de dificuldade gera obstáculos para a conformação dos acordos de cooperação. Por

consequente, naturalmente se desenvolve uma predisposição à negociação bilateral, menos complexa e mais objetiva, em outras palavras, sem a necessidade da aprovação dos outros membros do Mercosul.

Implícito ao argumento anterior está o caráter institucional da tomada de decisão do bloco econômico. O intergovernamentalismo permite que os membros pensem em termos do interesse particular de cada nação envolvida no processo de integração. O desenvolvimento do Mercosul requer uma mudança de mentalidade, de cultura e de identidade. Para um melhor funcionamento, o Mercosul necessitaria ser pensado como uma unidade e isto requereria uma mudança institucional.

Como apontado por Kembayev (2009), o intergovernamentalismo é o arcabouço institucional adequado para as áreas de livre comércio e as uniões aduaneiras. Um processo de integração regional que almeja algo mais profundo necessita de um arcabouço institucional diferente, que se adeque aos objetivos de forma mais eficaz. Como alternativa, existe o supranacionalismo, ou mesmo a plutocracia⁴¹.

De acordo com a pesquisa aqui desenvolvida, não se observou nenhuma predisposição do governo brasileiro de manter os acordos comerciais alcançados restritos ao Brasil, isto quer dizer que a princípio, não haveria impecílio político para negociar em nome do bloco. Porém, o que se observou foi que o intergovernamentalismo do Mercosul não permitiu que a estratégia brasileira de diversificação dos parceiros comerciais fosse realizada em conjunto com o bloco econômico. Nesse sentido, a relação de causalidade da hipótese está equivocada. Não foi a política externa brasileira baseada na diversificação dos parceiros comerciais que contribuiu com a estagnação das negociações no âmbito do bloco. Pelo contrário, a dificuldade em avançar com acordos comerciais e econômicos a partir do Mercosul gerou incentivos para agir de forma independente e bilateral sempre que necessário.

Porém, se observou sim, uma opinião generalizada, seja do governo brasileiro ou mesmo da elite industrial deste país, de que um suposto aprofundamento institucional inviabilizaria a estratégia como um todo. Tanto por razões institucionais, em função de um possível aumento da burocracia no processo ou em função da inevitável perda de autonomia

⁴¹ Aqui não é sugerida a plutocracia como arcabouço institucional do Mercosul, porém, também não é descartada. A afirmação está em caráter de generalização. É necessário outro projeto de pesquisa que vise investigar se as condições mínimas para a instalação da plutocracia, apontadas por Hancock (2009), estão presentes no Cone Sul.

do país a partir da maior subordinação ao Mercosul⁴². Este último ponto tem algumas consequências. O temor que isto aconteça, sem ponderar as vantagens da mudança, inviabiliza qualquer desenvolvimento do bloco e se perpetua ao longo do tempo uma estrutura precária e inadequada aos interesses da integração.

⁴² Para mais detalhes, ver VIGEVANI e Ramanzini (2009)

6- CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A partir da pesquisa aqui desenvolvida, constatou-se que a primeira hipótese, referente à questão institucional, é verdadeira e a segunda, a respeito da política externa do governo Lula, está equivocada na sua relação de causalidade.

De acordo com a receita proposta pelos estruturalistas e assumindo o pressuposto de que o processo de integração regional consiste em uma estratégia superior de desenvolvimento econômico, pode-se argumentar que o Mercosul é um pleito do qual os governantes dos países membros não podem abdicar.

Porém, é certo que o Mercosul precisa se desenvolver consideravelmente para alcançar um nível capaz de modificar o estágio de desenvolvimento dos países envolvidos. O primeiro passo se refere à mudança de mentalidade dos dirigentes dos países membros. Tudo indica que este foi alcançado no período de análise deste trabalho, pelo menos no que se refere ao Brasil, apesar da ambiguidade da sua política externa. O presidente brasileiro assumiu o cargo e afirmou que a principal característica do seu governo seria a mudança. Do ponto de vista das relações internacionais, esta afirmação significava consolidar novos parceiros comerciais no hemisfério sul, com ênfase na América do Sul. De fato, como mostrado no gráfico 2, a estratégia foi bem sucedida, no mínimo no que se refere às trocas comerciais. O comércio entre o Brasil e a América do Sul, os países que compõem o BRICS, a África e a Ásia, aumentaram consideravelmente no período.

Do ponto de vista do destino das exportações brasileiras, hoje o Mercosul já é mais importante que os Estados Unidos e está atrás apenas da China. Porém, ainda assim o bloco econômico conta com uma vantagem em relação ao país asiático, o Brasil exporta consideravelmente mais produtos industrializados para o primeiro⁴³ do que para os chineses, que aliás, compram fundamentalmente *commodities*⁴⁴. Isto mostra o aumento da interdependência entre os países da região, condição básica para tornar viável uma estratégia de aprofundamento da integração.

⁴³ Para mais detalhes, ver Moreira; Melo (2002).

⁴⁴ Para mais detalhes, ver Libânio (2012).

Após o primeiro passo, compreensão da importância e do potencial do Mercosul para os próprios integrantes, o desafio seguinte é entendê-lo como unidade. Este ainda está em aberto e relativamente distante de ser alcançado. Apesar da integração iniciada em 1991, cada membro sustenta um nacionalismo incompatível com o processo. Nacionalismo este, que no caso do Brasil, desestimula uma mudança institucional fundamental para alcançar as metas propostas pelos estruturalistas. Visando usufruir de liberdade no cenário internacional, seja com os Estados Unidos, com a União Europeia ou no âmbito da OMC, a união aduaneira incompleta, baseada no intergovernamentalismo, atende perfeitamente aos interesses das elites brasileiras, que usufruem dos benefícios da região integrada sem perder as oportunidades bilaterais que surgem. Porém, intrínseco a isto está a incapacidade de fazer a integração avançar. Este é um desafio complexo, que depende da consciência das elites nacionais, dos governantes, dos partidos políticos com influência no parlamento e em última instância, da população. Durante o processo de negociação do Protocolo de Ouro Preto, os representantes do Paraguai, Uruguai e Argentina defendiam a incorporação de instituições supranacionais no Mercosul, porém, o pleito não obteve sucesso devido à resistência brasileira.

Em parte da sociedade brasileira há um interesse reduzido e, em alguns casos, abertamente contrário ao Mercosul e ao seu possível aprofundamento. Por exemplo, o encontro realizado em novembro de 2004, que reuniu empresários de diversos segmentos e entidades como Fiesp, Abicalçados (Associação Brasileira dos Fabricantes de Calçados), Eletros (Associação Nacional dos Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos) e Associação Brasileira de Comércio Exterior (AEB), revelou ser razoável a oposição ao bloco regional. As discussões giraram em torno da ideia da defesa de um passo atrás em relação ao Mercosul: no meio empresarial, discute-se sobre a necessidade de retroceder de uma união alfandegária, considerada imperfeita, para uma área de livre comércio. Segundo o grupo reunido, o Mercosul seria uma âncora que aprisionaria o Brasil nas negociações internacionais, dificultando acordos bilaterais com os Estados Unidos e a União Europeia. (VIGEVANI; RAMANZINI, 2009, p. 48)

Enquanto não for possível realizar uma mudança institucional capaz de dar maior agilidade e governabilidade ao bloco, as controvérsias econômicas e comerciais vão se perpetuar ao longo do tempo, o crescimento do bloco a partir da adesão dos outros países latino-americanos será inviabilizada e a coordenação macroeconômica insuficiente.

Coordenação macroeconômica, esta, fundamental para evitar a industrialização em compartimentos estanques e potencializar a interdependência regional a partir da complementariedade produtiva.

Na parte em que se discutiu a visão oficial da política externa do governo Lula, no capítulo 4, foi mostrado a partir do discurso e das publicações em geral do chanceler Celso Amorim, que a América do Sul estava integrada através de acordos de livre comércio. Sem dúvida este é um avanço significativo. A interdependência comercial é um motivador fundamental para se viabilizar uma integração mais profunda. Porém, é importante lembrar que os países da América do Sul apresentam diferentes níveis de desenvolvimento, de fato, a discrepância é significativa. Neste caso, isto quer dizer que o livre comércio, nos moldes do *laissez-faire*, vai gerar efeitos econômicos não desejáveis entre os de menor desenvolvimento relativo, repetindo as causas da manutenção do subdesenvolvimento nos países do terceiro mundo com trocas comerciais livres com a Europa e com os Estados Unidos⁴⁵. Uma simples relação de livre comércio não proporciona condições de coordenação macroeconômica ou harmonização na política econômica, condições indispensáveis para que o processo ocorra de forma salutar para todos.

O Mercosul nos moldes atuais está produzindo um efeito inverso ao que os estruturalista esperavam para uma integração regional na América Latina. De acordo com Luce (2007), o bloco regional do Cone Sul, nas condições atuais, reproduz as mesmas características econômicas que a ALCA visava. Por fim, conclui-se que a política externa do governo Lula apresenta um caráter ambíguo. Existem dois objetivos incompatíveis, quais sejam: (1) aprofundar a integração do Mercosul e (2) manter autonomia e independência no cenário internacional.

A proposta de campanha do então candidato à presidência Luiz Inácio Lula da Silva afirmava a disposição de seu governo em levar a cabo uma "integração solidária e generosa", partindo do reconhecimento dos desequilíbrios regionais. Apesar disso, os litígios com os vizinhos prosseguem. [...] o projeto de integração sul-americana, priorizado com relação à ALCA pelo governo Lula, não se afirma como um contraponto às regras do livre comércio e ao modelo neoliberal. Ao contrário, reafirma-as no plano regional. (LUCE, 2007, p. 58)

⁴⁵ Para mais detalhes, ver os autores da teoria da dependência: André Gunder Frank (1965), Paul Baran e Paul Sweezy (1966), Theotônio dos Santos (1970), Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1979), entre outros

FONTES E BIBLIOGRAFIA

Fontes

(a) Séries Numéricas

The World Bank Data: <http://data.worldbank.org/>

MDIC – ALICE Web – Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior via Internet, da Secretaria de Comércio Exterior, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>

(b) Documentos Oficiais

Boletim do Banco Central do Brasil. *Relatório Anual*. Brasília: v. 39, p. 1-247, 2003.

_____. *Relatório Anual*. Brasília: v. 40, p. 1-229, 2004.

_____. *Relatório Anual*. Brasília: v. 41, p. 1-225, 2005.

_____. *Relatório Anual*. Brasília: v. 42, p. 1-251, 2006.

_____. *Relatório Anual*. Brasília: v. 43, p. 1-248, 2007.

_____. *Relatório Anual*. Brasília: v. 44, p. 1-253, 2008.

_____. *Relatório Anual*. Brasília: v. 45, p. 1-237, 2009.

_____. *Relatório Anual*. Brasília: v. 46, p. 1-241, 2010.

MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. 1991.

_____. *Protocolo de Ouro Preto*. 1994.

_____. *Protocolo de Olivos*. 2002.

_____. *Protocolo Constitutivo do Parlamento Mercosul*. 2005.

_____. *Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul*. 2006.

Bibliografia

(a) Livros e Artigos Científicos

ALLAIS, Maurice. *Fondements théoriques, perspectives et conditions d'un marché commun effective*. Revue d'Economie Politique, Vol. LXVIII, nº 1, p. 56-99, 1958.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A Política Externa do novo Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva: retrospecto histórico e avaliação programática*. Meridiano 47 (UnB), Maringá, PR, vol. 2, n.19, 2002.

_____. *A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n.20, p. 87-102, 2003.

_____. *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 47, p. 162-184, 2004.

_____. *Uma nova 'arquitetura' diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006)*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 49, p. 95-116, 2005.

AMADO, Adriana; MOLLO, Maria de Lourdes. *Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: a origem do pensamento da CEPAL e seus desenvolvimentos posteriores*. Estudos Econômicos, vol.34, n.1, pp. 129-156, 2004.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Um balanço sobre a solução de controvérsias no Mercosul*. Revista Densidades, nº 7, p. 31-42, 2011.

AMORIM, Celso. *Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula*. Diplomacia, Estratégia, Política. Brasília: ano I nº 1, p. 41-48, 2004.

_____. *Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 53, p. 214-240, 2010.

_____. *Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim: 2003-2010*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação-Geral de Documentação Diplomática, vol. 1, 2011a.

_____. *Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim: 2003-2010*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação-Geral de Documentação Diplomática, vol. 2, 2011b.

AMORIM NETO, Octavio; COELHO, Carlos Frederico. *Brasil en el 2007: El Desencuentro entre la Economía y la Política*. Revista de Ciencia Política (Santiago), vol. 28, p. 81-102, 2008.

ARZA, Valeria. *El Mercosur como plataforma de exportación para la industria automotriz*. Revista Cepal, vol. 103, p. 139-164, 2011.

BAER, Wener. *A economia brasileira*. São Paulo: Ed. Nobel, 1996.

BALASSA, Bela. *Teoria da integração regional*. Lisboa: Ed. A. M. Teixeira, 1961.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BARBOSA, A. F.; VEIGA, J. P. C.. *Impactos Sobre o Mercado de Trabalho e o Movimento Sindical no Nafta e no Mercosul*. In: Antonio José Almeida. (Org.). *Mercosul - Integração e Impacto Sócio-Econômico*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1997, v. 974481, p. 61-106.

BAPTISTA, Luiz Olavo. *O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto*. Estudos Avançados, vol. 10, n. 27, p. 179-199, 1996.

BARAN, Paul; SWEEZY, Paul. *Capitalismo Monopolista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

BIELSCHOWSKY, Ricardo Org. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Record, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Ed. 34, 1996.

_____. *Economia brasileira: uma introdução crítica*. São Paulo: Ed. 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo Sérgio de Oliveira Simões. *Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento*. Revista de Economia Política (Impresso), vol. 30, p. 663-686, 2010.

BYÉ, Maurice. *Unions douanières et données nationales*. Economie Appliquée, p. 121-158, Janeiro/Março 1950.

CAMARGO, S.. *Área de Livre Comércio das Américas: o labirinto latino-americano*. In: Gómez, José María. (Org.). *América Latina y El (des)orden global neoliberal: hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. 1 ed. Buenos Aires: CLACSO, p. 61-95, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 5ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

CARDOSO, Fernando Henrique. *O Brasil e uma nova América do Sul*. Valor Econômico, 30 de agosto de 2000.

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. *Velhos e novos desenvolvimentismos*. Economia e sociedade, vol. 21, p. 749-778, 2012.

CARR, Edward Hallet. *Vinte Anos de Crise – 1919-1939*. Brasília: Ed. UnB, 1981.

CEPAL. *O mercado comum latino-americano*. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo Org. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL* Rio de Janeiro, RJ: Ed. Record, 2000, Cap. 9, p. 347-371.

CERVO, Amado Luis. *A política exterior: de Cardoso a Lula*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 46, p. 5-11, 2003.

COSTA LIMA, Marcos. *O México e os efeitos perversos da integração: imigração, fragmentação do espaço e concentração de renda*. Revista de Desenvolvimento Econômico, vol. VII, p. 70-77, 2006.

COX, Robert. *Gramsci, Hegemonia e Relações Internacionais: Um Ensaio sobre o Método*. In: Millenium. vol. 12, nº 2, p.162-175, 1983.

_____. *Political economy of a plural world: Critical reflections on power, morals and civilization*. Londres: Ed. Routledge, 2002.

DE LA PLAZA, Luis; SIRTAINÉ, Sophie. *An analysis of the 2002 Uruguayan banking crisis*. 2005. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/11/29/000016406_20051129163613/Rendered/PDF/wps3780.pdf. Acesso em: 26 de abril de 2013.

DOBRETSBERGER, J.. *Théorie des territoires économiques*. Economie Appliquée, Janeiro/Março 1950.

DOMAR, E. D.. *Expansion and Employment*. American Economic Review, p. 34-55, Março 1947.

DOS SANTOS, Theotonio. *The Structure of Dependence*. In: American Economic Review, No. 69, 1970.

_____. *Economia Mundial, Integração Regional e Desenvolvimento Sustentável - As Novas Tendências da Economia Mundial e a Integração Latino-Americana*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 1993.

DUINA, Francesco. *The Social Construction of Free Trade. The European Union, NAFTA, and MERCOSUR*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.

ERBER, Fabio S.. *As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política*. Revista de Economia Política, vol. 31, nº 1 (121), p. 31-55, 2011.

FERRER, Aldo. *Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*. Buenos Aires: Ed. Fondo de Cultura Económica, 2006.

FRANK, André Gunder. *Capitalismo y subdesarrollo em América Latina*. 1965. Disponível em: <http://www.eumed.net/coursecon/textos/Frank/index.htm>. Acesso em: 1 de março de 2011.

FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Paz e Terra, 1979.

_____. *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. 3. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1986.

_____. *Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Histórico-Estruturalista*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2000.

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

_____. *A economia política das relações internacionais*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.

HAAS, Ernst. *The uniting of Europe: political, social and economic forces 1950-1957*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 2004.

HANCOCK, Kathleen. *Regional Integration: choosing plutocracy*. New York: Macmillan Co., 2009.

HARROD, Roy. *An Essay in Dynamic Theory*. Economic Journal, p. 14-33, Março 1939.

HEILPERIN, M. A.. *Freer Trade and Social Welfare: some marginal comments on the Ohlin Report*. International Labour Review, Vol. LXXV, nº 3, p. 173-192, 1957.

HOBBSAWM, Eric. *A Era dos Extremos*. São Paulo: Ed. Cia das Letras, 2000.

KEMBAYEV, Zhenis. *Legal Aspects of the Regional Integration Processes in the Post-Soviet Area*. Berlim: Springer, 2009.

KEOHANE, Robert; HOFFMANN, Stanley. *The new European Community: decision making and institutional change*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1991.

KINDLEBERGER, C. P.. *European Economic Integration*. In: Money, Trade and Economic Growth: Essays in Honor of J. H. Williams. New York: Macmillan Co., 1951.

LANGE, Oskar. *Ensaio sobre planificação econômica*. São Paulo, SP: Ed Nova cultural, 1989.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. *Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 52, p. 89-109, 2009.

LESSA, Antônio Carlos. *Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010)*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 53, p. 115-131, 2010.

LIBANIO, Gilberto. *O comércio Brasil-China em perspectiva regional: análise e implicações para o desenvolvimento*. In: XL Encontro Nacional de Economia - ANPEC, 2012, Porto de Galinhas. Anais do XL Encontro Nacional de Economia - ANPEC, 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de. *A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 48, p. 24-59, 2005.

LUCE, Mathias Seibel. *O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)*. Porto Alegre: UFRGS, 2007. 136 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MANDEL, Ernest. *Europe versus America?: contradictions of imperialism*. Londres: Ed. N.L.B., 1970.

MARCHAL, André. *Les ententes et les concentrations dans le marché commun*. Bruxelles: Services d'Information des Communautés Européenes, 1959.

MATTEI, Lauro. *Gênese e Agenda do Novo Desenvolvimentismo Brasileiro*. In: IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, 2011, Rio de Janeiro. Anais do IV Encontro da AKB, 2011. vol. 1. p. 01-001.

MEADE, J. E.. *Problems of Economic Union*. Chicago: The University of Chicago Press, 1953.

MELO, Marcus Andre. *Instituições e Regulação na América Latina*. São Paulo e Santiago: CIEPLAN (Santiago) IFHC São Paulo - Plataforma Democrática, 2008.

MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Fontes. *Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2005.

MITRANY, David. *A Working Peace System*. Chicago: Ed. Quadrangle, 1966.

MORAVCSIK, Andrew. *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina and Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

MOREIRA, Carlos Américo Leite; MELO, Maria Cristina Pereira de. *Comércio Exterior Brasileiro : Uma Análise das Trocas Regionais no Âmbito do Mercosul*. Mercator, Fortaleza-Ce, v. 1, n.1, p. 61-77, 2002.

MORGENTHAU, Hans J. *Política entre as nações*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.

NAISBAITT, J.. *Paradoxo global; quanto maior a economia mundial, mais poderosos são os seus protagonistas menores; nações, empresas e indivíduos*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1994.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 8, p. 55-69, 2005.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 41, n. 1, p. 5-23, 1998.

PAULA, L. F. R.; SICSÚ, João; MICHEL, Renaut. *Por que um novo desenvolvimentismo?* Revista de Economia Política (impresso), vol. 27, p. 507-524, 2007.

PERROUX, François. *Note sur la notion de pôle de croissance*. Economie Appliquée, vol. VIII, n° 1-2, p. 307-320, 1955.

_____. *Les formes de la concurrence dans le marché commun*. Revue d'Economie Politique, vol. LXVIII, n° 1, p. 340-378, 1958.

PHILIP, André. *Social Aspects of European Economic Co-operation*. International Labour Review, vol. LXXVI, n° 3, p. 244-256, 1957.

PHILLIPS, Almarin. *Concentration, Scale and Technological Change in Selected Manufacturing Industries, 1899-1939*. Journal of Industrial Economics, vol. IV, n° 3, p. 179-193, 1956.

PINTO, Messias de Sá. *A área de livre comércio das Américas e os interesses da União Europeia na América Latina*. Braga: Universidade do Minho. 2004. 181 f. Tese, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2004.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação – as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Ed. Campus Ltda, 1980.

PREBISCH, Raúl. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1963.

_____. *Proposiciones para la creación del Mercado Común Latinoamericano. Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, ano I, n°1, maio 1965.

_____. *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Ed. Contratempo: Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

RICARDO, David. *Princípios de Economia Política e Tributação*. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996.

ROBINSON, Joan. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Zahar Editores, 1981.

RÖPKE, Wilhelm. *Integration und Desintegration der internationalen Wirtschaft*. *Wirtschaftsfragen der freien Welt*, p. 493-501, 1957.

ROSTOW, W. W.. *The Stages of Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

RUIZ, José Briceño. *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires: Teseo, 2011.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Ed. Best Seller, 1999.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *Política externa do Governo Lula: o desafio africano*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, p. 05-25, 2002.

SARAIVA, Miriam. *Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, p. 151-168, 2010.

_____. *Integração regional na América do Sul: processos em aberto*. In: 3º Encontro Nacional ABRI, 2011, São Paulo. *Integração regional na América do Sul: processos em aberto*, 2011.

SCHIMITTER, Philippe C.. *Neo-neo-functionalism*. In: Wiener, Antje e Diez, Thomas (eds.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

SILVA, Luis Inácio Lula da. *Discurso no Congresso Nacional*. Brasília, 1º.1.2003; link: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2029; acesso em 10.03.2006.

TINBERGEN, Jan. *Customs Unions Influence of Their Size in Their Effect*. Amsterdam: North Holland Publishing, Co., 1959, p. 152-164.

_____. *International economic integration*. Amsterdam: Ed. Elsevier, 1965.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel . *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. Contexto Internacional (PUCRJ. Impresso), vol. 29, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini . *A ALCA e a política externa brasileira*. Caderno CEDEC, São Paulo, vol. 74, p. 1-40, 2005.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI, Haroldo. *Mudanças da inserção brasileira na América Latina*. Lua Nova (Impresso), vol. 78, p. 37-75, 2009.

_____. *Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul: uma análise considerando a posição do Brasil*. Observatório Social de América Latina, vol. XI, p. 45-63, 2010.

VIGEVANI, Tullo et al. *Instituições e conflitos comerciais no Mercosul*. São Paulo em Perspectiva (Impresso), São Paulo, v. 16, n.1, p. 44-53, 2002.

_____. *O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 51, p. 5-27, 2008.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, K. L. P.; MARIANO, Marcelo Passini. *Brasil e integração regional: Mercosul e ALCA*. Caderno CEDEC (São Paulo), São Paulo, vol. 70, p. 1-33, 2001.

VILIZZIO, Magdalena Bas. *Solución de controversias: baluarte de la integración mercosureña*. Revista Densidades, nº 6, p. 79-102, 2011.

VINER, Jacob. *The customs union issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

WEILLER, Jean. *Les objectifs économiques d'une coopération durable*. Economie Appliquée, vol. VI, nº 4, p. 571-596, 1953.

ZALDUENDO, Susana Czar de. *Regulación internacional de los conflictos comerciales: ¿Señal de fortalecimiento institucional?* Revista Densidades, nº 1, p. 13-22, 2008.

(b) Artigos de Jornais

AGÊNCIA ESTADO. *Lugo retira pedido para que Venezuela entre no Mercosul*. O Estado de São Paulo, 13 de agosto de 2009a. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,lugo-retira-pedido-para-que-venezuela-entre-no-mercosul,418287,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Senado ouve antichavista antes de voto sobre Mercosul*. O Estado de São Paulo, 27 de outubro de 2009b. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,senado-ouve-antichavista-antes-de-voto-sobre-mercosul,457015,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Lugo repensa apoio à Venezuela no Mercosul, diz jornal*. O Estado de São Paulo, 11 de novembro de 2009c. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,lugo-repensa-apoio-a-venezuela-no-mercosul-diz-jornal,464775,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Chávez rouba cena em reunião de cúpula do Mercosul*. O Estado de São Paulo, 8 de dezembro de 2009d. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,chavez-rouba-cena-em-reuniao-de-cupula-do-mercosul,478799,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Uruguai quer reunião com Argentina para discutir questão das papeleiras*. O Estado de São Paulo, 20 de abril de 2010a. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,uruguai-quer-reuniao-com-argentina-para-discutir-questao-das-papeleiras,540890,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Cristina pede que Paraguai aprove Caracas no Mercosul*. O Estado de São Paulo, 17 de dezembro de 2010b. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,cristina-pede-que-paraguai-aprove-caracas-no-mercosul,654967,0.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

AVILA, Patrícia. *Paraguai e Brasil estão em dívida com a Venezuela, diz Lugo*. São Paulo, 22 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,paraguai-e-brasil-estao-em-divida-com-a-venezuela-diz-lugo,176705,0.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

CHADE, Jamil. *Venezuela não quer acordo do Mercosul com os EUA*. São Paulo, 20 de julho de 2008. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,venezuela-nao-quer-acordo-do-mercosul-com-os-eua,209162,0.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

COSTA, Rosa. *Prefeito de Caracas pede veto à Venezuela*. O Estado de São Paulo, 27 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,prefeito-de-caracas-pede-veto-a-venezuela,377452,0.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

CRISTALDO, Mariel. *Paraguai não quer adesão da Venezuela ao Mercosul, diz senador*. O Estado de São Paulo, 16 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,paraguai-nao-quer-adesao-da-venezuela-ao-mercosul-diz-senador,483043,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

DESANTIS, Daniela; CRISTALDO, Mariel. *Conflito põe em risco presença do Paraguai em cúpula do Mercosul*. O Estado de São Paulo, 7 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,conflito-poe-em-risco-presenca-do-paraguai-em-cupula-do-mercosul,650661,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

DESANTIS, Daniela. *Paraguai retira do Congresso adesão da Venezuela ao Mercosul*. O Estado de São Paulo, 9 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,paraguai-retira-do-congresso-adesao-da-venezuela-ao-mercosul,651640,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

GUIMARÃES, Marina. *Uruguai e Argentina dão sinais de reaproximação*. O Estado de São Paulo, 15 de janeiro de 2010a. Disponível em:

<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,uruguai-e-argentina-dao-sinais-de-reaproximacao,496262,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Justiça decide amanhã sobre violação de tratado entre Argentina e Uruguai*. O Estado de São Paulo, 19 de abril de 2010b. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,justica-decide-amanha-sobre-violacao-de-tratado-entre-argentina-e-uruguai,540366,0.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Argentinos protestam contra permanência de papeleira*. O Estado de São Paulo, 20 de abril de 2010c. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,argentinos-protestam-contrapermanencia-de-papeleira,540879,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

GRAZINA, Karina. *Cristina diz esperar adesão rápida da Venezuela ao Mercosul*. O Estado de São Paulo, 10 de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,cristina-diz-esperar-adesao-rapida-da-venezuela-ao-mercosul,93660,0.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

ILLIANO, César. *EUA dificultam entrada da Venezuela no Mercosul, diz Chávez*. O Estado de São Paulo, 06 de agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,eua-dificultam-entrada-da-venezuela-no-mercosul-diz-chavez,30456,0.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

LEAL, Luciana Nunes; MADUEÑO, Denise. *Câmara aprova Venezuela no Mercosul; projeto vai ao Senado*. São Paulo, 18 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,camara-aprova-venezuela-no-mercosul-projeto-vai-ao-senado,295765,0.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

MARGOLIS, Mac. *Bloqueio paraguaio a Chávez*. O Estado de São Paulo, 14 de novembro de 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,bloqueio-paraguaio-a-chavez,639747,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

MARIN, Denise Chrispim. *Venezuela tem relação improdutiva com vizinhos, diz Hillary*. O Estado de São Paulo, 3 de março de 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,venezuela-tem-relacao-improdutiva-com-vizinhos-diz-hillary,518968,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

MÁRQUEZ, Humberto. *Adesão ao Mercosul ampliaria atuação do Brasil na Venezuela*. O Estado de São Paulo, 12 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,adesao-ao-mercosul-ampliaria-atuacao-do-brasil-na-venezuela,652745,0.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *Venezuela pode levar cinco anos para sair da Comunidade Andina*. São Paulo, 21 de abril de 2006a. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2006/not20060421p45082.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Venezuela formaliza sua retirada da comunidade Andina de Nações*. São Paulo, 22 de abril de 2006b. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2006/not20060422p45099.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Venezuela recebe comissão e passa a fazer parte do Mercosul*. São Paulo, 2 de julho de 2006c. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2006/not20060702p47419.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Aliança com Índia prejudica Brasil na ONU, dizem analistas*. São Paulo, 13 de setembro de 2006d. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2006/not20060913p50352.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Uruguai pede reunião de emergência para resolver crise com Argentina*. São Paulo, 16 de setembro de 2006e. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2006/not20060216p43126.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Uruguai convoca Exército para proteger fábrica finlandesa*. São Paulo, 30 de novembro de 2006f. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2006/not20061130p53514.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Chávez diz que integração precisa de um “viagra político”*. São Paulo, 9 de dezembro de 2006g. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2006/not20061209p53821.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Argentina estreita laços comerciais com Venezuela*. São Paulo, 20 de fevereiro de 2007a. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2007/not20070220p23642.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Venezuela precisa entrar no Mercosul e não pode esperar: Chávez*. São Paulo, 8 de agosto de 2007b. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,venezuela-precisa-entrar-no-mercosul-e-nao-pode-esperar-chavez,31452,0.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Venezuela diz não haver problema técnico para entrar no Mercosul*. São Paulo, 22 de agosto de 2007c. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,venezuela-diz-nao-haver-problema-tecnico-para-entrar-no-mercosul,39078,0.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Chávez agradece ao Brasil por voto a favor da Venezuela*. São Paulo, 23 de novembro de 2007d. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,chavez-agradece-ao-brasil-por-voto-a-favor-da-venezuela,84348,0.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Prefeito de Caracas pede que Brasil vete Venezuela no Mercosul*. São Paulo, 25 de maio de 2009a. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,prefeito-de-caracas-pede-que-brasil-vete-venezuela-no-mercosul,376703,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Lula diz que Senado irá aprovar Venezuela no Mercosul*. São Paulo, 8 de dezembro de 2009b. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,lula-diz-que-senado-ira-aprovar-venezuela-no-mercosul,478654,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Lula evitará interferir em crise entre vizinhos*. São Paulo, 6 de agosto de 2010a. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,lula-evitara-interferir-em-crise-entre-vizinhos-,591171,0.htm>. Acesso em 23 de abril de 2012.

_____. *Vice-presidente do Paraguai diz ser contra Venezuela no Mercosul*. São Paulo, 17 de dezembro de 2010b. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,vice-presidente-do-paraguai-diz-ser-contra-venezuela-no-mercosul,655062,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

PALACIOS, Ariel. *Brasil quer definir entrada da Venezuela no Mercosul*. São Paulo, 18 de agosto de 2008a. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,brasil-quer-definir-entrada-da-venezuela-no-mercosul,226393,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Uruguai diz que sairá da Unasul se Argentina insistir em Kirchner*. São Paulo, 14 de dezembro de 2008b. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,uruguai-diz-que-saira-da-unasul-se-argentina-insistir-em-kirchner-,293785,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Uruguai ameaça retirar-se da Unasul*. São Paulo, 14 de dezembro de 2008c. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,uruguai-ameaca-retirar-se-da-unasul,293787,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Paraguai deve incluir Venezuela no Mercosul*. O Estado de São Paulo, 10 de dezembro de 2010a. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,paraguai-deve-incluir-venezuela-no-mercosul,652003,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Sob denúncia, Paraguai vote adesão venezuelana ao Mercosul*. O Estado de São Paulo, 10 de dezembro de 2010b. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,sob-denuncia-paraguai-vota-adesao-venezuelana-ao-mercosul,652236,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

_____. *Paraguai adia votação sobre entrada da Venezuela no Mercosul*. O Estado de São Paulo, 10 de dezembro de 2010c. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,paraguai-adia-votacao-sobre-entrada-da-venezuela-no-mercosul,652264,0.htm>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

QUIROGA, Carlos Alberto. *Comunidade Andina debate volta da Venezuela, diz boliviano*. O Estado de São Paulo, 5 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,comunidade-andina-debate-volta-da-venezuela-diz-boliviano,75880,0.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.

WROCLAVSKY, Damián. *Cristina Kirchner priorizará relações com Brasil e Venezuela*. O Estado de São Paulo, 25 de novembro de 2007. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,crisrina-kirchner-priorizara-relacoes-com-brasil-e-venezuela,85410,0.htm>>. Acesso em: 23 de abril de 2012.