

UNIVERSIDADE DO SAGRADO CORAÇÃO

ROBERTA MONIQUE VILLA DOS SANTOS

**O MERCOSUL E SUAS ASSIMETRIAS: O PROCESSO
DE INTEGRAÇÃO REGIONAL E SUAS INFLUÊNCIAS
AO BRASIL**

BAURU
2014

ROBERTA MONIQUE VILLA DOS SANTOS

**O MERCOSUL E SUAS ASSIMETRIAS: O PROCESSO
DE INTEGRAÇÃO REGIONAL E SUAS INFLUÊNCIAS
AO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao centro de Ciências Exatas e Sociais Aplicadas como parte dos requisitos para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais, sob orientação da Prof^ª. Ma. Beatriz Sabia Ferreira Alves.

BAURU
2014

Santos, Roberta Monique Villa dos.

S2377m

O Mercosul e suas assimetrias: o processo de integração regional e suas influências ao Brasil / Roberta Monique Villa dos Santos. -- 2014.

94f.

Orientadora: Profa. Ma. Beatriz Sabia Ferreira Alves.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade do Sagrado Coração – Bauru – SP.

1. Sistema internacional. 2. Integração regional. 3. Mercosul. 4. Brasil. 5. Assimetrias. I. Alves, Beatriz Sabia Ferreira. II. Título.

ROBERTA MONIQUE VILLA DOS SANTOS

**O MERCOSUL E SUAS ASSIMETRIAS: O PROCESSO DE
INTEGRAÇÃO REGIONAL E SUAS INFLUÊNCIAS AO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao centro de Ciências Exatas e Sociais Aplicadas da Universidade do Sagrado Coração como parte dos requisitos para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais, sob orientação da Prof.^a Ma. Beatriz Sabia Ferreira Alves.

Banca Examinadora:

Prof.^a Ma. Beatriz Sabia Ferreira Alves (orientadora)
USC – Universidade Sagrado Coração

Prof. Dr. Daniel Freire e Almeida
USC – Universidade Sagrado Coração

Prof.^a Ma. Verônica Scriptore Freire e Almeida
USC – Universidade Sagrado Coração

Bauru, 04 de Dezembro de 2014.

À minha mãe, ao meu irmão e à eterna memória do meu pai, pela inspiração dada por meio do amor e paciência incondicionais.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, à minha orientadora, pela longa dedicação e confiança na realização deste trabalho, por meio de conselhos em como organizá-lo, estudá-lo e principalmente, por ter destinado seu tempo a lê-lo e corrigi-lo. Por isso, expresso a minha primeira gratidão, sobretudo por compartilhar suas experiências e conhecimentos, e com isso ter me feito agregar um vasto aprendizado.

À minha mãe, por abdicar sua vida à minha criação e à do meu irmão, por ter me ensinado, junto a meu pai, que o conhecimento vale mais que ouro e prata, e acima de tudo, pela incondicional compreensão acerca da minha ausência, nas reuniões de família, e nas nossas conversas, durante o período dedicado aos estudos.

Ao meu irmão, por ser meu melhor amigo e porto seguro, e ser a minha inspiração ao me impulsionar a ir adiante e buscar melhorar principalmente, como pessoa.

A toda minha família, em especial à Neriane e ao Renato, pelo apoio na eterna busca pelo conhecimento, e por estarem presentes em todos os momentos que precisei. E aos meus amigos, pela confiança demonstrada nos conselhos, com palavras de carinho, coragem e foco.

RESUMO

A crescente demanda por acordos comerciais e regionais norteia as relações entre os Estados e as organizações internacionais de modo a garantir não apenas a previsibilidade do mundo, mas também ampliar a autonomia dos atores ao almejam maior relevância no sistema internacional. Dessa forma, em um mundo multipolar, com a presença de integrações regionais, organizações, instituições internacionais, e blocos econômicos, cada vez mais se constata a interdependência entre atores, afetando-se mutuamente. Assim, esta monografia tem como objetivo analisar como as assimetrias nos Estados membros e na construção do Mercosul são capazes de influenciar o Brasil no sistema internacional. Ademais, será analisado o processo de formulação do Mercosul e a importância dedicada pelos governantes do período. E para isso, abordaremos os benefícios e os desafios que foram desencadeados com a integração, a partir de uma perspectiva crítica, devido a existência de assimetrias entre os países membros.

Palavras-Chave: Sistema Internacional. Integração Regional. Mercosul. Brasil. Assimetrias.

ABSTRACT

The growing demand for trading and regional agreements guides the relations between States and international organizations, in such a way to assure not only the predictability of the world, but also to enlarge the actors' autonomy when they pursue the greatest relevance on international system. For this reason, living in a multipolar world, with regional integration, organizations, international institutions, and economic blocs, has been increasingly checking out the interdependence of the actors, influencing one another. Therefore, the purpose of this monograph is to analyze how the asymmetries of Mercosul States members and also its building, is able to influence Brazil into the international system. However, it is going to present the process for formulation of Mercosul and its importance, according to their governments of each period. In addition, it will be demonstrated its benefits and its challenges that have been started in regional integration from a critical perspective, because of the asymmetries on States members.

Key-Words: International System. Regional Integration. Mercosul. Brazil. Asymmetries.

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO.....	8
2 – A Integração Regional: Conceitos Básicos.....	12
2.1 Os Elementos da Integração Regional.....	16
2.2 Características do debate no âmbito das Relações Internacionais.....	18
2.3 O Liberalismo como Cooperação.....	20
2.3.1 Interdependência.....	24
2.3.2 O Institucionalismo Neoliberal.....	27
2.4. A Perspectiva Construtivista.....	29
3 – A Construção do Mercosul.....	33
3.1 Pressupostos Teóricos: Antecedentes e Evolução.....	36
3.2 Etapas e Processos da Estruturação do Mercosul.....	40
3.3 O Elemento Constitutivo: Tratado de Assunção.....	43
3.4 Pressupostos Políticos e sua Estruturação Jurídico-Institucional.....	44
3.5 Os Sucessos.....	47
3.6 Os Problemas Estruturais e os Desafios.....	49
4 – A Participação Brasileira no Mercosul.....	54
4.1 A ALCA e a ALCSA.....	58
4.2 A Integração Regional no Governo de Fernando Henrique Cardoso.....	60
4.3 O Governo Lula e o Novo Impulso à Integração.....	63
4.4 A UNASUL.....	65
4.5 O Governo Dilma.....	66
5 – As Assimetrias entre Brasil e Mercosul.....	69
5.1 O Brasil e o Mercosul sob a Perspectiva Construtivista e a Teoria Institucionalista Neoliberal.....	71
5.2 As Ameaças do Sistema Internacional ao Processo de Integração do Mercosul.....	73
5.3 As Influências do Mercosul ao Brasil.....	75
6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
7 – REFERÊNCIAS.....	82

1 - INTRODUÇÃO

Houveram dois acontecimentos fundamentais para a transformação do cenário internacional, primeiro foi o fim da Segunda Guerra Mundial, onde se deu o surgimento das organizações internacionais, com a finalidade de reconstruir as nações que foram devastadas pela guerra, e como consequência expandiram a importância da cooperação desenvolvida entre Estados, a partir da interdependência dos mesmos e da busca por seus objetivos comuns. E o segundo, o fim da Guerra-Fria, com a divisão ideológica do mundo e do consequente colapso da bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética, que lançou a ordem multipolar com a presença da globalização, da liberalização do comércio e as ondas de regionalismo. Estes fatos reestruturaram as relações entre os Estados do sistema internacional, de modo que a aproximação facilitada por meio da criação de organizações internacionais e integrações regionais e os resultados obtidos com a adequação de novos objetivos e de recursos disponíveis, como a globalização e a liberalização comercial, representaram novos desafios aos mesmos.

O regionalismo desencadeou processos de integração entre atores em nível regional e foi estimulado a partir da globalização e das novas relações de comércio baseadas na liberalização. Com isso, os Estados criaram blocos econômicos e políticos com a função de não apenas evitar conflitos e favorecer a cooperação entre os mesmos, mas também para se inserirem no cenário internacional com maior autonomia e poder de influência. Esse novo sistema internacional também favoreceu a mudança nas percepções dos estudos de relações internacionais, e assim, outros paradigmas emergiram com a finalidade de explicar e analisar os eventos, inserindo como elemento central a cooperação entre Estados e a preservação da paz a fim de evitarem conflitos devastadores como os do passado.

O Liberalismo é a corrente teórica que adquire relevância, ao mesmo tempo em que surgem as organizações internacionais e os blocos com finalidades econômicas, ao mostrar que por meio da cooperação, os Estados adaptam seus objetivos a fim de superar conflitos e estreitar suas relações. Ainda, esse paradigma abordou que as integrações regionais a partir de instituições internacionais seriam elementos fundamentais para os Estados alcançarem a cooperação, devido ao mundo multipolar e consequentemente, à manifestação de novos atores. Essas relações de cooperação resultaram na interdependência, que expressou a capacidade dos Estados se afetarem mutuamente de acordo com cada acontecimento, pois ao estarem interligados, os interesses de cada ator seria “influenciado”, surgindo também diferenças de poder entre os mesmos.

Contudo, as relações entre os Estados interdependentes, foram caracterizadas pelo regionalismo, que resultou na integração regional. Da mesma forma, foi verificada a necessidade de se formularem novas teorias capazes de abranger o novo ordenamento das relações entre Estados e suas integrações, por meio das características internas de cada ator e dos seus interesses, que são os que conduzem seus comportamentos no sistema internacional e logo adquirem o poder para se influenciarem. Diante do fato, este trabalho discutirá o processo de integração regional, com o foco nos interesses de seus Estados membros por meio da teoria do institucionalismo neoliberal e da perspectiva do construtivismo.

Em síntese, o institucionalismo neoliberal destacará que os Estados ainda são os principais atores do sistema internacional e o comportamento dos mesmos é baseado em seus próprios interesses e também que as instituições internacionais são capazes de mudar essas percepções, pois a interdependência transforma os objetivos iniciais que levaram os Estados a se integrarem. Com isso, o sucesso ou o fracasso de uma integração dependerá da organização institucional do bloco e dos interesses dos governantes. Ao mesmo tempo, a perspectiva Construtivista explica a formação desses interesses nacionais e como eles variam quando entram em contato com outros padrões, ou seja, as interações entre Estados e as integrações regionais que resultam em novas construções de ideias, normas e valores, e conseqüentemente mudam os interesses, conforme suas identidades, pois cada Estado adquire características e se desenvolve de maneira distinta em razão do índice de poder que carrega.

Esses estudos serão analisados sob a ótica da América do Sul, com o Mercosul, que para acabar com a dependência de seu comércio exterior e se inserir no novo contexto internacional, pressionando os Estados da região a buscarem o crescimento por meio do fortalecimento de seus mercados internos. Assim, para acompanhar as mudanças ocorridas nas relações internacionais com a interdependência e a globalização, Brasil e Argentina, juntamente com Paraguai e Uruguai, assinaram em 26 de março de 1991 - e a Venezuela em 2012 - o Tratado de Assunção, o primeiro processo para uma integração econômica objetivando criar um Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), pois para economias emergentes se integrarem ao mercado externo, seria preciso adquirir maior relevância e as integrações regionais representaram a possibilidade de maior peso internacional. O estabelecimento de um bloco econômico regional, inicialmente, uma Zona de Livre Comércio, uma União Aduaneira e então um Mercado Comum, seria capaz de desenvolver estas economias com vistas à concorrência internacional, entretanto, seus objetivos não foram alcançados. Em contrapartida, se sobressaíram as assimetrias entre seus membros, que limitam a concretização do bloco. O objetivo deste trabalho é mostrar justamente como essas

assimetrias influenciam no processo de integração regional do Mercosul e as consequências resultantes para o Brasil.

Dessa forma, essas perspectivas atuarão neste trabalho a fim de explicar a relativa paralisação do bloco e as dificuldades de concretizar sua institucionalidade por meio das diferentes concepções de ideias, interesses e variações de poder, pois apesar da globalização e a liberalização do comércio terem transformado o sistema internacional, Estados em desenvolvimento ainda se deparam com o desafio de concorrer com potências internacionais, com a adoção de práticas mais justas de comércio e até mesmo de procurar se equiparar à elas, e inclusive, essas correntes teóricas favorecerão o entendimento dessas assimetrias e como são capazes de influenciar a atuação externa do seu membro mais forte, que no caso estudado, é o Brasil.

A metodologia utilizada nesta pesquisa é verificada por meio de revisão bibliográfica, análises de artigos, estudos com os principais livros acerca do tema e dos teóricos, que são referentes às teorias que foram usadas como fundamentação. Ademais, foram analisadas notícias que serão também apresentadas no decorrer do trabalho.

A partir desse contexto, o primeiro capítulo fornecerá as bases da integração, assim como suas origens, elementos e características sob a análise das relações internacionais. Ao mesmo tempo será seguido pelas principais teorias acerca do assunto, para ampliar os horizontes deste trabalho, com o liberalismo, a interdependência, o institucionalismo neoliberal e a perspectiva construtivista.

O segundo capítulo apresentará a construção do Mercosul conforme seus antecedentes. Nesse sentido, evidenciará as etapas do bloco, seus elementos fundamentais para o regimento interno, seus pressupostos políticos, estruturais e principalmente abordará os sucessos alcançados, seus problemas estruturais e os desafios que apresentam.

O terceiro capítulo tem a função de compreender a posição dos governantes do Brasil acerca do processo de integração do Mercosul, assim como seus interesses e políticas para agregar maior relevância ao país internacionalmente. Com isso, estão as iniciativas, expectativas e também as renúncias sobre a formação de outros blocos, isto é, além da participação brasileira no bloco, o foco será dedicado à ALCA, a ALCSA e a UNASUL, além da análise da integração regional com os seguintes ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva, e a atual, Dilma Rousseff.

O quarto capítulo tem a função de finalizar este trabalho, apresentando a partir das bases teóricas e fundamentações, as assimetrias entre Brasil e Mercosul, e sobretudo, as consequências deste fato para a atuação do Brasil. No entanto, também abordará as ameaças

que emergiram no sistema internacional que desestabilizam o bloco, ao mesmo tempo em que mostra que suas bases internas não conseguem se adaptar às exigências do sistema internacional.

CAPÍTULO 2 - A Integração Regional: Conceitos Básicos

Integração regional é um processo que intensifica as relações entre Estados e implica em uma nova forma de governança com abrangência regional. Deve-se destacar que estas duas palavras, integração e região, além de remeterem a uma localidade com características territoriais próprias, comandadas por uma variedade de atores e seus governos nacionais, podem limitar o conceito de soberania dos Estados-membros quando esses estiverem envolvidos em atividades comuns, devido a sua estrutura institucional jurídica e transformar-se então em um organismo supranacional. O fenômeno da integração regional efetivado pelos Estados, engloba um novo efeito chamado “regionalismo”¹, que são as atividades exercidas em um espaço geográfico específico, lideradas pelos atores. O processo de regionalismo sofreu intervenções econômicas e políticas no sistema internacional, por meio de conflitos históricos após 1944, e foi separada em fases que registram as análises da conjuntura mundial para a maior ou menor expressão das integrações regionais.

A primeira foi a do regionalismo “fechado”, em que os países mais atrasados não podiam acompanhar a industrialização dos mais desenvolvidos no pós Segunda Guerra Mundial e interagem de modo limitado no comércio internacional, com a presença de uma forte política protecionista. Todavia, o declínio desse momento ocorreu em razão do fim do sistema de Bretton Woods (1969)², as crises do petróleo e seus efeitos na conjuntura internacional, que surgiram da necessidade dos Estados realizarem reformas internas no sentido de abrir suas economias ao capital estrangeiro. A destruição econômica e de infraestrutura, causada pelos conflitos nos Estados também se tornaram uma alavanca para recuperar setores industriais e instituir novos, além do esgotamento da antiga política econômica que provocou o crescimento capitalista apoiado na abertura das fronteiras, o acesso ao mercado global, e a implementação de medidas de liberalização comercial.

¹ HERZ, M; HOFFMAN, A R. Organizações Internacionais: história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 170.

² Após a Segunda Guerra, em 1944, os países aliados se reuniram em Bretton Woods para discutir medidas econômicas, fundamentais para a paz. Dessa forma, representou um sistema para auxiliar a reconstrução das economias devastadas pela guerra, e aprovaram volta ao padrão-ouro (o dólar passou a ser conversível em ouro), as paridades monetárias estáveis e eliminaram os controles cambiais. Assim, criaram dois órgãos, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Contudo, sua crise ocorreu devido ao aumento da desconfiança ao dólar, em não ser capaz de manter as paridades monetárias estáveis, sendo vista por meio do saldo do balanço de pagamentos dos EUA que vinham apresentando déficits, e como consequência, o mercado passou a trocar o dólar por outras moedas. (MAIA, 2008, p. 241-253)

Na segunda fase, conhecida como regionalismo “aberto”, o mundo encontrava-se em um período de recuperação econômica com o fim da bipolaridade no período da Guerra Fria³ e a aceleração da globalização por meio dos fluxos de comércio e de capitais, o que estimulou novos complexos econômicos regionais, isto é, na formação de integrações regionais supranacionais, como solução para a superação dos novos desafios, tornando-se a base para a liberalização comercial. Em resumo, os Estados buscavam a inserção na economia internacional por meio de integrações, para acompanhar a globalização dos mercados, eliminando os entraves à competição na ordem mundial. Essa globalização sugere uma redefinição de parâmetros que organizam no espaço e no tempo, a vida social, política, econômica e cultural (BRETON apud RAPOPORT, 1994), agindo como um processo transformador por meio da internacionalização de mercados nacionais.

A globalização e o regionalismo são processos interrelacionados e:

A regionalização configura-se por vezes como reação para aumentar o controle de grupos de Estados sobre os efeitos da globalização e, nesse sentido, esta última representa poderoso estímulo à primeira. (SARAIVA, 2008, p.326).

Dessa maneira, os Estados buscam inserir-se em integrações regionais incentivados pela globalização, mas nem todos optam pelo mesmo caminho diante das tendências de desenvolvimento e da possibilidade de maior grau de interdependência. Como exemplo, na América Latina, a abdicação da antiga estratégia de crescimento – nacional-desenvolvimentismo⁴ – acarretou uma maior inserção internacional e maior participação do continente na economia devido à liberalização do comércio via integração regional.

A integração regional e a globalização⁵ são eventos que caracterizam o sistema internacional após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945. Com o fim do conflito, o mundo se deparou com a necessidade de reorganização estrutural, social, e econômica, além das transformações ocorridas com as mudanças de posicionamento da política externa adotadas pelos Estados, surgindo a necessidade de desenvolver novas teorias de Relações

³ O termo Guerra Fria se refere aos antagonismos e os conflitos ideológicos, após a Segunda Guerra Mundial, entre EUA e URSS, por não assumirem a forma de conflitos abertos ou luta armada. Ambos buscaram o fortalecimento econômico, político, ideológico e militar, além de suas áreas de influência, por meio de uma corrida armamentista para obterem a liderança mundial, e acabaram dividindo o mundo entre Capitalistas e Comunistas. A crise do bloco soviético (URSS), somada a queda do Muro de Berlim, representou o colapso da bipolaridade da Guerra Fria.

⁴ A teoria do desenvolvimentismo foi elaborada com a Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL e tinha como objetivo a perspectiva de Centro e de Periferia e dos antigos termos de intercâmbio ou trocas desiguais entre eles, e buscavam a industrialização da periferia. A vinculação do interesse nacional com o desenvolvimento foi adotada pelo ex-presidente Getúlio Vargas, que almejava desenvolver economicamente o país, diversificando as atividades voltadas para o mercado interno e reduzindo assim a dependência frente ao comércio exterior. (BASTOS, 2006, p.241-242)

⁵ SEITENFUS, R. Considerações sobre o Mercosul, 1992, p. 118.

Internacionais que buscassem explicar estes novos comportamentos com ênfase na cooperação coletiva. Junto a todas essas transformações estavam também as mudanças estruturais, como o fim da bipolaridade e intensificação do capitalismo, surgiram assimetrias entre os Estados, mostrando que as regiões até então tratadas como periféricas, ou seja, os Estados em desenvolvimento, eram dependentes dos países com economias centrais⁶.

O processo de integração regional tornou-se fundamental para o novo contexto global. Na América Latina, foi a melhor opção para uma inserção no mercado global com uma atuação mais competitiva após a abertura econômica mundial. A partir dessa nova fase, ocorreram mudanças significativas na natureza interna dos Estados, no sentido de que o crescimento estatal passou a ser determinado pelo que ocorre no sistema internacional, ou seja, as novas orientações da política externa, comandadas pela inserção no mercado internacional e conseqüentemente, a interdependência entre os atores reduziu a capacidade dos Estados decidirem suas políticas internas de forma independente.

Em sentido mais amplo, a integração é uma maneira de desenvolver a uniformidade entre os Estados, com o estabelecimento de objetivos comuns – que normalmente se inicia na área comercial - para evitar as desigualdades entre as nações que estão dispostas a concorrer, participar ou inserir-se no sistema internacional.

As primeiras integrações regionais surgiram na Europa, uma delas é a Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE), que atualmente é a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 1951, foi criada a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) cujo objetivo inicial era evitar mais guerras, mas foi ampliada na medida em que estimulava os países a continuarem com a integração e as questões comerciais foram ganhando maior relevância nas relações entre Estados. Contudo, de acordo com os teóricos liberais⁷, a importância do comércio não foi elevada como forma de se evitar guerras, mas sim por influenciar os Estados a redefinirem seus interesses, transformando a guerra em uma ação menos importante e fazendo com que o comércio oferecesse aos Estados mais chances de transformação de suas posições econômicas e obtivessem assim, maior participação na política internacional.

A CECA evoluiu para a Comunidade Econômica Européia (CEE), em 1957, que previa o desenvolvimento econômico com um mercado e políticas alfandegárias comuns, depois para a Comunidade Européia da Energia Atômica (CEEa), e mais tarde, para a União

⁶ Qualificação dada pelo economista argentino Raúl Prebisch, em seus estudos sobre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com o qual qualifica os Estados desenvolvidos como economias centrais do sistema internacional.

⁷ NYE, J. S. Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais. São Paulo: Editora Gente, 2009, p.55.

Européia, que se tornou a maior integração econômica do mundo, atingindo a última etapa da integração⁸ caracterizada por uma União Econômica e Monetária – que engloba uma zona de livre comércio, uma união aduaneira, e um mercado comum com a adoção de uma moeda única e políticas públicas. Essa integração européia espalhou-se para a América do Norte, com o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), e para a América do Sul, com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), além do restante do mundo.

A concepção de que esse novo modelo de desenvolvimento dos Estados dependia da integração e conseqüentemente, da cooperação, colaborou para o surgimento de blocos econômicos, e embora os motivos de criação e das etapas de concretização dos mesmos tenham sido distintos, as aproximações econômicas motivadas pelos Estados transformaram as relações internacionais. Esse novo modelo foi apoiado nas diretrizes dos liberais, para o desenvolvimento de instituições internacionais ao cultivar a cooperação como fator principal e estimular o surgimento de novas perspectivas a partir dessa evolução. Essas teorias buscam explicar e aproximar os conceitos que direcionam os comportamentos dos Estados dentro de integrações regionais.

Portanto, este capítulo enfatizará o processo de integração regional, seus elementos constitutivos e, suas características no âmbito do cenário internacional, para compreender como sua formação depende inteiramente da política interna de cada ator e que são os interesses internos destes que influenciam seus comportamentos na esfera internacional. Contudo, ressaltará que essas integrações, podem atingir uma ampla gama de assuntos que são capazes de redimensionar os elementos estruturais da organização de cada Estado. Para isso, serão usadas como base teorias específicas das relações internacionais que tratam de integração regional e das interações do sistema, o Liberalismo, a Interdependência, o Institucionalismo Neoliberal e a perspectiva Construtivista respectivamente, devido ao fato de se adequarem melhor às características e aos padrões do Mercosul, que é o foco deste trabalho.

O liberalismo mostrará que por meio da cooperação entre os Estados, estes se adequam aos objetivos comuns, a fim de superar conflitos de interesses, o que eleva o relacionamento, contribuindo para a formação da integração regional e de instituições internacionais. Dessa forma, é desencadeada a interdependência, que pode ser definida como

⁸ As etapas de Integração são: Área/Zona de Livre Comércio, livre circulação de produtos; União Aduaneira, eliminação de barreiras ao comércio, e adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC); Mercado Comum; as medidas anteriores mais a livre circulação de pessoas, serviços e capital; União Econômica e Monetária, além das anteriores, adoção de uma política monetária comum; União Política, administração política, econômica, fiscal e etc, comuns, criando um órgão supranacional pelos Estados-membros. (BASSO, 1997)

a capacidade dos Estados se afetarem mutuamente de acordo com cada acontecimento. Ademais, tem a capacidade de influenciar interesses nacionais e ressaltar a existência de diferenças de poder entre os atores.

Assim, a teoria institucionalista neoliberal, a partir deste trabalho, abordará as variações nas instituições e integrações, que tem grande influência sob o comportamento dos Estados, ou seja, mudam os interesses de seus membros devido às variações de poder que adquirem. Ao mesmo tempo, a perspectiva Construtivista operará de modo complementar aquela teoria, pois é capaz de explicar a formação dos interesses nacionais dos Estados e como eles variam quando em contato com outros padrões de comportamento. A atuação de ambos os estudos sob a análise do Mercosul, surge como explicação à sua relativa paralisação e as dificuldades de concretizar sua institucionalidade⁹ pela presença das diferentes concepções de ideias, interesses e variações de poder, e ainda mais, essas assimetrias influenciam a atuação externa de um de seus membros fora do bloco, no caso, o Brasil. Segundo Keohane (1995, p.5), “os estudantes de instituições internacionais devem direcionar sua atenção para o méritos relativos das duas abordagens: a institucionalista e a construtivista”.

2.1 Os Elementos da Integração Regional

Os fatores que determinam a criação de uma integração regional estão abrigados na estrutura doméstica de cada Estado, quando estes definem seus interesses e os seus próprios meios de praticá-los entre si, para então alcançarem seus objetivos. Em resumo, é na interdependência de políticas nacionais entre as nações que se baseia a integração regional.

A partir desse pressuposto,

o processo de integração regional possibilitaria uma coordenação política mais eficiente para administrar fluxos de bens, serviços, fatores de produção e externalidades econômicas, do que se fosse uma ação unilateral de cada país. Desta forma, os países seriam incentivados a se coordenarem politicamente (OLIVEIRA apud KEOHANE & NYE, 1974; KEOHANE, 1992; MARIANO, 1997).¹⁰

A integração regional é formada por:

⁹O significado de “institucionalização” para Keohane (1995) está ligado à força e a abrangência de uma instituição internacional, regime ou integração regional.

¹⁰ OLIVEIRA, Marcelo F. Contemporary theories about International relations. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, n.12, 2002, p. 150-151.

Estados desempenhados a construir uma nova realidade entre si e implica a imposição de condições distintas entre eles e Estados terceiros que não fazem parte do bloco. (SEITENFUS, 2004, p. 198)¹¹

Portanto, embora tenha sido firmado o compromisso de participação em um sistema comum entre Estados, isso não exclui a possibilidade dos mesmos manterem relações externas com outros de forma independente. Assim, o processo é caracterizado por uma união entre Estados, movidos pelas suas satisfações de interesses, e que em um estágio mais elevado, faria com que a instituição supranacional – o poder constituído pelos Estados-membros estará além e acima deles¹², transferisse suas funções e lealdades para essas instituições e se propagasse, garantindo assim a sua existência e continuidade na ordem internacional.

Basicamente, um processo de integração regional é de natureza econômica, e geralmente, comercial, garantindo um mercado consumidor consistente e transformando-se em uma integração econômica. Pode abranger diversos outros assuntos relacionados à estruturação e organização do Estado, mas é um processo que exige essencialmente vontade e atitude política sustentada no cenário interno de seus Estados-membros.

Os benefícios que surgem com a integração são necessários para o desenvolvimento individual de cada nação e para a sua inserção internacional, no entanto não são suficientes para garantir a continuidade política em que está inserido e a estabilidade estrutural do bloco sem que seus membros estejam intimamente envolvidos com a natureza da integração. Envolve mais do que um projeto de política externa, é preciso uma ligação forte com projetos de política interna.¹³

A política externa é resultado de avaliações e ações internas guiadas pelo interesse nacional e aos fatores que o Estado se dispõe para colocá-la em prática, ou seja, para compreender a política externa de um Estado é preciso conhecer seu interesse nacional, que orienta acordos, posiciona países em fóruns multilaterais, constitui blocos econômicos e busca vantagens entre os Estados. A forma da política externa é moldada a partir do contexto internacional e na tentativa dos Estados em manter seu *status quo*, agindo no cenário para modificá-lo segundo interesses, porque a principal obrigação interna de todos os governos é lutar para tornar duradoura a existência de sua nação.¹⁴

¹¹ SEITENFUS, R. Relações Internacionais. São Paulo: Manole, 2004, p. 204.

¹² Idem, 2004, p. 205.

¹³ VIGEVANI, T; FAVARON, G; JUNIOR, H; CORREIA, R. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. São Paulo: USP: 2008. Rev. Bras. Polít. Int. 51 (1): 5-27; p.11

¹⁴ SEITENFUS, 2004, p. 84-85.

Dessa forma, para haver o sucesso da integração, é preciso que ela se transforme em uma “estratégia de Estado”¹⁵. Entre os objetivos, que estabelecem o relacionamento entre as nações, formando uma integração regional ou econômica, estão: estreitar o mercado consumidor nacional; estimular a reconstrução histórica e física dos países após guerras; e também para se inserir nas relações internacionais. Entretanto, existem algumas condições para influenciar uma decisão, e segundo Ricardo Seitenfus (2004), a geografia é capaz de definir quais serão os países envolvidos nesta forma de relacionamento, pois ela depende do espaço físico, ou seja, a preferência é por Estados vizinhos, assim quanto mais próximos estiverem, mais fácil será a existência de trocas comerciais, e o seu fortalecimento resultará em cooperação.

A integração regional, só pode existir com o consentimento do Estado e as suas conseqüências podem resultar no estabelecimento do comércio, melhorando a competitividade dos países integrantes com a expansão de trocas, mas também em um desvio do mesmo, quando sua liberalização beneficiar produtores menos competitivos perdendo produtos do exterior e prejudicando a eficiência econômica (SEITENFUS apud VINER, 2004, p. 200).

Os processos da integração envolvem varias etapas e são elas:

Etapas de Cooperação Econômica

1ª Zona de Livre Comércio: bens circularão entre Estados membros sem taxas aduaneiras. Ex.: Nafta - *North American Free Trade Area*.

2ª União Aduaneira ou Alfandegária: livre comércio e uma tarifa externa comum – TEC, para bens de Estados terceiros. Ex.: *Grupo Andino*.

Etapas de Integração Econômica

3ª Mercado Comum: implica o livre comércio, a união aduaneira e a livre circulação de pessoas, serviços, bens, mercadorias e capitais.

Ex.: *CEE*, depois de dezembro de 1992.

4ª União Econômica e Monetária: todos os anteriores, somado a um sistema monetário comum, uma política externa e de defesa comuns. Ex.: *União Européia*.

5ª União Política: implica a união política e econômica com a unificação do Direito Civil, Comercial, Administrativo, Fiscal etc. (BASSO, 1997)¹⁶

A cada estágio, os Estados precisam renunciar algumas de suas competências soberanas para transferirem às instituições e integrações que as deterão de forma irreversível.

2.2 Características do debate no âmbito das Relações Internacionais

O debate sobre organizações internacionais, regimes, instituições, integrações e outros, surgiu no século XX como forma de solução de conflitos e estabilização do sistema

¹⁵ SEITENFUS, 2004, p. 204.

¹⁶ BASSO, Maristela. Questões Jurídicas do Processo de Integração do MERCOSUL. Revista CEJ, V. 1 n. 2 mai./ago. 1997

internacional, contudo, a conjuntura histórica de seu surgimento está interligada ao fim do regionalismo fechado, que alterou as políticas econômicas dos países com a adoção de medidas de liberalização comercial, como a redução de tarifas aduaneiras e a eliminação de barreiras às importações. O fato é que após isso, o mundo passou a conviver com uma integração de mercados, além do encontro das antigas raízes teóricas das relações internacionais, que resultaram nas discussões entre liberais e realistas e as suas diferentes concepções de ordem no sistema internacional.

O foco da teoria realista é que a incessante busca pelo poder dos Estados para garantir sua segurança e preservar sua soberania, impossibilita a existência de uma autoridade supranacional que regule e estabilize as relações entre os atores, delimitando o sistema internacional como um sistema anárquico. Com base nisso, a cooperação exigida nas instituições e integrações, se torna difícil de ser alcançada graças à insegurança presente nos Estados e as diferentes capacidades de poder, – índices econômicos, social, militar e político de um país – que determinam os comportamentos intra-regionais, desencadeariam uma luta de poder entre os Estados, concomitante ao não cumprimento de regras e normas que são instituídas pelas organizações. Em contraste, o sistema internacional é imutável, mas as relações de poder se transformam. Em razão disso, as instituições internacionais e a integração são usadas para os Estados atingirem seus objetivos e não possuem a capacidade de fazerem os mesmos cumprirem as decisões impostas, já que os atores apenas obedecem aos seus interesses. No entanto, se houvesse um líder, – ator hegemônico – ele poderia manter o funcionamento e a continuidade das instituições.

Como crítica, o liberalismo defendeu a existência das organizações para estimular a cooperação e a ordem no sistema internacional. Um fluxo intenso de comércio incitaria a paz, além das relações entre atores se transformarem a partir das integrações e organizações. A principal diferença presente entre as duas correntes é o papel das instituições e sua capacidade de mudar ou não as relações entre Estados.

Assim, a crítica à visão realista das relações internacionais foi a base para a ampliação da análise dos estudos acerca das transformações do sistema internacional e do surgimento de novos atores¹⁷ e sobre como os mesmos se relacionam em um contexto de cooperação coletiva, as Organizações Internacionais (OIGs). Entretanto, segundo Herz e Hoffman (2004), o conceito de integração regional foi o único capaz de moldar o campo de estudos das

¹⁷ Os atores das relações internacionais são: os Estados, as Organizações Intergovernamentais, que são formadas por Estados; as Organizações Não-Governamentais, e as Empresas Transnacionais.

organizações até a chegada dos regimes internacionais, quando foram desenvolvidas diferentes teorias que cumpriram tal função.

Entretanto, o surgimento da integração regional se conecta a época da evolução da globalização, que transformou a percepção dos países e fez com que os mesmos percebessem que as negociações poderiam ser mais eficientes se houvesse uma aproximação de suas políticas econômicas.

A partir desse pressuposto podemos perceber que as integrações regionais, independentes de seus objetivos de formação, têm a possibilidade de guiar acontecimentos e controlar as ações Estatais, e segundo Almeida,

Mais importante do que os atores estatais, talvez, são as motivações e os objetivos dos novos acordos de liberalização comercial, que efetuados sob a forma de livre-comércio, tendem a refletir os novos padrões surgidos com a globalização. (ALMEIDA, 2012, p.110)

Dessa forma, os desdobramentos que o mundo enfrentou ao longo de vários séculos criaram a necessidade de um estudo analítico das teorias da integração para compreender os contornos atuais do cenário internacional. Afinal, toda teoria tem a função de esclarecimento dos fatos, e a partir disso, pode-se considerar que está diretamente relacionada com a observação da realidade.

As teorias que buscaram compreender o processo de integração regional foram essencialmente as teorias liberais, a interdependência, a institucionalista neoliberal e a perspectiva construtivista. Contudo, para este trabalho foi escolhida a teoria institucionalista neoliberal e paralelamente, a perspectiva construtivista como análise dos atores subestatais e suas interações no contexto da integração, pois ambas podem ser consideradas complementares quando analisamos a construção das integrações e as mudanças que causam nos interesses nacionais dos Estados.

2.3 O Liberalismo como Cooperação e a Integração Regional

As teorias das Relações Internacionais vêm se desenvolvendo desde 1919, no período da Primeira Guerra Mundial e principalmente na década de 1970, com os seus mais notórios estudiosos. Além de explicarem as alterações internacionais, elas definem o mundo em que vivemos, abrangem os conflitos e enfatizam as cooperações entre as sociedades. Para isso, muitos teóricos estabeleceram o conceito de “paradigma”.

A análise de como se desenvolvem as relações no sistema internacional¹⁸ – que engloba todo o conjunto de relações entre os atores – forneceu inúmeras hipóteses científicas a partir da investigação dos acontecimentos que guiam o mundo. O comportamento dos atores neste cenário passou a depender das cooperações com outros, além de ser determinado por seus parâmetros internos e influenciado por regulamentações internacionais – normas, regras - formalizadas pelo direito internacional¹⁹, que os moldam transformando-se em modelos para os Estados.

Contudo, as correntes teóricas das Relações Internacionais são consideradas “novas” em comparação a outros campos como a Economia, o Direito e a Política, contudo o alcance e a relevância que ganharam com o decorrer dos anos as tornaram fundamentais para a compreensão dos acontecimentos atuais.

O liberalismo surgiu como reação à teoria realista, que tem o poder como elemento central da sobrevivência dos Estados em uma sociedade anárquica e suscetível a ocorrências de guerras e ainda, as distribuições de poder entre os mesmos, que são mais relevantes do que suas próprias questões internas. A principal análise a ser feita a respeito dessas duas correntes teóricas, é que enquanto os realistas consideram os ganhos relativos do Estado – quanto um Estado ganha em comparação aos demais - os liberais enfatizam os ganhos absolutos – quanto os Estados ganham em conjunto.²⁰

A teoria Liberal tem diversas vertentes, como o liberalismo republicano, com o foco na democracia dos Estados que favoreceria a paz entre os mesmos; o liberalismo comercial, que afirma que o aumento da interdependência econômica diminuiria a ocorrência de guerras e o liberalismo regulatório, que garante que o aumento das instituições internacionais para o bem estar coletivo, minimizaria os conflitos entre interesses divergentes. Todas elas são modelos para a concretização da paz na ordem internacional por meio da cooperação tanto entre Estados quanto entre os povos. Com isso, a base fundamental desta teoria é a cooperação e a coexistência de instituições internacionais.

A cooperação facilita o alcance de objetivos comuns entre os Estados. Somado a isso, está o estabelecimento de normas e estruturas, o consenso entre as partes e o intercâmbio de informações, de pessoas e de conhecimento. Além da diminuição dos riscos de conflitos.

¹⁸ SARFATI, G. Teorias de Relações Internacionais. São Paulo: Saraiva, 2005, p.32.

¹⁹ A formação de sistemas regionais de integração está fundada nos princípios do Direito Internacional Público (pois é por meio dos Estados que a integração se estabelece com os tratados internacionais). (BASSO, 2007, p.227)

²⁰ NOGUEIRA, J. P. Teoria das relações internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p.24.

Segundo Gilberto Sarfati²¹, a cooperação acontece quando os atores adéquam suas decisões a de outros Estados em um processo chamado de “coordenação de políticas”. O objetivo desse alinhamento é tentar superar os conflitos de interesses por meio das negociações, e assim, quanto mais coordenação de políticas, mais cooperação haverá entre os Estados envolvidos. Também pode ser considerada uma estratégia, podendo ser abandonada sem gerar resistência.

Para Robert Keohane, a cooperação não é um fim, e sim um processo, pelo qual levará os interesses dos Estados a ela:

The ability to communicate and cooperate can provide opportunities for the redefinition of interests and for the pursuit of strategies that would not be feasible if the only information available to states were about other states' preferences and available power resources. (KEOHANE & NYE, 1997, p.276)²²

Existem outros teóricos cujo objetivo não é apenas qualificar a importância e a função da cooperação na ordem internacional, mas expandir sua atuação para outros níveis de relacionamentos. Immanuel Kant, em sua obra “A Paz Perpétua”, expõe que os Estados precisam de uma *aliança de povos*, que é um *congresso permanente de Estados* que seus vizinhos poderiam se associar, e não uma *república mundial*²³, que seria uma pluralidade de Estados. Porém para o autor citado, é preciso haver a preservação de várias culturas, para driblarem a eminência de conflitos e fortalecerem a paz. Enfim, essa aliança de povos se tornaria uma federação.

que um povo poderoso e esclarecido pode se tornar uma República (que deve por sua natureza tender à paz), e esta pode oferecer um ponto médio desta união federativa para a adesão de outros Estados, e assim assegurar o estado de paz conforme a ideia do Direito das Gentes, e se estender sempre mais por meio de outras ligações deste tipo. (KANT, 1795, p.356)

Kant assume assim o pluralismo jurídico e político no sistema internacional. Os Estados têm o dever de saírem de seus sistemas fundados no estado de natureza – estado de ausência de direito, sem leis - formando um sistema institucional que promova a paz, por que:

segundo o direito das gentes, o que vale para o homem no estado desprovido de leis, segundo o direito natural – «dever sair de tal situação» (porque possuem já, como Estados, uma constituição interna jurídica e estão, portanto, subtraídos à coação dos outros para que se submetam a uma constituição legal ampliada em conformidade com os seus conceitos jurídicos); tem, pois, de existir uma federação de tipo especial, a que se pode dar o nome de federação da paz (foedus pacificum), que se

²¹ SARFATI, 2005, p. 55.

²² Tradução opcional: A capacidade de comunicar e cooperar pode proporcionar oportunidades para a redefinição de interesses e para a busca de estratégias que não seriam viáveis se a única informação disponível para os estados fossem sobre as preferências de outros estados e de recursos de poder disponíveis.

²³ KANT, I. A Paz Perpétua. P. 357, 1795.

distinguiria do pacto de paz (*pactum pacis*), uma vez que este tentaria acabar com uma guerra, ao passo que aquele procuraria pôr fim a todas as guerras e para sempre. Esta federação não se propõe obter o poder do Estado, mas simplesmente manter e garantir a paz de um Estado para si mesmo e, ao mesmo tempo, a dos outros Estados federados, sem que estes devam por isso (como os homens no estado de natureza) submeter-se a leis públicas e à sua coacção. (KANT, 1795, p.17-18)

Verifica-se assim a proposta de criação de uma federação, a qual os Estados colaborem entre iguais para proteger-se contra ameaças externas, mas não possam se intrometer nos problemas internos que ocorrem uns dos outros. Portanto, é uma união de povos, sem um poder soberano, com o estabelecimento de um contrato social originário, que se baseia a federação de Estados Kantiana.

Essa teoria mostra como determinadas atitudes dos atores, ao buscar a estabilidade do sistema internacional, são capazes de desenvolver outras correntes de pensamento, elevando a cooperação como elemento motivador para o estabelecimento de integrações regionais e formações de instituições internacionais, desencadeando, por fim, a interdependência, cujo enfoque teórico é dado por Robert Keohane e Joseph Nye.

A partir desse pressuposto, toda integração regional é uma cooperação que visa regulamentar a esfera internacional a partir da interdependência de seus Estados membros. É uma forma para impulsionar as capacidades dos Estados para tratarem de questões que não conseguiriam sozinhos ou enfrentariam dificuldades para lidar, resultando em um forte estímulo a eles.

A integração regional e as instituições internacionais,

[...] proporcionam informações e uma estrutura que moldam as expectativas. Elas permitem que as pessoas acreditem que não haverá conflito. Elas prolongam a sombra do futuro e reduzem a agudez do dilema da segurança. (NYE apud KEOHANE, 2009, p.57)

Entretanto, o fato não exclui a possibilidade de desentendimentos entre os mesmos, mesmo com a ordem internacional reconhecendo e vivenciando as diretrizes liberais, ainda pode existir a competição entre Estados, delineadas pelas distribuições desiguais de ganhos e de poder.

Dessa forma, a possibilidade de cooperação entre vários países, muitas vezes significa ganhos maiores para apenas alguns deles, o que inviabilizaria a concretização da integração regional, devido à incapacidade de ajustar os interesses uns aos outros e a existência de problemas políticos internos nos países.

Seriam necessários mecanismos para superar as diferenças entre os Estados e para Keohane, o principal meio para uma ação coletiva seriam as instituições internacionais:

Especialmente quando a incerteza é grande e os atores têm diferentes acessos à informação, os impedimentos para uma ação coletiva e os cálculos estratégicos podem impedir a consecução de seus interesses mútuos. A pura existência de interesses comuns não é suficiente: também devem existir instituições que reduzam a incerteza e limitem as assimetrias de informação. (KEOHANE, 1988, p. 26)

A crescente busca por soluções para conflitos e suas diversas formas, surgiu após a Primeira Guerra Mundial com a criação da Liga das Nações – uma entidade a qual os países vencedores poderiam resolver suas disputas por meio de negociações, evitando assim futuras guerras – e depois pela sua substituição pela Organização das Nações Unidas – ONU -, quando as instituições internacionais passaram a ter maior relevância no cenário mundial. Como resultado, os países desenvolveram a dependência uns aos outros, não apenas em suas decisões políticas, mas em áreas como a economia e a expansão do comércio internacional interligando os Estados, as entidades privadas e os povos.

Embora essa interdependência seja capaz de preservar a disposição dos Estados a cooperarem para resguardarem sua segurança, ao fazerem parte de uma instituição ou não, foram surgindo novos desafios a serem superados, como a influência que passou a ter a esfera externa no âmbito doméstico dos Estados soberanos.

2.3.1 Interdependência

Os principais teóricos da interdependência são Robert Keohane e Joseph Nye, e na obra *Power and Interdependence* classificam que

dependence means a state of being determined or significantly affected by external forces. Interdependence, most simply defined, means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries. These effects often result from international transactions - flows of money, goods, people, and messages across international boundaries. Such transactions have increased dramatically since World War II. Recent decades reveal a general tendency for many forms of human interconnectedness across national boundaries to be doubling every ten years." (KEOHANE & NYE, 1997, p.7-8)

Segundo os autores, a interdependência refere-se a resultados de situações com efeito recíproco entre países ou entre atores de diferentes países, isso produz transações internacionais e maior inter-conectividade pelas fronteiras. Entretanto, ainda que essa dependência mútua exista, não significa que as partes se mantêm em equilíbrio, porque como resultado, existem custos para os atores em relação às suas autonomias. Esses custos e benefícios só poderão ser avaliados na medida em que houver um conhecimento sobre o

poder de cada ator e da relação em que estão, porque em uma integração é essa assimetria de poder - os atores não usufruem do mesmo nível de desenvolvimento socioeconômico e não controlam os mesmos recursos, desde os naturais e geográficos até os financeiros, militares, e outros - que garantiria a um Estado a capacidade de influenciar outros.

We must also be careful not to define interdependence entirely in terms of situations of evenly balanced mutual dependence. It is asymmetries in dependence that are most likely to provide sources of influence for actors in their dealings with one another. Less dependent actors can often use the interdependent relationship as a source of power in bargaining over an issue and perhaps to affect other issue. (KEOHANE & NYE, 1989, p.10-11)

A interdependência refere-se a uma condição e o seu grau de abrangência entre os Estados pode aumentar como está desde o final da Segunda Guerra Mundial - pois os Estados têm se aproximado por meio da cooperação para evitar a possíveis conflitos - ou pode decair, como aconteceu durante a Grande Depressão de 1930, devido às influências que este fato ocasionou nos Estados²⁴. Segundo Nye²⁵, a interdependência baseia-se em situações nas quais protagonistas ou os acontecimentos em diferentes partes de um sistema afetam-se mutuamente.

Com base nessas explicações, a interdependência influencia os interesses nacionais, restringindo muitas vezes as ações governamentais, que passam a decidir e a responder às situações que resultam de políticas de outros Estados.

Keohane e Nye elencaram as conseqüências das relações transnacionais para as relações interestatais²⁶: mudança de atitudes dos atores dentro de seus Estados; pluralismo internacional; criação de dependência e interdependência limitando a ação do estado nacional; criação de novos instrumentos de influências; atores com política externa privada, provocando oposição às políticas dos Estados ou aos seus interesses.

Dessa forma,

Interdependent relationships will always involve costs, since interdependence restrict autonomy; but it is impossible to specify a priori whether the benefits of a relationship will exceed the costs. This will depend on the values of the actors as well as on the nature of the relationship. (KEOHANE & NYE, 1997, p. 8)

²⁴ A recessão econômica nos Estados Unidos afetou os países de maneira distinta, mas no geral causou a alta taxa de desemprego, queda no produto interno bruto, produção industrial e no preço das ações. Sobre a Argentina e o Brasil, este fato favoreceu o início da industrialização, pois estes países não conseguiram mais exportar café como antigamente, e na década de 1930, iniciou-se o processo de desenvolvimento por substituição de importações.

²⁵ NYE, 2009, p. 250-251.

²⁶ KEOHANE & NYE, 1981.

Do ponto de vista citado, essas relações de interdependência sempre implicarão em algumas conseqüências²⁷ para os envolvidos, mas ao mesmo tempo, não é possível avaliar se os benefícios serão maiores que os custos, classificando-as assim como relações assimétricas.

As relações assimétricas são chamadas por Keohane de “interdependência assimétrica”, e são consideradas uma fonte de poder, porque é um “recurso de poder” - conquistar aliados políticos, obtenção dos meios econômicos, e o peso em organizações internacionais - que desequilibra as relações de interdependência. Assim, o ator menos dependente em uma relação, possuiria maiores possibilidades de controlar os resultados das negociações e com isso sofreria menos limitações.

Como reflexo dessas assimetrias de poder, surgiram os blocos econômicos no plano internacional e assim os Estados perceberam que, independente do seu desenvolvimento e influência, eles poderiam investir nas instituições ou apenas apoiá-las para equilibrar, muitas vezes, forças e capacidades e então competir no cenário internacional. A proliferação de pactos comerciais²⁸ é uma decorrência natural da interdependência e isso favorece até os Estados mais fortes em situações de mudanças econômicas. Com isso, os custos e os benefícios são sempre levados em consideração, e torna-se mais compreensível com os graus de sensibilidade e vulnerabilidade dos atores.

Para alcançar a dinâmica da sensibilidade e da vulnerabilidade é preciso considerar que poder é a habilidade de influenciar um ator a praticar algo, que este não faria por sua própria vontade. Assim, o exercício do poder foi distinguido em sensibilidade e vulnerabilidade, a partir da visão de Keohane (1995) de que todos os Estados possuem estes dois elementos frente aos fatores externos. Porém, o fator diferenciador entre eles é a intensidade com o qual agem nos atores, de acordo com as características individuais de cada um. A sensibilidade faz referência às alterações no meio externo que afetam internamente os Estados e neste caso tem a obrigação de arcar com os custos dos efeitos exteriores antes que alterem suas políticas internas. A vulnerabilidade é a capacidade de um ator arcar com os custos das mudanças internas para enfrentar as alterações externas e um ator sofre os custos causados por eventos externos sempre depois que as suas políticas domésticas foram alteradas. Assim, um ator menos vulnerável aos fatores externos tem a maior capacidade de barganha no sistema internacional.

²⁷ As conseqüências são os “custos” para os Estados. Na medida em que ao firmar acordos com Estados soberanos sem a existência de algum órgão supranacional que regule tais procedimentos, o custo para um Estado pode ser alto devido a falta de informações necessárias sobre os interesses nacionais e as possíveis ações do outro em questão, gerando a incerteza e os riscos. (KEOHANE, 1995)

²⁸ NYE, 2009, p. 253.

A interdependência afetou a política internacional e modificou as atitudes das nações, e embora tenha favorecido o surgimento de novos atores, como as organizações e regimes internacionais, instituições e movimentos transnacionais, os Estados ainda são capazes de regular as relações internacionais e interestatais, mesmo que estejam sujeitos a ameaças de fatores externos. Por isto, a interdependência é caracterizada, por Nye e Keohane, como sendo necessariamente uma relação de mútua dependência e de assimetria. A posse de recursos de poder e a capacidade de influenciar nos resultados de uma relação, distribuída entre estes extremos, determinarão a distribuição dos custos e dos benefícios. (LISBOA, 2011)

2.3.2 O Institucionalismo Neoliberal

Foi na década de 70 que o institucionalismo neoliberal surgiu como corrente teórica sobre a cooperação internacional por meio de instituições internacionais e regimes, o objetivo central foi verificar a existência desses elementos em uma sociedade julgada pelos realistas como anárquica. Para uma compreensão mais ampla, segundo Steinmo (2001), instituições são regras e bases para comportamentos, podem ser formais – leis constitucionais – ou informais – normais culturais -, porém, sem elas a vida em sociedade ou política organizada não poderia ser concretizada. Estruturas institucionais diferentes ajustam as regras de ações dos indivíduos e organizações de modo que moldam os interesses (SCOTT, 1987).

Os institucionalistas enfatizam que a ampliação de instituições internacionais sobre segurança, e as estratégias estatais, são os seus principais temas de investigação. O seu objetivo²⁹ é limitar a soberania e paralelamente reduzir a insegurança³⁰ decorrente dos compromissos institucionais.

Keohane define que:

institutionalism theory assumes that states are the principal actors in world politics and that they behave on the basis of their conceptions of their own self-interest. Relative capabilities – realism’s “distribution of power” – remain important, and states must rely on themselves to assure themselves gains from cooperation. However, institutionalism theory also emphasizes the role of international institutions in changing conceptions of self-interest” (KEOHANE, 1993, p.271).

Dessa forma, a teoria institucionalista liberal aborda os Estados como atores egoístas e racionais que operam em um mundo no qual acordos não podem ser estabelecidos de forma

²⁹ MAGNOLI, D. Relações Internacionais: Teoria e História. São Paulo: Sarai va, 2004, p. 29.

³⁰ A estabilidade nos comportamentos dos Estados, o estabelecimento de padrões, a cooperação e os benefícios que as instituições internacionais geram aos seus membros, faz com que a incerteza e a insegurança diminuam, pois aumenta o fluxo de informações entre os atores no sistema internacional, passando a controlá-lo por meio da previsibilidade. (KEOHANE, 1995)

hierárquica e os institucionalistas só esperam que a cooperação entre os Estados ocorra se houver interesses comuns.³¹

Existem vestígios da premissa realista nesta teoria, representados pelo utilitarismo – As buscas dos interesses dos Estados seriam anteriormente definidas para se alcançar a cooperação - e o racionalismo. Entretanto ambas as teorias diferem na questão de porque as instituições são criadas e como exercem seus efeitos. Ademais, a perspectiva institucional se afasta da premissa de uma sociedade anárquica pregada pelos realistas, pois assume uma postura mais positiva que enfatiza a possibilidade de cooperação no sistema internacional.

Stephen Krasner (1982), admite que as instituições podem ser criadas por um Estado poderoso, como diz a premissa realista, mas uma vez elaborada essa instituição adquiriria autonomia o suficiente para interferir no comportamento estatal, sustentando a ideia de que os regimes e instituições, possuem uma dinâmica própria mesmo com a existência de variações de poder entre os Estados-membros.

Como continuação, essa interferência, modificaria os interesses dos Estados por meio das normas e procedimentos que seriam estabelecidos, transformando os objetivos iniciais que os levaram a integrar-se, graças ao aumento dos fluxos que seriam desenvolvidos entre os mesmos impulsionados pela globalização, que favorece a troca de informações e conhecimentos.

Como foi explicado:

Uma vez que os regimes tenham sido estabelecidos, eles podem alimentar as variáveis causais básicas que os impulsionaram num primeiro momento. Eles podem alterar a distribuição de poder. Podem mudar as avaliações de interesses. Os regimes podem se tornar variáveis interativas, e não apenas intervenientes. [...] uma vez que o regime esteja realmente em funcionamento, ele pode desenvolver uma dinâmica própria que pode alterar não apenas os resultados e comportamentos a ele relacionados como também as variáveis causais básicas (KRASNER, 1982, p.500)

Ainda, os regimes têm a possibilidade de mudar o poder dos Estados a partir do momento em que impõem padrões de comportamento que enfraquecem ou reforçam os recursos dos atores. Com isso, o institucionalismo busca afirmar que a relação comercial entre Estados que optam pela cooperação, e que foram influenciados pela interdependência atuarem de tal modo, geram incentivos e oportunidades ainda que mudem seus objetivos iniciais e seus padrões de comportamento no sistema internacional.

Para os institucionalistas, “institutions change as a result of human action, and the changes in expectations and process that result can exert profound effects on state behavior”

³¹ KEOHANE, Robert O. MARTIN, Lisa L. The Promise of Institutional Theory. *International Security*, Vol.20, n.01, 1995.

(KEOHANE; MARTIN, 1995, p.46). Portanto, os impactos desencadeados pelas instituições sobre os Estados envolvidos e suas causas, são o centro da teoria institucional, e ocorrem devido ao:

Maior grau de comunicação entre atores, facilitando o fluxo de informações e diminuindo incertezas; Aumento do controle do cumprimento das obrigações mútuas, devido as instituições reduzirem a desconfiança nas cooperações; Regras e procedimentos para tomadas de decisões dos atores, diminuindo o temor de ações futuras dos demais.(JATOBÁ; LESSA; OLIVEIRA, 2013, p.51)³²

Contudo, para compreender a teoria em questão, e perceber que ela está presente em determinada situação, é preciso que existam ao menos alguns interesses comuns³³ para que a cooperação possa estimular os Estados-membros - entre os benefícios almejados - e em contrapartida quando as instituições influenciam o comportamento dos Estados e suas ações internas.

Dessa forma, as instituições têm a capacidade de modificar as ações estatais, pois os Estados analisam o custo-benefício. Da mesma maneira, as ações humanas também podem alterar as instituições por interferirem sobre o comportamento dos Estados.

A partir disso, o sucesso ou o fracasso de uma integração dependerá unicamente da organização estrutural e institucional desenvolvida pelos integrantes, e a garantia de aprofundamento do processo e efetividade das decisões e medidas dependerá da sociedade – grupos de interesse e representantes políticos. Isso evidencia a importância da teoria para perceber quando os Estados desejam ampliar suas capacidades de integração e para compreender a atuação desses novos atores, os Estados subnacionais.

Igualmente, na década de 1990 aparecem outros debates, como as correntes construtivistas, que procuram demonstrar como os atores influenciam-se mutuamente, e como seus interesses direcionam ações que modificam a conjuntura internacional.

2.4 A Perspectiva Construtivista

A perspectiva construtivista consiste em uma série de correntes de pensamentos, que surgiu após a Guerra-Fria para contrapor o paradigma realista e sua concepção de que a sociedade é anárquica, com uma proposta de compreensão dos movimentos que passaram a guiar a sociedade internacional ao mostrar que o mundo se orienta de acordo com a ação dos atores, assim, a sua contribuição para o sistema verifica-se a partir da análise dos interesses

³² JATOBÁ, Daniel; LESSA, Antônio C.; OLIVEIRA, Henrique A. Teoria das Relações Internacionais. São Paulo: Saraiva, 2013.

³³ KEOHANE, 1989.

nacionais dos Estados, seu surgimento e como moldam as perspectivas das nações de forma individual, ou quando atrelados a uma organização, capaz de controlar a visão de como o mundo se orienta. Do mesmo modo, o objetivo principal dos construtivistas é explicar as instituições sociais, e as suas mudanças com o auxílio de agentes – Estados – e estruturas – Sistema Internacional.

Os agentes e estrutura são importantes para a compreensão do comportamento social. A estrutura está presente na constituição dos agentes e nas práticas sociais. Os agentes são os que possuem identidades - a identidade refere-se a quem ou o que os atores são - e estes têm o papel de construí-las. Ainda mais, agem conforme as regras institucionais visando os seus interesses - que faz referência às suas vontades -, e conseqüentemente mostram as motivações que explicam seus comportamentos (GIDDENS, 1979).

Levando isto em consideração, os atores, ou agentes, não podem saber quem são antes de saber o que querem, e evidentemente, os interesses pressupõe as identidades. Por sua vez, para os construtivistas, esse arranjo garante a previsibilidade e a ordem no sistema internacional, uma vez que as normas prescritas em integrações decorreram das identidades dos Estados, por este motivo, podem moldar a forma como os atores constroem seus interesses.

Em razão disso, o construtivismo defende outros mecanismos para explicar as relações internacionais, e citam os padrões sociais, além da identidade, que são formados naturalmente no decorrer do tempo, como motivadores das ações nacionais de um Estado. E logo, são essas ações que determinarão a estrutura do sistema internacional.

Construtivismo é a perspectiva segundo a qual o modo pelo qual o mundo material forma e é formado pela ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material. [...]

Além disso, os construtivistas acreditam que a capacidade humana de reflexão ou aprendizado tem seu maior impacto no modo pelo qual os indivíduos e atores sociais dão sentido ao mundo material e enquadram cognitivamente o mundo que eles conhecem, vivenciam e compreendem. Assim, os entendimentos coletivos dão às pessoas razões pelas quais as coisas são como são e indicações de como elas devem usar suas habilidades materiais e seu poder. [...] construtivismo significa estudar como aquilo que os agentes consideram racional tem efeitos nos empreendimentos e nas situações humanas coletivas. (ADLER, 1999, p. 205-6; 215).

O construtivismo aponta que se os Estados adquirirem outras formas de construção³⁴ de ideias, comunicação, normas e valores, o sistema internacional mudará, porque este fato pertence aos elementos sociais que compõem os padrões de comportamento dos atores, e as interações entre os mesmos, que definirão o que são as relações internacionais, já que o

³⁴ Segundo Adler (1999, p. 209), essa construção de ideias é realizada por significado, conceitos, formas de linguagem, pressupostos e interpretações coletivas sobre o mundo.

mundo por si só não atribui significado às coisas, são as pessoas – agentes e Estados - que o fazem. Então são as interações dentro desse ambiente que irão definir quem nós somos, nossas identidades (ADLER apud WENDT, 1999). E é a partir desse fundamento, de que o cenário internacional é socialmente construído, excluindo o fato de que não é permanente e pré-determinado, que afirmam que no sistema internacional pode haver ordem, e nas organizações internacionais, podem haver cooperação e paz entre nas relações entre Estados.

o construtivismo é uma concepção teórica que enfatiza a importância das estruturas normativas e materiais, na construção da identidade e do papel que esta exerce na definição da ação política. Para os autores construtivistas, as motivações dos atores são entendidas como causas de suas ações. (ADLER, 1999, p. 223).

Nesse sentido, a integração que ocorre entre os Estados acontece em razão de aspectos comuns presentes entre os mesmos, e com isso, passam por um novo processo de construção de identidade.

a integração regional para os construtivistas é ocasionado pela junção de agentes com interesses, consciência e laços comuns, que formam as estruturas normativas. Nesse sentido, as instituições internacionais mais duradouras vão se basear em entendimentos coletivos, que determinam uma identidade regional, formada pelo compartilhamento de experiências e construção de valores comuns. O próprio caso europeu é representante dessa constatação construção social via interação dos atores. Há uma constante reconstrução de identidades dentro desse bloco. A partir dessa integração há uma alteração de lealdade e expectativa para um novo centro com caráter supranacional. (ADLER, 1999, p. 201)

A construção de uma identidade coletiva é resultado da presença dos interesses advindos das interações dos Estados com o ambiente no qual estão inseridos. De tal modo, os interesses são baseados nas identidades sociais dos atores, o que evidencia que ambos não são fixos, mas relativos e relacionados (ADLER, 1997).

O construtivismo é uma abordagem da natureza da vida social e suas mudanças, no entanto, não fornecem esclarecimentos acerca do comportamento político e dos agentes, apenas mostram o quão relevante os atores são, o que eles desejam e como o conteúdo das estruturas sociais deveria ser. Igualmente,

é possível apreender três pressupostos essenciais do construtivismo: a) constituição mútua de agentes e estruturas; b) compreensão da condicionalidade das estruturas não-materiais sobre as identidades e interesses dos atores; e c) importância equitativa entre estruturas normativas e materiais, uma vez que ambas moldam o comportamento dos atores. (LOURETE apud BUENO, 2010, p.126).

Porém, os papéis das instituições internacionais também se tornam fundamentais para entender a abordagem construtivista, porque partem de um processo lento, e apenas as justificativas de benefícios que as integrações oferecem aos países não são suficientes para explicar a razão de sua constituição.

Considerando as possibilidades de construção de novos pensamentos e normas dos Estados, introduzida acima, e estes constituindo os elementos sociais, as instituições podem criar uma subcultura, que não apenas lhe confere identidade, mas que pode transferi-la para a esfera internacional a partir do efeito de spillover³⁵ influenciando mais ideias na mesma. Em virtude das organizações serem capazes de construir interesses e identidades por meio dessa expansão significativa de ideologia, são considerados, pelos construtivistas, como processos de participação política socialmente construídos e institucionalizados que ajudam a promover a paz e a estabilidade do sistema.

Por fim, de acordo com os estudos realizados pelos construtivistas, vivemos em um mundo socialmente construído, no qual a interação entre os Estados moldam e desenvolvem interesses e identidades, e os valores e o conhecimento adquiridos entre eles, afetam como observamos a realidade, tanto no meio doméstico quanto no meio internacional.

³⁵ Spillover foi um termo criado por Ernst Haas que consiste no “transbordamento” do processo para a sociedade a partir de um núcleo funcional constituído pelos governos, que ampliaria o processo de integração. Seu dinamismo ampliaria todo esse processo a partir do uso de sua percepção positiva acerca dele. (BRESSAN, 2010, p.3)

CAPÍTULO 3 – A Construção do Mercosul

A América do Sul foi caracterizada como um continente periférico no cenário internacional, sobretudo em fluxos de comércio, tecnologia, e capitais. Todavia, adquiriu grande importância ao reorientar as relações regionais dos Estados, e determinou um novo sentido ao continente por meio do surgimento da integração, mesmo com a adoção de políticas econômicas internas distintas entre os Estados sul-americanos. E isso se vincula ao fato do continente ter abrigado disputas territoriais pela Bacia do Prata (Bacia Platina)³⁶ no período que vai de 1844 a 1876, entre Argentina e Brasil, e tempos depois, com o fim da Guerra-Fria, que para a região representou o fim das ditaduras e a aproximação entre esses países protagonistas da América do Sul.

A ideia de repensar o modelo de desenvolvimento econômico, além de ampliar o relacionamento dos Estados ao exterior, surgiu do colapso de vários modelos de desenvolvimento econômico adotados na década de 1980, da crise da dívida externa, a alta da inflação e a estagnação econômica. Esses fatores acarretaram o corte dos investimentos externos, levando ao desinvestimento³⁷.

O esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico escolhido pelo Brasil, o nacional-desenvolvimentismo, baseado na substituição de importações,³⁸ fez com que seu desempenho econômico permanecesse estagnado frente aos países com economias centrais, embora tenha proporcionado uma indústria complexa e diversificada em comparação aos seus anos anteriores, e chegou aos anos 1980 – época decisiva para a mudança de rumos de política externa na região sul-americana – com um padrão de industrialização mais avançado que os demais. Em relação a Argentina, a principal pauta de comércio adotada neste período foi a acumulação de capital por meio do setor agropecuário, o que atrasou o país no setor manufatureiro, e fez com que toda sua atividade produtiva sofresse transformações como a estagnação.

³⁶ É a segunda maior hidrografia do continente, abrangendo os Estados da Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai. Foi uma área que representou a consolidação do governo Estado brasileiro, e sua hegemonia, almejando ganhos econômicos – importação do charque para alimentar escravos -, políticos – relações duradouras com os vizinhos para obter o liberalismo econômico -, e de defesa de territórios locais – por meio do Mato Grosso tinham acesso ao estuário-. Representou ainda o surgimento de conflitos entre Paraguai, Uruguai, Argentina e Brasil pelo seu controle. (CERVO E BUENO, 2012, p.117-138)

³⁷ TULLO; FAVARON; JÚNIOR; CORREIA, apud SALLUM JR, 2008, p.7.

³⁸ Foi uma prática utilizada - no Brasil durante o governo de Getúlio Vargas - com a adoção de políticas protecionistas, baseado em um processo no qual colocavam barreiras para a entrada de produtos para proteger a indústria nacional, estimular a produção doméstica e principalmente a área industrial.

As crises estruturais, em virtude da ausência de um modelo de desenvolvimento para o continente capaz de acompanhar a globalização mundial, a desigualdade na distribuição de renda, os baixos níveis de educação, e a carência em todos os outros setores econômicos e sociais, favoreceram o advento de governos liberais, e as ideias de reformulação da antiga economia de mercado, manifestam-se como ferramentas de transformação, que implicaram na liberalização do comércio³⁹, e na ampliação da democratização⁴⁰. Ambas trouxeram oportunidades para mudanças políticas na região, e mais, representaram a obrigação de fundar instituições impulsionadas pela cooperação regional, por sua vez, integrações regionais.

A emergência da adoção da regionalização dava-se pela necessidade de ampliação da competitividade no mercado mundial, inserção na economia globalizada, reforçar a estabilidade democrática e aumentar a capacidade de barganha do continente no cenário mundial (SARAIVA, 2008, p.311), isto é, o desafio que se colocou, em geral, não estava apenas relacionado a abertura do mercado, mas sim ao sistema produtivo global como um todo, por meio da alocação de tecnologias (Idem, 2008, p.328). A partir disso, houveram mais dois determinantes que foram responsáveis pela mudança de posição internacional, e:

A primeira delas, numa perspectiva que se poderia dizer de dentro para fora, foi a crise estabelecida com o fim do ciclo de desenvolvimento iniciado nos anos 30, baseado na industrialização por substituição de importações e cujo esgotamento foi precipitado pela impossibilidade de manter os compromissos com o pagamento da dívida externa, contraída justamente para financiar sua última etapa. A segunda determinante, correspondente à perspectiva de fora para dentro, foi marcada pelo processo de retomada da hegemonia norte-americana instaurado pela administração Reagan no começo da década de 1980 (FARIA; BARÃO apud FARIA, 2012, p. 84).

Com isso, um modelo de integração correspondeu a uma lógica desenvolvimentista, que visava estimular a conexão empresarial, para a modernização e a inserção competitiva no sistema econômico internacional⁴¹. Isso estimulou a ideia de que o partilhamento de interesses poderia melhorar a inserção internacional, além da relevância que a estabilidade democrática adquiriu para a integração na América do Sul. Até mesmo as relações entre Brasil e Argentina eram compreendidas como fundamentais, pois viabilizaria um peso maior destes Estados nas instituições internacionais, e assim resultaria em uma melhor presença no mundo com foco

³⁹ A liberalização do comércio ordenou-se por meio da queda tarifária, visando o ajuste estrutural e a estabilidade das moedas, e enfim, a retirada do Estado empreendedor por meio das privatizações. (SARAIVA, 2008, p. 328)

⁴⁰ A democracia se caracteriza pela legitimidade de um governo e o seu poder que provêm do povo, além de representar a vontade dos Estados, uma vez sem a mesma, pode existir associação, fusão, ou federação, mas não integração. (BASSO, 2007, p.207)

⁴¹ VIGEVANI apud PEÑA, 2008, p.8.

nos setores econômicos e políticos. Inclusive, para alguns, o avanço no processo de integração aumentaria a capacidade nas relações com os maiores centros de poder, os Estados Unidos⁴².

Com base nisso, foi criado o elo para a integração regional, primeiramente foi iniciado a partir das relações do Brasil com a Argentina, e depois o processo foi concretizado com Paraguai e Uruguai, que foi uma estratégia para estes Estados superarem os desafios trazidos pela globalização econômica⁴³, também com a exigência da competitividade para conquistar novos mercados, ampliando assim suas atividades produtivas internas e a governança⁴⁴ no cenário internacional, com o apoio da internacionalização e da interdependência.

Do ponto de vista histórico, as aproximações entre Brasil e Argentina introduziram o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que simbolizou a superação das rivalidades, evidenciando o poder democrático, e a vontade política de ambos os governos na época. O Uruguai e o Paraguai sempre foram zonas de influências daqueles países, com participações em acordos anteriores, e ao mesmo tempo carregavam a ambição de participarem dessa nova etapa. A Venezuela⁴⁵ tornou-se Estado-membro do bloco em 2012⁴⁶, que foi o resultado da redefinição da estratégia do país de integração por meio da revisão de sua política externa. Contudo, o Mercosul possui cinco Estados Associados⁴⁷, que são a Bolívia, o Chile, a Colômbia, o Equador e o Peru.

Diante do exposto, este capítulo tem a finalidade de apresentar o processo de integração na América do Sul, delinear as características institucionais e jurídicas do bloco e fazer uma exposição sobre seus Estados-membros mas, sobretudo evidenciar as conseqüências da coexistência de diferentes matizes em seu desenvolvimento, sejam boas ou ruins. Deste modo, cabe ilustrar o impacto das ideias entre os Estados Partes na elaboração do comportamento dos mesmos frente a integração, a fim de encontrar explicações para as

⁴² VIGEVANI apud AMORIM e PIMENTEL, 2008, p. 8

⁴³ É um processo que aprofunda as relações econômicas e sociais entre Estados, empresas e pessoas, integrando as suas transações financeiras, questões culturais e políticas. Isso se deu devido a abertura a novos mercados consumidores e a concorrência fez com que os Estados buscassem a tecnologia como fonte de estreitar laços comerciais e se sobressair a partir daquele momento no sistema internacional.

⁴⁴ Pode ser definida como a forma que os Estados, empresas e pessoas administram seus interesses. Envolve também organizações, sejam elas internacionais, não-governamentais e corporações. É o processo pelo qual conflitos e interesses podem ser redirecionados caso uma ação de cooperação seja utilizada.

⁴⁵ O processo político da Venezuela tem tendências autoritárias, o que mostra que a sua adesão tem mais a ver com orientações ideológicas de grupos políticos que ocuparam o governo no Brasil e na Argentina do que com os valores e regras do próprio Mercosul. (ALMEIDA, 2011, p.24)

⁴⁶ BASSO, 2007, p.228.

⁴⁷ Um país que ainda não integra o bloco em caráter oficial, mas está em tentativas de fazê-lo. Ainda se estabelece por acordos bilaterais, Acordos de Complementação Econômica (ACE), que são cronogramas para desenvolver uma zona de livre comércio e reduzir tarifas, entre o Mercosul e cada Estado associado. (Idem, 2007, p.25-228)

dificuldades de manutenção do bloco e sua paralisia, além dos benefícios que poderiam ter sido alcançados.

3.1 Pressupostos Teóricos: Antecedentes e Evolução

Desde o fim da Guerra Fria, o sistema internacional tem presenciado o reordenamento das relações entre os Estados, que adquiriram novos processos e diretrizes, que passaram a guiar seus comportamentos, como a globalização e a regionalização⁴⁸. Esses dois elementos foram idealizados por Brasil e Argentina, protagonistas no continente sul-americano. A perspectiva de aproximação entre os mesmos, pode ser analisada por meio das visitas presidenciais em 1980 e, ao assinarem uma “Declaração Conjunta Sobre Política Nuclear”⁴⁹. A integração se estabeleceu no governo de José Sarney – em razão do falecimento de Tancredo Neves, assumiu a presidência da República do Brasil de 1986 a 1990 – e Raul Ricardo Afonsín – governou a Argentina de 1983 a 1989.

Para começar, a América do Sul presenciou algumas iniciativas para integração que alcançaram pouco sucesso ou fracassaram, a primeira foi a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) em 1960, com o foco na esfera econômica, recebeu influência da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL)⁵⁰, criada em 1948 pela Organização das Nações Unidas, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico dos países mais atrasados. A ALALC tinha como Estados-membros a Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela e de acordo com o Tratado de Montevidéu, responsável pela sua consolidação, estabelecia-se uma zona de livre-comércio cuja finalidade primordial era um mercado comum, a diversificação das economias de seus

⁴⁸ Processo predominantemente integracionista entre Estados de uma mesma região continental. Definida no capítulo 1 deste trabalho, como fechada, com a adoção de políticas protecionistas pelos Estados, e aberta, com a liberalização da economia.

⁴⁹ O Presidente da República Federativa do Brasil, Doutor José Sarney e o Presidente da República Argentina, Doutor Raul Ricardo Afonsín, em seguida a conversações mantidas em Puerto Iguazú, Argentina, e em Foz do Iguaçu, Brasil, de 29 a 30 de novembro de 1985, consideram que a cooperação entre o Brasil e a Argentina terá efeito multiplicador sobre os benefícios recíprocos que os dois países poderão obter do uso pacífico da energia nuclear; e que permitirá aos dois países enfrentarem em melhores condições as dificuldades crescentes encontradas no suprimento internacional de equipamentos e materiais nucleares; [...] Reiteram: Seu compromisso de desenvolver a energia nuclear para fins exclusivamente pacíficos; Seu propósito de cooperar estreitamente em todas as aplicações pacíficas da energia nuclear e de complementarem-se nos aspectos sobre os quais reciprocamente julguem conveniente acordar; a ver: <<http://www.abacc.org.br/?p=538>> Acesso em: 13 Out. 2014.

⁵⁰ A CEPAL é uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas (ONU). Foi criada para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo; a ver: <<http://www.cepal.org/>> Acesso em: 13 Out. 2014.

membros e a diminuição da dependência dos mesmos em relação aos países desenvolvidos. De qualquer maneira, essa associação não obteve sucesso devido às diferenças entre os modelos de desenvolvimento adotados pelos Estados no período de 1960, o de substituição de importações, além da presença do regionalismo fechado, com predominância do desenvolvimento “voltado para dentro”⁵¹, a instabilidade política da região, pela existência da dominação de governos autoritários em quase toda a região e a dificuldade das economias dos membros se complementarem, pois como países periféricos, apresentavam a mesma gama de produtos, os agrícolas.

Por sua vez, o fracasso da ALALC não minimizou o desejo dos Estados latino-americanos em retomarem o processo de integração, principalmente por isto ser vislumbrado como uma etapa para a inserção internacional⁵². Com isso, adotaram um formato mais gradual, programático e flexível com a criação da Associação Latino-Americana para o Desenvolvimento de Integração (ALADI) em 1980.

A ALADI fornecia apoio para que seus membros concretizassem acordos de integração sub-regionais ou paralelos, estimulou a abertura de seus mercados para países menos desenvolvidos e tinha como membros os mesmos Estados que a ALALC. Esse outro fracasso abre espaço para análises sobre as dificuldades da América Latina em formalizar um processo de integração regional, até mesmo usando como exemplo o sucesso obtido com União Européia, porém, tais indagações não foram capazes de diminuir as necessidades e os interesses dos Estados sul-americanos em implementá-lo, e esse contexto levou ao processo de integração do Cone Sul, o Mercosul.

Segundo Herz e Hoffman (2004), “Cone Sul” se refere a uma região específica e ao formato geográfico dos Estados-parte do Mercosul. Como explicação do processo histórico de integração latino-americano e suas particularidades, esta região, como fora introduzida no início deste capítulo, foi marcada por diversas disputas hegemônicas entre Brasil e Argentina, principalmente pela supremacia na Bacia do Prata, que antes de tudo, registra uma rivalidade histórica que remonta ao século XIX, no período de suas independências.

A discórdia entre os dois Estados alcançou seu ápice com a construção firmada por Brasil e Paraguai da hidrelétrica binacional de Itaipu, localizada próximo ao local onde, inicialmente, a Argentina almejava construir outra usina hidrelétrica com o Paraguai, a

⁵¹ Adoção de políticas protecionistas para proteger o mercado interno, fez com que os Estados buscassem fortalecer suas indústrias nacionais e assim garantir o desenvolvimento estatal.

⁵² HERZ; HOFFMAN; 2004, p. 200.

Corpus. Mesmo assim, o entendimento foi alcançado com o Acordo Multilateral Corpus-Itaipu, em 1979⁵³.

Em 1980, a redemocratização política⁵⁴, com os governos de José Sarney no Brasil, e Raul Alfonsín na Argentina, permitiu um espaço de cooperação e de integração bilateral, cobrindo não apenas aspectos comerciais, mas também no terreno nuclear⁵⁵. Alguns acordos⁵⁶ foram realizados anteriormente sob o lema *crescer juntos* e com o objetivo de concluir acordos que complementavam o comércio entre ambos os Estados a fim de diminuir as desconfianças. No entanto, mais tarde esse contexto levou à aceleração de um processo de integração bilateral, para contemplar o estabelecimento de um mercado comum com o prazo de dez anos entre Brasil e Argentina, que envolvia um projeto de cunho mais político, como é o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, que consistia:

ARTIGO 1: O objetivo final do presente Tratado é a consolidação do processo de integração e cooperação econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina.

Os territórios dos dois países integrarão um espaço econômico comum, de acordo com os procedimentos e os prazos estabelecidos no presente Tratado.

ARTIGO 2: O presente Tratado e os Acordos específicos dele decorrentes serão aplicados segundo os princípios de gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria, para permitir a progressiva adaptação dos habitantes e das empresas de cada Estado-Parte às novas condições de concorrência e de legislação econômica. (ABACC, ver: www.abacc.org.br/?p=3415)

Alguns fatores internos influenciaram os atuais governos a impulsionarem o processo de integração e entre eles estava o problema da crise da dívida externa – queda das atividades produtivas e aumento da inflação, junto com uma baixa na taxa de investimento⁵⁷, a necessidade de renovação do setor industrial, a abertura econômica, a ampliação da democratização, que serviu para minimizar as desconfianças, as disputas hegemônicas que

⁵³ O compartilhamento de recursos naturais do Rio Paraná entre Brasil e seus vizinhos causaram muito conflitos sobre a posse dela, entretanto, alcançaram acordos mediante a assinatura do Tratado de Itaipu, em 1973, firmado com Brasil e Paraguai previa a instalação da Hidrelétrica de Itaipu, e a administração da mesma ficou por conta do Estatuto da Itaipu Binacional, e ao mesmo tempo intensificou as relações entre Argentina, Brasil e Paraguai. Assim, houve o acordo Acordo Multilateral Corpus-Itaipu, que teve como objetivo ajustar os projetos de construção da hidrelétrica, o qual marcou a cooperação entre Brasil e Argentina e criou a Usina Hidrelétrica de Itaipu. (CARNEIRO, 2006, p.235-238)

⁵⁴ Segundo Carneiro (2006, p. 343) o processo de redemocratização política, coincidiu com a necessidade de inserção internacional que ajudou a diminuir as distâncias geopolíticas. O processo de integração argentino-brasileira, além de objetivarem o desenvolvimento econômico, se preocupou com a manutenção da democracia nos países membros.

⁵⁵ ALMEIDA, 2006, p.9

⁵⁶ De acordo com Herz e Hoffman (2004, p.201), em 1985, a Declaração de Iguaçu, que constituiu a Comissão Mista Binacional de Alto Nível para acelerar o processo de integração e reorientar as economias dos dois países em questão, para o mundo globalizado.

⁵⁷ SARAIVA, Miriam S. Política Externa Brasileira. Civitas: Porto Alegre, jan-abr. 2010; v.1 n°1, p. 45-62.

eram constantes nas relações entre Brasil e Argentina durante muito tempo⁵⁸ e ao posicionamento e interesse dos governos.

Embora esse projeto tenha sido modificado nos governos seguintes, com Fernando Collor de Melo e Carlos Saul Menem, transformando-se na Declaração de Buenos Aires e criando o Grupo Mercado Comum, com a redução pela metade do primeiro prazo para a formação de um mercado comum, representou os primeiros mecanismos para a base do MERCOSUL, estendendo-se ao Uruguai e ao Paraguai, após o consentimento dos mesmos em adequarem-se às cláusulas acordadas na Declaração de Buenos Aires por Argentina e Brasil. Entre as propostas para a integração neste novo governo, que foram usadas como base para direcionar o relançamento⁵⁹ do Mercosul a partir de 2000, estavam:

Alargamento: a integração incorpora Paraguai e Uruguai, deixando à margem somente Bolívia entre os signatários do Tratado da Bacia do Prata, isto é, a associação de novos Estados;

Aprofundamento: a cooperação demonstrou seus limites e os países-membros decidiram criar um Mercado Comum, que significa a continuação dos projetos de integração regional;

Aceleração: as etapas seriam queimadas, já que a data de 31 de dezembro de 1994 foi fixada para alcançar os objetivos indicados no Tratado de Assunção. (SEITENFUS, 2004, p.211)

A integração foi tratada como uma etapa para acessar mercados externos, fortalecendo a liberalização comercial⁶⁰, que seria a única forma de alavancar a economia para originar transformações e gerar eficiência no sistema interno dos países. Enfim, fora uma decisão com o intuito econômico para buscar soluções aos problemas regionais comuns, com base em atos de vontade política que superaram, de alguma forma, os fracassos históricos.

Dessa forma, no dia 26 de março de 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção, que entrou em vigor em novembro do mesmo ano, criando o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Em 12 de agosto de 2012 ocorreu a adesão oficial da Venezuela e a Bolívia está em processo de adesão desde dezembro de 2012. Com o

⁵⁸ SARAIVA apud BARBOSA E CESAR, 1994, p.50

⁵⁹ Os membros do Mercosul perceberam a importância de relançar o bloco, ou redefini-lo, nas negociações em 2000, com a adoção de medidas para a afirmação da identidade do bloco, a manutenção da institucionalização e a presença do novo regionalismo no contexto mundial, principalmente após a proliferação de acordos de livre comércio e acordos bilaterais entre os Estados americanos. Com isso optaram pelo alargamento e o aprofundamento do bloco. (BASSO, 2007, p.587)

⁶⁰ “A idéia de liberalização gradativa das barreiras ao livre comércio impõe aos Estados participantes a obrigação de sempre seguir em frente, ou seja: uma vez reduzida a tarifa, ou retirada a barreira em algum setor, até mesmo uma exigência administrativa, o Estado não pode voltar atrás e impô-la novamente, a menos que tenha as exceções descritas no tratado da OMC. Se o fizer, poderá se acionado no sistema de solução de controvérsias, e vir a ser condenado a reparar os danos causados a quem de direito, sob pena de sofrer retaliação em algum outro setor do comércio internacional. Note-se uma diminuição de soberania, na medida em que o Estado passa a tomar as decisões de comércio internacional quando torna-se parte de uma organização. (Idem, 2007, p.222-223)

ingresso da Venezuela, o Mercosul acresceu sua população de 230 milhões de pessoas para mais 25 milhões, com uma área de 912 mil km² e agregou ao PIB mais de US\$ 94 bilhões.⁶¹

3.2 Etapas e Processos da Estruturação do Mercosul

O processo de desenvolvimento de uma área econômica na América do Sul, não pode ser vista como um projeto de mercado comum ou nos formatos que o bloco conseguiu concretizar, e sim no contexto de redemocratização e de reorganização econômica nos países que o integram⁶². A estrutura intergovernamental aderida pelo bloco busca preservar as políticas nacionais de seus Estados Partes por meio da substituição do “supranacionalismo”, por se tratar de práticas individuais em uma integração, isto é, cada Estado Parte tem um representante nacional nos órgãos constitutivos do bloco e as decisões veem por meio do consenso dos membros, ao contrário das práticas supranacionais, no qual seus membros cedem parte de suas soberanias à nova instituição que estão formando, com a transferência do poder de decisão sobre determinados assuntos sobre o bloco que deverão ser respeitados pelos Estados⁶³.

O ponto de partida foi o Tratado de Assunção de 1991, que constituiu o Mercosul, ampliou as dimensões do bloco, definiu os objetivos de constituir um mercado comum, não podendo ainda ser considerado como tal devido a falta de características que este modelo exige. Entretanto, busca um ambiente econômico abrangente o suficiente para inserir seus Estados Partes no cenário internacional, além de buscar o desenvolvimento para os mesmos.

O Protocolo de Brasília, assinado em 17 de dezembro de 1991, constituiu um instrumento de solução de controvérsias para assegurar o cumprimento do Tratado de Assunção, e assim fortalecer as relações entre os Estados Partes com base na justiça. Contudo, foi criado apenas para atuar no período em que os mecanismos de controvérsias não foram suficientes, logo após o Tratado de Assunção. Ofereceu como recurso a arbitragem⁶⁴ para assegurar a estabilidade regional e definiu prazos, condições e o assessoramento desses especialistas, além da emissão de laudos e notificações. Foi aprimorado pelo Protocolo de Olivos.

⁶¹ Ibidem, 2007, p.4

⁶² ALMEIDA, 2011, p. 3

⁶³ FERRAZ; JÚNIOR apud CLEMENS, 2012, p.6

⁶⁴ A arbitragem é um meio jurídico de solução de controvérsia entre Estados por meio pacífico, feito por uma ou mais pessoas livremente escolhidas pelas partes, por meio de um compromisso arbitral que estabelece as normas a serem seguidas e onde as partes contratantes aceitam de antemão a decisão a ser adotada.

O Protocolo de Ouro Preto, foi um cumprimento adicional, de 17 de dezembro de 1994, ao Tratado de Assunção, que definiu a estrutura institucional do Mercosul. Sob a visão da necessidade de adaptar o Mercosul às mudanças foram criados com a finalidade de prosseguir com os objetivos do processo de integração. Estes órgãos têm capacidade decisória e de natureza intergovernamental⁶⁵ e são eles: O Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul, além de outros componentes que fazem parte da mesma estrutura do Mercosul: a Comissão Parlamentar Conjunta, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa do Mercosul. Todos eles serão vistos neste trabalho adiante com maior profundidade. Ainda, este protocolo conferiu personalidade jurídica ao Mercosul, com competência para negociar, em nome do mesmo, com outros países, grupos, e organismos internacionais, e defendeu o multilateralismo nas relações internacionais, que seja capaz de fornecer oportunidades para todos na área do comércio, sem a optar por políticas protecionistas.

O Protocolo de Olivos, de 15 de outubro de 2003, levou em consideração os protocolos anteriores e o Tratado de Assunção e que para ocorrer a evolução da integração na região sul-americana seria necessário o aperfeiçoamento dos conjuntos normativos do Mercosul, ou seja, para assegurar a segurança jurídica do bloco, deveriam modificar e fortalecer o sistema de solução de controvérsias. Assim, foi criado o Tribunal Permanente de Revisão e o Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, além de critérios para a designação de árbitros e o alcance das medidas que seriam impostas a partir das decisões dos procedimentos. Todavia, o protocolo não conseguiu frear a deterioração do comércio intra-bloco e nem as tensões desencadeadas por ela⁶⁶.

O Protocolo de Ushuaia, instituído em 24 de julho de 1998, foi uma garantia de vigência do compromisso democrático no Mercosul, entre seus Estados Partes, a República da Bolívia e a República do Chile. O interior do acordo menciona que a ruptura da ordem diplomática resultaria em suspensão de sua participação no bloco, assim como de seus direitos e obrigações, isto é, o presente protocolo vela pela manutenção da ordem constitucional. Assim,

Artigo 4º No caso de ruptura da ordem democrática em um Estado Parte do presente Protocolo, os demais Estados Partes promoverão as consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado. Artigo 5º Quando as consultas mencionadas no artigo anterior resultarem infrutíferas, os demais Estados Partes do presente Protocolo, no âmbito específico dos Acordos de Integração vigentes entre eles, considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em conta a gravidade

⁶⁵ MRE, 2005, p.35

⁶⁶ ALMEIDA, 2011, p.7

da situação existente. Tais medidas compreenderão desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos. Artigo 6º As medidas previstas no artigo 5º precedente serão adotadas por consenso pelos Estados Partes do presente Protocolo, conforme o caso e em conformidade com os Acordos de Integração vigentes entre eles, e comunicadas ao Estado afetado, que não participará do processo decisório pertinente. Tais medidas entrarão em vigor na data em que se faça a comunicação respectiva. Artigo 7º As medidas a que se refere o artigo 5º aplicadas ao Estado Parte afetado cessarão a partir da data da comunicação a tal Estado da concordância dos Estados que adotaram tais medidas de que se verificou o pleno restabelecimento da ordem democrática, que deverá ocorrer tão logo o restabelecimento seja efetivo. (MRE, 2005)

O Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul velará pelas normas do bloco, pelo regime democrático dos seus Estados Partes, trabalhará em conjunto com os outros órgãos do Mercosul para propor normas, elaborar projetos, emitir declarações e todas as ações de sua competência, além de poder convidar os Estados associados do Mercosul para participar das sessões, com direito a voz, mas sem direito a voto, ainda:

Constituir o Parlamento do MERCOSUL, doravante o Parlamento, como órgão de representação de seus povos, independente e autônomo, que integrará a estrutura institucional do MERCOSUL; O Parlamento substituirá à Comissão Parlamentar Conjunta; O Parlamento estará integrado por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado Parte e as disposições do presente Protocolo; O Parlamento será um órgão unicameral e seus princípios, competências e integração se regem de acordo com o disposto neste Protocolo; A efetiva instalação do Parlamento realizar-se-á até 31 de dezembro de 2006; A constituição do Parlamento realizar-se-á através das etapas previstas nas Disposições Transitórias do presente Protocolo. (Artigo 1º do Parlamento do Mercosul)

Todavia, a adesão de novos membros exigem a criação de protocolos, e com isso, o Protocolo de Adesão Bolivariana da Venezuela no Mercosul, acordada em 8 de dezembro de 2005, e em vigor em 31 de julho de 2012, efetivou a entrada da Venezuela como Estado Parte do Mercosul, assim como o Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia, de 7 de dezembro de 2012, que se manifestou sobre a solicitação do presidente Evo Morales em 21 de dezembro de 2006, ao divulgar que o Estado em questão será considerado outro Estado Parte do bloco, após quatro anos a partir da data em que o protocolo foi emitido.

Contudo, os Estados Partes do Mercosul não apresentam o interesse em redistribuir as funções do bloco a um órgão supranacional devido:

os Estados nacionais não gostariam de perder controle sobre o processo de integração; existem lições do passado sobre integração latino-americana que se revelou falha; e não existe demanda social para isso. Assim, mesmo com a institucionalização criada, quando os interesses entram em conflito, os atores apelam a seus governos domésticos. (FERRAZ; JÚNIOR apud MALAMUD, 2012, p.10)

3.3 O Elemento Constitutivo: Tratado de Assunção

O Tratado de Assunção foi assinado em 26 de março de 1991, entrou em vigor no dia 29 de novembro do mesmo ano, e é a fonte responsável por definir as regras. Cria condições para a criação de uma zona de livre comércio por meio da integração entre quatro signatários: a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Em 2012, o bloco se deparou com a primeira ampliação, o ingresso da República Bolivariana da Venezuela, e também com a assinatura do protocolo de adesão da Bolívia, após sua solicitação. O Mercosul conta com Estados associados, e são eles o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia, o Equador (desde 2004), a Guiana e o Suriname (ambos desde 2013).

Existem alguns princípios que moldam a integração no Mercosul, e são eles: gradualidade, procura adaptar os interesses de seus membros a fim de evitar distorções econômicas graves e aumentar as preferências tarifárias; flexibilidade⁶⁷, que remonta à atualização do processo de integração por meio de redefinição de objetivos, ritmo e abrangência; equilíbrio ou igualdade, a presença da harmonia entre os membros ao adotarem medidas e assim evitar possíveis desequilíbrios sobre os ganhos de prejuízos e benefícios aos mesmos; reciprocidade, que rege as relações entre os membros sob o Tratado com funções jurídicas garantindo a igualdade das obrigações e direitos a cada um; e solidariedade, o processo de integração apenas será concretizado a partir dos interesses de cada membro quando estes forem solícitos para cumprirem suas obrigações.⁶⁸

O Tratado é aberto e pode realizar trocas comerciais com terceiros países, pois se caracteriza o regionalismo aberto. O interior de sua constituição aborda:

A livre circulação de bens serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente; O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados [...]; A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-Partes [...] a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. (Tratado de Assunção, artigo 1º)⁶⁹

⁶⁷ Segundo Basso (2007, p. 230), a existência de protocolos com a finalidade de adequar diferentes assuntos a partir dos interesses do bloco, é um exemplo de flexibilidade.

⁶⁸ Idem, 2007, p.229-232.

⁶⁹ Ministério das Relações Exteriores. Mercosul: legislação e textos básicos – 4 Ed – Brasília, 2005. Gráfica do Senado Federal, p. 14.

O Tratado de Assunção foi qualificado pelo otimismo e representou uma mudança na forma de negociação entre os membros, devido ao processo de abertura econômica e por ser um bloco comercial. Foi um acordo que originou as estruturas interestatais e todos os órgãos existentes são submetidos às autoridades governamentais de seus membros. Os dois elementos fundamentais do Tratado em questão em benefício do bloco é o destravamento tarifário que atingiria os bens originários dos Estados Partes, e a eliminação completa das barreiras com o prazo de até 31 de dezembro de 1994 para Brasil e Argentina e doze meses mais tarde para Uruguai e o Paraguai⁷⁰.

O Mercosul estabeleceu três objetivos primordiais presentes no Tratado de Assunção, uma Zona de Livre Comércio (ZLC), uma política comercial externa comum imposta pela Tarifa Externa Comum (TEC) que caracteriza uma União Aduaneira, e por fim, um Mercado Comum, com a livre circulação de bens, capital, trabalho e conhecimento. Entretanto, para se obter uma ZLC, é preciso que as economias dos países envolvidos se complementem para criar um fluxo comercial, mas no caso do Mercosul, a pauta de produtos é similar, ao mesmo tempo que tem um custo de produção diferenciado. A União Aduaneira enfrenta desafios a respeito da TEC, pois o Uruguai já possui baixíssima tarifa, assim como o Paraguai que tem tarifa zero. Contudo, a Argentina ainda pretende reduzi-la, e o Brasil a mantém alta como forma de proteger sua economia nacional, que é a mais diversificada. O Mercado Comum, além de incluir as etapas anteriores, aborda outros desafios ao compromisso dos Estados Partes ao prever a liberdade de fatores de produção, capital, trabalho, conhecimento, bens, serviços, questões agrícolas, transportes, ciência e tecnologia, industrial, alfandegárias, e fiscal⁷¹.

3.4 Pressupostos Políticos e sua Estruturação Jurídico-Institucional

A estrutura jurídico-institucional do Mercosul foi estabelecida em 17 de dezembro de 1994, com o Protocolo de Ouro Preto, que afirmou os princípios do Tratado de Assunção, e representou a importância em se adaptar as mudanças ocorridas no MERCOSUL, conferindo uma estrutura institucional ao bloco como forma de atingir objetivos. O fator diferenciador do Mercosul quando comparado ao modelo desenvolvido pela União Européia, é o processo de tomada de decisões, prática exercida por meio do consenso entre os Estados-parte e não por voto, excluindo as normas jurídicas, mesmo sendo obrigatórios esses atos conjuntos.

⁷⁰ SEITENFUS, 2012, p.296

⁷¹ Idem, 2012, p.296-298

Os principais órgãos estruturais do Mercosul são: O Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum, a Comissão de Comércio do Mercosul, a Comissão Parlamentar Conjunta, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa.

O Conselho do Mercado Comum (CMC) é o órgão máximo, responsável pelas decisões, prazos e a condução política do bloco, que com poder legislativo adquire personalidade jurídica. É formado pelos Ministros de Relações Exteriores e da Economia dos Estados Partes, que exercem a presidência pro tempore a cada seis meses, sendo ela rotativa e em ordem alfabética. O Conselho também tem a capacidade de negociar com terceiros.

O Grupo Mercado Comum (GMC) é o órgão executivo com a função de garantir o cumprimento do Tratado de Assunção e as decisões do Conselho, fixar programas de trabalhos, negociar com Estados terceiros, grupos de países e organismos internacionais e ainda, gerenciar a política macroeconômica e os programas de liberalizações comerciais. É coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores, Ministério da Economia (indústria, comércio exterior) pelo Banco Central de cada Estado Parte e manifesta-se por resoluções após o consentimento dos mesmos. O Grupo é assessorado por Subgrupos de trabalho com temas redefinidos ao longo do tempo, por Grupos Ad Hoc⁷², com temas específicos e durações determinadas e Reuniões Especializadas, sendo estes três seus órgãos subordinados.

A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) assiste o Grupo Mercado Comum, divulga e monitora a aplicação de políticas comerciais intra-MERCOSUL, com terceiros países e organismos internacionais, pode receber reclamações dos Estados Partes e emitir propostas de caráter obrigatório, e mais, revisa as tarifas externas comuns adotadas de modo que contemple as atividades produtivas do Mercosul. Abrange comitês subordinados com a finalidade de tratar assuntos específicos, como tarifas, normas do comércio, concorrência e outros além de considerar as reclamações realizadas pelos Estados Partes ou pessoas físicas e jurídicas quando os assuntos estiverem sob sua competência. Deste modo, a Comissão será integrada por quatro membros titulares e mais quatro alternos, todos definidos pelos Ministérios das Relações Exteriores.

A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) não tem poder decisório, é consultiva e constitui-se de 64 parlamentares, 18 de cada Estado Parte que são designados pelos Congressos Nacionais de acordo com seus procedimentos internos. Emanam pareceres, projetos de normas, declarações e principalmente, é encarregada de acelerar o processo de integração a

⁷² A designação de Grupo Ad Hoc, faz referência à um grupo com um objetivo específico, e é constituído pelo Grupo Mercado Comum para tratar dos aspectos institucionais do MERCOSUL, por meio de reuniões.

partir das normas emitidas no Mercosul, além de reunir-se quando convocada na Secretaria Administrativa e expressar-se por meio de recomendações ao GMC.

O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) representa a sociedade civil – Empresários, trabalhadores e consumidores - nos setores econômicos e sociais em igual número de cada Estado Parte, tem a função consultiva, sem o poder de decisão e emite sugestões e recomendações ao GMC. Realiza-se uma reunião por semestre.

A Secretaria Administrativa (SAM) é o órgão de apoio operativo, com a prestação de serviços aos demais órgãos, além de publicar pareceres acordados, realizar traduções dos mesmos, organizar reuniões e desempenhar funções que os outros órgãos lhe solicitem. É coordenada por um diretor que deverá ser eleito pelo Grupo Mercado Comum, com mandato de dois anos, em bases rotativas e sem a possibilidade de reeleição. A sede da Secretaria está localizada em Montevideú, no Uruguai.

A personalidade jurídica do bloco apóia suas decisões na busca pela concretização dos objetivos, com isso, todas as decisões acordadas deverão contar com a presença de todos os membros e as normas adotadas, terão um prazo de trinta dias para entrar em vigor em seus Estados Partes. Dessa maneira, as fontes jurídicas do Mercosul são:

I.O Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares; II.Os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; III.As decisões do Conselho do Mercado Comum, as resoluções do Grupo Mercado Comum e as diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, adotadas desde a entrada e vigor do Tratado de Assunção. (Ministério das Relações Exteriores, 2005, p.44-45)

O Mercosul conta com um Sistema de Solução de Controvérsias, regulamentado pelo Protocolo de Olivos que fora assinado em 2002 e entrou em vigor em 2004, que será acionado quando surgirem pendências entre os Estados Partes acerca da interpretação e aplicação das diretrizes contidas no Tratado de Assunção. Esse sistema corrigiu o problema de segurança do bloco criando um Tribunal Permanente de Revisão (TPR), e priorizou as resoluções de conflitos mediante negociações diretas com prazo de quinze dias, mas antes e após o acordo ser firmado, as partes deverão notificar o GMC as questões envolvidas e seus possíveis resultados. Caso não houver sucesso com as negociações diretas, as partes devem recorrer ao GMC e este emitirá recomendações,

1. Se mediante as negociações diretas não se alcançar um acordo ou se a controvérsia for solucionada apenas parcialmente, qualquer dos Estados partes na controvérsia poderá iniciar diretamente o procedimento arbitral previsto no Capítulo VI. [...]i) Nesse caso, o Grupo Mercado Comum avaliará a situação, dando oportunidade às partes na controvérsia para que exponham suas respectivas posições, requerendo, quando considere necessário, o assessoramento de especialistas selecionados da lista referida no artigo 43 do presente Protocolo [...]3.

A controvérsia também poderá ser levada à consideração do Grupo Mercado Comum se outro Estado, que não seja parte na controvérsia, solicitar, justificadamente, tal procedimento ao término das negociações diretas. Nesse caso, o procedimento arbitral iniciado pelo Estado Parte demandante não será interrompido, salvo acordo entre os Estados partes na controvérsia. (Artº 6 do Protocolo de Olivos; MRE, 2005, p.133-134)

As partes ainda podem entrar com recurso ao Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, que é composto por três árbitros – cada país tem direito a um titular e um suplente -, e o presidente que é escolhido entre os países sem a possibilidade de sua nacionalidade ser a mesma que a dos Estados envolvidos na controvérsia, ademais, o tribunal deverá emitir o laudo em 60 dias prorrogáveis por mais trinta por decisão do mesmo.

O Tribunal Permanente de Revisão faz parte do sistema de solução de controvérsias, e pode ser acionado sem a necessidade de recorrer ao Tribunal *Ad Hoc*, mas este deverá ser considerado como única instância. Compõe-se de três etapas⁷³: a negociação direta, conciliação e arbitragem, além de ter de três a cinco árbitros e mais um suplente de cada Estado Parte por um período de dois anos, renovável por mais dois períodos. Sua função é confirmar, modificar ou revogar os laudos de arbitragem. Esse Tribunal pode emitir um Parecer Consultivo por parte dos Estados Partes, dos órgãos do Mercosul e dos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes.

3.5 Os Sucessos

O comércio intra e extra-Mercosul encontrou um período de crescimento anos após a adoção de políticas de abertura comercial no início dos anos 90, que contribuiu para a realização de reformas econômicas (ALMEIDA, 2010), como os programas de privatizações que estimularam o recebimento de capitais e dinamizaram o crescimento econômico. Os Estados Partes buscaram ampliar suas relações, além de negociações com outros parceiros fora da região, reforçando o regionalismo aberto. Adotaram ajuda mútua em áreas industriais, tecnológico, educacional, previdenciário, justiça e judiciária, além de setores de infraestrutura como transportes, energia e comunicações. Aumentaram os mecanismos de coordenação e cooperação com a participação da sociedade civil, com sindicatos, e facilitaram a troca de opiniões acerca dos diferentes pontos da agenda política dos Estados Partes, por meio de reuniões ministeriais e encontros.

⁷³ HERZ; HOFFMANN, 2004, p.208.

O comércio intra-bloco cresceu durante os primeiros anos, uma média de 2 bilhões de dólares em 1990, para 12 bilhões em 1995⁷⁴. A redemocratização dos Estados Partes do bloco contribuiu para este fato. O Mercosul representou uma estratégia diplomática, com ganhos políticos e econômicos. Foram aprovados o Código Aduaneiro⁷⁵, em 2010, com algumas concessões ao livre-comércio, a eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum e de barreiras tarifárias e não-tarifárias, o que garantiu a abertura para a realização de trocas dentro, e fora do bloco, e ainda, criaram o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem)⁷⁶, em 2007 com o financiamento de projetos,

O MERCOSUL conseguiu cumprir, durante a fase de transição (1991-1994), vários de seus objetivos preliminares, quais sejam, a desgravação comercial recíproca, a adoção de diversos instrumentos constitutivos da união aduaneira e de um mecanismo de solução de controvérsias-, mas não logrou a constituição do mercado comum anunciado no tratado fundamental. (ALMEIDA, 2006, p.10)

Internacionalmente o Mercosul conseguiu se inserir de maneira histórica, desde a chegada da globalização e da ampliação dos processos de integração, a partir disso, a adesão da Venezuela também agregou aspectos positivos ao bloco, e de acordo com Basso (2007, p.4), estão: elevação da auto-suficiência econômica devido ser o maior produtor de petróleo do Ocidente, e ampliação das reservas de minerais raros e potencial agropecuário; ampliação da área geoeconômica e política; incorporação do principal país andino, o que facilita outras adesões mais próximas como Bolívia e Equador.

Os mercados dos países membros aumentaram substancialmente a um ritmo, de 22% anual, três vezes superior ao do resto do mundo entre os anos de 1992 a 1997. O Brasil se tornou o principal mercado para produtos da Argentina, e paralelamente, o processo de privatizações ocorrido nestes dois países aumentou os investimentos externos diretos, vindos tanto de terceiros países quanto da própria região do Mercosul e os setores mais contemplados foram os de telecomunicações, energia, automotiva, química, e os bancos públicos e privados⁷⁷.

⁷⁴ SEITENFUS, 2004, p.213

⁷⁵ O código aduaneiro contempla a livre circulação de mercadorias importadas de terceiros países dentro do Mercosul, assim criaram uma legislação aduaneira comum no bloco, buscando avançar o processo de integração. C.f: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2364/1/dec_027-2010_pt_cam.pdf> Acesso em 24 Out. 2014.

⁷⁶ É um fundo destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; o Fundo se destina a financiar projetos para melhorar a infra-estrutura das economias menores e regiões menos desenvolvidas do Mercosul, impulsionar a produtividade econômica dos Estados-partes, por meio do estímulo à competitividade, promove o desenvolvimento social, especialmente nas zonas de fronteira, e apoia o funcionamento da estrutura institucional do bloco. C.f.: <<http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=que-es-el-focem>> Acesso em 24 Out. 2014

⁷⁷ TREIN, 2001, p.15-16

O Mercosul é um elemento vital para a preservação das identidades e autonomias regionais frente ao fenômeno da globalização e a pressões internacionais⁷⁸. Entretanto, o bloco se tornou limitado por não conseguir diversificar sua pauta de exportações regionais, que continuam com sua base em produtos manufaturados – O Brasil, principalmente, exporta manufaturados intra-bloco e *commodities* para o mundo - e *commodities*, agrícolas e os metais, como o minério de ferro. E nem estimulam a competitividade para terceiros países, pois isso são nítidas as dificuldades do Brasil em adentrar nos mercados dos países desenvolvidos. Em síntese, essa limitação se relaciona com as barreiras comerciais imposta aos produtos de exportação da região, que não priorizam a sua dinamização, e ainda, as dificultam. O progresso da integração sul-americana mostra que depende da compreensão e da flexibilidade entre as economias do Brasil e da Argentina, que detém mais da metade da soma do PIB dos quatro países membros.

3.6 Os Problemas Estruturais e os Desafios

O processo de uma integração regional imaginada por Raul Afonsín, da Argentina, e José Sarney, do Brasil, que envolvia, inicialmente, alguns setores industriais e após o possível sucesso dos mesmos se expandiria a outros, foi desviado de seus caminhos. Esse processo de integração por etapas, paralelamente conduziria à ampliação da cooperação, e, além disso, almejava-se um bloco fosse capaz de preparar os dois Estados para as dificuldades que poderiam enfrentar no futuro. Frente a isso, o primeiro obstáculo emergiu com o fim da Guerra Fria, e as suas intensas transformações que desencadearam uma nova interpretação dos governos sucessores, ou seja, na mudança de paradigma, que resultou numa forte corrente ideológica⁷⁹. A América do Sul abandonou rapidamente um modelo de atuação internacional, o desenvolvimentismo, por outro, o liberal⁸⁰ para poder atrair investimentos internacionais e com a integração, proteger a região. Por este motivo, a nova forma de pensamento e construção de ideias, pode ser considerada o fator responsável por todas as outras barreiras que o bloco encontrou.

Na segunda metade da década de 1990, os Estados passaram por uma forte crise econômica, o Mercosul foi atingido por todas as instabilidades nacionais, regionais e

⁷⁸ FERRAZ; JÚNIOR apud MALAMUD, 2012, p.8

⁷⁹ A ideologia se refere ao objetivo de manter a integração na América Latina, independentemente dela ser eficaz e cumprir os propósitos do Tratado de Assunção. Isso fez com que os Estados Partes perdessem os objetivos iniciais em construir uma região com parceria econômica e política.

⁸⁰ HAGE apud CERVO E BUENO, 2010, p.13

internacionais, além da mudança do regime cambial brasileiro, que prejudicou o comércio com os seus parceiros, e

A Argentina tinha encontrado a estabilização monetária por meio de um plano de conversibilidade – na verdade, a rigidez absoluta na paridade fixa com o dólar – mas não reencontrou o caminho da competitividade internacional, acumulando déficits que foram sendo artificialmente reprimidos pelo recrudescimento do protecionismo ou cobertos pelo recurso excessivo a empréstimos externos, até o desenlace fatal, alguns anos mais tarde. Desde 1996, a Argentina introduzia medidas restritivas das importações, inclusive no comércio bilateral com o Brasil, que era, aliás, o único país que lhe facultava superávits substantivos, geralmente feitos de comércio administrado (petróleo, trigo e automóveis). Mas o Brasil também acusava desequilíbrios crescentes nas transações correntes, contornados por tentativas de controle do financiamento externo às importações ou por igual apelo a capitais externos. (ALMEIDA, 2011, p.6)

A instabilidade financeira, e a crescente desvalorização cambial, balançaram a economia Argentina com relação ao Brasil, assim:

A crise do Mercosul começou com a desvalorização do real diante o dólar, em janeiro de 1999. Com o peso atrelado ao dólar, a Argentina viu suas vendas para o Brasil caírem. Pediu medidas do governo brasileiro para compensar o desequilíbrio e não foi atendida. Daí em diante, criou empecilhos às exportações brasileiras. Em meados do ano, o governo argentino chegou a publicar uma medida criando salvaguardas gerais, foi o momento de maior risco ao Mercosul, mas não entrou em vigor (FERNANDES; SOUZA apud SILVA, 2010, p.2).

Com isso começaram os descumprimentos do Tratado de Assunção, com as extensas exceções criadas à Tarifa Externa Comum, como medidas antidumping e diversas políticas protecionistas e ao buscarem se consolidar em uma União Aduaneira. Entre os problemas estruturais estão as restrições às exportações, com a exigência de licenças contrariando o Tratado, e essas mudanças de regras, ainda geram incertezas aos investidores e impedem as oportunidades de crescimento do bloco e dos países de modo individual. Os atuais órgãos do bloco funcionam de maneira precária e houve queda das trocas comerciais intra-regional. No entanto, o maior problema encontrado, é a dificuldade de entrosamento entre os Estados Partes, que inclusive, representa o maior desafio à integração: conseguir uma forma de fazer com que as medidas acordadas sejam facilitadas para que os Estados possam concretizar seus objetivos, por que:

Quando nas sociedades desenvolvem-se interesses e posições contrários à integração, eles se apresentam não sob a forma de propostas de políticas que buscam expandir ou readaptar o processo, mas como resistências. [...] As crises nacionais não propiciaram ajustes ao processo de integração, mas redundaram em seu debilitamento e na redução do esforço de complementaridade. (VIGEVANI; JÚNIOR, 2010, p.60)

As relações dos Estados Partes do Mercosul se caracteriza por assimetrias, pela falta de consenso interno entre seus Estados Partes, onde os pesos desiguais no cenário

internacional e regional dificultam a formação de parceria. Os objetivos de se criar uma economia regional não foi posta em prática e com isso o bloco perde relevância, pois falta coordenação e carece o desenvolvimento de uma tradição de se associar. A propósito, um elemento importante para entender a dinâmica do Mercosul é saber que seu processo é apenas intergovernamental⁸¹ e não supranacional, pois os Estados Partes tendem a evitar as leis supranacionais. Em geral, ao fazer parte de uma integração é fundamental a transferência das funções do Estado nacional para a região, porém cada membro interpreta a União de forma diferente e individual, e principalmente o fortalecimento do Estado se baseia em seu fortalecimento nacional, o que significa:

As ações dos Estados se voltam para soluções nacionais, não considerando como prioridade as ações necessárias para a integração. [...] o interesse pela cooperação e pela integração não parece ser suficiente para neutralizar as debilidades estruturais dos países, ou para inserir a dinâmica regional nas agendas das políticas domésticas. (VIGEVANI; JÚNIOR, 2010, p.47)

Cervo e Bueno (2008) enumeram os motivos das dificuldades do processo de integração na América do Sul e são eles: falta de complementaridade econômica na região, dificuldade em conceder parte da soberania, medidas unilaterais adotadas pelos membros, falta de mecanismos para superar as assimetrias, incompatibilidade cambial entre Brasil e Argentina e ausência de instituições comunitárias. Nesse sentido:

Não se trata de uma análise da vontade do Estado e dos governos. Esses interesses e concepções estão enraizados nas elites. A preocupação por investimentos que viabilizem cadeias produtivas é pequena, ainda que exista. Não é a isso que estão dirigidas atenções e recursos importantes. A estrutura do Estado não considera a integração. (VIGEVANI; JÚNIOR, 2010, p. 59)

Para Seitenfus (2009), os países em desenvolvimento são marcados por dificuldades em estabelecer processos integracionistas, em razão de alguns aspectos que podem ser observados durante as décadas de 1960 e 1970: pouca complementaridade econômica, instabilidade político-institucional, conflitos de vizinhanças, forte proteção tarifária, oscilações da vontade política, ausência de embasamento técnico, imposição de metas inalcançáveis, alto índice de corrupção, altas taxas de desemprego e imensas desigualdades sociais e regionais.

Segundo Almeida (2011), os problemas do Mercosul advêm de dois fatores: a existência de diferentes formatos entre Estados e o abandono da liberalização comercial com ênfase nos aspectos de integração. E,

⁸¹ Os órgãos decisórios do Mercosul são intergovernamentais, o que significa cada membro tem sua própria representação, e a maneira de se tomar decisões, é por consenso. Enquanto em uma integração supranacional, todos os Estados Partes votam, e resulta na escolha de um representante para defender os interesses de todos.

A maior parte da doutrina crê na superação dos estagios de Zona de Livre Comércio, mas não o da União Aduaneira, porquanto a Tarifa Externa Comum ainda comporta muitas exceções no bloco: classifica o Mercosul como União Aduaneira imperfeita⁸². (BASSO, 2007, p.228)

No final de 2001, a crise Argentina, marcada pela convertibilidade cambial e a decretação da moratória dos pagamentos de sua dívida externa, provocou uma forte queda nos níveis do comércio do bloco e mostrou que a região ainda abriga diversas fragilidades econômicas e comerciais com a prática de medidas protecionistas em seus setores nacionais mais frágeis, inclusive, restrições contra produtos concorrentes brasileiros (ALMEIDA, 2010, p.11). Esse cenário não mudou, os problemas econômicos internos da Argentina dificultam a concretização do comércio com o bloco, pois o índice de exportação e importação, obviamente retarda não apenas o país com dificuldades, mas seus principais parceiros comerciais, fazendo com que ocorra um “efeito contágio” e mais, ainda perdura a incerteza sobre a realização de quaisquer outros acordos com terceiros países e blocos.

Segundo o Instituto Nacional de Estatísticas e Censos (Indec), o Mercosul ocupa o segundo lugar no destino das exportações e importações da Argentina, os primeiros foram os países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (Asean) - Com Indonésia, Malásia, Cingapura, entre outros - junto com a China, Coreia do Sul, Japão e Índia. Essa queda relativa aos países sul-americanos se refere às políticas de restrições às importações feitas pela Argentina.⁸³

Os Estados Partes como o Uruguai não tem a mesma escala de produção que os seus outros parceiros, e os poucos investimentos estrangeiros que recebem se afastam em virtude da adoção de muita burocracia que o bloco impõe. Segundo Andrés Malamud (2011), o Mercosul para o Uruguai é bom, independentemente da eficiência e de não funcionar efetivamente, visto que sair dele, causaria mais custos do que permanecer. Para Celso Lafer (2005), o Mercosul é destino, ou seja, está inserido pois não consegue fugir da região e das “potências” que estão nela. Argentina faz parte do bloco com o único propósito de evitar que o Brasil atue sozinho internacionalmente, para haver um equilíbrio e balancear os poderes, isto é, barrar uma possível hegemonia sul-americana. O Brasil exerce uma força excessiva sob o bloco o mercado foi aberto, as relações estabelecidas e a possibilidade de estimular

⁸² A União Aduaneira é imperfeita devido a Tarifa Externa Comum contemplar apenas alguns produtos que são destinados ao comércio extra-bloco, e mesmo assim, os prazos da eliminação serem prorrogados. Da mesma forma, a liberalização do comércio intra-bloco ainda não conseguiu avançar, visto que há problemas na adaptação e implementação de políticas de liberalização, pois a economia da região é instável. (BASSO, 2007, p.252)

⁸³ C.f. <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/argentina-troca-mercosul-por-asiaticos>>. Acesso em 20 Out. 2014.

investimentos, mas resumidamente, é para consolidar uma aliança estratégica com a Argentina⁸⁴.

Em suma, o maior desafio do Mercosul é a coexistência de economias muito distintas, que compartilhem interesses comuns e que saibam negociar com outros blocos mundiais como uma força econômica importante. Insistir no tratamento do conjunto dos temas conflitantes do Mercosul é também um passo decisivo para restaurá-lo de forma comercial⁸⁵.

⁸⁴ MALAMUD, Andres. Mercosul 20 anos de história. [2011]. Entrevistador: Carlos De Lannoy. Globo News Documento, 2011. C.f.:< <https://www.youtube.com/watch?v=iEBvzsqB8pQ>> Acesso em 18 Out. 2014.

⁸⁵ VAZ, 2001, p.51

CAPÍTULO 4 - A Participação Brasileira no Mercosul

O Brasil é uma potência emergente, que na ordem internacional garante uma relevância maior. Essa qualificação exprime dois perfis do país: o primeiro aponta recursos limitados ao serem comparados a potências desenvolvidas, mas que ainda valorizam campos multilaterais⁸⁶ e a ação coletiva entre Estados e o segundo demonstra que são os grandes países de periferia que optaram por reformas econômicas como ações de privatizações, liberalização comercial, desregulamentação da economia e reforma de Estado. Esse período faz referência ao surgimento da globalização⁸⁷ no sistema internacional, que fez com que o Brasil passasse a se preocupar com novos temas como o liberalismo econômico, multilateralismo comercial e fluxos de capitais, graças ao quadro de instabilidade que gerou na década de 1980, a alta da inflação, queda de investimentos externos, o insucesso do modelo desenvolvimentista apoiado em políticas protecionistas e a intervenção estatal no comércio⁸⁸. Dessa forma, esse pensamento liberal, resultou também na necessidade de reinserção na economia internacional e o Brasil e os Estados sul-americanos adotaram o regionalismo aberto⁸⁹.

No início dos anos 90, a abertura comercial brasileira almejava a modernização de seu processo produtivo e a elevação da sua competitividade externa, assim como a cooperação econômica nos países da América do Sul, pois o fim da Guerra Fria e do regime militar de 1985, estimulou uma vontade de obter um papel influente em conjunto com as novas reordenações do sistema, como as instituições internacionais. Após a resolução de conflitos com os seus vizinhos no final do século XIX, o Brasil passou a ocupar uma posição dominante na região sul-americana⁹⁰, assim:

O Mercosul constitui o primeiro objetivo da política externa do Brasil; a busca de novos acordos hemisféricos, o segundo; e os vínculos extracontinentais, o terceiro.

⁸⁶ O mundo pós-Guerra Fria passou de um sistema bipolar para um sistema econômico multipolar, assim, o multilateralismo foi eleito como meio de ação da nação desprovida de poder para realizar suas vontades, e o Brasil o fez por meio da busca por união na América do Sul, tendo em vista se proteger de uma possível hegemonia dos Estados Unidos. (CERVO E BUENO, 2012, p.495)

⁸⁷ Passa a ser considerada o principal parâmetro para a ação externa e seus benefícios só podem ser alcançados pelas reformas internas que expandam a economia de mercado e promovam a concorrência internacional. (LIMA, 2005, p.10-11)

⁸⁸ Idem, 2005, p. 1-9

⁸⁹ Como já foi citado neste trabalho, o regionalismo aberto foi um processo crescente de interdependência econômica a nível regional, impulsionados por acordos de integração e outras políticas de abertura e desregulamentação, com o objetivo de aumentar a competitividade dos países da região e de constituir uma economia internacional mais aberta e transparente. (SANTOS; RIBEIRO apud CEPAL, 2011, p.308)

⁹⁰ Conforme LIMA apud SOUZA (2005, p.8) o país está destinado a ter um papel significativo na cena internacional, em função de suas dimensões continentais, de suas riquezas naturais e da “liderança natural” entre os vizinhos.

Este foi o espaço de manobra que restou à diplomacia brasileira, que deve resistir às pressões norte-americanas, aprofundando a cooperação no âmbito do Mercosul e ampliando seus vínculos externos. (CARVALHO apud VIZENTINI, 2005, p.8)

Buscando uma maior projeção externa, o processo de integração para o Brasil e os países sul-americanos se torna fundamental para fortalecer suas economias nacionais e principalmente para se abrirem ao desenvolvimento tecnológico por meio da cooperação que passa a ser o fator facilitador. O Brasil teve papel central na construção da integração regional, mas não único⁹¹. Deste modo, para explicar os rumos e as atitudes do Brasil com os Estados e os processos de integração regional, dois conceitos ganham relevância na análise de sua política externa, e segundo Vigevani e Júnior (2010), são a autonomia⁹² e o universalismo⁹³, que são usados de acordo com as mudanças que ocorrem no sistema internacional e seus conceitos orientam a ação externa, expressam principalmente na política regional. O Brasil, para preservar sua autonomia, age de forma a evitar a durabilidade das instituições, o que o faz buscar formas intergovernamentais e sob o ponto de vista econômico, o universalismo significa o grau de diversificação dos fluxos comerciais brasileiros em sua origem, procedência e composição caracterizando o país como um competidor global – ou *global trader*⁹⁴. Do mesmo modo,

a diplomacia brasileira afirma-se internacional e regionalmente com base no discurso da cooperação, fundamento do liberalismo, mas se utiliza de mecanismos de escape que se traduzem em baixa institucionalidade e relativa durabilidade de alguns arranjos institucionais, desviando-se, no limite, adiando a questão da justiça no plano regional onde o equilíbrio na balança de poder tem preponderância. (RIBEIRO apud PINHEIRO, 2006, p. 143).

Estes dois conceitos influenciaram as atuações brasileiras no Mercosul, no sentido de que para haver a ampliação do bloco a soberania deveria ser limitada, assim como a autonomia. Com isso, foram impostos limites e recusas a mudança da conjuntura da integração relacionado ao fato de seu papel majoritário, enquanto sobre a Argentina, a transferência de soberania implicaria na perda da liberdade de condução da política comercial. Inclusive, o anseio por autonomia a partir da visão brasileira com relação aos parceiros da

⁹¹ VIGEVAANI; FAVARON; JÚNIOR; CORREIA, 2008, p.17

⁹² A autonomia tem sido empregada como instrumento para desenvolvimento do Brasil, seria uma forma de libertar o país da dependência externa, isto é, é a capacidade de inserção internacional, e de neutralizar ameaças externas, dependendo de recursos militares, econômicos e de alianças com outros países. Existem três formas de se buscar a autonomia, pela distância, pela participação e pela diversificação. (VIGEVAANI; CEPALUNI, 2011, p.24-31)

⁹³ Universalismo é a busca pela diversificação de contatos e parcerias, isto é, refere-se à pluralidade de interesses em plano doméstico e, em contrapartida, a negação de alinhamentos automáticos externos. (RIBEIRO, 2006, p.143)

⁹⁴ RIBEIRO apud VAZ, 2006, p.144

região, surge para satisfazer sua busca pelo poder e o aumento da sua importância no cenário internacional.

Ainda, as dificuldades para a integração não podem ser oferecidas apenas aos governos, uma vez que há na sociedade civil e nas forças políticas⁹⁵ o desinteresse de aprofundamento do bloco, que defendem que “o Mercosul seria uma âncora que seguraria o Brasil nas negociações internacionais, dificultando acordos bilaterais com Estados Unidos e União Européia”⁹⁶. E as relativas atitudes dos Estados, atendem a essas opiniões, que a institucionalização e o aprofundamento do bloco não estão na lista de interesses e então:

O grande obstáculo, no Brasil e na Argentina, para um efetivo ‘investimento’ no projeto Mercosul é a ambigüidade com que, para além da retórica do discurso pró-integração, diversos setores das duas sociedades e dos dois governos avaliam o bloco. (VIGEVANI; FAVARON; JÚNIOR; CORREIA, apud GONÇALVES e LYRA, 2008, p.22)

Na perspectiva brasileira, o Mercosul pode ser considerado uma *plataforma de lançamento para o mundo*⁹⁷, e uma estratégia de cooperação sul-americana, e mesmo o país nunca ter deixado de considerá-lo, também não buscaram fortalecê-lo, por isso surge a necessidade de manutenção. Entretanto, os países menores do bloco – Paraguai e Uruguai – aderiram com a expectativa de obter maior poder de barganha dentro do bloco e segundo Vigevani e Junior (2010, p.52) foi este motivo que fez com que o Brasil resistisse à institucionalização. A respeito da Argentina, o mesmo ocorreu devido às diferentes perspectivas internacionais e aos interesses comerciais entre ambos.

Ainda como prioridade, o governo brasileiro tenta expandir o modelo de integração desde o ano de 2003, o que gera um ambiente favorável para negociações em virtude da retomada de diálogos. Este ano foi o marco do Consenso de Buenos Aires⁹⁸, com o “relançamento do Mercosul” e com a adoção de um regionalismo aberto com os Estados Partes dotados de uma visão caracterizada como o novo desenvolvimentismo.

O fato de Brasil e Argentina, alternadamente, terem entre si *déficits* comerciais, contribuiu para a percepção de que a integração regional poderia ser nociva para as economias locais. Cada vez que isso se dá em determinada direção, as posições protecionistas voltaram a brotar. (VIGEVANI; FAVARON; JÚNIOR; CORREIA, 2008, p.11)

⁹⁵ FIESP, Abicalçados (Associação Brasileira dos Fabricantes de Calçados), Eletros (Associação Nacional dos Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos) e AEB (Associação Brasileira de Comércio Exterior). (VIGEVANI; FAVARON; JÚNIOR; CORREIA, 2008, p.19)

⁹⁶ Idem, 2008, p.19-20

⁹⁷ MALAMUD, Andres. Mercosul 20 anos de história. [2011]. Entrevistador: Carlos De Lannoy. Globo News Documento, 2011.

⁹⁸ Um documento com o objetivo de defender políticas tanto macro como microeconômicas favoráveis à produção e à geração de emprego, bem como enfatizar a prioridade para atender as questões sociais.

A partir desse contexto, o maior desafio da inserção brasileira no Mercosul também é guiar suas relações com a Argentina, Uruguai e Paraguai e os entraves que desestabilizam o país na concorrência com os produtos da China⁹⁹ na região sul-americana, pois a preocupação surge em como diversificar a economia do Estado, com a adoção de novas pautas de produtos, de modo que reduza a dependência das exportações de commodities - cujo principal consumidor é a China – para poder aumentar a competitividade dos produtos de maior valor agregado, que muitas vezes competem com os chineses. Esta situação, somada a presença de políticas protecionistas adotadas ainda pelos países, favoreceu mudanças no cenário econômico argentino que aumentou suas exportações para a China em 77%, enquanto para o Brasil decaiu em 18%¹⁰⁰. O conceito econômico do Brasil o isola no bloco a partir do momento em que não adota uma política efetiva de comércio exterior e o faz perder mercados até com seus parceiros¹⁰¹.

Esses novos desafios são característicos da nova ordem mundial pautada na globalização e na interdependência de mercados. Ainda, os diversos modelos de governos e atuações brasileiras ao longo dos anos apresentaram caminhos distintos ainda que possam ser considerados parecidos, que foram sinalizadas por meio da busca e preservação da autonomia e as suas variadas configurações, isto é, na procura da independência na formulação de suas decisões, a fim de que pudessem alcançar o reconhecimento mundial a partir da representação de um Estado forte, com políticas de liberalização comercial e estável, para então superar os desafios que são impostos pelas transformações do sistema internacional.

Com isso, este capítulo abordará questões importantes como a Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA), que representou divergências de opiniões e objetivos entre Brasil, Mercosul e Estados Unidos, em virtude da relevância que o mercado sul-americano adquiriu no mundo, e que se tornou alvo da disputa por supremacia internacional. Além do estudo acerca das políticas de integração e de desenvolvimento externo durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, como forma de

⁹⁹ O peso deste país em investimentos e comércio tem modificado os atores da América do Sul, o que é percebido pela mudança de perfil do comércio exterior dos mesmos e das relações econômicas do Brasil. Assim, a China se tornou uma alternativa relevante para o desenvolvimento nacional sob o ponto de vista dos países sul-americanos. (VIGEVANI; JÚNIOR, 2010, p.55-56)

¹⁰⁰ C.f. < <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/argentina-troca-mercosul-por-asiaticos>>. Acesso em 27 Out. 2014.

¹⁰¹ As políticas de comércio exterior se referem à diversificação de produtos, pois o Brasil exporta predominantemente commodities para China e manufaturados apenas aos países do Mercosul devido a falta de competitividade, excesso de impostos, e atraso na infraestrutura, além da existência das assimetrias intra-bloco, vista por meio de medidas protecionistas. (THORSTENSEN, 2013, ver:< <http://www.cartacapital.com.br/economia/ficar-atrelado-ao-mercosul-e-afundar-o-brasil-804.html>> Acesso em 27 Out. 2014)

compreensão da importância dada ao Mercosul, aos seus países membros e resoluções de suas assimetrias para a solidificação do bloco.

4.1 A ALCA e ALCSA

Analisando o histórico das relações entre Brasil e Estados Unidos podem ser notadas diferenças nas perspectivas de acordo com a mudança dos governos, suas atitudes foram caracterizadas por dois movimentos distintos, sendo eles a postura de alinhamento pragmático, no qual o Brasil não dispunha de seus interesses ou de sua posição de liderança na América do Sul para atender aos norte-americanos, mas almejavam a troca de favores entre os Estados e a perspectiva de alinhamento automático, na qual o país preferia aderir às políticas norte-americanas a fim de obter concessões dos mesmos¹⁰². Em um sistema internacional onde os Estados Unidos eram considerados como atores principais, somado a crescente globalização, à inserção dos organismos internacionais e integrações regionais, além da tradição multipolar, verifica-se a necessidade de se readequar externamente, com isso o Brasil notou que as relações com os Estados Unidos não são mais as únicas e que a quebra do alinhamento pragmático significou, no período de governo de Fernando Henrique Cardoso, maior autonomia. De acordo com Pecequilo, 2011:48, as relações Brasil e Estados Unidos assumiram as seguintes fases: alinhamento (1990-1998), autonomia (1999-2004), diálogo estratégico (2005-2010) e Brasil global (2011).

Os Estados Unidos criaram a Iniciativa para as Américas (IA)¹⁰³ e o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), como forma de reativação da sua hegemonia diante do crescimento dos blocos europeus e asiáticos, o objetivo era barrar poderes extrarregionais e intrarregionais em razão das possíveis integrações, como as relações Brasil e Argentina que estavam sendo formalizadas. O Mercosul representou àquele país, um efeito nocivo¹⁰⁴ aos seus interesses comerciais, além da criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) em 1993, como resposta à criação do NAFTA e da ALCA, no governo de Itamar Franco com o apoio do Mercosul, Colômbia e da Venezuela, com o objetivo de

¹⁰² Durante a história do Brasil, foram fases do alinhamento pragmático: a gestão de Rio Branco (1902-1912), os dois mandatos de Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954), e a segunda metade de Juscelino Kubistchek (1958-1961). E as do alinhamento automático foram: os anos de 1912 a 1930 com o modelo agro-exportador, 1946 a 1951 com Dutra, 1954 a 1955 com Café Filho, e a primeira metade de JK de 1956 a 1958. (PECEQUILO, 2011, p.20)

¹⁰³ Previa a redução da dívida externa da América Latina, o redirecionamento de investimentos externos para a região e a criação de uma Zona Hemisférica de Livre Comércio (ZHLC). (Ibidem, 2011, p.54)

¹⁰⁴ FERNANDES; SOUZA apud SOUZA, 2011, p.1

preservar e recuperar a região sul-americana enfatizando a complementaridade entre eles, esse momento foi percebido como uma alteração da política brasileira pelos norte-americanos.

Fernando Henrique Cardoso – que governou o Brasil de 1995 a 2002 - relançou o projeto, como Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), objetivando acordos de comércio entre Mercosul e Comunidade Andina, com o apoio do Chile, Peru e Bolívia, para estreitar os vínculos políticos e estimular projetos de desenvolvimento dos Estados membros dos dois blocos por meio da junção dos mesmos. No entanto, não obteve avanço devido às pressões e divergências de perspectivas em voltar a se dedicar ao Norte.

A Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), desenvolvida em 1994 por Bill Clinton, como continuação da proposta da IA, previa a democracia no continente americano e ainda uma Zona Hemisférica de Livre Comércio, pois almejava o acesso ao mercado sul-americano e a reafirmação da presença norte-americana no mesmo. Essa proposta contrariou as criações prévias sul-americanas e o Brasil foi o único país a recusar o seu ingresso, pois expectativa era que proporcionasse a modernização e a dinamização de sua economia por meio da ampliação de investimentos e de mais tecnologia e para todo o continente, maior inserção internacional, enquanto que as aspirações do país desenvolvedor eram, além do que foi citado, impedir a consolidação do Mercosul e conseqüentemente, a ascensão brasileira. Essa iniciativa também desequilibrou o Mercosul graças as ofertas que coincidiam com os interesses da Argentina em se tornar membro especial da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e as preferências que adquiririam caso o NAFTA fosse ampliado.

Dessa maneira, a ALCA representou um projeto de risco à soberania e aos interesses nacionais do Brasil¹⁰⁵, dividiu opiniões porque ao mesmo tempo mostrava ser a saída para o país obter maior lucratividade e a ALCSA demonstrou a preocupação dessa iniciativa sob a região sul-americana. Entretanto,

Os EUA tendem a optar por Tratados de Livre Comércio com países de pequeno porte, pois isto facilita o fluxo comercial, sustentado basicamente por produtos primários, sem que os norte-americanos sejam pressionados por estas nações por concessões adicionais. Adicionalmente, estas nações já possuem certo grau de dependência econômica em relação ao mercado norte-americano e não detêm real poder de negociação. Para um país como o Brasil, com potencial industrial e elevada competitividade no setor de agronegócios, os EUA possuem clara limitações no comércio. [...] suporia uma clara dependência do mercado norte-americano, contrariando os princípios do Brasil como *global trader*, o que aumentaria sua vulnerabilidade. (PECEQUILO, 2011, p.71)

¹⁰⁵ A América do Sul era percebida como um risco e um canal de exportação, não de produtos, mas de recursos e empregos dos Estados Unidos, por isso a proposta era estritamente comercial. Além disso, os setores protecionistas, principalmente o agrícola, percebiam esse arranjo como forma para sua abertura real e a diminuição dos subsídios, por isso se posicionou contrário à ALCA. (PECEQUILO, 2011, p.70)

Sob as demandas do Brasil de criar um tratado com base nos objetivos¹⁰⁶ gerais da Organização Mundial do Comércio (OMC), surgiram posições como as citadas por Vigevani e Cepaluni (2011), onde Lafer formulou que “para nós, o Mercosul é destino, parte das nossas circunstâncias. A ALCA não é destino, é opção”.

A ALCA será bem-vinda se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho para regras compartilhadas sobre antidumping; se reduzir as barreiras não tarifárias; se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica dos nossos povos; e, ademais, se for além da Rodada Uruguai e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante ou, na pior das hipóteses, indesejável. (VIGEVANI; CEPALUNI, apud CARDOSO, 2011, pp.119-120)

A colocação manifesta a imposição de regras e decisões que influenciariam a adesão ou a recusa na concretização da ALCA por meio da perspectiva brasileira. Contudo, a ALCA permanece estagnada desde o começo do ano 2000, devido a essas inúmeras divergências entre Estados Unidos e Brasil.

4.2 A Integração Regional no Governo Fernando Henrique Cardoso

Fernando Henrique Cardoso (FHC) governou o Brasil de 1995 a 2003, adotou a estratégia de inserção internacional por meio da credibilidade, com o foco no desenvolvimento da economia nacional principalmente, no fortalecimento das capacidades do país para alcançar os benefícios da globalização e assim ampliar o setor econômico e promover a concorrência do mercado internacionalmente. Frente a isso, o princípio de autonomia utilizado por FHC é chamado de *autonomia pela participação*, que é a busca por inserção em instituições internacionais por meio da disposição para formular normas e obter uma participação ativa no cenário internacional, isto é, a credibilidade da política externa de uma nação, assim como a sua reestruturação, dependeria da política econômica interna do país, pois a nação se adapta aos padrões do sistema internacional de acordo com suas capacidades reais. Ainda, essa autonomia afirma uma política sem alinhamentos, baseando-se unicamente na atuação internacional do país¹⁰⁷, já que o objetivo era mudar a imagem negativa que o Brasil carregava ao se distanciar de grandes temas e convencer o mundo de que o país estava preparado para ser parte da economia mundial.

¹⁰⁶ De acordo com as regras da OMC sobre barreiras tarifárias e não tarifárias. (Idem, 2011, p.60)

¹⁰⁷ VIGEVANI; CEPALUNI apud MELLO, 2011, p.95

A partir desse contexto, surge a necessidade de fortalecer o país internamente, com uma política de desenvolvimento ativa, que implica na relação entre países com interesses comuns que resistam às imposições de potências mundiais¹⁰⁸, pois para recuperar a confiabilidade do sistema internacional após a existência de regimes militares na região e ao mesmo tempo garantir a manutenção da democracia e a estabilidade econômica, foi preciso aderir às integrações regionais, pois com isso:

A administração de FHC, no entanto, não tinha por objetivo se adaptar de maneira passiva, mas redirecionar e remodelar o ambiente internacional conforme os limites de seu poder. Era necessário levar em conta os interesses dos outros Estados e as relações de poder, buscando formas de participação nas grandes negociações e questões internacionais por meio da formulação de regimes internacionais mais favoráveis aos interesses brasileiros. O Mercosul sempre foi pensado como uma plataforma de competição internacional no plano global. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p.21)

Esse projeto estratégico para se inserir internacionalmente, a autonomia pela participação, representou a procura por “independência” ao querer controlar seu próprio destino no cenário externo e também proporcionou soluções para problemas internos. “Para o Brasil, o Mercosul é o peão, mas não basta: precisava dessa integração mais ampla”¹⁰⁹, e como prioridades, o governo de FHC reafirmava:

A consolidação do Mercosul; a intensificação com países sul-americanos; a integração hemisférica equilibrada; o relacionamento com União Europeia; a expansão de parcerias em outras regiões; a defesa uma ordem econômica estável e justa; a participação de novos temas da agenda diplomática; a promoção do desenvolvimento e a paz mundial. (CARDOSO, 1998, p.49)

Para adotar estas propostas de governo¹¹⁰, a fim de garantir a estabilidade econômica proporcionada com o Plano Real¹¹¹, o fortalecimento da democracia e o direcionamento da diplomacia nas relações econômicas internacionais para assegurar os interesses nacionais e participar efetivamente no sistema internacional, seria necessário derrubar as políticas protecionistas, colocando fim as barreiras às exportações, por meio da busca por investimentos externos. Estes caminhos fariam com que o país adquirisse maior competitividade externa ao atrair capital e tecnologia. A presença da globalização redefiniria

¹⁰⁸ LIMA, 2005, p.10-11

¹⁰⁹ VIGEVANI; CEPALUNI apud CARDOSO, 2011, p.109

¹¹⁰ Criar condições no país para desenvolvê-lo nos setores econômico e social, e fazer com o que o Brasil participasse no debate de grandes temas que dizem a respeito da ordem internacional no pós guerra-fria. (CARDOSO, 1998, p.48)

¹¹¹ O lançamento da nova moeda, o Real, em 1994, melhorou a imagem do governo de Itamar Franco - com FHC como Ministro da Fazenda e depois brevemente como Ministro das Relações Exteriores – devido a estabilização monetária prevista, o que colocou o Brasil mais favorável diante de organismos internacionais para poder negociar a dívida externa. (Idem, 2011, p.87)

as relações do país juntamente com os processos de integração regional, cederia ao país o conceito de *global trader*¹¹², que sinalizaria que os objetivos do país estavam direcionados para interesses globais ao conquistar mercados e além de tudo se tornaria fundamental para estreitar as relações com os Estados Unidos. A autonomia pela participação do governo favoreceu as relações bilaterais com este país.

Como resultado de suas políticas, FHC conseguiu:

A confiança despertada pelo país no exterior, possibilitando a atração de investimentos externos diretos, importantes para o sucesso da estabilidade macroeconômica; e o apoio de organismos multilaterais e de governos de países desenvolvidos em momentos de ameaça de crise financeira e econômica, como a crise cambial de 1999. [...] Os ganhos alcançados resultaram de predisposição, boa vontade e colaboração de parceiros externos. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p.105-106)

Contudo, o governo encontrou resistências ao promover o desenvolvimento, o que fez com que o papel do Brasil internacionalmente - em negociações e reuniões - fosse enfraquecido e a sua dificuldade de liderança na região se deparou com os entraves das suas relações com a Argentina, porém, a recusa de assuntos supranacionais no Mercosul garantiria a autonomia em relação à outros países¹¹³.

O governo de FHC assume algumas semelhanças de política externa com a de seu sucessor, Luiz Inácio Lula da Silva, e são elas:

A revitalização e a ampliação do Mercosul; a intensificação da cooperação com a América do Sul e com os países africanos; “relações maduras” com os Estados Unidos; importância das relações bilaterais com potências regionais como China, Índia, Rússia e África do Sul; Ampliação do número de membros permanentes no Conselho das Nações Unidas; Participação nos principais exercícios multilaterais em curso, assim como na conformação das novas regras que irão reger as relações econômicas com vistas à defesa dos interesses dos países em desenvolvimento.[...] Isso reflete o peso da geografia nas relações internacionais dos países, e o efeito inercial da participação em longos processos de negociação econômica multilateral. (LIMA, 2005, p.11-12)

O redirecionamento de suas políticas externas, a respeito da busca pela cooperação com outros Estados, como China, Rússia, Índia e África do Sul, ocorreu devido ao fim do governo de Bill Clinton e o aparecimento do terrorismo na ordem internacional, que desencadeou guerras no Oriente Médio, diminuindo o interesse dos Estados Unidos¹¹⁴. Em resumo, a ação multilateral do Brasil na esfera internacional foi a política central deste

¹¹² Os países que optam por essa qualificação, representam que buscam a liberalização comercial multilateral em que seus ganhos podem ser maximizados. (Ibidem, 2011, p.97) Ou seja, o Estado passa de um ator hemisférico, para um jogador e um comerciante global com poder de influência.

¹¹³ VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p.114

¹¹⁴ Foi preciso encontrar novos caminhos para contornar momentos de ruptura ou de inexistência de cooperação e integração, após o país ter como governante George Bush, e o conceito de autonomia pela participação ter adquirido novos formatos. (Idem, 2011, p.125)

governo exercida por meio da autonomia pela participação. E assim FHC deixa o governo para o seu sucessor, com alguns assuntos inaugurados e colocados em pauta, como o foco na conquista por outros parceiros e a disposição de se estimular o diálogo¹¹⁵ com os países do sul, procurando reafirmar a autonomia.

4.3 O Governo Lula e o novo Impulso à Integração

O governo de Luis Inácio Lula da Silva deu continuidade a estratégia iniciada com o seu antecessor, mas ocorreram algumas mudanças ideológicas, como o estabelecimento de parcerias com Índia, África do Sul, Rússia e China, aderindo à estratégia Sul-Sul¹¹⁶. Porém, esse governo classificou a integração como fator primordial a ser alcançado, e o consenso foi a forma escolhida para tentar vencer os desafios impostos ao Mercosul, em razão das diferentes percepções dos governos dos Estados Partes e na recusa das elites em concretizá-lo. Com isso, este governo adotou estratégias de *autonomia pela diversificação*¹¹⁷.

A busca de aprofundamento de uma identidade internacional entre países em desenvolvimento com posições similares de poder e com problemas sociais semelhantes é a parte estratégica da autonomia pela diversificação. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p.22)

Essa autonomia defende a ação internacional dos países em desenvolvimento em regimes e integrações como forma de influenciar os Estados desenvolvidos, e mais, estimula o desenvolvimento de parcerias estratégicas entre eles mesmos, pois enquanto o governo de Lula se dedicou à criação de alianças com países do Sul, a fim de desenvolver um contrapoder no sistema internacional a partir da formulação de regras e políticas mais justas para os Estados em desenvolvimento, ou chamados de emergentes, criando assim o IBAS ou o G3¹¹⁸, e o G20¹¹⁹, o governo de FHC preferiu aderir apenas ao diálogo. O objetivo também foi

¹¹⁵ Ibidem, 2011, p.22

¹¹⁶ O objetivo do governo Lula era estreitar as relações entre Estados em desenvolvimento e mercados não tradicionais, como os do Oriente Médio, da Ásia e da África do Sul, com isso chamaram de relação Sul-Sul.

¹¹⁷ O país procura fortalecer suas parcerias estratégicas para ter não apenas o poder de barganha com os países ricos em fóruns multilaterais, mas também para ampliar seu espectro de interesses políticos, econômicos e tecnológicos, entre outros, defendendo os interesses estatais com a consolidação de uma política externa mais afirmativa. (Idem, 2011, p.19-128)

¹¹⁸ A sigla se refere à Índia, Brasil e África do Sul, os mesmos membros do G3. Estabelecido em junho de 2003, quando foi emitido o primeiro documento do Grupo, a “Declaração de Brasília”, o IBAS é um mecanismo de coordenação entre três países emergentes, três democracias multiétnicas e multiculturais, que estão determinados a contribuir para a construção de uma nova arquitetura internacional, a unir voz em temas globais e a aprofundar seu relacionamento mútuo em diferentes áreas. C.f: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/forum-ibas>> Acesso em 31 Out. 2014

¹¹⁹ O G20 é um grupo de países interessados no fim de subsídios domésticos às exportações de produtos agrícolas, e em maior acesso aos mercados norte-americano e europeu, a fim de buscarem uma ordem econômica mais justa e igualitária a partir de interesses comuns. (Ibidem, 2011, p.141)

ampliar o poder de barganha do Estado em reuniões multilaterais, por meio dessas novas parcerias que emergiam, além de:

Autonomia pela distância: política de alinhamento não-automático aos regimes internacionais predominantes; crença na autarquia parcial; desenvolvimento focado no mercado interno, cujo objetivo é a preservação da autonomia do Estado [...]. Adesão aos princípios e normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, incluindo alianças regionais, mediante acordos com parceiros comerciais não tradicionais para reduzir assimetrias nas relações exteriores com as potências e manter boas relações com países em desenvolvimento, cooperando em organizações internacionais e reduzindo o poder dos países centrais. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p.136)

Isto é, o foco de Lula foi a liberalização comercial desde que houvesse a defesa de reciprocidade dos benefícios, diminuindo as assimetrias externas, expandindo os negócios, incentivando a internacionalização e conseqüentemente, fortalecendo o poder do Estado para influenciar o cenário internacional. Em contrapartida, as políticas adotadas por Lula seguiram as seguintes pautas: favorecer o equilíbrio internacional para atenuar o unilateralismo; fortalecer as relações bilaterais e multilaterais, como Índia, China, Rússia e África do Sul, para ampliar o peso do país em negociações; aprofundar relações diplomáticas a fim de estimular o intercâmbio econômico, tecnológico e cultural, com o desenvolvimento de relações econômicas com os Estados Unidos; evitar acordos que atrapalhem o desenvolvimento; defender a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas; participação ativa em fóruns multilaterais e em organizações internacionais; e defesa de objetivos sociais¹²⁰. Sob a perspectiva deste governo, a liderança do Brasil na região sul-americana ou internacionalmente, como forma de atender aos interesses nacionais, poderia ser concretizada por meio da defesa de grandes temas universais e é por meio dessa atitude diplomática mais ativa e presente que também se caracteriza a autonomia pela diversificação, isto é, envolver-se em questões globais de suma importância, mostrando a capacidade de solucionar problemas e do poder de decisão.

Além da autonomia pela diversificação, o governo de Lula também optou por uma postura pragmática acerca dos Estados Unidos, criando uma aproximação, de modo que diminuísse o espaço de interferência na região sul-americana, isso ampliou sua influência na América do Sul. Contudo, como já foi citado neste trabalho, o fato da não institucionalização do Mercosul, deveu-se a falta de interesse dos Estados, sob o argumento de garantir avanços rápidos e evitar burocracias aos mesmos, e se tornou um dos motivos para preservar a autonomia e permitir maior inserção internacional, também correspondeu à lógica da

¹²⁰ VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p.137-138

autonomia pela diversificação¹²¹, pois ao mesmo tempo em que o Brasil buscava a liderança regional, e evitava influências de outros países, não evoluíram o estágio do Mercosul. Entretanto,

O presidente Lula da Silva parece aproximar-se da questão: “O Mercosul tem diante de si o desafio de reinventar-se e atender às expectativas de todos os seus membros. Temos de desenhar mecanismos que equacionem em definitivo as assimetrias, inclusive com o aporte de novos recursos.” (VIGEVANI; FAVARON; JÚNIOR; CORREIA apud SILVA, 2008, p.15).

Frente ao exposto, não conseguiu efetivar ou reduzir a presença de assimetrias no Mercosul, de forma que direcionasse a cooperação entre os Estados Partes para a integração, embora a adesão da Venezuela¹²² tenha representado a iniciativa de revisar o bloco, assim como a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), e ainda fez com que o próprio mercado intra-bloco¹²³ e o de outras potências globais – Estados Unidos, União Europeia, Japão, Canadá e México – perdesse relevância em suas políticas, em razão da troca por novos mercados, como China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio e outros.

Contudo,

Ambos os governos (FHC e Lula) eram representantes de tradições diplomáticas brasileiras distintas e revelaram diferenças em suas ações, preferências e crenças, buscando resultados específicos muito distintos no que diz respeito à política externa, mas procurando não se afastar muito de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando ao mesmo tempo certa autonomia política. (VIGEVANI; CEPALUNI apud LIMA; LAFER, 2011, p. 130-131)

Assim, a combinação de políticas de Lula com a do governo anterior cria uma atuação semelhante embora usem caminhos distintos.

4.4 A UNASUL

A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) é uma organização sul-americana proposta em 2004 durante uma reunião entre os Estados da América do Sul, em Cuzco, no Peru. Inicialmente foi chamada de Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). A UNASUL foi oficializada em 24 de maio de 2008, em Brasília, pelos doze Estados da região e

¹²¹ Idem, 2011, p.23

¹²² A entrada da Venezuela ao Mercosul representou uma estratégia de inserção ao mundo multipolar e a necessidade por parte do Mercosul de reformulá-lo. Os objetivos coincidiram com alguns elementos estratégicos promovidos pelo Mercosul como a rejeição da ALCA e a idéia brasileira de se construir um bloco regional sul-americano a partir da UNASUL. (SARAIWA; RUIZ, 2009, p.162-163)

¹²³ De acordo com Vigevani e Cepaluni (2011, p.149), de 1998 a 2005, o peso dos mercados do Mercosul e dos Estados centrais decresceu de 79,3% para 67,2%, enquanto para os novos mercados observou-se um aumento de 19,7% para 31%.

são eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai, Venezuela e ainda participam dois países da América Latina, o México e o Panamá. A sua criação emergiu com o objetivo de fornecer independência política à região, com uma zona de livre comércio, pessoas e mercadorias, focando a integração entre o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN). E mais:

Nuestro objetivo es construir un espacio de integración en lo cultural, económico, social y político, respetando la realidad de cada nación. Nuestro desafío es eliminar la desigualdad socio económica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías, considerando la soberanía e independencia de los Estados.¹²⁴

Detém quatro órgãos que moldam sua estrutura, são eles: O Conselho de Chefes de Estado, o Conselho de Ministros de Relações Exteriores, o Conselho de Defesa Sul-Americano, o Conselho de Delegados e a Secretaria Geral. A presidência é integrada pelos Estados membros com rotatividade de acordo com a ordem alfabética e com duração de um ano.

Embora o bloco ainda abrigue o excesso de burocracia, as assimetrias por parte das perspectivas dos Estados membros do bloco e o estímulo interno de cada um para evitar uma hegemonia brasileira na América do Sul, além do excesso de nacionalismo e soberania que impede quaisquer políticas de intervenção à países que necessitam de auxílio na região e aprofundamento do processo de estruturação jurídica do bloco¹²⁵. Contudo,

As condições favoráveis explicam, de outro lado, o êxito parcial do processo de integração: o crescimento econômico no início do século e o aumento da inclusão social, além da constituição de reservas financeiras e da disponibilidade de estoques de energia. (CERVO; BUENO, 2012, p.552)

Isto é, embora permaneça as mesmas dificuldades que se apresentam no Mercosul, como a redução de assimetrias, e as condições favoráveis para desenvolvimento econômico, o ex-presidente Lula tentou mostrar que o Brasil é capaz de executar iniciativas, ao ajudar na formação do bloco, que aproximem os Estados da região sul-americana e fortaleçam a diplomacia brasileira¹²⁶.

4.5 O Governo Dilma

Dilma Rousseff venceu as eleições presidenciais brasileiras de 2010, assumindo deste ano a 2014 uma política de continuidade do governo Lula, no sentido de manter a ideologia e

¹²⁴ C.f. <<http://www.unasursg.org/node/1>> Acesso em 22 Nov. 2014

¹²⁵ CERVO; BUENO, 2012, p.551-552.

¹²⁶ C.f. <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/11/101124_unasul_cj_pai.shtml> Acesso em 22 Nov. 2014

os objetivos de desenvolvimento econômico. Acerca da política externa, o foco permaneceu no fortalecimento das relações dos países sul-americanos e na concretização das relações com os Estados Unidos, e ainda:

A política externa estará baseada na promoção da paz, respeito ao princípio da não-intervenção defesa dos direitos humanos e fortalecimento do multilateralismo. O meu governo continuará na luta contra a fome e a miséria no mundo. Seguiremos aprofundando nosso relacionamento com nossos vizinhos sul-americanos; com nossos irmãos africanos e com os povos do Oriente Médio e dos países Asiáticos. Preservaremos e aprofundaremos o relacionamento com os EUA e a UE. Vamos dar grande atenção aos países emergentes. [...] nossa ação continuará propugnando pela reforma dos organismos de governança mundial, em especial as Nações Unidas e seu Conselho de Segurança. (PECEQUILO apud ROUSSEFF, 2011, p.142)

Contudo, Rousseff reposicionou-se diante dos EUA a fim de retomar a confiança em suas relações econômicas, por meio do afastamento de regiões conflitantes do Oriente Médio, como a questão iraniana¹²⁷ e ainda assumiu uma postura mais decisiva a favor da defesa dos direitos humanos nesses países em resoluções da ONU¹²⁸.

Amorim e Lula passaram oito anos cortejando o terceiro mundo por apoio para chegar ao Conselho de Segurança - e também atrás de vantagens econômicas, acordos preferenciais - e Dilma e Patriota parecem buscar o caminho contrário, o de acordos com potências em detrimento da relação Sul-Sul. (GARCIA, 2011, p.13)

Dessa maneira, a ênfase é se afastar de questões conflitantes, elevar a importância do processo de integração do Mercosul e melhorar a imagem com os Estados Unidos, isto é, não se trata de mudanças políticas em comparação ao último governo, mas de readaptação de rumos, cuja finalidade é a mesma, inserir-se no sistema internacional de acordo com as capacidades reais brasileiras, com a diversificação de parceiros por meio de novos mercados e desenvolvimento do Estado. Ademais, mesmo a postura engajada à continuidade do Mercosul, não significou que os obstáculos que se apresentam entre os países membros tenham mudado, o que dificulta a sua solidificação, isto é:

O Mercosul tem um desempenho fraco em questões como a liberalização comercial, e a aceitação de exceções protecionistas, e ao mesmo tempo, vive uma tensão entre percepções e interesses. (SARAIVA, 2010, p.60)

¹²⁷ O programa nuclear Iraniano despertou preocupação do mundo sobre a razão de sua existência, como para fins militares. Com isso, o Brasil foi contra as sanções impostas ao país devido a falta de provas da sua finalidade, mas foi defendida principalmente pelos EUA.

¹²⁸ O conteúdo da resolução condenou as violações de direitos humanos no Irã, e o Brasil se absteve na votação. Dilma reagiu dizendo que não assumiria tal postura por se tratar de um país que defende a paz e os direitos humanos. C.f: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0612201002.htm>> Acesso em 31 Out. 2014

O Brasil segue com o desafio de estabelecer uma ação estratégica global e regional, com maior projeção e força, para diminuir os empecilhos criados ao longo dos anos e ampliar novas oportunidades no sistema internacional.

CAPÍTULO 5 - As Assimetrias entre Brasil e Mercosul

Os motivos das dificuldades encontradas para a consolidação do Mercosul e das relações entre os países membros são integrar países em desenvolvimento, com significativas assimetrias, baixo grau de interdependência e com tradição de instabilidade econômica¹²⁹. Entretanto, mesmo sendo economias com potencial de crescimento, qualquer projeto de integração regional envolve países com diferentes características e conseqüentemente, com diferentes objetivos e percepções do sistema internacional, mas ao mesmo tempo, os Estados não podem considerar esses fatores como impasses à realização de uma integração, pois limitaria a sua capacidade de se desenvolver.

A primeira análise das assimetrias transparece nas exceções ao livre-comércio, que impedem a circulação dos bens produzidos nos países membros e faz com que os produtos advindos de países terceiros sofram a dupla tarifação ao circular no bloco e na união aduaneira, que dificulta para os Estados terem o mesmo tratamento em negociações com terceiros países devido às exceções presentes na TEC. Essas ressalvas realizadas por cada país membro expressam as diferenças nacionais de cada um, isto é, as diferenças nos setores produtivos são as que afetam as negociações entre os Estados membros ao definir a TEC. Em razão disso, o Mercosul é um dos blocos de países com menor abertura comercial, levando a uma perda de preferências significativas nos seus mercados.

Esses fatores são demonstrados no lento avanço do Mercosul com relação à práticas de defesa comercial por adotarem medidas antidumping¹³⁰ e salvaguardas¹³¹, disciplinas sobre incentivos, com subsídios e medidas compensatórias, falta de coordenação de políticas agrícolas, baixo fluxo de capitais e investimentos, debilidade na integração produtiva e na coordenação macroeconômica, a rígida burocracia jurídica relativa a diferença no processo legislativo de cada Estado membro dificulta também o intercâmbio estudantil e o trabalho, além da ausência de facilitação empresária, com a constituição e instalação de empresas que estão no Mercosul. Isto é, não existe uma política econômica comum para que os Estados deixem de adotar medidas unilaterais com seus “parceiros” e priorizar os seus próprios

¹²⁹ VIGEVANI; FAVARON; JÚNIOR; CORREIA, 2008, p. 5-6.

¹³⁰ São medidas para impedir a venda de produtos com preços abaixo do custo de produção, ou seja, quando o preço da exportação for inferior ao preço de custo. É para garantir a concorrência no mercado internacional. (MAIA, 2008, p.221)

¹³¹ É considerada uma barreira não-tarifária ao comércio internacional, assim como medidas antidumping. É uma medida que é imposta por meio do aumento da tarifa externa comum (TEC) sobre as importações, ou o estabelecimento de cotas ao limitar a quantidade importada, e ainda com a junção dessas duas formas, limitando a quantidade e impondo o aumento da tarifa à produtos que estão fora dessa cota, que é uma tarifa extracota.

interesses, pois não existe complementaridade entre as economias do bloco, por se tratarem de países em desenvolvimento com a mesma pauta de produtos.

Levando isto em consideração, as diferenças visíveis entre os Estados membros, criaram barreiras para o desenvolvimento de melhorias no bloco, como por exemplo, o Brasil tem o parque industrial mais desenvolvido da região, o maior índice de investimentos, industrialização, emprego e renda, o que confere a este país a maior autonomia e a possibilidade de liderança, além do bloco ser seu principal destino na exportação de produtos manufaturados, com maior valor agregado, enquanto a Argentina enfrenta problemas econômicos graves, o Paraguai e o Uruguai são pouco diversificados e a Venezuela apresenta a fragilidade¹³² das políticas do bloco e ainda detém poucos fatores econômicos além do petróleo.

A taxa de comércio no Mercosul cresceu, mas em ritmos diferenciados entre os Estados membros e sobretudo o índice foi significativo entre os dois maiores, Brasil e Argentina. Do ponto de vista do processo de integração, esses ritmos distintos se deveram às diferenças nas estruturas produtivas presentes nos Estados, que as negociações nem sempre foram capazes de encontrar soluções compatíveis com os objetivos dos atores e com isso geraram dificuldades nas relações com terceiros países, pois existem diferenças de competitividade e no fluxo comercial. Como esclarecimento, a semelhança nas estruturas econômicas entre os países do Mercosul nunca ocorreu, assim como não houve uma convergência a respeito¹³³. Para haver essa convergência e encontrar uma solução à questão, os agentes dos maiores Estados do bloco precisariam verificar as vantagens que adquiririam ao transferir recursos aos parceiros. Entretanto, o ajustamento de interesses comuns não será possível enquanto os atritos e as competições entre os mesmos se sobressaírem no mercado intra-bloco.

A existência de déficits¹³⁴ entre Argentina e Brasil, contribuía para a percepção de que a integração regional poderia ser nociva para as economias locais¹³⁵, e com isso o uso de políticas protecionistas, de salvaguardas e a imposição de licenças para importação é

¹³² O protocolo de Ushuaia, estabeleceu que se caso houver a ruptura da democracia nos Estados membros, os outros Estados poderiam suspender o mesmo. Um exemplo, foi a suspensão do Paraguai sob a alegação de que o *impeachment* do ex-presidente Fernando Lugo ter representado a ruptura da democracia, e ter sido visto por parte dos Estados membros do Mercosul como golpe de Estado. De outro lado, a Venezuela, mesmo adotando as eleições, que representa medidas democráticas, é guiada por um governo com características autoritárias.

¹³³ BAUMANN; MUSSI, 2006, p.26

¹³⁴ O maior mercado do Brasil de manufaturados é a Argentina, e a crise neste país e a perda de competitividade dos produtos brasileiros assim como a sua dependência àquela economia, fez com que ocorresse queda nas exportações. C.f: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,industria-tem-deficit-recorde-na-balanca-imp-1527919>> Acesso em 8 Nov. 2014

¹³⁵ VIGEVANI; FAVARON; JÚNIOR; CORREIA, 2008, p.11

incentivado, o que limita o desempenho do país intra-bloco e extra-bloco. Essa aliança bilateral com a Argentina foi caracterizada por baixo equilíbrio e se tornou uma relação instável ao país, pois não apenas os dois países citados, mas todos os membros do bloco optam por uma relação restrita de seus mercados com os outros membros.

Dessa maneira, este capítulo tem como objetivo explicar teoricamente os acontecimentos do Mercosul e do Brasil por meio da perspectiva construtivista e da teoria institucionalista neoliberal, que são as bases estipuladas, segundo Keohane, para a compreensão do processo de integração. Para tanto, mostrará como o surgimento de novas conjunturas desenhadas por potências emergentes e blocos econômicos ameaçam o processo de integração do Mercosul e por fim, como as assimetrias do Mercosul influenciam o Brasil no cenário internacional.

5.1 O Brasil e o Mercosul sob a Perspectiva Construtivista e a Teoria Institucionalista Neoliberal

Analisar os Estados e as estruturas que são construídas pelos mesmos, por meio do processo de integração regional, possibilita a compreensão de sua importância para a formação de tais processos e também de como essas estruturas interferem em suas posturas. Assim sendo, essas integrações e instituições internacionais são criadas para que os Estados alcancem seus interesses e a estrutura se torna eficiente quando realmente os atores conseguem atendê-los. Dessa forma, a Teoria Institucionalista Neoliberal e a perspectiva Construtivista se complementam a partir do momento em que, a primeira, defende que as instituições são formadas de acordo com os interesses de cada membro e elas conseguem diminuir as incertezas da ordem internacional, pois conectam os interesses entre os atores e aumentam a interdependência entre eles e a segunda, aborda as mudanças dos interesses e identidades dos Estados quando fazem parte de uma integração, podendo influenciar sua estrutura e serem também influenciados.

A teoria Institucionalista Neoliberal defende que a previsibilidade do sistema internacional é verificada a partir da interdependência entre os atores, da comunicação e compartilhamento de interesses e ideias, pois assim pode se conhecer os objetivos de outro Estado. O Mercosul apresenta a estrutura debilitada e como já foi dito durante este trabalho, apresenta baixa interdependência entre seus membros, enfatizando as atitudes unilaterais no sistema, isso faz com que a partir a perspectiva institucionalista neoliberal, não consigam direcionar seus objetivos e logo, aumentem a incerteza e a imprevisibilidade, como foi

verificado na crise de 1999, com a desvalorização do real, que estimulou a adoção de medidas protecionistas por parte da Argentina.

Ainda, as integrações nem sempre concebem bons caminhos a todos os Estados do bloco, pois fazem com que os países com menor poder e liderança no bloco fiquem isolados, em virtude dos custos da integração, o que simboliza a integração para estes Estados como algo ruim. No entanto, se estivessem fora dela, seria pior, e este fato pode ser observado por meio da análise da situação do Paraguai e Uruguai. Nisso também se manifesta a distribuição desigual dos ganhos e no caso do Brasil, que detém maior poder dentro do bloco e portanto maiores ganhos, suas intenções são vistas com desconfiança, fazendo com que os outros parceiros se preocupem sobre a possibilidade de criarem relações de dependência. Por meio dessa colocação é possível perceber a postura de rivalidade entre Argentina e Brasil. De acordo com a teoria institucionalista neoliberal esses ganhos, são um dos principais entraves para a concretização da integração e nesse sentido, quanto maiores são as assimetrias, maior é a preocupação dos Estados com relação aos seus ganhos¹³⁶.

A teoria aborda que mesmo um Estado poderoso - determinado pelos ganhos desiguais - inicie um processo de integração como no caso do Mercosul - a construção teve como responsável o Brasil -, após o bloco obter relativa autonomia, o mesmo poderá alcançar poder suficiente para interferir no comportamento dos Estados, por meio de normas e procedimentos, que mesmo aquele Estado relevante que o criou, também será afetado, pois o que representa o poder de decisão do Mercosul é o consenso¹³⁷ entre os Estados membros.

A partir da perspectiva Construtivista, o impacto entre Estado e integração - ou agente e estrutura como é chamado nessa corrente teórica - é o que faz ambos se construírem de forma interdependente. Uma integração - a estrutura - é formada primeiramente por ideias e por contextos culturais de cada Estado e esses elementos constituem a identidade expressa na perspectiva, pois são as capacidades reais e aspectos históricos de cada ator que construirão uma integração. Ao mesmo tempo, as ações dos atores são moldadas e modificadas a partir das estruturas em que estão inseridos, tem o poder de transformar os demais parceiros, a comunicação e a interação entre eles que conferirão ideias e estabelecerão seus interesses nacionais que logo, serão buscados em uma integração. É como um ciclo em constante mutação e interferências. Assim, para a abordagem construtivista, é preciso haver agentes, estrutura, interesses e identidades.

¹³⁶ FARIA; BARÃO, 2012, p.90.

¹³⁷ Brasil e Argentina desejavam um sistema de decisão que evidenciasse o poder relativo de cada país, enquanto Paraguai e Uruguai defenderam apenas a sua manutenção, pois a eles conferem o mesmo valor.

Observamos o mundo a partir do que somos e construímos nossos interesses de acordo com o que nos impacta. Assim, sob a visão construtivista, a atual conjuntura do Mercosul denota que não há identidade no bloco, que uma integração é involuntariamente construída a partir da busca de interesses comuns, pois os Estados membros evitam atitudes supranacionais visando apenas seus próprios interesses. As constantes imposições de práticas protecionistas unilaterais não impedem apenas a solidificação do bloco, mas impossibilitam o direcionamento dos mesmos interesses e objetivos, evitando a constituição do bloco e a principal finalidade da integração.

Embora busquem os mesmos objetivos, essa barreira criada faz com que os Estados membros percam a chance de construírem ideias, novos valores, além de compartilharem os que já agregam em si. Essa ruptura na cooperação impossibilita os Estados de alcançarem os benefícios que as instituições trazem bem como a definição de seus interesses em conjunto e é isso que a perspectiva construtivista e a teoria institucionalista neoliberal visam por meio da análise da conjuntura do Mercosul. Ainda, defendem também que uma integração apenas obterá sucesso com a acomodação de políticas comuns e o aprofundamento do bloco, pois exige o interesse de todas as partes, inclusive de grupos de interesses, da sociedade e de representantes políticos.

5.2 As Ameaças do Sistema Internacional ao Processo de Integração do Mercosul

Um dos fatores que modificaram o sistema internacional foi o crescimento da China e da Ásia a partir dos anos 1990, que transferiu o foco de desenvolvimento da Europa para este continente e também a reestruturação do poder mundial com o aumento da relevância de Estados em desenvolvimento como Índia, Rússia, África do Sul e China. Esse novo ordenamento mundial lançou um novo mapa produtivo que estabeleceu um padrão de demanda por parte dos países emergentes, e uma maior integração as negociações internacionais, ainda:

A ênfase atribuída pelo Brasil às negociações na OMC e a utilização da organização para fortalecer suas posições; e a alta do preço das commodities desde 2003 foram itens que contribuíram para a mudança de interesse dos principais grupos setoriais públicos e privados. (VIGEVANI; CEPALUNI apud PRATES, 2011, p.170)

A política de comércio externo do Brasil convive com essas mudanças de interesse não apenas dos governos, mas de seus setores privados, ao mesmo tempo em que tenta lutar por competitividade no sistema internacional, pois exporta predominantemente

commodities¹³⁸ para o mundo, principalmente para a China, e manufaturados¹³⁹ aos países do Mercosul¹⁴⁰, o que mostra a debilidade do sistema brasileiro na concorrência comercial. Todavia, o Brasil perdeu espaço no comércio de industrializados da Argentina para a China, resultante da competitividade que oferecem, do apoio financeiro¹⁴¹ e também por exportarem partes de produtos enquanto a Argentina está incentivando o aumento das fábricas no país, do outro lado, o Brasil venderia o mesmo produto finalizado e por também estar enfrentando problemas de crescimento econômico¹⁴², perdeu a preferência de um dos seus principais parceiros. Em suma, o bloco perde mercado de produtos industriais para países terceiros, assim como perde acordos devido a dispersão de países da região sul-americana¹⁴³.

Com isso, o Mercosul está atrasado em relação à Ásia na questão de investimento, tecnologia e produtividade. O mercado impulsiona o bloco a incorporar valor na cadeia de commodities e manufaturas, além de mostrar a necessidade de diversificar a pauta de produtos exportados, isto é, adaptar-se aos novos padrões comerciais dos países importadores com relação a regulamentos ambientais, sanitários e direitos sociais dos próprios produtores e a partir do aumento da produtividade regional, essas são as exigências para se participar ativamente do sistema de comércio internacional, se adequar aos padrões de comércio por meio da diversificação de produtos e maior valor agregado, além das regulamentações que já foram citadas.

A China passou a ser vista como um importante fornecedor de investimentos na região - pelo seu interesse em importar commodities -, e não apenas como exportador de produtos manufaturados, o que fez os Estados a classificarem como elemento fundamental ao desenvolvimento nacional, e atraiu até mesmo alguns mercados sul-americanos, como é o caso da Argentina, levando a diminuição do fluxo de comércio com o Brasil e na troca dos mercados sul-americanos pelo asiático.

A ALCA, como foi citado neste trabalho, foi impedida principalmente pelo Brasil, ao demonstrar que a abertura da região sul-americana resultaria em campos alvos de produtos americanos e os Estados sul-americanos não poderiam competir com a tecnologia que é

¹³⁸ Principalmente grãos, frango, soja, milho, carne, minérios de ferro etc.

¹³⁹ Principalmente automóveis e eletrônicos.

¹⁴⁰ C.f. <<http://www.cartacapital.com.br/economia/ficar-atrelado-ao-mercosul-e-afundar-o-brasil-804.html>> Acesso em 8 Nov. 2014

¹⁴¹ C.f. <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/09/1515715-china-amplia-influencia-sobre-argentina.shtml>> Acesso em 8 Nov. 2014

¹⁴² C.f. <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/04/1442731-china-abocanha-fatia-do-brasil-nas-importacoes-da-argentina.shtml>> Acesso em 8 Nov. 2014

¹⁴³ Os países da América do Sul preferem realizar acordos, principalmente comerciais, com países como Estados Unidos, China, com a União Européia e blocos asiáticos.

investida naquele país e nem com a atratividade que os seus produtos representariam neste continente e ao resto do mundo, criando o comprometimento entre Brasil e Argentina.

O acordo entre Mercosul e União Européia está paralisado há 15 anos - mesmo o Brasil sendo seu principal parceiro comercial na América do Sul e o objetivo do maior bloco econômico mundial ser o Brasil - devido a Argentina não apresentar interesses sobre a continuação do processo, ao considerar que existem muitas assimetrias entre os países emergentes e os países com forte desenvolvimento industrial pertencentes àquele bloco. Do outro lado, existe a possibilidade de haver um acordo de livre-comércio entre a União Européia e os Estados Unidos, que ameaça o Brasil de isolamento, não apenas em não possuir acordos de livre-comércio relevantes no cenário internacional, mas também pela possibilidade de aumento do fluxo de comércio entre aquele bloco e Estado – Estados Unidos - que estabeleceria novos padrões ao comércio internacional, por poder se tornar a maior área de livre comércio do mundo, enquanto os países terceiros teriam que se adaptar à eles.

A mudança da configuração econômica mundial propõe novos desafios para a América do Sul, e enfrentá-los requer um esforço de coordenação que cria a necessidade de um líder regional, pois os problemas globais requerem respostas regionais. A região é uma área de influência e representa um espaço econômico importante ao Brasil, contudo, exige-se coordenação macroeconômica e liderança.

5.3 As Influências do Mercosul ao Brasil

As questões ideológicas dos Estados membros e os seus interesses nacionais se sobressaíram no processo de integração regional. O objetivo de criar um bloco comercial foi perdido ao longo da sua história, o que resultou no atraso de seus setores e estruturas e concomitantemente durante certo período, tornou-se até mesmo um bloco de defesa contra políticas imperialistas dos Estados Unidos, que desencadeou nas escolhas da maioria dos países do continente sul-americano em celebrarem acordos com àquele país, com exceção da Bolívia e dos próprios Estados membros do Mercosul. Ainda, as políticas protecionistas com justificativa defensiva impossibilitam a realização de acordos em nome do bloco e representam os objetivos contrários da existência de uma integração.

As medidas restritivas contrárias ao Mercosul - sobretudo da Argentina, desviando nossas exportações para concorrentes asiáticos -, a insegurança jurídica, a inclusão, por motivação política, da Venezuela, da Bolívia e proximamente do Equador, a falta de apoio para a defesa dos interesses setoriais e a dificuldade para integrar as

empresas nas cadeias produtivas de valor agregado tornaram o Mercosul, no momento atual, menos atraente para o Brasil. (ESTADÃO, 2013)¹⁴⁴

O desafio não é apenas alcançar um consenso na negociação conjunta de produtos e serviços que estão no alvo da liberalização, o que representa os problemas das questões econômicas e nem saberem equilibrar as diferentes perspectivas dos países membros, mas direcionar os interesses das elites, dos grupos, dos ministérios, dos presidentes que tenham posições relevantes para a continuidade do processo. Ainda, a mudança nas políticas exteriores dos Estados, influenciados pelo compartilhamento de interesses e dos novos atores globais fez com que a importância do Mercosul fosse minimizada, assim como as relações entre Brasil e Argentina. Isso se referiu ao período de 1997, no qual foi verificado que:

O Plano de Conversibilidade argentino, apoiado na paridade cambial fixa de um peso por um dólar, teve início em abril de 1991, o que resultou, nos primeiros quatro anos, em uma rápida queda das taxas de inflação e em forte crescimento econômico. Entretanto, os déficits crescentes, tanto nas contas públicas como nas contas externas, requeriam um financiamento externo cuja disponibilidade de recursos dependia das condições vigentes no mercado financeiro internacional. As crises asiáticas e russas verificadas após 1997 e as dúvidas sobre a capacidade de a Argentina honrar as dívidas acumuladas reduziram tal financiamento, levando a economia a entrar em recessão. (KUME; PIANI, 2005, p. 373)

E a respeito do Brasil,

Em julho de 1994, o Brasil implementou um programa de estabilização de preços — o Plano Real —, baseado em uma taxa de câmbio administrada, obtendo também uma rápida queda nas taxas de inflação, mas com déficits crescentes em transações correntes financiados por recursos externos. A crise financeira internacional no final dos anos 1990 e a suspeita de que o Brasil não conseguiria manter a taxa de câmbio sob controle aceleraram a fuga de capitais, provocando a mudança no regime cambial, em 1999, com a adoção de uma taxa de câmbio flexível, evitando uma grave crise no balanço de pagamentos. A substituição da âncora cambial pelo regime de metas de inflação, como referência para as variações nos preços nominais, foi um dos fatores que impediram uma explosão inflacionária. (KUME; PIANI, 2005, p.373-374)

O ano de 1999 foi considerado crucial para a compreensão do atual estágio do bloco, pois se refletiu na desvalorização do real e logo, nas medidas adotadas pela Argentina para se proteger de uma possível invasão de produtos brasileiros no seu território, assim como a queda de suas exportações a este país. Com o Brasil e a Argentina em crise, as economias menores do bloco, Paraguai e Uruguai sofreram com a queda das suas taxas de crescimento, pois o fluxo de comércio intra-bloco diminuiu. Em resumo, os períodos de crises nacionais resultaram em estagnação da integração sem a adoção de medidas para superá-las, e favoreceram o surgimento de ressalvas e exceções de produtos intra-bloco. Ainda, a

¹⁴⁴ C.f. <<http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,o-mercosul-na-encruzilhada-imp-,1095756>> Acesso em 8 Nov. 2014

rivalidade imposta desde a luta pelo controle da Bacia do Prata, no início deste trabalho, entre Brasil e Argentina, também interferiu na busca pela concretização dos interesses de ambos e os dificultavam perante os acordos, na busca por aliados e até mesmo durante reuniões de organizações internacionais¹⁴⁵. A questão é que com esses fatos, a inserção internacional foi impedida, começaram a surgir opiniões por parte da FIESP, da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Abicalçados, Eletros e AEB - Associação Econômica Brasileira - e nas entidades do *agribusiness*, de que o Mercosul limitaria a capacidade de diversificação de parcerias do Brasil e que é uma âncora que impede o engajamento do Brasil nas negociações internacionais, dificultando acordos bilaterais com Estados Unidos e com a União Europeia¹⁴⁶.

Como razão a essa colocação, as negociações da ALCA, a nova Rodada da OMC e até o surgimento do grupo Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC) no governo Lula, enfraqueceram as relações comerciais no Mercosul, e de acordo com Vigevani e Cepaluni, isso se deu pelo fato do processo de integração não ser o foco das elites do Brasil e nem da sua população. E ainda, a dependência recíproca que foi desenvolvida entre as economias do Brasil e da Argentina ao longo dos anos, por parte dos objetivos brasileiros em tratar as relações comerciais com a América do Sul como prioridades, fez com que o índice de exportações diminuísse e surgissem os déficits, pois a economia argentina encontra-se em desaceleração e além disso evitou a realização de acordos comerciais com outros blocos e Estados¹⁴⁷.

Por sua vez, o Mercosul impede a concretização de alianças em nome do bloco pelas características de sua política intergovernamental, ou seja, os Estados membros devem entrar em comum acordo para optar pela abertura a outros mercados e até mesmo para baixar tarifas de importação, o que estabiliza os objetivos do Brasil em estreitar relações com outros blocos ou potências de maneira individual e por se tratar de uma união aduaneira, com a possibilidade de abrangência no acesso aos outros membros, mesmo que perfeita teoricamente e repleta de entraves na prática por meio da TEC.

É essa dependência e o atrelamento à debilidade do sistema que resulta na crescente estagnação e limitação do Brasil, que o impede de crescer e fortalecer suas parcerias e o faz se tornar lento com questões de liberalização do comércio. Mesmo com os inúmeros benefícios que foram alcançados, após o período de crise, a atual ameaça da China, e o bloqueio na

¹⁴⁵ Um exemplo disso é o voto contra da Argentina sobre o Brasil obter uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU.

¹⁴⁶ VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p. 166-175.

¹⁴⁷ C.f: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/03/1421839-dependencia-da-argentina-agrava-o-deficit-comercial.shtml>> Acesso em 8 Nov. 2014

concretização de um acordo de livre-comércio entre União Europeia e o bloco, foi verificado que tanto Brasil quanto Argentina ainda optam por medidas unilaterais, inviabilizando o sucesso de uma integração regional. Com a suspensão do Paraguai, sob a crítica de ruptura democrática, ao mesmo tempo em que formalizaram a adesão da Venezuela, um Estado com características autoritárias, faz com que a região perca a confiança ao realizar acordos comerciais e ainda gera uma queda na credibilidade perante os investidores, Estados e blocos.

6 - Considerações Finais

A conjuntura do sistema internacional após a Guerra Fria transformou completamente os objetivos e a construção de interesses dos atores, com a presença da globalização, das negociações multilaterais e da liberalização, não apenas de comércio e de mercadorias, mas de ideias, conhecimento, tecnologia e fatores de produção. A integração regional surgiu como forma dos países em desenvolvimento serem capazes de atuar em organizações internacionais por meio da relevância que a cooperação ganhou no cenário, agora como meio de obter ganhos econômicos e políticos e no segundo plano, evitar guerras e conflitos territoriais. Essa mudança da lógica do poder passou a ser buscada entre os Estados de modo a ganharem espaço e reconhecimento e com isso desencadeou a interdependência entre os mesmos.

Entende-se por integração regional, que os objetivos a serem buscados são diferentes do que os já encontrados na região. Entretanto, a visão de que a concretização dos interesses econômicos beneficiaria o bloco e o faria avançar torna-se insuficiente já que a possibilidade de um dos membros poder obter mais vantagens paralisa a ação de todos. Essa competição, rivalidade e até mesmo o nacionalismo, impossibilita a concretização dos objetivos iniciais e a inserção internacional. A constante manutenção das ações dos Estados classificando a integração como prioridade e agindo com os meios necessários para concretizá-la, é de suma importância.

O Brasil tem o objetivo de ser líder global, a partir da adoção de políticas de autonomia, mas não age como líder regional e ainda sofre influências de suas parcerias. O contexto de formação do Mercosul favoreceu todos os Estados membros, todavia, o Brasil obteve os maiores ganhos. O bloco presenciou três fases distintas. A primeira, com a sua criação e a crescente onda dos benefícios. A segunda, a partir dos problemas econômicos com a desvalorização do real e o aumento da dívida externa argentina. E a terceira, com o relançamento do Mercosul.

Ainda, foi analisada durante este trabalho a importância dos governantes com a introdução do processo de integração, mas ao mesmo tempo, desde o começo verificou-se a relutância dos Estados membros em aderirem a um órgão supranacional com a possibilidade de “limitação” de suas soberanias. Com isso, o discurso defensor de que a não-institucionalização proporcionaria avanços mais rápidos e resultaria em menos burocracias, não se assemelhou à paralisação da liberalização comercial, a lentidão do processo e a restrição da potencialidade dos Estados em avançar internamente e principalmente, internacionalmente.

O surgimento dos novos desafios ao bloco, como a participação em reuniões multilaterais em Organizações Internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e possíveis acordos com a União Europeia, os Estados Unidos e a China, englobam as vantagens que o Brasil e o Mercosul adquiririam mesmo se enfrentassem os custos para inserirem-se na concorrência global. Contudo, o processo de integração regional da América do Sul ainda lida com questões que deveriam anteceder as decisões acima, que é definir o alargamento do bloco, mesmo com a adesão da Venezuela que representa discordâncias com as políticas do bloco, o seu aprofundamento e a harmonização de suas políticas econômicas, não apenas com países e blocos terceiros, mas essencialmente entre os Estados membros.

Isto é, para decidirem sobre a continuação do processo de integração por meio da sua concretização, é preciso a disposição para sacrificarem suas liberdades de tomarem as decisões sozinhos, objetivando apenas seus próprios interesses. E nesse sentido, o caminho é criarem estratégias de inserção no cenário internacional. Em suma, a internacionalização do mundo está acontecendo, enquanto os países do bloco parecem estar vivenciando o período do regionalismo fechado.

Ainda, o bloco e o Brasil enfrentam mais desafios, como definir quais serão suas posições frente a abertura das negociações políticas e econômicas, e sobretudo, como se posicionarem a fim de obter peso em um cenário diversificado e concorrido, participando de modo equivalente ao lado de grandes potências. Com isso, a participação dos Estados membros do Mercosul em organismos internacionais é fundamental não apenas para saber o que está sendo discutido e decidido na ordem internacional, mas para que suas presenças e atuações possam defender os interesses de sua região, frente às imposições dos países desenvolvidos.

Dessa forma, a globalização e a abertura dos mercados exigem aos países e às suas empresas, respostas eficazes e rápidas que busquem o desenvolvimento e o crescimento da nação. Contudo, a desaceleração econômica do atual período desencadeia problemas internos, ao mesmo tempo em que ocorrem as crises financeiras internacionais, pois faz com que o país receba um número maior de importação com os preços mais baixos, ao não conseguir exportar e manter o mesmo padrão de crescimento, a indústria nacional adere às práticas protecionistas. Essas posturas dificultam o comércio e as relações intra-bloco, pois o atraso do bloco e a dependência uns dos outros, os estagnam frente a concorrência internacional e entre eles mesmos, pois não detém uma ampla variedade de produtos e nem condições que favoreçam a conquista do mercado externo. Inclusive, as relações entre os membros do Mercosul já não condizem com as próprias políticas criadas por meio da integração desde a

segunda fase discorrida acima, as inúmeras praticas protecionistas e salvaguardas dos produtos os transformam em inimigos e aprofundam a crise no bloco. A adoção de acordos entre integrações regionais e Estados são escassos, isto é, os acordos realizados pelo Mercosul foram entre México, com previsão de 800 produtos com livre-comércio, com a exceção do setor automotivo, o Chile, com 822 produtos em livre-comércio previstos até 2012, e a Índia com pouco mais de 264 itens, além também dos Estados sul-americanos procurarem países com a mesma pauta de produtos que os seus, com pouca exceção entre os mesmos. O discurso de alcançar o desenvolvimento e as melhorias entre as nações e internamente, percorre um caminho paralelo que não cruza com a ação.

A necessidade de haver respeito entre os diferentes níveis de desenvolvimento e as diversidades entre os países parceiros é urgente, mas principalmente, respeitar as regras que visam à harmonização desses padrões, pois essas discrepâncias é que criam barreiras ao comércio.

O desafio imposto é consolidar a região para enfrentar tais problemas globais. E se a não institucionalização do bloco é vista como garantia de preservação de suas autonomias, também é vista como limitação econômica e retrocesso não só do bloco, mas dos Estados membros. A persistência do Brasil ao processo de integração apenas faria sentido caso buscasse a sua revisão, tanto de reformular os objetivos principais da formação do bloco quanto na busca de consenso entre os Estados, e não que persistisse com os mesmos problemas e os desafios entre os membros, dificultando a sua operacionalidade.

Por fim, a inexistência do Mercosul é tão prejudicial quanto os problemas que o impedem de cumprir a sua função, isto é, é preciso decidir se atuarão apenas como atores co-adjuvantes cedendo seus espaços para os corajosos ou enfrentarão os desafios que são impostos.

7 - Referências

ADLER, Emanuel. **O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais**. Lua Nova, nº47, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n47/a11n47.pdf>>. Acesso em: 21 Set. 2004.

Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares. Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/?p=538>>. Acesso em: 13 Out. 2014.

Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares. Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/?p=3415>>. Acesso em: 13 Out. 2014.

AGOSTINI, Renata. **China abocanha fatia do Brasil nas importações Argentinas**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/04/1442731-china-abocanha-fatia-do-brasil-nas-importacoes-da-argentina.shtml>>. Acesso em: 8 Nov. 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização**. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **O Desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações**. Revista Espaço Sofia. 2011. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/2258MSulDesenvHist.pdf>>. Acesso em: 02 Set. 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Mercosul: uma revisão histórica e uma visão de futuro**. Boletim Meridiano 47, Inst. Bras. Rel. Int., Vol. 7, nº77, p.7-17. Dez, 2006. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/1432/1068>>. Acesso em: 15 Set. 2014.
ALTEMANI, Henrique. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

Argentina troca Brasil por asiáticos. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/argentina-troca-mercosul-por-asiaticos>>. Acesso em: 20 Out. 2014.

BAUMANN, Renato; MUSSI, Carlos. **Mercosul: Então e agora**. CEPAL, LC/BRS/R.159. Maio de 2006. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/24531/LCBRSR159MercosulEntaoeagoraRBCM.pdf>>. Acesso em: 02 Set, 2014.

BASSO, Maristela. **Mercosul: Estudos em Homenagem a Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Atlas, 2007.

BASSO, Maristela. **Questões Jurídicas do Processo de Integração do MERCOSUL**. Revista CEJ, Vol. 1, nº 2, mai./ago. 1997. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/91/134>>. Acesso em: 15 Set. 2014.

BASTOS, Pedro Paulo Z. **A Construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação entre Estado e Mercado nos Setores de Base**. Revista Economia, Selecta, Brasília (DF), Vol.7, nº4, p.240-275, Dez. 2006.

BUENO DE MESQUITA, Bruce. **Principles of International Politics. People's power, Preferences and Perceptions.** 3rd ed. Washington: CQ Press, 2005.

BRABOSA, Rubens. **O Mercosul na encruzilhada.** Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,o-mercosul-na-encruzilhada-imp-,1095756>>. Acesso em: 08 Nov. 2014.

BRESSAN, Regiane N. **A Integração Sul-Americana e a Superação da Pobreza: uma abordagem pela percepção das elites.** São Paulo, 2012.

CAMARGO, Sonia. **Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal?.** Lua Nova, São Paulo, 68, p.57-90, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n68/a03n68.pdf>>. Acesso em: 03 Out. 2014.

CARDOSO, Fernando H. **Avança Brasil: proposta de governo.** Brasília: s. ed., 1998.

CARNEIRO, Patrícia Helena S. **Uma Avaliação Crítica do Processo de Integração do Mercosul, à Luz dos seus Antecedentes, Instrumentos e Relações Externas, em Especial com a União Europeia.** Vol. 1. Santiago de Compostela, 2006.

CARVALHO, Haroldo C. **Integração do Cone Sul: estratégias para as guerras comerciais contemporâneas.** ANPUH-XXIII Simpósio Nacional de História. Londrina, 2005. Disponível em: <<http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.0435.pdf>>. Acesso em: 31 Ago. 2014.

CERVO, Amado L; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** 4^a Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

CERVO, Amado L. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros.** Editora Saraiva, 2008.

Código aduaneiro do Mercosul. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2364/1/dec_027-2010_pt_cam.pdf>. Acesso em 24 Out. 2014.

Comissão econômica para América Latina e Caribe. Disponível em: <<http://www.cepal.org/>> Acesso em: 13 Out. 2014.

CREUZ, Luís Rodolfo Cruz. **A Construção da Defesa da Concorrência no Mercosul: uma perspectiva construtivista: cooperação e interesses nas relações internacionais.** São Paulo: Campinas, 2010.

FARIA, Luiz Augusto E; BARÃO, Giulia R. **O Âmbito Político-Institucional do Mercosul: a política externa brasileira e o desenvolvimento institucional do bloco.** Ensaios FEE, Porto Alegre, Vol.33, nº1, p. 77-96, maio 2012. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2634/3069>>. Acesso em: 20 Out. 2014.

FERRAZ, Isabela N; JÚNIOR, Henrique Sérgio B. C. **Aspectos da Estruturação do Modelo Político-Organizacional do Mercosul: uma visão do neo-institucionalismo**. XV SemeAd, Seminários em Administração, Out. 2002, p.1-13. Disponível em: <http://www.uniabeu.edu.br/publica/index.php/RU/article/view/760/pdf_364>. Acesso em: 20 Out. 2014.

Fundo para la convergência estrutural do Mercosul. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=que-es-el-focem>>. Acesso em 24 out 2014.

GUTIERREZ, Felipe; AGOSTINI, Renata. **China amplia influência sobre Argentina**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/09/1515715-china-amplia-influencia-sobre-argentina.shtml>>. Acesso em 8 Nov. 2014.

HAGE, José Alexandre A. **Falta de Regulação ou Mudança de Paradigma? Impasses que Permeiam a Integração Regional**. Revista Meridiano 47, Vol.11, nº119, p.9-13, jun.2010.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. **As Três Versões do Neo-Institucionalismo**. Lua Nova, nº58, p.194-223, 2003.

HERZ, Monica; HOFFMAN, Andrea R. **Organizações Internacionais: história e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

IBAS: Índia, Brasil e Africa do Sul. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/forum-ibas>>. Acesso em: 31 Out. 2014.

JATOBÁ, Daniel; LESSA, Antônio C.; OLIVEIRA, Henrique A. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

JARDIM, Claudia. **Dinamizador da Unasul, Lula se despede do bloco**. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/11/101124_unasul_cj_pai.shtml>. Acesso em 22 Nov. 2014.

KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua**. 1795.

KEOHANE, Robert O; MARTIN, Lisa L. **The Promise of Institutional Theory**. International Security, Vol. 20, nº 01, 1995. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/93214953/Keohane-Martin-The-Promise-of-Institution-a-List-Theory>>. Acesso em: 03 Set. 2014.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. Longman 4th Ed. 2012.

KRASNER, Stephen D. **Transforming International Regimes: what the third world wants and why**. International Studies Quarterly, Vol. 25. Nº1, p. 119-148, March 1981.

LIMA, Maria Regina S. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul**. Rev. Bras. Polit. Int. 48(1): p.24-59, 2005. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/44910867/A-politica-externa-brasileira-e-os-desafios-da-cooperacao-Sul-Sul>>. Acesso em: 02 Set. 2014.

LOURETE, Acácio de Alvarenga. **Regimes, governança e normas: Perspectivas Construtivistas em Relações Internacionais**. Revista de Estudos Internacionais (REI), ISSN 2236-4811, Vol. 1 (2), p.120-134, 2010.

MAGNOLI, Demétrio. **Relações Internacionais: Teoria e História**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MAIA, Jaime de M. **Economia Internacional e Comércio Exterior**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MALAMUD, Andrés. **Mercosul 20 Anos de História**. [2011]. Entrevistador: Carlos De Lannoy. Globo News Documento, 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=iEBvzsqB8pQ>>. Acesso em 18 Out. 2014.

MALLMANN, Maria I. **Raízes Recentes do Mercosul**. Revista de ciências sociais, ano 1, nº1, p.27-35, Out. 2000.

MALUF, Luis Gustavo D. **Neoinstitucionalismo e Relações Internacionais: Perspectivas Teóricas Próximas?**. PUC-SP. Julho, 2008.

MARIANO, Karina L P; MARIANO, Marcelo P. **As Teorias de Integração Regional e os Estados Subnacionais**. São Paulo, Impulso, n.31. 2002. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp31art02.pdf>>. Acesso em: 25 Ago. 2014.

MARIANO, Karina L P. **O Neoliberal Institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional**. Cadernos Cedec - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, nº50. São Paulo: Cedec, p.5-30, 1995.

MARQUES, Alan. **Dilma diz ser contra posição do Brasil em relação do Irã**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0612201002.htm>>. Acesso em 31 Out. 2014.

Ministério das Relações Exteriores. **Mercosul: Legislação e Textos Básicos**. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 4 Ed, 2005.

NYE, Joseph S. **Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Gente, 2009.

NOGUEIRA, J P. **Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NOUR, Soraia. **A Paz Perpétua de Kant: filosofia do direito internacional e das relações internacionais**. Rio de Janeiro: Ed. Martins Fontes. Vol.25, nº1, p. 7-46, 2003.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. **Contemporary Theories about International Relations**. Estudos de Sociologia, Araraquara, n.12, p. 145-165, 2002.

PECEQUILO, Cristina S. **As Relações Brasil-Estados Unidos**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

RIBEIRO, Elisa de S; SANTOS, Felipe Pinchemel C. **Paradigmas da Atuação Brasileira no Mercosul**. Univ. Rel. Int., Brasília, Vol.9, nº1, p.297-330, Jan/Jun. 2011.

RIBEIRO, Claudio Oliveira. **Autonomia e Universalismo como Condicionantes da Política Externa Brasileira**. Brasília: ano 43 nº 171, p.133-153, Jul./Set. 2006.

ROCHA, Gabriel Alexandre Deb da Silva de O. **A Teoria de Alexander Wendt nas Relações Internacionais: o construtivismo e o problema da anarquia**. Marília, 2010.

SARAIVA, Miriam G. **Política Externa Brasileira: as diferentes percepções do Mercosul**. Porto Alegre: Civitas, Vol.1, nº1, p. 45-62. Jan-abr. 2010.

SARAIVA, Miriam G; RUIZ, José B. **Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul**. Rev. Bras. Polit. Int. 52 (1): 2009, 149-166. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n1/v52n1a08.pdf>>. Acesso em: 25 Ago. 2014.

SARAIVA, José F S. **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SARFATI, Geraldo. **Teorias de Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SEITENFUS, Ricardo. **Considerações sobre o Mercosul**, 1992. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9603/11172>>. Acesso em: 10 Out. 2014.

SEITENFUS, Ricardo. **Relações Internacionais**. São Paulo: Manole, 2004.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Livraria do Advogado, 5ª Ed. 2012.

SILVA, Laura Thais. **Política Externa Brasileira para o Mercosul: interesses estratégicos e crise na integração regional**. São Paulo, 2006.

THORSTENSEN, Vera. **A OMC e as Negociações sobre Comércio, Meio Ambiente e Padrões Sociais**. Maio, 1998.

THORSTENSEN, Vera. **OMC (Organização Mundial do Comércio): As regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

THORSTENSEN, Vera. **Brasil e China – de Conflitos de Interesses à Busca de uma Agenda Comum**. *Seminário Brasil e China no Reordenamento das Relações Internacionais: desafios e oportunidades*. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2011.

THORSTENSEN, Vera. **Ficar atrelado ao Mercosul é afundar o Brasil**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/ficar-atrelado-ao-mercosul-e-afundar-o-brasil-804.html>>. Acesso em: 27 Out. 2014.

TREIN, Franklin. **Mercosul: uma breve análise de suas origens à crise atual**. Revista de ciências sociais. Ano 1, nº1, Out. 2000. Disponível em:

<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/63/63>>. Acesso em: 10 Out. 2014.

UNASUL: União de Nações Sul-Americanas. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/node/1>>. Acesso em 22 Nov. 2014.

VAZ, Alcides C. Mercosul **aos Dez Anos: crise de crescimento ou perda de identidade?**. Rev. Bras. Polit. Int. 44(1), p. 43-54, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v44n1/a04v44n1.pdf>>. Acesso em: 29 Set, 2014.

VERÍSSIMO, Renata. **Indústria tem déficit recorde na balança.** Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,industria-tem-deficit-recorde-na-balanca-imp-,1527919>>. Acesso em 8 Nov. 2014.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa Brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula.** São Paulo: Editora UNESP, 2011.

VIGEVANI, Tullo. et al. **O Papel da Integração Regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites.** 51ª Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 51, nº1, p. 5-27, 2008. Disponível em: <<http://base.repositorio.unesp.br/handle/11449/10585>>. Acesso em: 25 Ago, 2014.

VIGEVANI, Tullo; JÚNIOR, Haroldo R. **Autonomia e Integração Regional no Contexto do Mercosul: Uma análise considerando a posição do Brasil.** OSAL. Ano XI, nº27, abril, 2010. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal27/06Vigevani.pdf>>. Acesso em: 25 Ago. 2014.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F; CINTRA, Rodrigo. **Política Externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração.** USP, 2003.

VIZENTINI, Paulo G F. **O Brasil, o Mercosul e a Integração da América do Sul.** Revista de estudos e pesquisas sobre as Américas, Vol.1, nº1, Ago-Dez, 2007.