

Universidade Estadual Paulista
“Júlio de Mesquita Filho”
Faculdade de Filosofia e Ciências
Campus de Marília

FAGNER DOS SANTOS CARVALHO

**MERCOSUL: UMA INTEGRAÇÃO BLOQUEADA – POLÍTICAS
PROTECIONISTAS INTRABLOCO (2003-2010)**

Marília
2017

FAGNER DOS SANTOS CARVALHO

**MERCOSUL: UMA INTEGRAÇÃO BLOQUEADA – POLÍTICAS
PROTECIONISTAS INTRABLOCO (2003-2010)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Marília, para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Área de Concentração: Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Cordeiro Pires.

Marília
2017

Carvalho, Fagner dos Santos.

C331m Mercosul: uma integração bloqueada – políticas protecionistas intrabloco (2003-2010) / Fagner dos Santos Carvalho. – Marília, 2017.

268 f. ; 30 cm.

Orientador: Marcos Cordeiro Pires.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências, 2017.

Bibliografia: f. 242-259

1. MERCOSUL – 2003-2011. 2. Relações econômicas internacionais. 3. Comércio exterior. Brasil – Relações exteriores. Argentina – Relações exteriores. I. Título.

CDD 337.18

FAGNER DOS SANTOS CARVALHO

**MERCOSUL: UMA INTEGRAÇÃO BLOQUEADA – POLÍTICAS
PROTECIONISTAS INTRABLOCO (2003-2010)**

Tese para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Marília, na área de concentração Relações Internacionais

BANCA EXAMINADORA

Orientador: _____
Prof. Dr. Marcos Cordeiro Pires, UNESP - Marília/SP

2º Examinador: _____
Prof. Dr. Luis Antonio Paulino, UNESP - Marília/SP

3º Examinador: _____
Prof. Dr. Mauri da Silva, FATEC - Ourinhos/SP

4º Examinador: _____
Prof. Dr. Marcos Fábio Martins de Oliveira, UNIMONTES - Montes Claros/MG

5º Examinador: _____
Prof. Dr. Hermes Moreira Junior, UFGD – Dourados/MS

Marília, 30 de janeiro de 2017.

Para minha amada família.
Esposa, pai, mãe, irmã e futuros filhos.

AGRADECIMENTOS

Como já disse o poeta, o caminho se faz ao caminhar.

Ao longo dessa estrada, muitas vezes de solidão, encontramos companheiros de viagem que fazem as pedras dos caminhos apenas um ponto de parada, mas nunca uma barreira intransponível.

São anjos colocados por Deus em nossas vidas para ser o olhar que acolhe, o sorriso que irradia, a ideia que ilumina, a conversa que acalma, o ombro que ampara e a esperança de que a viagem valeu a pena, pois ela começa, continua e termina para depois recomeçar.

Muito obrigado a todos vocês que fizeram parte deste projeto, ainda que em pensamento, e em especial à minha família, esposa, pai, mãe e irmã, meu orientador, Prof. Dr. Marcos Cordeiro Pires, que me inspira até hoje em minhas aulas, à banca examinadora e à esta instituição que me acolheu ao longo da graduação, mestrado e doutorado. Aqui eu me sinto em casa.

O primeiro passo para chegar a qualquer lugar é
decidir que não vais permanecer onde estás.
J. Morgan

RESUMO

Os processos de integração regional têm ao mesmo tempo características do liberalismo e do protecionismo. Buscam a liberalização das transações entre os países membros e estabelecem barreiras de entrada aos demais, objetivando a proteção e ampliação das atividades econômicas existentes em seus territórios. A regionalização, dessa forma, deve ser acompanhada de instituições e normas que reduzam a insegurança jurídica para que os investimentos possam ser realizados, devendo-se evitar medidas que possam travar o processo de integração. No caso do MERCOSUL, que se propõe a ser um instrumento de reposicionamento dos países no cenário internacional e mecanismo de desenvolvimento por meio da ampliação dos mercados e modernização das economias, nota-se que ainda existem diversas medidas adotadas pelos governos de seus países membros que restringem a livre circulação de bens e serviços entre seus territórios, fazendo com que o projeto de integração seja “bloqueado” em diversos momentos. O propósito desta pesquisa é verificar, durante os governos de Lula no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina, dois Presidentes que defenderam a integração sul-americana, como as medidas protecionistas adotadas dentro do bloco têm impedido a plena realização do projeto de integração do MERCOSUL, ao mesmo tempo em que abrem espaço para a concorrência (muitas vezes desleal) de produtos ou serviços vindos de outros países, especialmente da China.

Palavras-chave: MERCOSUL. Integração regional. Brasil-Argentina. Relações Internacionais. China.

ABSTRACT

The regional integration process has at the same time characteristics of liberalism and protectionism. Its target is to make free transactions between the countries that maintain partnership and establish restrictions to the others, trying the protection and making great the economic activities inside its boundaries. The regionalization, so, should come with institutions and rules that reduce the juridical insecurity to make the investments possible, avoiding acts that can restrict the integration process. The MERCOSUL target is to be an instrument of the country repositioning in international area. It could also be a mechanism to develop the partners widening the market and modernizing the economies, but there are many decisions adopted by the partners that restrict the free market of goods and services inside their territories, making the integration project “blocked” in many moments. The proposal of this research is to verify, during Lula’s government in Brazil and Néstor Kirchner’s government in Argentina, two Presidents that used to defend the South-America integration, how restrictive decisions have blocked the MERCOSUL integration process and make possible the competition (sometimes unfair) from goods and services coming from other countries, especially China.

Keywords: MERCOSUL. Regional Integration. Brazil-Argentina. International Relations. China

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Manifestações dos órgãos do MERCOSUL (2003-2010).....	157
Tabela 2 – Acordos firmados pelo MERCOSUL (2003-2010).....	157
Tabela 3 – Medidas da Argentina contra o Brasil (2003-2010).....	184
Tabela 4 - Medidas do Brasil contra a Argentina (2003-2010).....	186
Tabela 5 - Dados de exportações em bilhões de dólares (2003-2015).....	197
Tabela 6 - Dados de importações em bilhões de dólares (2003 – 2015).....	198
Tabela 7 – Transações China-Brasil em bilhões de dólares (2003-2010).....	220
Tabela 8 – Transações Argentina-Brasil em bilhões de dólares (2003-2010).....	220
Tabela 9 – Transações China-Argentina em bilhões de dólares (2003-2010).....	221
Tabela 10 – Produtos Exportados/Importados Brasil-Argentina (2003-2010).....	223
Tabela 11 – Produtos Exportados/Importados Brasil-China (2003-2010).....	224
Tabela 12 – Composição das transações Brasil-Argentina-China (2003-2010).....	227

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
PARTE 1 – GLOBALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	17
CAPÍTULO 1 – DEBATES TEÓRICOS SOBRE A INTEGRAÇÃO.....	18
1.1 Globalização: Cadeias Produtivas e a Nova Formatação da Economia Mundial.....	18
1.2 Integração Regional: Política, Economia e Relações Internacionais.....	29
1.3 Organizações Internacionais Econômicas: Princípios Gerais.....	41
1.4 Níveis de Integração: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica.....	43
1.4.1 Zona ou Área de Livre Comércio.....	45
1.4.2 União Aduaneira.....	46
1.4.3 Mercado Comum.....	47
1.4.4 União Econômica.....	47
1.5 Considerações Parciais.....	48
CAPÍTULO 2 – PERSPECTIVA HISTÓRICA SOBRE ALGUNS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA: motivos, potencialidades, riscos e resultados.....	50
2.1 União Europeia.....	51
2.2 Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).....	57
2.3 Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA).....	64
2.4 Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).....	67
2.5 Aliança do Pacífico.....	71
2.6 Considerações Parciais.....	74
CAPÍTULO 3 – MERCOSUL: Uma tentativa incompleta de integração.....	76
3.1 MERCOSUL: Contexto de surgimento e motivações.....	76
3.2 As principais normas de integração no MERCOSUL.....	95
3.3 A estrutura administrativa do MERCOSUL.....	103

3.4 As nuances do MERCOSUL.....	110
3.5 Um balanço preliminar da experiência do MERCOSUL.....	121
3.6 Considerações Parciais.....	132
PARTE 2 – UMA INTEGRAÇÃO BLOQUEADA.....	134
CAPÍTULO 4 – O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO NOS GOVERNOS LULA E KIRCHNER.....	136
4.1 Discursos sobre a integração: entre a ALCA e o MERCOSUL.....	152
4.2 O MERCOSUL como parte da estratégia de desenvolvimento econômico.....	165
4.3 Ações governamentais quanto à integração: políticas industriais e comerciais.....	167
4.4 As restrições intrabloco.....	178
4.5 Considerações Parciais.....	188
CAPÍTULO 5 – O FATOR CHINA NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL.....	190
5.1 O papel da China nas cadeias globais de produção.....	192
5.2 Acordos comerciais com a China.....	207
5.3 O peso da China para o MERCOSUL.....	210
5.4 Balanço das transações do Brasil e da Argentina com a China: substituição de parceiros.....	218
5.5 Considerações Parciais.....	232
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	234
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	238
ANEXO I - LISTA DE ACORDOS REGIONAIS NOTIFICADOS À OMC.....	256

INTRODUÇÃO

Por que o MERCOSUL ainda não alcançou plenamente o objetivo de integração traçado em seu tratado constitutivo? Por que, quando se trata de integração, o discurso ainda prevalece frente às ações práticas? Por que dois Presidentes que amplamente defendiam a integração não conseguiram superar seus entraves? Para lidar com essas questões, o cientista social precisa ter o espírito centrado no esforço de aprofundar, interpretar ou correlacionar o significado dos múltiplos fatos que afetam ou determinam a vida em conjunto, ciente de que as condições que moldam uma sociedade decorrem da articulação cotidiana das questões minúsculas e transcendentais¹.

A presente tese parte do pressuposto de que o MERCOSUL é um processo de integração que se encontra bloqueado em sua pedra angular que é a liberalização econômica entre seus sócios e, especialmente, entre os dois principais, Brasil e Argentina, urgindo debruçar sobre o tema para compreender suas razões, sendo este o objeto de pesquisa, cuja delimitação se dá na análise do bloco durante os governos de Lula no Brasil (2003-2010) e Néstor Kirchner na Argentina (2003-2007).

Averiguar o bloqueio das relações internas do MERCOSUL surgiu como temática de estudos a partir das pesquisas estabelecidas durante o Mestrado em Ciências Sociais concluído em 2012 que buscou entender como a indústria de cana-de-açúcar brasileira, por meio de sua entidade setorial denominada UNICA (União da Indústria de Cana-de-Açúcar), buscou se articular com o governo brasileiro para defender o etanol internacionalmente e quebrar as restrições a este combustível. Dessa primeira abordagem ficou claro o quanto a economia, mesmo diante das regras multilaterais existentes na Organização Mundial do Comércio (OMC), ainda apresenta restrições.

Além desse aspecto, a atuação profissional do pesquisador como advogado de um grupo empresarial com unidades no Brasil e na Argentina chamou a atenção para as dificuldades em se manter um fluxo livre de mercadorias entre os países, bem como as agruras frente à concorrência de produtos advindos de solo chinês.

¹ As frases originais são de Vedia (apud SOLÁ, 2008, p. 7): “[...] el espíritu centrado en el esfuerzo por profundizar, interpretar o correlacionar el significado de los múltiples hechos que afectan o determinan la vida de una ciudad o de una república” e “[...] la conciencia de que la cultura de una nación se forja a partir de la articulación del ‘día a día’ y se basa, en cierto modo, en la concatenación de lo minúsculo con lo trascendente”.

A linha de pesquisa em Relações Internacionais e Desenvolvimento presente na pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP, campus de Marília, mostrou-se, assim, como o ambiente acadêmico propício para o desenvolvimento da pesquisa.

Nesse sentido, o estudo trabalha com a hipótese de que a manutenção e a aplicação de restrições intrabloco derivou de uma ação deliberada dos principais sócios do MERCOSUL, Brasil e Argentina, visando proteger e reconstruir as cadeias industriais em seus países durante os governos de Lula e Kirchner. Não se pensou, assim, em uma estratégia de industrialização que trouxesse benefícios para ambos os países, por exemplo, a criação de *joint-ventures* ou a articulação de políticas para atrair investimentos externos em setores produtivos e não especulativos.

Partindo dessa hipótese, os governos acabaram cedendo a pressões internas de setores da economia, que trouxeram como resultado uma limitação da integração, o estabelecimento de vantagens competitivas e em prejuízo dos demais sócios, o acirramento das disputas e a impossibilidade de se articular uma estratégia conjunta de ação internacional.

O bloqueio entre os sócios, contudo, foi seguido de uma liberação frente a terceiros países, especialmente a China. Os produtos chineses chegam em solo latino com muito mais força competitiva. Com isso, as restrições destinadas aos membros do bloco além prejudicar o fortalecimento do MERCOSUL, foram inócuas para efetivar a política industrial planejada, uma vez que a demanda interna de cada um dos países não foi suprida por produtos locais, mas por aqueles vindos do Estado chinês.

Tendo em vista essa hipótese, o objetivo geral da obra é analisar o MERCOSUL durante os governos de Lula no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina visando compreender as contradições do processo de integração em um momento de ascensão de lideranças que defendiam o aprofundamento do regionalismo ao mesmo tempo em implementavam medidas restritivas e abriam seus mercados para a China. A partir desse viés, o foco da pesquisa se subdividiu nos seguintes objetivos específicos:

1. Compreender os processos de integração regional, suas características e classificações, bem como sua relação com o processo de globalização.
2. Avaliar algumas manifestações do regionalismo de maneira a identificar as maneiras pelas quais ele pode se materializar, como o processo de integração europeu.
3. Analisar o MERCOSUL a partir de sua origem para identificar suas motivações, principais características e pontos de atenção que ainda precisam ser lidados por seus sócios.

4. Verificar como os governos de Lula e Néstor Kirchner, representantes de uma nova liderança que surgiu na América Latina e com discursos pró-integração, se refletiu nas relações entre Brasil e Argentina, bem como seus impactos no MERCOSUL.

5. Discorrer sobre a ascensão de um poder extra-MERCOSUL, o estado chinês, que aproveitou suas contradições e um momento de recessão nas economias centrais para ganhar espaço no comércio existente entre os dois principais sócios do bloco, Brasil e Argentina, deslocando e substituindo parte do comércio envolvendo produtos fabricados localmente.

Foram utilizados ao longo da obra, como referenciais teóricos, livros e periódicos, nacionais e internacionais, impressos e *on line*, segmentados dentro do campo de análise das ciências humanas, especificamente da sociologia, economia política, direito e relações internacionais. Houve, igualmente, consulta de sites governamentais e de organizações internacionais, como o do próprio MERCOSUL, para a obtenção dos dados e números necessários para fundamentar e aprofundar os estudos.

Apesar de essencialmente teórico, a análise foi complementada pela visita à sede do MERCOSUL em Montevideú no 2013 e conversas com membros das chancelarias brasileira e argentina sediados no Uruguai e responsáveis por conduzir as negociações no MERCOSUL na época. Do lado brasileiro, o Sr. Renato Pinheiro do Amaral Gurgel e do lado argentino Consejero Pablo Ducros.

Os resultados obtidos e materializados ao longo da obra decorrem da combinação de três metodologias complementares:

a. Pesquisa documental, centrada nas normas jurídicas que conformam o MERCOSUL, dentre as quais seu tratado constitutivo, bem como aquelas regras implementadas pelos países, em especial, Brasil e Argentina, com o objetivo de conhecer a estrutura em que as relações se dão. A análise do material obtido seguiu os parâmetros das obras dedicadas ao Direito da Integração.

b. Pesquisa bibliográfica realizada em livros, capítulos e artigos impressos e *on line* publicados na Argentina, no Brasil e no Uruguai, para, a partir da análise de conteúdo, compreender o MERCOSUL, bem como as relações entre o Brasil, a Argentina e a China, sob o enfoque das ciências sociais em geral e das relações internacionais e da economia política internacional em específico.

c. Levantamento de dados estatísticos junto às entidades governamentais responsáveis pelo comércio exterior visando verificar, em números, aspectos relevantes das transações realizadas entre os principais sócios do MERCOSUL, Brasil e Argentina, bem como a relação de ambos com a China.

O viés de análise dos dados e a opção teórica fundamenta-se em autores como Orcalli e Toschi (2010), que analisam os processos de integração a partir de uma perspectiva de liberalização controlada e fortalecimento dos países a partir da articulação dos setores produtivos localizados regionalmente. Nesse sentido, o estudo da formação e das características das cadeias globais de valor também foi de extrema importância (PROCHNIK, 2010).

Em termos de teorias as relações internacionais, refutou-se a teoria realista que vê o cenário externo como um jogo de soma zero, em prol de teorias que permitem compreender a cooperação entre os países e o surgimento dos processos de integração, dentre elas o neofuncionalismo (OLIVEIRA, 2001) e o intergovernamentalismo liberal (MARIANO, 2015).

O processamento dos dados e informações levou à estruturação da tese em duas partes, a primeira dedicada aos aspectos teóricos e a segunda focando o Mercosul durante os governos Lula e Kirchner. Além de duas partes, a tese possui cinco capítulos.

No primeiro capítulo serão abordados os debates teóricos envolvendo a integração regional e os principais aspectos de cenário internacional atual a partir de um quadro marcado pela globalização e seus reflexos.

No segundo capítulo se busca traçar uma perspectiva histórica elementar de alguns arranjos de integração regional, especificamente a União Europeia, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e Aliança do Pacífico, como manifestações concretas do regionalismo.

Durante o capítulo terceiro, o objetivo estará em estudar o MERCOSUL, buscando captar suas motivações iniciais, os objetivos traçados, sua estrutura, principais regras e dilemas enfrentados, tendo em vista “considerar o passado, para avaliar o presente e pensar o futuro” (CAMPBELL, 2000, p. 12).

Considerando a abordagem traçada no terceiro capítulo, o quarto irá centrar esforços na compreensão das relações do MERCOSUL durante os governos de Lula no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina, políticos que ascenderam ao poder em uma onda de mudanças políticas na região que questionava a “normalidade” econômica pregada na década de 1990 e propunha, além do foco social em âmbito interno, maior integração no campo externo.

Finalmente, no capítulo quinto, o foco ainda se mantém nos governos Lula e Néstor Kirchner, mas acrescenta à cena um ator, a China, que cada vez ganha mais espaço na economia mundial e na dos principais sócios do MERCOSUL, impactando no processo de regionalização.

A pesquisa se encerra com um balanço do trabalho, seguida das respectivas referências bibliográficas consultadas, esperando, assim, que a presente obra seja, em feliz expressão da

professora Odete Maria de Oliveira (2003, p. 19), uma “contribuição ao acervo do saber crítico-reflexivo” nacional a respeito de um tema que demanda atenção em razão de sua importância política, estratégica e econômica para os países da região.

PARTE 1 – GLOBALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL

Para entender o MERCOSUL é necessário captar as principais características que têm marcado o sistema internacional nas últimas décadas. Trata-se, portanto, de lidar com os fenômenos da globalização e da integração regional que se inserem nos marcos atuais do capitalismo. Nesse sentido, a primeira parte da obra é dividida em três capítulos.

O primeiro deles busca realizar uma explanação geral sobre a globalização, focando em seu surgimento, características e impactos. Além disso, realizará uma análise sobre os processos de integração, buscando compreender como surgem, suas principais motivações e justificativas, além dos níveis que os diversos processos de integração podem ter.

Feitas essas explicações, o capítulo dois irá tratar de alguns processos de integração existentes. Seu objetivo é compreender, para além da teoria, como a regionalização se materializa, ganha vida e se desenvolve partir da vontade de seus membros e dos contextos históricos que marcam sua evolução.

Por fim, o terceiro capítulo irá focar o MERCOSUL, seu surgimento, objetivos e dilemas para tentar compreender as razões que emperram seu aprofundamento, sendo que a parte dois do trabalho será direcionada aos avanços e inconsistências do MERCOSUL durante os governos de Lula no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina, bem como um novo contexto externo e as dissonâncias internas do bloco abriram espaço para a China na região.

CAPÍTULO 1 – DEBATES TEÓRICOS SOBRE A INTEGRAÇÃO

1.1 Globalização: Cadeias Produtivas e a Nova Formatação da Economia Mundial

A globalização, com sua vastidão de conceitos, antípodas² e próceres, está ligada a um contexto histórico preciso. Milhares de páginas já foram escritas sobre a temática, mas se está longe de um ponto final nas discussões no meio acadêmico³ e nas diversas esferas que envolvem a vida em sociedade, como a mídia.

Utilizado para descrever um fenômeno que entrelaça as dimensões política, econômica e social⁴, tanto no plano nacional, quanto internacional, a palavra globalização⁵ difundiu-se a partir do final do século XX, com o objetivo de tentar compreender a nova ordem mundial que surgia após o fim da Guerra Fria e o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Desde o pós-Segunda Guerra Mundial, em 1945, dois modelos políticos e econômicos disputavam a hegemonia mundial: o capitalismo e o socialismo. As relações internacionais das duas principais potências neste período, EUA e URSS, foram erigidas tendo como norte a existência de um inimigo e a necessidade de seu combate por meio de estratégias políticas, militares, econômicas e ideológicas (ARBATOV, 1999, p. 80).

Encerrada a disputa Leste-Oeste, favoravelmente ao bloco liderado pelos Estados Unidos, o regime capitalista-liberal, com suas implicações, dilemas e limitações, consagrou-se vitorioso, talvez não tanto por suas qualidades, mas por sua resistência. A estrutura de poder vigente no mundo estava em alteração e as alianças até então existentes em processo de contínua reconfiguração. Uma forma de organizar as relações entre os países que parecia estável e sólida, desmanchou-se no ar. Aquilo que até então era tido como certo se esvai. Era a realidade, mais

² Chesnais é um dos autores que irá discutir a ausência de neutralidade no termo “globalização”. Segundo ele: “No enfoque das *‘business schools’*, o termo ‘global’ se refere à capacidade da grande empresa de elaborar, para ela mesma, uma estratégia seletiva em nível mundial, a partir de seus próprios interesses. Esta estratégia é global para ela, mas é integradora ou excludente para os demais atores, quer sejam países, outras empresas ou trabalhadores” (1996, p. 37, grifo do autor).

³ Uma análise interessante é feita por Teixeira (2002, p. 69). Ele identifica princípios que hoje caracterizam a globalização nos autores da Economia Política Clássica, como Adam Smith e David Ricardo, por ele denominados de “teóricos da universalidade”. Contudo, diferentemente desses autores cujas obras teriam por objetivo não só compreender sua época, mas transformá-la, “para os teóricos da globalização, o que está em jogo não é mais a construção de um mundo novo, mas, sim, a aceitação do presente. Não há mais o que construir; mas, sim, operacionalizar, organizar, administrar”. “Trata-se, portanto, de um pensamento pragmático, que se agarra à facticidade do mundo existe, para elevá-la à condição única de toda e qualquer práxis humana”.

⁴ Para uma análise profunda dos impactos sociais e culturais da globalização, ver Ortiz (2006).

⁵ François Chesnais (1996, p. 23-24), ao invés de “globalização”, que teria começado a ser empregada inicialmente pelas escolas americanas de administração de empresas, prefere a expressão “mundialização do capital”, por considerar que ela traduz melhor o fenômeno.

uma vez, derrubando “com facilidade suposições compartilhadas por muitos” (TAKAHASHI, 1999, p. 176).

Este momento de transformação histórica ensejou um amplo debate sobre o desenho da ordem mundial que surgiria, como isso se daria e os reflexos de tal alteração nos âmbitos nacionais e internacional (GILPIN, 1999, p. 144). O que havia de consenso era que estava em substituição a ordem internacional que predominara durante a Guerra Fria, porém grandes dúvidas envolviam o desencadear dos eventos, como, por exemplo, a inserção externa dos países anteriormente membros do bloco soviético.

Nesse bojo, questões de outro viés começam a merecer a atenção dos agentes sociais e a demandar maior esforço reflexivo tanto para permitir a sua compreensão, quanto para embasar ações de ordem prática.

Para os que mais fortemente se engajavam na disputa que marcou a Guerra Fria, já não havia mais a preocupação em “cooptar” aliados para cada um dos lados, mas sim como administrar as soberanias nacionais que se apresentavam (e se apresentam) com uma miríade de características próprias em um cenário não mais pautado pela adesão prévia a uma das direções. Se antes se falava em bloco soviético, visto como uma unidade, em que pese as disputas internas, agora havia uma fragmentação de territórios soberanos, muitos deles com problemas étnicos e religiosos viscerais para administrar (TAKAHASHI, 1999, p. 179). O pluralismo cultural fica mais clarividente, sendo mote para muitos movimentos separatistas.

A previsibilidade de um mundo bipolar é quebrada. Ampliando-se os interesses, expandem-se as oportunidades de conflitos. Há um fortalecimento dos discursos nacionalistas. A ameaça de uma guerra mundial nuclear é substituída pelos conflitos localizados, que começam a receber maior atenção (MARTIN, 1999, p. 164) e que, hoje, podem ser relacionados com os ataques terroristas em diversas partes do mundo.

Nesse turbilhão de alterações, torna-se mais evidente a multiplicidade de atores que permeiam as relações internacionais. O protagonismo estatal, pedra angular das teorias realistas de relações internacionais, passou a ser questionado pela própria realidade e seus desdobramentos, havendo a necessidade de releitura de alguns de seus preceitos. São Estados, empresas, organismos internacionais e entidades paraestatais, com seus respectivos recursos de poder, atuando nas arenas bilaterais, multilaterais e transnacionais, cada um, a seu modo, buscando defender seus interesses. Com esses atores e estrutura é que se molda e configura o ambiente internacional globalizado.

Questões domésticas, sobretudo as econômicas, passam a dominar o rol de prioridades dos países, colocando-se como objetivo para a política exterior das nações “criar condições

externas mais favoráveis para cuidar dos seus próprios problemas em casa, para a solução dos problemas que se tem aqui, para o progresso econômico, social e cultural do seu próprio país” (ARBATOV, 1999, p. 93). Aspectos envolvendo os fluxos de capital investidor⁶, tecnologia produtiva e acesso aos mercados passam a ter maior destaque nas políticas econômicas, sendo vislumbrados como fontes de poder pelos Estados (GILPIN, 1999, p. 159).

Sendo a questão político-militar concentrada nas duas grandes potências durante a Guerra Fria, o espaço econômico era o que permitia maiores manobras, ainda que nos marcos da bipolaridade, sendo a reconstrução econômica europeia e japonesa expressão do aproveitamento dessas oportunidades. O conflito ideológico, dessa forma, não foi capaz de elipsar um crescente incremento internacional nos investimentos, nos fluxos financeiros e no comércio entre diversos países (MARTINS, 1999, p. 128 e 135).

A difusão do capital em nível internacional, que era parte das estratégias para enfrentar o modelo soviético⁷, passa a ocorrer sem as peias político-ideológicas, ganhando impulso, resultando no fenômeno da globalização, que, por si só, insinua um certo grau de unicidade. Falar-se em economia global ou globalização traz consigo, portanto, a ideia de “uma estrutura única, subjacente a toda e qualquer economia” (ORTIZ, 2006, p. 26). Os aspectos econômicos, sejam cooperativos ou conflitivos, passam a se projetar mais quando se compara com a ênfase até então dada às questões militares⁸ e que ensejavam as chamadas corridas armamentistas preventivas, visando permitir uma pronta reposta caso algum conflito bélico viesse a se romper.

Um grande número de países passa a adotar o sistema de mercado como maneira de organizar suas economias, tornando cada vez mais incompatíveis políticas e posturas contrárias a “um sistema comercial internacional de mercado livre” (BRADFORD JR, 1999, p. 411). Nesse ambiente globalizado, o aspecto financeiro⁹ é o que mais se destaca. Milhares de ativos

⁶ Esse fluxo de capital investidor também é chamado de Investimento Externo Direto (IED).

⁷ A esse respeito, afirma Praxedes e Piletti (1997, p. 18 e 19): “Nos primeiros anos do pós-guerra, os Estados Unidos enviaram à Europa Ocidental uma grande quantidade de capitais, através do Plano Marshall. A ideia dos governantes norte-americanos era estimular a reconstrução dos países destruídos pela guerra e, ao mesmo tempo, incentivar a integração entre as empresas e os países europeus. Dessa forma, passaria a existir uma economia internacional mais aberta, o que facilitaria a atuação das empresas multinacionais e geraria estabilidade e crescimento econômico no Ocidente. Tudo isso serviria para enfrentar o bloco socialista, comandado pela União Soviética”.

⁸ Para uma perspectiva sobre os debates de como a proeminência do campo econômico frente ao militar afetaria a ordem internacional no momento pós-Guerra Fria, ver Gilpin (1999, p. 144-160).

⁹ Relativamente aos aspectos financeiros, são importantes as ponderações críticas de Chesnais (1996, p. 241) de que: “A autonomia do setor financeiro nunca pode ser senão uma autonomia *relativa*. Os capitais que se valorizam na esfera financeira nasceram – e continuam nascendo – no setor produtivo. Eles começam por tomar a forma, seja de lucros (lucros não reinvestidos na produção e não consumidos, parcela dos lucros cedida ao capital de empréstimo, sob a forma de juros); salários ou rendimentos de camponeses ou artesãos, os quais depois foram objeto de retenções por via fiscal, ou sofreram a forma de agiotagem moderna dos ‘créditos ao consumidor’; por fim, depois de quarenta anos, salários diferidos guardados nos fundos privados de aposentadoria, mas cuja natureza se modifica ao entrarem na esfera financeira, tornando-se massas em busca de rentabilidade máxima. A esfera

circulam pelo globo em busca de rentabilidade, liquidez e baixa inflação. Os avanços tecnológicos mataram os operadores de bolsa, que hoje fazem suas operações *on line*. O próprio acesso ao mercado de ações se tornou mais fácil, contudo, o cenário ainda é dominado pelos grandes *players* do setor. Concentrado em alguns fundos de investimento bilionários, os fluxos de capital financeiro exercem papel importante na orientação de investimentos produtivos nos mais diversos setores internos dos países¹⁰.

Se a internacionalização¹¹ significa a realização de atividades econômicas entre as fronteiras dos países, o que já tem longa data, como os processos de importação e exportação, a globalização é mais complexa. Ela está ligada a organização da produção¹², distribuição e consumo de bens e serviços tendo em vista uma estratégia e um mercado mundial (ORTIZ, 2006, p. 16). A divisão do trabalho, que tem início na Revolução Industrial dentro das fábricas, é exponencializada.

A globalização, portanto, juntamente com a regionalização¹³ e a transnacionalização do capital¹⁴, surge, como um processo complexo dentro da estrutura do sistema econômico

financeira alimenta-se da riqueza criada pelo investimento e pela mobilização de uma força de trabalho de múltiplos níveis de qualificação. Ela mesma não cria nada. Representa a arena onde se joga um jogo de soma zero: o que alguém ganha dentro do circuito fechado do sistema financeiro, outro perde” (grifo do autor).

¹⁰ Chesnais (1996, p. 15), descreve esse aspecto da globalização nos seguintes termos: “É na produção que se cria riqueza, a partir da combinação social de formas de trabalho humano, de diferentes qualificações. Mas é a esfera financeira que comanda, cada vez mais, a repartição e a destinação social dessa riqueza. Um dos fenômenos mais marcantes dos últimos 15 anos tem sido a dinâmica específica da esfera financeira e seu crescimento, em ritmos qualitativamente superiores aos dos índices de crescimento do investimento, ou do PIB (inclusive nos países da OCDE), ou do comércio exterior. Essa ‘dinâmica’ específica das finanças alimenta-se de dois tipos diferentes de mecanismos. Os primeiros referem-se à ‘inflação do valor dos ativos’, ou seja, à formação de ‘capital fictício’. Os outros baseiam-se em transferências efetivas de riqueza para a esfera financeira, sendo o mecanismo mais importante o serviço da dívida pública e as políticas monetárias associadas a este. Trata-se de 20% do orçamento dos principais países e de vários pontos de seus PIBs, que são transferidos anualmente para a esfera financeira. Parte disso assume então a forma de rendimentos financeiros, dos quais vivem camadas sociais rentistas”.

¹¹ Conforme Chesnais (1996, p. 43): “A noção de internacionalização tem caráter genérico. Inclui o comércio exterior, o investimento externo direto e os fluxos internacionais do capital que mantém a forma monetária. Hoje pode até ser ampliada, passando a incluir ‘as entradas e saídas de tecnologias’ [...]”.

¹² Sobre esse aspecto afirma Naisbitt (2011, p. 194): “O que temos assistido é uma globalização não de países e sim de atividades econômicas. Como resultado, a economia do futuro será construída com um novo formato”.

¹³ Como aponta Monteiro (2001, p. 67): “entende-se por *regionalização* ou *integração econômica regional* a criação de um espaço econômico comum a dois ou mais países, motivada e conduzida politicamente e fundada em documentos jurídicos consensuais. Assim, esse processo deve ser visto como fruto de decisões políticas de dois ou mais países que resolvem integrar suas economias e o fazem mediante tratados específicos. Enquanto os processos de globalização são motivados por considerações estritamente econômicas e conduzidos de maneira não planejada pelos agentes econômicos (empresas transnacionais, principalmente) os processos de regionalização têm em comum a visão estratégica por parte das elites políticas dos países envolvidos [...]”.

¹⁴ Como pondera Martins (1999, p. 118) o que se chama de transnacional é um processo que “[...] não resulta ou depende do consenso ou da correlação de forças entre Estados soberanos, pois os atores ou circunstâncias que lhe dão existência podem escapar à jurisdição (ou seja, à imposição de vontade) desses Estados”. A transnacionalização do capital é, portanto, é diferente das “[...] instituições internacionais, cuja existência decorre de acordos multilaterais e cuja autonomia de ação pode ser condicionada à correlação de forças entre as partes envolvidas”. Ela também é diferente da difusão do capitalismo, como ocorreu nos antigos países pertencentes ao bloco da antiga URSS, pois este se relaciona à maneira pela qual a economia dos países é organizada.

mundial¹⁵, gerando impactos e mudanças na forma de como o modo de produção capitalista¹⁶ estava organizado¹⁷ (MARTINS, 1999, p. 5).

Essa maneira de estruturar o processo produtivo de maneira global irá impactar sobre os Estados. Não mais existindo a linha imaginária Leste-Oeste outrora utilizada para separar o mundo, o meio internacional passou a ser povoado por países em diferentes velocidades de desenvolvimento, com alguns colhendo mais do que outros os benefícios da globalização (EMMERIJ, 1999, p. 66).

Passam a fazer parte da ordem do dia políticas governamentais visando a liberalização, privatização e desregulamentação das economias nacionais que eram medidas adotadas e defendidas fortemente pelos EUA e Grã-Bretanha, nos governos de Ronald Reagan (1981-1989) e Margaret Thatcher (1979-1990), além de defendidas por organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), vinculando a concessão de recursos à adoção de medidas que contemplassem, em alguma medida, esses elementos que acabaram por receber a designação de “Consenso de Washington”¹⁸. A palavra de ordem passa a ser “adaptar-se” de maneira a permitir que as “empresas tenham absoluta liberdade de movimentos” (CHESNAIS, 1996, p. 25).

A tecnologia¹⁹ e a difusão da internet também têm seu papel no processo de difusão da globalização. A aceleração tecnológica se relaciona, por um lado, com a contínua queda no

¹⁵ Afirma Chesnais (1996, p. 34): “A mundialização é o resultado de *dois* movimentos conjuntos, estreitamente interligados, mas *distintos*. O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan” (grifo do autor).

¹⁶ De acordo com Praxedes e Piletti (1997, p. 9), a globalização corresponde a terceira fase do capitalismo, que tem início a partir dos anos 50 com o surgimento das primeiras multinacionais que irão investir na reconstrução da Europa. Antes disso, o capitalismo teria uma primeira fase que “começa com as grandes navegações, que levaram à descoberta de regiões do planeta ainda não conhecidas pelos europeus, nos séculos XV e XVI. O capitalismo expandiu-se geograficamente por todo o mundo, integrando-o num sistema único de produção e consumo de mercadorias. Na *segunda* fase, que começou com a Revolução Industrial do século XVIII, o capitalismo europeu já contava com mercados consumidores em todo o mundo. Passou então a desenvolver tecnologias que permitiram aumentar a produtividade do trabalho humano e, conseqüentemente, alcançar maior produção de mercadorias, com um número menor de trabalhadores, preços mais baixos e lucros maiores” (grifo do autor).

¹⁷ Além dos impactos na forma como a produção estava organizada, Praxedes e Piletti (1997, p. 16), recordam que: “Da mesma forma que a economia mundial cresce interligando-se, também os problemas humanos se globalizam. É o caso das catástrofes do meio ambiente, do tráfico internacional de drogas, das grandes migrações dos países pobres para os ricos. Todos esses fenômenos geram graves problemas que não podem mais ser resolvidos dentro das fronteiras dos Estados nacionais”.

¹⁸ De acordo com Sagasti e Arévolo (1999, p. 235), essa expressão foi cunhada por John Williamson em trabalhos publicados no início da década de 1990.

¹⁹ A esse respeito, afirma Ortiz (2006, p. 63): “Filmes, programas de televisão, música, conversas telefônicas não se misturavam. Com o advento da telemática, os meios de comunicação se articulam em um único fluxo. [...] Som, imagem e texto são convertidos em *bits* e reconvertidos em seus respectivos conteúdos quando chegam a seus destinos”.

custo para se estocar, processar e transmitir informações. Além disso, em um ambiente de multipolarização econômica e concorrência mundial, existe um estímulo à rivalidade tecnológica entre empresas e países, demandando investimentos em pesquisa, desenvolvimento e automação, bem como em formação de mão de obra qualificada²⁰. Isso irá se refletir em uma maior ênfase na proteção da propriedade intelectual, como os direitos envolvendo patentes de invenção (DAHLMAN, 1999, p. 261).

Todas essas conversões contribuem para encurtar o espaço-tempo. Há uma redução nos custos de transporte e na maneira de produzir²¹. Os meios de comunicação se tornam mais eficientes, dando impulso à crescente rapidez das informações, ampliando os impactos que eventos ao redor do mundo podem causar. Não se deve desconsiderar, contudo, que o domínio da tecnologia também é um recurso de poder, tanto que diversos avanços, como a internet, surgiram dentro da estrutura estatal, sendo, igualmente, um dos focos das empresas para se manterem competitivas (PRAXEDES e PILETTE, 1997, p. 12). A tecnologia, o digital e o *on line* se difundem, influenciando hábitos, gerando novos produtos e serviços, refletindo no mundo dos negócios e na maneira de fazê-los²².

De mercados nacionais relativamente fechados e isolados, passa-se a um mercado global de bens e serviços, existindo uma constante interlocução entre as economias nacionais e a economia global (GILPIN, 1999, p. 148). A exposição às forças externas se torna um item perene do processo.

O poder dos entes reguladores internos e empresas públicas que atuavam em diversos setores econômicos dentro dos países é reduzido (STANLEY, 2010, p. 111). Há uma perda na capacidade de intervenção por parte dos Estados em razão, dentre outros, da mobilidade do capital (CHESNAIS, 1996, p. 306). A liberalização leva os agentes econômicos a ficarem em “estado de alerta” (BRADFORD JR., 1999, p. 407), uma vez que o ponto de referência, inclusive quanto aos preços dos produtos e serviços, passa a ser internacional. Aquilo que se

²⁰ Como expõe Dahlman (1999, p. 277): “A fim de utilizar com êxito a tecnologia, um país precisa de capacitação tecnológica. *Capacitação tecnológica* é a capacidade de buscar, avaliar, selecionar, usar, assimilar, adaptar, aperfeiçoar e desenvolver uma tecnologia que seja apropriada a circunstâncias mutáveis. A capacitação tecnológica encarna-se em pessoas e instituições e exige redes e interações entre muitos tipos de informações e agentes – públicos/privados” (grifo do autor).

²¹ Dahlman (1999, p. 266), cita os japoneses como pioneiros em adotar um novo paradigma organizacional da produção a partir dos conceitos de *just-in-time* (estoque no tempo certo) e *total quality control* (controle de qualidade total para evitar defeitos).

²² Praxedes e Pilette (1997, p. 15), contudo, apontam que um dos efeitos do avanço da tecnologia é o desemprego estrutural, pois “não decorre de uma crise econômica passageira, mas de uma característica própria do sistema capitalista. As empresas buscam novas e mais avançadas tecnologias e procuram aplicá-las à produção, com a finalidade de poupar mão de obra, alcançar maior produtividade e aumentar a qualidade, para assim vencer a concorrência”.

prática internacionalmente se torna, dessa forma, a medida de comparação com o que ocorre internamente.

Tal se repete, igualmente, no âmbito financeiro. O capital se movimenta rápido, os instrumentos financeiros se multiplicaram, as transações monetárias “adquiriram vida própria e se desvincularam da produção e da distribuição de bens e serviços” (SAGASTI e ARÉVALO, 1999, p. 229). A própria existência de um sistema financeiro internacional é uma das variáveis que possibilita a realização de investimentos e transações pelas empresas multinacionais, viabilizando o deslocamento e o envio de recursos entre as diversas unidades, bem como a distribuição de lucros aos seus acionistas. Essa característica, juntamente com atuação de organismos financeiros internacionais, como o FMI, que defendem posturas pró-mercado e condutas “normais” por parte dos países de modo a proteger e atrair investimentos, corrobora para facilitar a atuação dessas empresas (PRAXEDES e PILETTI, 1997, p. 9)

Contudo, assim como ocorre dentro dos países onde uma gama da população não consegue se inserir na esfera das atividades produtivas, há, igualmente, países e regiões que ficam marginalizadas no processo de “mundialização do capital” (CHESNAIS, 1996, p. 18). Sob esse aspecto, ganham maior proeminência alguns atores internacionais, como as empresas com atuação transnacional, cujo poderio econômico e potenciais impactos onde exercem suas atividades, leva a uma interlocução direta entre firmas e Estados. Não há mais um crivo ideológico que questione, em primeiro lugar, em qual dos lados está o país sede das empresas, como ocorria durante a Guerra Fria (MARTINS, 1999, p. 11).

Assim como ocorreu no âmbito financeiro, os grupos industriais multinacionalizados tiveram suas operações facilitadas pela liberalização do comércio exterior, ampliando imensamente a “[...] capacidade intrínseca do capital produtivo de se comprometer e descomprometer, de investir e desinvestir; numa palavra, sua propensão à mobilidade” (CHESNAIS, 1996, p. 28). Isso amplia, exponencialmente, o nível de competição entre as empresas. Para lidar com esse aspecto, as firmas investem na rápida colocação de novos produtos no mercado. A atuação internacional dessas empresas, compondo considerável montante de investimento direto externo nos países, corresponde tanto a uma reorganização da produção em âmbito global, quanto à tentativa de driblar as restrições impostas pelos países às importações, barreiras estas que têm como objetivo equilibrar as respectivas balanças comerciais.

A globalização, assim, facilitou imensamente a maneira como ocorre a distribuição das atividades econômicas em um nível global, havendo autores como Acs e Audretsch (1999, p. 332) que afirmam que as “empresas privadas estão tomando a iniciativa de criar blocos de

comércio de fatores (*factor trading blocs*) de atividade regional multiestado”, impactando diretamente sobre o crescimento econômico onde atuam ou deixam de atuar. As empresas passam a estruturar seus negócios em rede, reorganizando as relações da empresa com outras sociedades empresariais e mesmo intra-firma, envolvendo diversas unidades de uma mesma corporação em diversos países.

O fenômeno da globalização, juntamente com a redução dos custos dos transportes e o aumento da velocidade nos deslocamentos, ampliou o desenvolvimento de “cadeias globais de valor”²³, que surgem como estratégia para resolver problemas de acumulação de capital que existiam nos países centrais, sendo estas sistemas coordenados por empresas líderes, geralmente sediadas em países desenvolvidos, organizadas internacionalmente com o objetivo de distribuir produtos, tarefas e processos em diferentes países para otimizar a produção, a inovação e o marketing a partir das diferenças de custos existentes nos diversos locais (PROCHNIK, 2010, p. 12-14).

As firmas participantes da cadeia organizam sua produção por meio de relações “privilegiadas” de compra e venda organizadas por uma firma líder, que retém para si aspectos chave, repassando os demais para firmas em outros locais e países. Essa forma de organização começou a ser intensificada a partir dos anos 80, com a adoção do processo de *outsource offshoring*, que se dá “[...] quando a terceirização é simultaneamente para outro país e outra empresa” (PROCHNIK, 2010, p. 18), sendo um passo além do modelo fordista de integração vertical, onde todo o processo industrial é organizado no interior da firma, cedendo lugar a um regime de contratos entre empresas: uma contratará outra para executar uma tarefa específica dentro da cadeia (STANLEY, 2010, p. 110).

Entre os fatores levados em consideração pelas empresas líderes para o estabelecimento de cadeias globais de valor está a proximidade com mercado consumidor final em razão dos menores custos com transporte, como no caso das *maquiladoras* do México²⁴, facilidade de acesso à tecnologia estrangeira, legislação protetiva aos investimentos, infraestrutura, como zonas de processamento de exportações e, principalmente, custo salarial baixo fruto de uma mão de obra local abundante. Assim, a cadeia produtiva é desmembrada em várias etapas, havendo sua realização por subsidiárias da empresa líder ou por firmas locais

²³ De acordo com Prochnik (2010, p. 16), as cadeias globais de valor são diferentes dos complexos industriais. As cadeias globais de valor envolvem diferentes empresas em mais de um país, já os complexos têm por característica a atuação em diferentes setores dentro de um mesmo país. Por sua vez, Chesnais (1996, p. 33), usa a expressão “empresas-rede” para descrever o fenômeno.

²⁴ Ver Garrido (2010, p. 25-66).

estabelecidas em outros países, sendo a coordenação permitida pelos novos sistemas de informação e comunicação, principalmente, pela utilização da internet e diversos aplicativos.

As empresas investem na padronização de peças e partes para tornar mais fácil e rápido o processo final de montagem²⁵, ou seja, buscam ampliar a modularidade dos produtos, facilitando sua montagem e encaixe (PROCHNIK, 2010, p. 243). Nesse processo, são integrados fornecedores, clientes e fontes de conhecimento dispersos (GARRIDO, 2010, p. 55). Contudo, apesar dessa divisão, a coordenação da cadeia permanece nas mãos da empresa líder, por meio do controle de atividades estratégicas, como pesquisa e desenvolvimento, e amplo poder de compra, o que lhe permite pressionar os fornecedores em busca de menores preços (PROCHNIK, 2010, p. 20). A formação da cadeia, assim, passa por um processo de racionalização produtiva, havendo uma programação conjunta de produção e sua realocação espacial no território internacional (DE NEGRI, 2010, p. 202). Contudo, existem também outras maneiras de se exercer esse controle, por meio da padronização dos produtos e a obediência a um nível de qualidade estabelecido pela empresa líder, dois dos pilares que são essenciais para viabilizar essa maneira de organizar a atividade produtiva.

Proliferam, assim, esquemas de certificação, normas e auditorias de processos e produtos realizadas pela própria empresa líder ou por meio de empresas certificadoras, permitindo estabelecer condições homogêneas para fornecedores em diversos locais do país e do mundo. Fazer parte de uma cadeia global de valor, portanto, muitas vezes, significa obedecer aos padrões da *International Standard Organization* (normas ISO), além de regramentos existentes nos países de origem das empresas e internas da própria firma líder, como regras trabalhistas internas, o que pode significar o estabelecimento de barreiras não tarifárias em razão dos custos, muitas vezes elevados, que devem ser dispendidos para se adaptar a elas.

Um reflexo dessa situação é a convergência tecnológica das firmas integrantes da cadeia de valor, por meio da qual existe a “[...] difusão interindustrial de um padrão tecnológico superior, em termos de vantagens competitivas, em relação aos precedentes” que “[...] tanto coloca obstáculos, pois exige que as empresas se atualizem tecnicamente, como abre oportunidades, ao permitir a busca de sinergias capazes de criar vantagens competitivas” (PROCHNIK, 2010, p. 242). Do lado do consumidor, a existência de certificação informa sobre as qualidades apresentadas pelos produtos e serviços, de maneira a ganhar sua confiança e fidelização (STANLEY, 2010, p. 86 e 87).

Para a firma integrante da cadeia global, existem vantagens e desvantagens concretas.

²⁵ Os brinquedos de montar da marca *Lego* são um paralelo interessante para compreender esse aspecto do processo produtivo.

As desvantagens existentes estão ligadas à dependência da firma principal, fazendo com que a firma integrante seja obrigada a navegar de acordo com os humores daquela. Outro fator é o risco de rompimento do relacionamento contratual e comercial estabelecido entre as partes, seja porque a estratégia da firma líder se alterou, seja pela entrada de um fornecedor com melhores condições, seja pela transferência das atividades realizadas em um local para outro onde há menores custos ou foram identificadas maiores vantagens.

Sob a perspectiva das vantagens, a firma local tem assegurada certa economia de escala e tem reduzidos seus custos de transação inerentes à sua atividade caso tivesse que competir por uma fatia do mercado consumidor (CHESNAIS, 1996, p. 106). No caso dos Estados, em que pese a maior ou menor rapidez²⁶ com que a empresa líder pode alterar sua cadeia de valor em busca de menores custos, na medida em que há um incremento da liberalização comercial pelas políticas adotadas pelos países e a implementação, por grandes empresas, de estratégias que envolvem a desintegração da produção, fazer parte das cadeias globais de valor passou a ser considerado como importante para crescimento econômico dos países e das regiões.

Para os países que têm firmas integrantes de uma cadeia global de valor, além de benefícios diretos, como arrecadação, impacto positivo na balança comercial e geração de empregos e renda, tem-se outros relacionados com o desenvolvimento da indústria local, como aprimoramento de processos por meio de máquinas e sistemas produtivos mais eficientes, ampliação da qualificação profissional e a diversificação da produção, derivadas, muitas vezes, da necessidade estabelecida pela empresa líder, ocasionando acúmulo de conhecimento e recursos (DE NEGRI, 2010, p. 212). Além disso, quando a constituição da cadeia é feita através da aquisição, fusão ou criação de uma subsidiária local da própria empresa líder em outro país²⁷, existe um movimento de capital para viabilizar o empreendimento, integrando o chamado Investimento Externo Direto (IED) dos países ou Investimento Direto no País (IDP), com impactos em suas reservas externas.

²⁶ Sobre esse ponto, afirma Prochnik (2010, p. 19): “É difícil estimar o grau de mobilidade das CGVS [Cadeias Globais de Valor], isto é, a rapidez com que as empresas líderes trocam de firmas fornecedoras. Por outro lado, as empresas líderes estão sempre interessadas em baixar seus custos e podem buscar a substituição dos fornecedores por outros de custo mais baixo, que frequentemente estão localizados em outras regiões ou outros países [...] Por outro lado, há vários fatores que contribuem para a continuidade dos fornecedores de um região no atendimento a uma CGV [Cadeia Global de Valor], entre os quais os principais parecem ser fatores de aglomeração como: economias de escala, cumulatividade dos investimentos e atividades produtivas, criação de externalidades e o desenvolvimento da CGV na direção de produtos e processos mais aprimorados. Muitas vezes, o tipo de produto fabricado e o processo de produção utilizado co-evoluem com a eficiência da região, incluindo a capacidade da mão de obra. A intervenção do governo, criando bens públicos pode ser útil para a retenção e aprimoramento dos fornecedores locais”.

²⁷ A atuação de grandes empresas dentro de outros países tem longa história, caracterizando as chamadas empresas multinacionais (CHESNAIS, 1996, p. 73).

Segundo Prochnik (2010, p. 22), o crescimento mais acelerado de diversos países asiáticos está atrelado à integração econômica por eles obtida com os países desenvolvidos em razão do desenvolvimento das cadeias globais de valor²⁸, atraídas pela mão de obra qualificada e abundante, além dos baixos custos e menores direitos trabalhistas. Contudo, a existência de cadeias globais de valor também traz consigo questionamentos. Um deles é o de que, como existe a mobilidade, sempre se há a possibilidade de se perder o investimento para outra região com menores custos de produção. O estabelecimento dessas cadeias também faz com que o processo produtivo esteja disperso em vários países, gerando uma complementaridade entre os diversos setores produtivos (RATTNER, 2002, p. 12). Todavia, para que isso ocorra, um dos pressupostos é que haja a abertura das economias, que pode acarretar uma excessiva especialização (nova divisão internacional do trabalho), reeditando as vantagens comparativas ricardianas e, conseqüentemente, dependência, que tende a se ampliar em uma situação em que o comércio ocorra entre “parceiros desiguais” (RATTNER, 2002, p. 16).

Além desses aspectos, alguns países também ficam de fora das cadeias produtivas globais, seja pela pequena dimensão territorial, seja em razão da baixa qualificação de sua mão de obra ou nível de desenvolvimento insuficiente para oferecer uma infraestrutura mínima, o que aumentaria os custos do investimento e, conseqüentemente, dos produtos e serviços por ela produzidos. Uma das saídas encontradas por alguns desses países é o outro fenômeno característico das relações internacionais atuais: o estabelecimento de processos regionais de integração, de maneira a ampliar o potencial mercado consumidor, viabilizar escalas de produção, mostrar-se mais atraente ao capital externo e ao estabelecimento de parcerias para que suas empresas locais passem a integrar ou formar cadeias globais de valor. A integração econômica que envolve países, regiões e continentes, assim, mostra-se entrelaçada ao fenômeno da globalização, aos avanços tecnológicos e ao desenvolvimento de uma rede de comunicação instantânea abraçando o planeta inteiro (PRAXEDES e PILETTI, 1997, p. 6), o que será objeto do tópico seguinte.

²⁸ Essa visão também é partilhada por De Negri (2010, p. 212) para quem: “É relativamente grande o consenso entre economistas de que o crescimento econômico dos países está associado a forma como suas empresas se integram às cadeias de valor no mundo. A inovação tecnológica é responsável pelo dinamismo da cadeia de valor dentro de um setor produtivo”.

1.2 Integração Regional: Política, Economia e Relações Internacionais

O fim da contenda bipolar trouxe consigo o incremento das disputas comerciais. Cada fatia de comércio, de capital financeiro e de investimentos internacionais passou a ser cobiçada pelos países e agentes econômicos. Neste contexto de final da década de 80 e início da década de 90, em um ambiente onde mais países passaram a adotar a economia de mercado como modelo econômico, juntamente com políticas liberalizantes²⁹, tem-se ampliadas as disputas comerciais como um dos reflexos da globalização. Políticas governamentais, assim, foram implementadas para atrair investimentos em suas diversas modalidades. Uma dessas ações está ligada ao fenômeno do regionalismo ou integração regional, cujo passo inicial foi dado na antiga Europa Ocidental, resultando na atual União Europeia.

Quando se fala de regionalismo ou integração regional, está-se referindo ao desenvolvimento de acordos comerciais de cunho liberalizante estabelecidos entre dois ou mais países visando facilitar as transações entre seus membros. Isso significa que os processos de integração visam ampliar os fluxos de mercadorias, na lógica de “[...] vender para comprar e comprar para vender” (TEIXEIRA, 2002, p. 82). Em razão de uma abrangência mais limitada do que as grandes negociações que ocorrem em organizações internacionais como a OMC, alguns autores denominaram o fenômeno da regionalização como “arranjos minilaterais de comércio” (SILBER, 1994, p. 13). Nesse mesmo sentido Oliveira (2003, p. 14) quando afirma que, diferentemente do universalismo, o regionalismo “solidifica-se por meio de redes de interesses tanto estreitos, quanto localizados – regionais, sub-regionais, setoriais³⁰ – abarcando apenas partes ou regiões do mundo”.

Por essa característica de ampliar a liberação apenas para seus membros, os processos de integração regionais trazem consigo um viés discriminatório, ao mesmo tempo em que permitem caminhar em direção a um comércio mais livre. Contudo, o regionalismo não pode ser confundido com a integração internacional, como aponta Oliveira (2003, p. 15):

[...] a integração internacional é um processo comandado pelo mercado mundializado e pelos fenômenos da globalização e da transnacionalização, sem controle da instância estatal, enquanto que a integração regional encontra-se marcada pelo objetivo político comum de Estados, no sentido de criar e manter protegidos seus próprios mercados econômicos regionais.

²⁹ De acordo com Orcalli e Toschi (2010, p. 9), a defesa da liberalização também tem base multilateral no pós-Segunda Guerra Mundial a partir da adoção, no âmbito do GATT (Acordo Geral sobre as Tarifas e Comércio), atual OMC, da cláusula da nação mais favorecida, por meio da qual uma concessão oferecida a um país membro deverá ser ampliada para os demais membros do acordo.

³⁰ Como o acordo automotivo existente no MERCOSUL.

Fica claro, portanto, que o fenômeno do regionalismo pressupõe uma vontade estatal para sua constituição, diferentemente transnacionalização e da globalização onde o Estado é integrante e um dos atores importantes, contudo, não é capaz de comandar os processos.

Da mesma forma que o regionalismo não se confunde com integração internacional, os processos de integração não se opõem fortemente às negociações multilaterais, uma vez que reforçam uma tendência de abertura que se mantém possível mesmo quando as negociações multilaterais se mostrarem travadas, isso porque os acordos são mais fáceis de alcançar e o monitoramento das medidas implementadas se torna mais presente (ORCALLI e TOSCHI, 2010, p.12-13 e 22). Contudo, como potencialmente os acordos regionais também podem afetar o livre comércio de forma geral, seja porque suas negociações desviam o foco das rodadas multilaterais, seja porque podem gerar tensões comerciais entre os blocos e países, ou ainda por meio do aumento do protecionismo frente a terceiros países, é que existem alguns princípios a serem seguidos (ORCALLI e TOSCHI, 2010, p. 19-20).

Em termos de regras, desde o Acordo Geral de Tarifas e Comércio de 1947 (GATT, 1947), os países em âmbito multilateral estabeleceram diretrizes por meio das quais os processos de integração regional seriam considerados compatíveis com as suas normas. Tais disposições são encontradas, especificamente, no artigo XXIV³¹, que se mantém vigente até hoje, em que pese algumas alterações, sendo uma exceção à regra da nação mais favorecida.

31 Article XXIV - Territorial Application - Frontier Traffic - Customs Unions and Free-trade Areas. 1. The provisions of this Agreement shall apply to the metropolitan customs territories of the contracting parties and to any other customs territories in respect of which this Agreement has been accepted under Article XXVI or is being applied under Article XXXIII or pursuant to the Protocol of Provisional Application. Each such customs territory shall, exclusively for the purposes of the territorial application of this Agreement, be treated as though it were a contracting party; Provided that the provisions of this paragraph shall not be construed to create any rights or obligations as between two or more customs territories in respect of which this Agreement has been accepted under Article XXVI or is being applied under Article XXXIII or pursuant to the Protocol of Provisional Application by a single contracting party. 2. For the purposes of this Agreement a customs territory shall be understood to mean any territory with respect to which separate tariffs or other regulations of commerce are maintained for a substantial part of the trade of such territory with other territories. 3. The provisions of this Agreement shall not be construed to prevent: (a) Advantages accorded by any contracting party to adjacent countries in order to facilitate frontier traffic; (b) Advantages accorded to the trade with the Free Territory of Trieste by countries contiguous to that territory, provided that such advantages are not in conflict with the Treaties of Peace arising out of the Second World War. 4. The contracting parties recognize the desirability of increasing freedom of trade by the development, through voluntary agreements, of closer integration between the economies of the countries parties to such agreements. They also recognize that the purpose of a customs union or of a free-trade area should be to facilitate trade between the constituent territories and not to raise barriers to the trade of other contracting parties with such territories. 5. Accordingly, the provisions of this Agreement shall not prevent, as between the territories of contracting parties, the formation of a customs union or of a free-trade area or the adoption of an interim agreement necessary for the formation of a customs union or of a free-trade area; Provided that: (a) with respect to a customs union, or an interim agreement leading to a formation of a customs union, the duties and other regulations of commerce imposed at the institution of any such union or interim agreement in respect of trade with contracting parties not parties to such union or agreement shall not on the whole be higher or more restrictive than the general incidence of the duties and regulations of commerce applicable in the constituent territories prior to the formation of such union or the adoption of such interim agreement, as the case may be; (b) with respect to a free-trade area, or an interim agreement leading to the formation of a free-trade area, the duties and other

Esse artigo irá tratar, especificamente, das Uniões Aduaneiras e das Áreas de Livre-Comércio. Haverá uma união aduaneira quando dois ou mais territórios aduaneiros, sendo estes considerados locais em que se apliquem tarifas e outras regras distintas com relação a outros territórios, sejam substituídos por um único território aduaneiro de forma que dentro desse “novo” território os direitos de aduana e demais regulamentações sejam eliminados na parte essencial das trocas comerciais e que cada um dos membros aplique ao comércio com terceiros regras que sejam idênticas em sua substância.

regulations of commerce maintained in each of the constituent territories and applicable at the formation of such free-trade area or the adoption of such interim agreement to the trade of contracting parties not included in such area or not parties to such agreement shall not be higher or more restrictive than the corresponding duties and other regulations of commerce existing in the same constituent territories prior to the formation of the free-trade area, or interim agreement as the case may be; and (c) any interim agreement referred to in subparagraphs (a) and (b) shall include a plan and schedule for the formation of such a customs union or of such a free-trade area within a reasonable length of time. 6. If, in fulfilling the requirements of subparagraph 5 (a), a contracting party proposes to increase any rate of duty inconsistently with the provisions of Article II, the procedure set forth in Article XXVIII shall apply. In providing for compensatory adjustment, due account shall be taken of the compensation already afforded by the reduction brought about in the corresponding duty of the other constituents of the union. 7. (a) Any contracting party deciding to enter into a customs union or free-trade area, or an interim agreement leading to the formation of such a union or area, shall promptly notify the CONTRACTING PARTIES and shall make available to them such information regarding the proposed union or area as will enable them to make such reports and recommendations to contracting parties as they may deem appropriate. (b) If, after having studied the plan and schedule included in an interim agreement referred to in paragraph 5 in consultation with the parties to that agreement and taking due account of the information made available in accordance with the provisions of subparagraph (a), the CONTRACTING PARTIES find that such agreement is not likely to result in the formation of a customs union or of a free-trade area within the period contemplated by the parties to the agreement or that such period is not a reasonable one, the CONTRACTING PARTIES shall make recommendations to the parties to the agreement. The parties shall not maintain or put into force, as the case may be, such agreement if they are not prepared to modify it in accordance with these recommendations. (c) Any substantial change in the plan or schedule referred to in paragraph 5 (c) shall be communicated to the CONTRACTING PARTIES, which may request the contracting parties concerned to consult with them if the change seems likely to jeopardize or delay unduly the formation of the customs union or of the free-trade area. 8. For the purposes of this Agreement: (a) A customs union shall be understood to mean the substitution of a single customs territory for two or more customs territories, so that (i) duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated with respect to substantially all the trade between the constituent territories of the union or at least with respect to substantially all the trade in products originating in such territories, and, (ii) subject to the provisions of paragraph 9, substantially the same duties and other regulations of commerce are applied by each of the members of the union to the trade of territories not included in the union; (b) A free-trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories. 9. The preferences referred to in paragraph 2 of Article I shall not be affected by the formation of a customs union or of a free-trade area but may be eliminated or adjusted by means of negotiations with contracting parties affected* This procedure of negotiations with affected contracting parties shall, in particular, apply to the elimination of preferences required to conform with the provisions of paragraph 8 (a)(i) and paragraph 8 (b). 10. The CONTRACTING PARTIES may by a two-thirds majority approve proposals which do not fully comply with the requirements of paragraphs 5 to 9 inclusive, provided that such proposals lead to the formation of a customs union or a free-trade area in the sense of this Article. 11. Taking into account the exceptional circumstances arising out of the establishment of India and Pakistan as independent States and recognizing the fact that they have long constituted an economic unit, the contracting parties agree that the provisions of this Agreement shall not prevent the two countries from entering into special arrangements with respect to the trade between them, pending the establishment of their mutual trade relations on a definitive basis. 12. Each contracting party shall take such reasonable measures as may be available to it to ensure observance of the provisions of this Agreement by the regional and local governments and authorities within its territories.

Já as zonas ou áreas de livre comércio são formadas por dois ou mais territórios aduaneiros que eliminem entre si os direitos de aduana e demais regras comerciais restritivas na parte essencial das trocas comerciais envolvendo os produtos originários dos territórios parte de referida zona. Nota-se, assim, que o estabelecimento de um processo de integração regional, seja na forma de união aduaneira, seja como área de livre comércio, deve ter como objetivo facilitar o comércio entre os países membros, porém, não deve estabelecer obstáculos para partes externas ao acordo. Para isso, o estabelecimento de uniões aduaneiras ou de áreas de livre comércio não pode resultar em um aumento geral de tarifas frente aos países não integrantes, nem em regras comerciais mais rigorosas que as existentes anteriormente. A ideia por trás dessa disposição é evitar que internamente haja a eliminação de tarifas e externamente a elevação dos níveis de proteção (ORCALLI e TOSCHI, 2010, p. 14).

Já a denominação “regional” foi adotada a partir da constatação de que esses acordos ocorriam, inicialmente, entre países limítrofes, contudo, hoje, há acordos regionais que envolvem países que não estão próximos fisicamente, como os chamados *mega acordos regionais*, como a Parceria Trans-Pacífica³² envolvendo Estados Unidos, Japão, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, México, Peru, Chile, Malásia, Cingapura, Vietnã e Brunei (CARNEIRO, 2015, p. 8).

Os blocos econômicos regionais apresentam como um de seus objetivos criar um cenário mais previsível e de concorrência controlada, a partir da perspectiva de “[...] aumentar a segurança dos empresários que atuam no bloco, contra a concorrência de empresas mais eficientes de outros países ou blocos” (PRAXEDES e PILETTI, 1997, p. 23). Assim, os países integrantes de determinado bloco acabam por constituir um espaço territorial e econômico ampliado para os investidores, havendo uma convergência regulatória quanto às normas aplicadas às importações e exportações entre os países integrantes do acordo.

Há também um efeito “dominó” na constituição de acordos regionais que impulsiona a sua constituição pelos países. Como a criação de área de integração afeta os agentes econômicos e suas decisões, há uma distorção no padrão de comércio e investimentos até então existentes. Isso gera uma pressão sobre os países que não são membros para participar do bloco.

³² Afirma Barbosa (2015, A2): “A negociação praticada até o final do século 20, cujo foco era a liberalização do comércio pela eliminação das barreiras tarifárias, passou a ter como objetivo principal barreiras não de tarifas, mas de regras complexas de difícil negociação. As normas tradicionais que diziam respeito à redução de barreiras tarifárias e à eliminação de subsídios e incentivos, que traziam distorções ao livre-comércio, usualmente definidas de forma multilateral na Organização Mundial do Comércio (OMC), passaram para segundo plano. Os acordos de última geração – como a Parceria Trans-Pacífico – incluem regras que incidem sobre as legislações internas, existentes nos sistemas jurídicos nacionais”.

Segundo essa perspectiva, quanto maior o número de países participantes do acordo, maior a pressão dos que estão de fora para se incluir (ORCALLI e TOSCHI, 2010, p. 25).

Todavia, além dessa questão, outro aspecto importante sobre os processos de integração tem conexão com o movimento de dispersão das atividades produtivas entre diversos países, formando o que foi chamado no tópico anterior de cadeias globais de valor. Nessas relações intrincadas e emaranhadas, sob a perspectiva das grandes empresas, nenhum país fabrica todas as partes, peças e presta todos os serviços necessários para a produção de um bem final, gerando a necessidade de uma ampla coordenação entre diversas empresas espalhadas em vários territórios nacionais. O comércio internacional, assim, entrelaça-se e ganha peso nas atividades produtivas situadas nos mais diversos locais do mundo, gerando a necessidade de que os fluxos comerciais ocorram sem obstáculos (CARNEIRO, 2015, p. 9).

A existência de barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio internacional, contrapõe-se, como consequência, às cadeias globais de valor, sendo fator determinante para que empresas localizadas em diversos países possam se integrar a elas, estabelecendo parcerias com a firma líder ou mesmo desenvolvendo sua própria rede.

Tendo essa perspectiva, os acordos regionais se inserem dentre os mecanismos de política econômica adotados pelos países que têm por objetivo viabilizar os projetos de investimentos produtivos realizados pelas firmas que comandam e estabelecem as cadeias globais de valor, sendo este o grande impulsionador dos processos denominados como “regionalismo do século XXI” do qual são exemplos o “Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP), liderado pelos Estados Unidos; o Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), envolvendo Estados Unidos e União Europeia; e o Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), liderado pela China” (CARNEIRO, 2015, p. 7).

Uma vez que o fluxo comercial efetivado nas cadeias de valor já existentes nesses países é maior do que o que ocorre em outras regiões, há uma tendência de fortalecimento desse entrelaçamento a partir do estabelecimento formal de acordos que facilitarão ainda mais as transações entre os países membros, ao mesmo tempo em que outros locais, como é o caso da América Latina³³, com exceção do México em razão do NAFTA, têm reduzida a possibilidade de se integrar a uma determinada cadeia.

³³ Sobre o nascimento do termo América Latina, afirma Vilaboy (2007, p. 131): “[...] se comenzaba a utilizar en Francia – a partir de la invención de dos intelectuales residentes en París (el chileno Francisco Bilbao y el neogranadino José María Caicedo) – el término América Latina, cuya difusión estuvo en principio asociada a las aventuras expansionistas sobre este hemisferio de Napoleón III, que pretendían cimentarse en el panlatinismo. A pesar de que esta denominación nació con un cierto tufo colonialista – la intervención francesa a México de 1861 a 1867 -, el uso de América Latina se fue extendiendo con gran fuerza a fines del siglo XIX y principios del XX,

O site da Organização Mundial do Comércio apresenta uma lista dos 282 acordos regionais devidamente notificados à instituição e em vigor, dando uma dimensão sobre sua importância para a viabilização das transações entre os diversos países e como suas economias estão entrelaçadas.

Conforme a lista desses acordos que se encontra no Anexo I, é possível identificar que a grande maioria dos arranjos de integração ocorrem por meio de acordos de livre comércio. Também se nota que eles não estão restritos aos países desenvolvidos, envolvendo tanto relacionamentos entre Estados desenvolvidos e Estados desenvolvidos, nações desenvolvidas e em desenvolvimento, países desenvolvidos e pobres, Estados em desenvolvimento e Estados em desenvolvimento, nações em desenvolvimento e nações pobres, e, igualmente, entre países pobres. Estes acordos em que não há países desenvolvidos são conhecidos como parcerias Sul-Sul. Outro ponto é que os acordos não impedem que um país desrespeite suas regras. Muitas vezes medidas contrárias aos acordos são tomadas pelos países para fazer frente a uma situação pontual de sua economia. Para que o país seja punido é necessário que algum dos países prejudicados acione os foros para julgar as medidas, como a OMC, o que pode não acontecer. Além disso, mesmo ocorrendo, há todo um trâmite para que o caso seja julgado, fazendo com que a medida possa já ter sido retirada pelo país.

Interessante notar, igualmente, a formação de uma complexa rede de acordos sobrepostos, onde os países fazem parte de diversos arranjos de integração. Essa situação pode ocasionar o que Orcalli e Toschi (2010, p. 19) denominam de *sequencing*:

Un problema en este propósito, es el así llamado *sequencing*. Cuando un país ya ha firmado un acuerdo regional con otro, la negociación de un nuevo acuerdo con un tercer país reduce potencialmente el valor de la preferencia que goza el primero. Como resultado puede ser necesario renegociar el primer acuerdo para ofrecer como compensación al socio desfavorecido algunas ulteriores y más consistentes ventajas.

Seguindo essa avaliação, haveria sempre a necessidade de se manter as diversas negociações em aberto, pois o avanço nas negociações com um novo sócio pode gerar pressões por parte dos sócios antigos para que mantenham as preferências anteriormente negociadas ou obtenham vantagens em outras áreas para não se opor ou tentar barrar essa nova parceria.

Mais uma característica que se destaca dessa lista é a preponderância de bens como objeto dos acordos e não serviços. Essa situação é peculiar, pois muitos serviços hoje são

aunque ahora con una definida connotación antinorteamericana dada por algunos pensadores de este continente que esgrimían el legado de la tradición latina".

prestados *on line* ultrapassando fronteiras mesmo que não haja um acordo específico para isso. O que se acaba protegendo, dessa forma, ante a ausência de acordos, são aqueles serviços que demandam mão de obra para serem executados localmente, como a construção civil que é vista como um setor importante, pois emprega profissionais com baixa qualificação.

Todavia, apesar do grande número de acordos, deve-se ter em mente o alerta de Gilpin (1999, p. 157-158), que de “[...] com a diminuição das barreiras formais, tem crescido a importância das barreiras informais”, pois os países recorrem a elas para realizar a proteção desejada. Gobbo (2003, p. 163) diferencia os dois tipos de barreiras da seguinte forma:

Além das restrições não-tarifárias existem também as medidas não-tarifárias. A distinção básica entre ambas é que as restrições não-tarifárias têm como objetivo central limitar as importações, enquanto as medidas não-tarifárias visam a outras finalidades: como saúde, segurança e proteção do meio ambiente, embora tenham como efeito colateral a limitação de importações.

Deve-se considerar, igualmente, que apesar da quantidade, esses processos respondem a ondas de integração distintas (ORCALLI e TOSCHI, 2010, p. 8-18). O cenário internacional no pós-Segunda Guerra Mundial, embalado pelas políticas macroeconômicas do sistema de Bretton Woods³⁴, emerge marcado pelas negociações multilaterais que visavam a liberalização do comércio via redução tarifária entre os diversos países (SILBER, 1999, p. 13).

Assim, a primeira onda de integração somente terá início na década de sessenta, a partir dos resultados positivos alcançados pelo processo de integração europeu, tendo como característica preponderante a semelhança dos países em termos de estrutura política e desenvolvimento econômico sendo, portanto, um tipo de acordo Norte-Norte.

Nesse contexto se inserem, também, alguns acordos Sul-Sul, dentre os quais a Associação Latino Americana de Livre Comércio (1960), o Mercado Comum Centroamericano (1961), a União Aduaneira e Econômica da África Central (1964) e o Mercado Comum Árabe (1964). Diferentemente, contudo, do caso Europeu, cujas motivações são múltiplas, para esses outros países e regiões, as razões que levaram ao estabelecimento do acordo eram predominantemente de cunho econômico.

³⁴ Trata-se da Conferência Monetária Internacional que ocorreu na cidade de Bretton Woods, no estado de New Hampshire, EUA, que tinha por objetivo organizar o sistema monetário internacional no pós-Segunda Guerra Mundial. Dessa reunião surgem o FMI (1945) e o conjunto de instituições vinculadas ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial) de 1945, como a Corporação Financeira Internacional, de 1956; a Associação Internacional para o Desenvolvimento, de 1960; o Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos, de 1966 e a Agência Multilateral de Garantias ao Investimento, de 1988. Também se inclui nas instituições de Bretton Woods o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio-GATT, de 1947, atual OMC (COZENDEY, 2013).

Em verdade, até a formalização do acordo EUA-Canadá que resultaria no NAFTA, encabeçado pelos EUA, após o processo de regionalização europeu, os demais processos de integração eram, caracteristicamente, formalizados entre países subdesenvolvidos, sendo o estabelecimento desses acordos um caminho escolhido para lidar com suas mazelas econômicas. A visão era ampliar o desenvolvimento a partir de uma política de substituição de importações, lastreada na criação de um mercado interno ampliado para favorecer o crescimento da indústria local ao mesmo tempo em que se instituíam uma forte proteção aduaneira contra as importações. O desenvolvimento dessa política de fortalecimento das indústrias locais vinha carregado por um discurso enviesado e difundido de libertar os países da dependência dos países industrializados, vigorando até a crise que se abateu sobre os países, principalmente na América Latina, na década de 80, quando outra fase dos processos de integração terá início.

Em sua segunda onda, principalmente a partir da década de 80, a imobilidade e os impasses do sistema multilateral encabeçado então pelo GATT, atual OMC, surge como *leitmotiv* para alguns novos processos de integração regional, como no caso do NAFTA, entre Estados Unidos, Canadá e México, caracterizado por ser um acordo Norte-Sul, envolvendo países com diferentes estruturas econômicas e níveis de desenvolvimento. Nesta época, diversos países já iniciavam a adoção de políticas liberalizantes que, dentre suas consequências, traziam uma redução nos níveis tarifários anteriormente praticados. O regionalismo, como consequência, perdia seu apelo da década de 60, especificamente quanto às políticas de substituição das importações por meio da elevação das tarifas de importação. O processo de regionalização passaria a ser uma ferramenta de reafirmar o processo de abertura que vinha sendo desenvolvido internamente pelos Estados, bem como aumentar a importância deles em âmbito externo. Assim, além dos impasses que envolviam as negociações multilaterais, outro importante motivador para os novos processos de integração estava em utilizar a força do bloco para melhorar o poder negociador nas arenas internacionais.

Importante frisar que, seja porque os Estados Unidos encabeçaram o NAFTA, seja pelo processo de integração europeu que nunca foi interrompido e demonstrava bons resultados, havia uma sensação nas últimas décadas do século XX de que os blocos comerciais seriam parte integrante e indissociável do sistema econômico, gerando a necessidade de os demais países se adequarem a essa nova condição, o que também contribuiu para a escrita de um novo capítulo nas medidas de implementação do regionalismo que ganham fôlego nesse período, sendo o MERCOSUL um desses processos de integração (ORCALLI e TOSCHI, 2010, p. 14).

Nesse sentido, se na primeira onda de integração a maior parte das transações comerciais ocorria fora dos acordos regionais, a sensação passa a ser oposta neste segundo período (SILBER, 1994, p. 14). Essa nova circunstância fez com que alguns acordos da primeira onda e que não tiveram os resultados esperados, fossem reformulados a partir dessas novas diretrizes, visando maior assertividade, como ocorreu no caso da ALALC que na década de 80 se transmutou em ALADI.

Por fim, pode-se situar uma nova onda nos acordos regionais nos anos 2000. Pouco antes dela, contudo, é importante ressaltar que em abril de 1994 houve a finalização da Rodada do Uruguai. O encerramento dessa grande negociação multilateral, segundo Fydman (2003, p. 138), significou uma nova etapa no processo de globalização.

Foram estabelecidas regras nos campos de serviços, propriedade intelectual, agricultura, solução de controvérsias, medidas sanitárias e obstáculos técnicos ao comércio. O objetivo era manter o processo de liberalização e reduzir a capacidade dos Estados de impor limitações. O GATT originado em 1947 passa a ser substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC), que será responsável por zelar por esse processo e manter as negociações rumo a uma liberalização cada vez mais ampla entre os países. Esse é o contexto em que surge a terceira onda dos processos de integração, do qual faz parte o *Trans-Pacific Partnership Agreement*. Esses arranjos têm por princípio norteador a facilitação das transações que ocorrem nas cadeias globais de valor.

Sua existência está ligada ao fortalecimento da economia chinesa a partir da virada do século XXI e seu crescente papel estratégico como grande fábrica do mundo e “puxadora” do crescimento mundial, tornando-a um ator extremamente importante. Causa e consequência desse fenômeno, diversas empresas do mundo todo estabeleceram parcerias com firmas locais chinesas para a produção de diversos itens de suas cadeias produtivas, integrando-a a outras ao redor do mundo. A sino-dependência das empresas é um grande incentivador para a constituição de acordos de integração que visem facilitar o comércio. A regra é a de que a produção não pode parar em razão dos entraves burocráticos estabelecidos pelos países.

Um ponto, nesse momento, merece ser destacado. Apesar de os interesses econômicos serem os grandes motivadores da integração, a atuação política dos países membros é o que viabiliza o processo, não sendo a ação das empresas e dos particulares suficientes para isso. Trata-se da política criando o mercado, o que é recorrente na história do capitalismo. A viabilização dos processos de integração, nesse sentido, passa por diversos níveis de relacionamento político, como a troca de informações, as consultas entre os países parceiros, a

coordenação de ações, até chegar à unificação, sendo está um conjunto de ações uniformes entre os países (ORCALLI e TOSCHI, 2010, p. 133).

Dentro das teorias das relações internacionais, a neofuncionalista³⁵ é uma das que buscam explicar o surgimento dos processos de integração a partir do conceito de *spillover*, transbordamento, em tradução livre. De acordo com essa vertente, os governos dos países envolvidos formam um núcleo central (funcional) que dão o impulso inicial ao processo de integração. A ação inicial dos governos é necessária, seja porque são reconhecidos como atores pelo direito internacional, seja porque têm em si o poder decisório e coercitivo que é necessário para se assumir os compromissos que o processo acarreta e fazê-los obrigatórios. Como afirma Karina Mariano (2015, p. 224):

A conclusão lógica da teoria funcionalista sobre o *spillover* é a da necessidade de criação de uma burocracia voltada para administrar as questões referentes à integração, de preferência com caráter supranacional. Isto permitiria aparar diferenças nacionais e também entre os diversos grupos setoriais que se sentem ameaçados. Soluções de cunho regional facilitariam a aplicação de políticas compensatórias, ao diluir os custos das mesmas, para o conjunto do bloco econômico, apesar de exigirem maior capacidade de coordenação e cooperação entre os países.

Como consequência, a integração decorreria de um “[...] processo de interação, comunicação entre partes que se reproduz continuamente” (OLIVEIRA, 2001, p. 15). O processo de integração, contudo, não fica represado na esfera burocrático-estatal, mas transborda para a sociedade, “[...] criando uma dinâmica de reações, demandas e respostas” (MARIANO, 2002, p. 172), que podem ser favoráveis ou contra o processo.

A partir desse momento e da mobilização de atores internos de cada país que buscam defender seus interesses e influenciar no plano decisório, o processo de integração acaba por desenvolver vida autônoma, ou seja, a dinâmica entre os grupos faz com que os governos tomem decisões sobre o processo de integração que, por sua vez, irão gerar novas reações que demandarão novas decisões e assim por diante. É o que Karina Mariano (2015, p. 226) chama de politização do processo, ensejando que novos temas anteriormente não cogitados passem a ser discutidos no seio da regionalização e que, muitas vezes, a linearidade prevista não ocorra.

Nota-se, como reflexo, que uma vez organizado e iniciado o processo de integração, os agentes econômicos são levados a agir. Como aponta Oliveira (2001, p. 16), a “[...] ideia é

³⁵ De acordo com Oliveira (2001, p. 13), a teoria neofuncionalista surge a partir de K. Deutsch em 1957 com a intenção de pensar uma alternativa para eliminar a guerra, sendo a conclusão direcionada para a criação de uma comunidade política internacional. Por sua vez, outro expoente dessa corrente será E. Haas em sua obra *The Uniting of Europe* de 1958.

de que ganhos advindos de instituições supranacionais em um setor provocam ação em outros setores visando reproduzir processos e ganhos”. Assim, haveria uma interação entre as políticas domésticas e o plano internacional, fazendo com que os atores domésticos, principalmente os negativamente afetados, mobilizem-se em razão dos custos advindos da decisão internacional (OLIVEIRA, 2002, p. 146).

A partir da lógica do *spillover*³⁶, a teoria neofuncionalista defende que o processo de interação entre sociedade e governo leva a necessidade de criação de “[...] uma burocracia voltada para administrar as questões referentes à integração, de preferência com caráter supranacional, que permitiria aparar diferenças nacionais e também entre os diversos grupos setoriais que se sentem ameaçados” (MARIANO, 2002, p. 173). Todavia, essa teoria não avança nas motivações para a integração regional, restringindo sua análise a um momento posterior à decisão de se dar início ao processo.

Caberá à teoria intergovernamentalista liberal discutir a integração regional como uma das alternativas de ação existentes para a política externa dos países. Como afirma Karina Mariano (2015, p. 249):

A teoria intergovernamentalista neoliberal supõe que os Estados são atores dotados de certa racionalidade³⁷ e cujo comportamento refletiria as pressões sofridas internamente, vindas de grupos presentes na sociedade, bem como pressões externas criadas pelo próprio ambiente internacional.

Para essa vertente teórica das relações internacionais, o objetivo da integração regional é estabelecer instituições multilaterais que viabilizem o cumprimento e a concretização dos acordos firmados entre os governos, por isso, intergovernamentais. Essas instituições, visando efetivar os acordos, criam normas e estruturas, promovendo a cooperação entre os países.

O grande objetivo para se estabelecer e institucionalizar um processo de integração regional é, a partir dessa perspectiva de cooperação, ampliar a capacidade individual e em conjunto dos países envolvidos para resolver os problemas e questões presentes no cenário internacional. O processo de negociação, nesse sentido, parte dos pontos de convergência encontrados nas preferências dos países envolvidos, criando uma agenda positiva que viabiliza o processo (OLIVEIRA, 2002, p. 153).

A integração regional, em decorrência, faz parte dos regimes internacionais, ou seja, arranjos políticos negociados entre os países para se administrar a interdependência econômica,

³⁶ Como aponta Oliveira (2001, p. 16), a ideia de *spillover* é “[...] apresentada como o motor do processo de integração e é, talvez, o pressuposto mais inquestionável da teoria neofuncionalista”.

³⁷ A questão da racionalidade do Estado também está presente na teoria realista de relações internacionais.

de maneira a tornar os fluxos comerciais de bens e serviços, a alocação de fatores de produção e conduta frente as externalidades, mais eficiente. Como afirma Karina Mariano (2015, p. 243):

A função dos regimes internacionais no sistema mundial é encontrar soluções cooperativas para os problemas. O modo como estas soluções são obtidas variam de acordo com os arranjos institucionais definidos em comum acordo pelos atores envolvidos, podendo ser tanto mecanismos formais como informais.

Suas premissas, portanto, estão baseadas em uma decisão racional do Estado, o relacionamento da decisão com o interesse nacional e o estabelecimento de negociações entre as partes envolvidas (OLIVEIRA, 2002, p. 150). A interdependência atua como impulsionador e justificador do processo de integração que, por seu turno, uma vez instituído, irá ampliar essa interdependência, a partir do momento em que decisões passam a ser adotadas em conjunto e deverão ser seguidas pelas políticas nacionais dos envolvidos. Isso significa que com o aprofundamento da integração, tem-se por tendência que mais atores domésticos de cada Estado passem a ser envolvidos e afetados pela própria interdependência, o que pode levar à avanços ou bloqueios do processo de integração³⁸.

Nesse sentido é que Vigevani (2003, p. 164), a partir dos conceitos de comunidade de segurança desenvolvido por Ernest B. Haas e de comunidade epistêmica elaborado por Alex Wendt, defende que apesar de os interesses econômicos e comerciais possuírem um papel central nos processos de integração, este será facilitado se houver coincidências de interesses gerais entre os Estados envolvidos, mesmo que os interesses advenham de outras áreas que não a econômica, uma vez que o compartilhamento de certos valores e interesses ajudam na construção de uma identidade de grupo.

³⁸ Oliveira (2002, p. 157-158) parte da Teoria dos Jogos de Dois Níveis desenvolvida por Putnam em 1993 para explicar a interação entre o campo internacional e doméstico, tendo como foco o MERCOSUL. De acordo com essa teoria, “[...] os governos responsáveis pela política externa do Estado, considerados como negociadores internacionais, atuam simultaneamente em dois níveis: junto a seus interlocutores domésticos, com os quais negociam a ratificação e a entrada em vigor dos acordos, daí a importância do papel dos atores políticos e do nível de pressão que eles sofrem dos grupos de interesses econômicos e sociais que os apoiam e no plano internacional, no qual jogam (negociam) em busca de cooperação internacional com outros Estados. Aquele Putnam (1993) considera como o nível 2 e este, como nível 1”. E prossegue: “[...] as dissensões internas são benéficas ao governo enquanto negociador internacional no momento da cooperação internacional, ao tornarem evidentes ao seu parceiro durante a negociação dos acordos que, caso estes não forem ao encontro do seu *win-set* [estrutura de ganhos, geralmente estabelecido por movimentos sociais, partidos e *lobbies*], ele não será ratificado no Parlamento. Vale ressaltar aqui que no Jogo de Dois Níveis (JDN) há dois momentos específicos: 1. a negociação internacional e 2. a ratificação do acordo internacional no plano doméstico. Portanto, quanto menor o *win-set* – ou seja, mais posições difusas no nível 2 – mais força terá o governo na negociação internacional (nível 1). E quanto maior o *win-set*, mais provável se alcançar um acordo, mas concomitantemente, diminui-se a capacidade de barganha do governo *vis-à-vis* com outros negociadores”.

Feitas essas considerações, é possível identificar que a regionalização é um dos fenômenos decorrentes da globalização e das mudanças ocorridas no cenário econômico internacional. O regionalismo, assim, paradoxalmente, surge em um contexto de redução do protecionismo e adoção de políticas liberalizantes pelos países (FISHLOW, 1999, p. 399).

Se a globalização não perde seu conteúdo político, uma vez que fortemente influenciada pela adoção nos países de políticas liberalizantes, o regionalismo também está atrelado de decisões políticas implementadas pelos países.

Nesse sentido, o processo de regionalização se mostrou um instrumento implementado pelos países com o objetivo de estabelecer algumas regras ao processo de globalização, mesmo que às custas de abrir mão de liberdades anteriormente gozadas, como a definição de políticas no campo econômico sem a necessidade de qualquer coordenação prévia com os parceiros. Nesse sentido, como afirma Martins (1999, p. 11 e 12) “a regionalização pode ser vista como um duplo movimento defensivo: o de somar forças para estender as linhas de proteção face à competição econômica e o de ampliar margens de negociação política a nível global”.

Essa visão é compartilhada por Gilpin (1999, p. 148) ao afirmar que o regionalismo constitui uma “Aliança econômica entre Estados para influenciar as relações de mercado e os resultados econômicos em prol de benefícios para os países envolvidos, dividindo-se, assim, o mundo em áreas de ‘comércio gerenciado’”. O estabelecimento dessas áreas de comércio gerenciado justifica-se de diversas maneiras, como será exposto no tópico seguinte.

1.3 Organizações Internacionais Econômicas: Princípios Gerais

A teoria clássica do comércio, que traduz o bem-estar econômico à disponibilidade e ao consumo de bens e serviços, não oferece base para a compreensão do regionalismo uma vez que este implica o estabelecimento de reduções tarifárias preferenciais apenas para seus membros. Se o objetivo é fornecer o maior número de bens e serviços ao menor preço possível, a decisão mais racional que determinado país deveria tomar é realizar uma redução tarifária geral e irrestrita (ORCALLI e TOSCHI, 2010, p. 57). Assim, os processos de integração seriam o *second best* frente a um processo de liberalização comercial generalizado.

Contudo, mesmo esse cenário hipotético, somente poderia ser viabilizado se os demais países também eliminassem suas barreiras, o que não ocorre. Nesse sentido, a defesa dos processos de integração regional vai além da interpretação clássica fornecida pela teoria do comércio. Dentre os argumentos favoráveis ao regionalismo está o favorecimento dos setores relativamente mais eficientes dos países membros (mesmo que menos eficientes com relação a

produtores de outros países que têm sua eficiência reduzida em razão das barreiras aplicadas), o que, por si só, melhoraria o próprio bem-estar dos consumidores frente à situação anterior de proteção.

Haveria, seguindo essa lógica, uma maior possibilidade criação de comércio³⁹ a partir de um aumento das exportações para os países membros em razão de uma maior disponibilidade de recursos produtivos e riqueza que passam a estar ao alcance das empresas localizadas na área de integração. A variedade de produtos também tende a aumentar, ampliando as opções de escolha por parte dos consumidores.

Essa forma de interação traria, assim, uma reorganização da produção para aproveitar as vantagens provenientes das economias de escala (diminuição dos custos médios unitários de produção), um estímulo à maior eficiência em razão de um contexto mais competitivo, tendendo a eliminar situações não competitivas no mercado e que eram viabilizadas pelo controle exercido pelo Estado (ORCALLI e TOSCHI, 2010, p. 69). Diante do aumento da concorrência, haveria um impulso para a inovação.

Outro argumento é o de que, se os processos de integração reduzem o bem-estar privado dos consumidores frente a uma possível liberação geral, sua justificativa está nas decisões políticas que devem mirar, não só o bem-estar privado, mas também o público, como a proteção da indústria e dos empregos nacionais, que poderiam ser amplamente afetados em caso de uma redução não preferencial de tarifas (ORCALLI e TOSCHI, 2010, p. 58).

Há, também, para as empresas uma redução nos custos de transação, uma vez que todo acordo de integração regional traz, em alguma medida, a harmonização das regulamentações visando facilitar as trocas. O estabelecimento de regras únicas por parte dos países membros reduz, portanto, os custos administrativos e de adequação que deveriam ser seguidos para que o comércio entre os países pudesse ocorrer. Os ônus decorrentes da fragmentação dos mercados tendem, como consequência, a diminuir.

Os acordos de integração também possibilitariam o aumento do poder de negociação dos países frente a terceiros, ao mesmo tempo em que a dimensão territorial ampliada seria um atrativo para a vinda de investidores estrangeiros e investimentos diretos para a região. A ampliação dos investimentos dentro da área, seja via investimento direto externo, ou por meio das próprias empresas nacionais, teriam impactos significativos no crescimento econômico que,

³⁹ De acordo com Silber (1994, p. 16): “Entende-se como desvio de comércio a substituição da importação extra-regional por produção local a um custo mais elevado, enquanto a criação de comércio é caracterizada pela reorientação da atividade econômica dentro da região, para os países de custo de produção menores, eliminando assim a produção ineficiente”.

conforme Orcalli e Toschi (2010, p. 102), é caracterizado pelo aumento contínuo da produção agregada ao longo do tempo, isso porque, no curto e médio prazo contribuiriam para o acúmulo de capital, mas no longo, em razão da atenção dada à pesquisa e desenvolvimento para enfrentar a concorrência, significam o acúmulo de capital intelectual que, diferentemente do capital físico, não apresenta rendimentos decrescentes. Há um aumento do estoque de conhecimento ao longo do tempo, o que viabiliza novos produtos e tecnologias.

Outro aspecto por trás dos processos de integração é a redefinição de como os limites entre os países passam a ser vistos, rompendo em grande medida a ideia clássica de sua impenetrabilidade e soberania absoluta por parte dos Estados, tendo como exemplo extremo o muro que separava a Alemanha durante a Guerra Fria. Nesse sentido, Gobbo (2003, p. 35), afirma que:

[...] a fronteira, com suas marcas e marcos, deve ser mera referência de vizinhança nacional, ponto de aproximação, entendimento e entrepostagem, nunca barreira terminal, área de estrangulamento e obstáculo de circulação às pessoas, aos bens que produzem e vendem e aos serviços que prestam.

Contudo, apesar de todas as justificativas para a existência de processos de integração, a verdade é que eles podem ocorrer de diversas maneiras, de acordo com o grau de interação entre seus membros. Esse aspecto da integração será abordado na sequência.

1.4 Níveis de Integração: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica

Tendo em vista a possibilidade de que os processos de integração possam se materializar de diversas maneiras, conforme os objetivos que se pretendam alcançar, a teoria que os estuda estabelece como critério para viabilizar sua análise o nível de profundidade alcançado pelo acordo. A sua escolha, muitas vezes, está relacionada ao nível de comprometimento que seus membros estão dispostos a desenvolver e ter após a sua institucionalização, como apontado por Marcelo Mariano (2015, p. 85):

Podemos dizer que os processos de integração regional, de forma geral, lidam com duas tendências fundamentais: o aprofundamento e a expansão. No primeiro caso, nos referimos aos efeitos da maior interdependência econômica, política, cultural, entre outros aspectos, e à criação de mecanismos comunitários que controlam esses efeitos. Existem diversas experiências concretas de integração que demonstram diferentes possibilidades de criação institucional, diversos modelos de

integração econômica e variadas formas de comprometimento entre os Estados envolvidos. No entanto, o fato de estarmos trabalhando com a noção de aprofundamento implica reconhecer a existência de múltiplos níveis de integração que, de uma forma ou de outra, relacionam-se com o grau de autonomia preservado pelo Estado nacional.

Nesse aspecto, as classificações mais comuns ou clássicas do fenômeno identificam como possíveis níveis de integração, partindo de um nível baixo até um nível mais elevado, a zona ou área de livre comércio, a união aduaneira, o mercado comum e a união econômica. Após a união econômica, *a priori*, apenas a criação de um novo país poderia superar o nível de integração alcançado.

Contudo, autores como Orcalli e Toschi (2010, p. 28), acrescentam à lista anterior o mercado interno de bens e serviços após a união aduaneira e a união monetária como nível antecedente à união econômica. Em que pese este aspecto, será mantida a abordagem tradicional, por se considerar que o mercado interno de bens e serviços não se difere do mercado comum, assim como a união monetária não tem existência por si própria, a não ser quando se fala de uma união econômica.

Outro ponto de ressalva é que alguns autores tratam as denominações dos níveis de integração na forma de etapas ou fases, como se houvesse um caminho a percorrer e não uma deliberação expressa de seus membros de estabelecer determinado nível de profundidade ao instituir o acordo. Nesse mesmo sentido, uma vez estabelecido o processo de integração, seja em qualquer dos níveis possíveis, não se impede que os seus membros optem por aprofundar mais a integração ou a diminuam, inexistindo qualquer determinismo de uma escala de evolução em relação a um caminho obrigatório a seguir.

Apesar do aspecto anterior, faz-se necessário reconhecer que, frente aos processos comuns de cooperação internacional que podem facilmente ser desconsiderados frente à mera conveniência, a integração regional é um processo menos flexível, principalmente quando dá origem a uma estrutura administrativa independente que gera suas próprias demandas e impulsiona o processo independentemente ou com menor interferência dos países membros (MARIANO, 2002, p. 176). Realizadas as asserções anteriores, as principais características dos níveis de integração podem ser identificadas da seguinte forma:

1.4.1 Zona ou Área de Livre Comércio

As áreas ou zonas de livre comércio, bem como as uniões aduaneiras, foram objeto de regramento por parte do GATT, atual OMC, como já exposto anteriormente. Trata-se da primeira e mais básica forma de dar início a um processo de integração e, por essa característica, possuem cunho mais restrito aos bens e serviços. A teoria econômica que as estuda, contudo, aprofunda suas características.

Neste processo de integração, os países envolvidos mantêm autonomia quanto ao estabelecimento de suas respectivas políticas comerciais com relação aos países que não estejam vinculados ao acordo. A liberdade de se regular importações e exportações para terceiros países, assim, é mantida para os membros de uma zona de livre comércio.

Para os membros da área, contudo, deve existir a eliminação de tarifas aduaneiras e restrições quantitativas ao comércio estabelecido entre si (ORCALLI e TOSCHI, 2010, p. 19-28). Saem, dessa forma, as barreiras visíveis ao comércio com a perspectiva de que as transações comerciais possam se efetivar de maneira desimpedida e livre. Nesse sentido, como tarefas para sua concretização se encontram, por exemplo, a liberdade de pagamentos dentro da área, ressalvadas eventuais salvaguardas financeiras, e a retirada de restrições quanto aos transportes.

Os controles de fronteira também devem ser direcionados para a liberdade de transações entre os membros. Saem as regras de aduana autônomas e estabelece-se um código aduaneiro e de vigilância comum, devendo-se estabelecer mecanismos para a verificação da origem dos produtos importados e critérios de quando um bem será considerado como originário de um dos países membros.

Tendo em vista a particularidade de cada país, pode-se negociar entre os sócios algumas listas de produtos cuja desgravação não seja imediata, de maneira a permitir a aplicação de tarifas de importação sobre eles (GOBBO, 2003, p. 43). Essas exceções, apesar de constituírem um desvirtuamento da própria ideia que lastreia as zonas de livre comércio e serem reiteradamente prolongadas ao invés de eliminadas, justificam-se como condição sem a qual o processo de integração se inviabilizaria como um todo. Nesta perspectiva, uma zona de livre-comércio, ainda que imperfeita, é preferível frente às barreiras anteriormente existentes.

1.4.2 União Aduaneira

De acordo com Oliveira (2001, p.51), a partir da segunda metade do século XX, essa era a forma de integração defendida para os países da América Latina, principalmente a partir dos estudos da Comissão Econômica da ONU para a América Latina (CEPAL):

[...] a integração regional começaria pela construção de uniões aduaneiras que aos poucos se integrariam entre si, ampliando o mercado interno e provocando a industrialização. Em vez de ampliar a penetração externa na economia regional, tal estratégia geraria o desenvolvimento de um empresariado autóctone, considerado como um agente-chave no desdobramento do processo e mesmo um contrapeso à influência Norte-americana. A integração latino-americana, associada a uma política regional de substituição de exportações, desencadearia uma dinâmica tal que produziria a sonhada integração latino-americana e desembocaria em um contexto geopolítico em que a região gozaria de uma ampliada margem de manobra política.

As uniões aduaneiras pertencem a uma modalidade de integração mais aprofundada do que a ocorrida nas áreas de livre comércio. Por meio delas existe, além da eliminação das limitações quantitativas e das tarifas aduaneiras, o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) para as negociações com os países de fora da união. Isso significa uma harmonização das alíquotas e dos sistemas diretos e indiretos de controles voltados a terceiros países.

Uma única política para o exterior é, assim, implementada, contudo, ainda com o escopo direcionado para os tipos de limitações visíveis ao comércio (ORCALLI e TOSCHI, 2010, p. 28). Nas uniões aduaneiras é como se houvesse uma integração entre portos, aeroportos e fronteiras dos países membros (PRAXEDES e PILETTE, 1997, p. 31).

Em razão do estabelecimento de uma tarifa externa comum, *a priori*, estariam vedadas tratativas diretas entre os países membros da união aduaneira com terceiros, devendo o processo ser conduzido pelo bloco. É nesse sentido que Gobbo (2003, p. 44) afirma que existindo uma união aduaneira:

[...] os Estados participantes não apenas se obrigam a não impor barreiras à entrada de mercadorias provenientes dos demais membros da união, mas também perdem a faculdade de condução unilateral de sua política comercial para com terceiros países, enquanto permanecerem na união.

Assim como ocorre nas áreas de livre comércio, é possível que os membros das uniões aduaneiras também estabelecem exceções à Tarifa Externa Comum. Este é o caso, por exemplo, do MERCOSUL, o que será tratado no capítulo 3.

1.4.3 Mercado Comum

No mercado comum, além das limitações visíveis ao comércio entre os países membros, devem ser objeto de eliminação também as restrições invisíveis ao intercâmbio de bens e serviços, ao mesmo tempo em que se mantém uma única tarifa externa comum frente às transações com terceiros países.

Nesta categoria de barreiras, encontram-se, por exemplo, tipos diferentes de padrões e normas técnicas que devem ser observadas dentro de cada território, o estabelecimento de preferência por fabricantes locais nos processos de aquisição por órgãos públicos, as regulamentações setoriais autônomas. Há, assim, a necessidade de harmonização de licitações públicas e políticas comuns de concorrência. Nesta categoria de integração, contudo, cada um de seus membros ainda conserva suas próprias moedas nacionais. Isso significa que os serviços bancários permanecem locais e que as transações comerciais podem ser afetadas pelas diferentes taxas de câmbio.

Outro aspecto é que as leis que envolvem a responsabilidade do produtor devem ser harmonizadas, como é o caso dos direitos dos consumidores. Com a eliminação plena das barreiras visíveis e invisíveis entre os membros do mercado comum permite-se a plena mobilidade os fatores de produção, como capital e trabalho, bem como a retirada de qualquer limitação ao estabelecimento de atividades produtivas dentro dos territórios membros (ORCALLI e TOSCHI, 2010, p. 29).

1.4.4 União Econômica

A constituição da união econômica pressupõe que as liberdades existentes no mercado comum caminhem no sentido de uma maior coordenação entre os países integrantes. Antes que haja a criação de um novo país pelos membros de um determinado processo de integração, a união econômica constitui-se no grau mais elevado e profundo de vinculação que pode existir entre duas ou mais entidades soberanas.

Se todo processo de integração gera um crescimento institucional (MARIANO, M., 2015, p. 97), será na união econômica que ele alcança de maior grau. Assim, fica claro que o

processo de integração é mais amplo que o da mera cooperação internacional, pois se esta permite acomodar interesses e é parte necessária da integração, aquela pode resultar em algo novo, como a transferência do poder decisório para uma estrutura acima de seus próprios membros (MARIANO, 2002, p. 175), desafiando, assim, a noção clássica de soberania.

Para a sua constituição, além das liberdades identificadas com o mercado comum, deve haver a instituição de uma moeda comum e, conseqüentemente, um único sistema monetário. Contudo, além da moeda comum, a união econômica também demanda para sua plena concretização que os países membros coordenem suas políticas econômicas, o que envolve políticas fiscais e setoriais. Existe, assim, a necessidade de aprimoramento dos sistemas de vigilância sobre o cumprimento do acordo.

Nas uniões econômicas, via de consequência, o processo de integração torna-se menos negativo (remoção das barreiras que criam distorções), para uma forma de integração positiva, com o estabelecimento de políticas para se alcançar objetivos compartilhados (ORCALLI e TOSCHI, 2010, p. 29). As questões locais têm seu *locus* de discussão voltado para os sistemas comuns. A viabilidade de uma união econômica passa a ser lastreada, assim, na existência de um ou mais órgãos acima dos países capaz de dar vida própria ao processo, elaborando e fazendo cumprir suas determinações (GOBBO, 2003, p. 51). Parcelas de soberania são, portanto, transferidas pelos Estados para a entidade supranacional por eles mesmos criada, tendo como exemplo concreto o caso da União Europeia.

1.5 Considerações Parciais

O presente capítulo teve como objetivo contextualizar o surgimento do fenômeno do regionalismo, as principais teorias de relações internacionais que o explicam, os argumentos econômicos favoráveis à sua constituição e os diversos níveis de integração que podem ser adotados por seus membros.

Esse caminho foi percorrido a partir do fim da Guerra Fria e da adoção de políticas liberalizantes, inicialmente adotadas pelos países centrais, que se irradiaram aos demais locais do globo como solução à crise que muitos enfrentavam desde a década de 1980. Verificou-se que a globalização, o regionalismo e a transnacionalização do capital são três faces da conjuntura econômica, política e social em curso.

Identificou-se, igualmente, como as grandes empresas observaram nesse contexto uma oportunidade para se expandir, formando cadeias globais de valor, onde a produção de determinado bem não mais é restrita a um único território, mas espalhada por diversos locais

de maneira a se aproveitar as vantagens oferecidas em cada um deles. Quem está fora da rede fica à margem da forma mais avançada de se realizar a produção para atender uma demanda que, padronizada, torna-se global. Para que as cadeias globais de valor ocorram é necessário que haja abertura econômica. Esta pode se dar unilateralmente pelos Estados, multilateralmente, como nas negociações conduzidas pela OMC, ou em arranjos de integração entre dois ou mais países.

Os processos de integração, principalmente os de segunda geração que ocorrem a partir dos anos 80, podem ser identificados como uma das estratégias implementadas pelos países visando atrair capital investidor e integrar cadeias globais de valor. Atualmente o espectro internacional é povoado por quase trezentos acordos, que formam, principalmente, áreas de livre comércio, sobrepondo-se e envolvendo diversos tipos de nações.

O regionalismo é, inicialmente, uma ação política de aproximação entre entidades estatais, com o objetivo de criar mercado e obter o desenvolvimento de seus membros. Caberá ao arcabouço do neofuncionalismo e do intergovernamentalismo liberal, ambos pertencentes ao bojo teórico das relações internacionais, avaliar esses processos buscando oferecer uma explicação ao seu surgimento e existência.

Sobre os aspectos econômicos, a criação de comércio entre os países é o grande mote para o estabelecimento dos blocos regionais. Todavia, uma vez instituído, ele também seria capaz de proporcionar um aumento no poder de negociação dos países, atrairia investimentos para a região e aumentaria o bem-estar dos consumidores em razão de uma maior variedade de produtos e menores custos em razão da diminuições e eliminação de diversas travas ao comércio realizado.

Encerrando esse debate, apresentou-se as formas ordinárias pelas quais é possível ocorrer a materialização dos diversos processos de integração, como as áreas de livre comércio, as uniões aduaneiras, os mercados comuns e as uniões econômicas. No próximo capítulo serão objeto de abordagem alguns processos de integração regional existentes ou que existiram de maneira a exemplificar como a prática integracionista de materializou em vários locais, bem como algumas de suas motivações.

CAPÍTULO 2 – PERSPECTIVA HISTÓRICA SOBRE ALGUNS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA: motivos, potencialidades, riscos e resultados

O nascimento dos Estados nacionais modernos, após o fim do período feudal na Europa Ocidental, lastreia-se no conceito de soberania por meio do qual cada país é independente e possui igualdade jurídica frente aos demais. Neste cenário em que os Estados eram “fechados”, a economia respondia primariamente ao objetivo de fortalecimento do poder político das entidades estatais em contraposição ao dos outros países, sendo esta a marca das ações internas e externas perpetradas.

Atualmente, mesmo que esse objetivo inicial ainda esteja idealmente presente, pode-se verificar que a economia supera a política em muitos aspectos, ganhando expressiva autonomia⁴⁰ e, para atender as suas próprias necessidades, realiza a aproximação dos territórios estatais que, anteriormente, buscavam se distanciar como uma maneira de reafirmar sua própria soberania. É nesse bojo que se dão os processos de integração. Eles constituem um tipo específico de relacionamento internacional onde os países, por meio da cooperação, buscam melhorar as condições pelas quais ocorrem as atividades econômicas dentro de suas próprias unidades a partir de uma ampliação do território de atuação dos agentes econômicos.

Se anteriormente o fator geográfico era essencial para a constituição dos arranjos regionais de integração, uma vez que a liberalização comercial entre vizinhos é a forma mais básica por meio do qual a aproximação ocorre, atualmente, frente a redução dos custos de comunicação e de transporte, o estabelecimento de blocos econômicos se pauta pela complementariedade econômica entre os países em resposta às diversas cadeias globais de valor que se estabelecem ao redor do mundo, onde os Estados disputam, a partir de suas características locais, os investimentos feitos pelas empresas.

Quando se fala de integração, que etimologicamente significa a “junção de várias partes num todo”, deve-se ter em mente que a expressão integração econômica significa um “[...] processo que facilita o trânsito, a aproximação, a união de forças e esforços” (GOBBO, 2003, p. 37). Vê-se, portanto, que por integração econômica tem-se a “[...] combinação de economias separadas em regiões econômicas mais alargadas” (GOBBO, 2003, p. 38).

A integração econômica é uma das espécies de cooperação econômica internacional existentes. Diferencia-se, contudo, basicamente por dois aspectos. O primeiro deles é que os processos de integração são fruto de uma decisão política dos países, diferentemente da

⁴⁰ Trata-se de autonomia relativa, pois a política e a economia acabam se entrelaçando, não sendo áreas plenamente estanques.

cooperação que pode se originar de particulares, como os relacionamentos empresariais e entidades da sociedade civil. O segundo aspecto diferenciador é que os processos de integração podem alcançar níveis de complexidade e profundidade até o momento não alcançados por outras formas de cooperação.

O corolário do processo de integração econômica é a livre circulação de mercadorias, ou seja, a transferência facilitada de bens das mãos dos produtores para os consumidores finais ou intermediários que os utilizarão em seus próprios processos produtivos. A difusão da expressão integração econômica regional dentro das diversas áreas das ciências humanas é recente, ganhando espaço a partir da Segunda Guerra Mundial, sendo uma das estratégias pensadas e implementadas para a reconstrução do solo europeu devastado pelo conflito a partir de uma ressignificação das fronteiras políticas existentes em prol de fazer frente aos desafios econômicos.

Feita essas considerações, os tópicos abaixo abordarão alguns processos de integração regional. O intuito é realizar uma explanação geral sobre cada um deles de maneira a exemplificar como se dão alguns blocos regionais na prática. Uma abordagem pormenorizada de cada um demandaria um trabalho específico, fugindo do escopo aqui proposto.

Optou-se iniciar pela União Europeia por ser o “pai” dos processos de integração e o que alcançou maior grau de profundidade até o momento. A decisão pela ALADI, pelo NAFTA e pela Aliança do Pacífico ocorre por estarem situados no continente americano onde também se localiza o MERCOSUL que é o tema principal de análise a partir do próximo capítulo.

2.1 União Europeia

Qualquer proposta de trabalho que tenha por objetivo analisar os processos de integração regional irá se deparar com o desafio de estudar e avaliar, mesmo que sucintamente, o processo de integração regional mais bem-sucedido até o momento que é o da União Europeia⁴¹, um tipo de acordo Norte-Norte, situado no pós-1945. Como afirma Dutilleux (2001, p. 175):

⁴¹ Dutilleux (2001, p. 178 e 179), aborda o conceito de Europa da seguinte forma: “À palavra ‘Europa’ corresponde um espaço geográfico limitado de forma arbitrária. Diferente da América, da África, da Oceania e da Ásia é o único continente cujas fronteiras principais não são demarcadas por oceanos. Movidos por uma visão etnocêntrica, os geógrafos europeus elegeram como ‘continente’ a península ocidental da Ásia, limitando-a ao sudeste pelos montes Cáspio e ao leste pelos montes Urais. Este traçado geográfico polêmico serviu de referencial simbólico a um conjunto de povos [...] a Europa, além de ser uma ficção geográfica, nunca existiu política nem culturalmente”.

A construção da União Europeia (U.E.) é uma das maiores epopeias políticas da história. Depois de séculos de guerras, de invasões, de opressão das minorias, de êxodo de populações, de perseguições religiosas, étnicas ou políticas... enfim, de uma história sempre escrita com as armas dos vencedores e o sangue dos perdedores, surgiu finalmente um novo paradigma: um espaço de direito onde a convivência é regida pela negociação e pelo respeito mútuo. Pela razão.

Seu berço remoto lança olhar para o Império de Roma e suas conquistas em território europeu, posteriormente substituído, na Idade Média, pelas pretensões de universalidade do cristianismo (VENTURA, 2003, p. XXXV). Contudo, sua origem mais recente remota à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), fruto de uma questão política: a reconciliação de países que em grande parte de sua história estiveram envolvidos em conflitos, sendo a via econômica o instrumento escolhido para realizar tal fim, sintetizado nas liberdades de movimentação de bens, serviços, capital e pessoas, estampadas no Tratado de Roma de 1957, que supera a CECA, visando a criação de uma verdadeira comunidade econômica, que resultará na atual União Europeia (OSTRY, 1999, p. 364).

O grande nome desse processo é Jean Monnet, francês, responsável por costurar o chamado Plano Schuman que obteve como resultado a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em 1951, do qual faziam parte, inicialmente, a Alemanha, a França, a Itália, a Bélgica, a Holanda e Luxemburgo. Como afirma Dutilleux (2001, p. 188-189):

Jean Monnet, Ministro francês do Planejamento, encontrou uma solução genial. O jeito mais simples de neutralizar as eventuais ambições guerreiras da Alemanha é associar-se a este país nas indústrias estratégicas para a guerra: carvão e aço. No estágio em que se encontrava a tecnologia neste momento, nenhuma guerra seria possível sem siderúrgicas potentes (fabricantes de tanques, aviões, bombas) e grandes minas de carvão utilizado como combustível. [...]

O projeto foi submetido ao Primeiro-Ministro Plevén, ao Ministro das Relações Exteriores, Schuman, de cultura franco-alemã, e ao Chanceler alemão Adenauer. No dia 5 de maio de 1950, Robert Schuman anuncia o projeto da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).

Esse processo aponta para uma contínua abertura de poder dos países integrantes da União Europeia em suas respectivas economias, em prol do fortalecimento do bloco (PRAXEDES e PILETTI, 1997, p. 27). É por isso que Gobbo (2003, p. 31), afirma:

No século XX, os países da Europa ficaram completamente arrasados por duas guerras mundiais. Na tentativa de recuperar esses Estados, iniciou-se um novo tipo de processo de integração, em que os Estados devem transferir âmbitos de competências ou parcelas de soberania às instituições da comunidade que

buscam criar. O estudo dessas relações como objeto de conhecimento próprio é fenômeno novo, surgido em consequência dos dois conflitos mundiais.

Nota-se, assim, que a instituição da União Europeia é fruto de diversas motivações. Sob o viés econômico, busca aumentar o bem-estar a partir de um mercado ampliado. Pelo olhar político, mostrou-se um instrumento importante para manter a paz após a 2ª Guerra Mundial e permitir a coesão frente à ameaça do inimigo vermelho, a URSS. Analisando a perspectiva social, havia um apelo à preservação da identidade cultural europeia em um momento de declínio de sua hegemonia (ORCALLI E TOSCHI, 2010, p. 11).

O aprofundamento do processo de integração por parte dos países europeus foi visto com bons olhos também pelos grandes grupos empresariais localizados no velho continente. Além de um mercado consumidor acessível e ampliado, a integração foi identificada como uma estratégia hábil a permitir sua proteção contra as empresas de origem estadunidenses e japonesas (PRAXEDES e PILETTI, 1997, p. 23). Sob esse aspecto afirma Gilpin (1999, p. 154): “É bom lembrar que os europeus ocidentais estão criando um mercado *interno* unificado para seu próprio benefício, acima de tudo. [...] embora os europeus ocidentais tenham um grande interesse numa economia internacional relativamente aberta, eles não querem escancarar suas economias para a concorrência estrangeira”.

Outra parte da integração são suas normas. Edenilza Gobbo (2003, p. 85) destaca como documentos que conformam a União Europeia os seguintes:

Tratado de Paris, de 1951, constitutivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca); os tratados de Roma, criadores da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Ceea), de 1957. Em 1986, o Ato Único Europeu; em 1992, o Tratado de Maastricht ou da União Europeia; por último, o Tratado de Amsterdam, em 1997⁴².

Isso demonstra que ao longo do tempo o processo de integração europeu foi se aprofundando, a exemplo da Convenção de Schengen de 1990 que permitiu a livre circulação de pessoas entre os países que a ela aderiram. Com o Tratado de Roma, assinado em 25 de março de 1957 e em vigor a partir de 1º de janeiro do ano seguinte, tem-se a criação da Comunidade Econômica Europeia, com personalidade jurídica supranacional, com o objetivo de constituir um mercado comum dentro de 12 anos, baseado em quatro liberdades:

⁴² Este último tratado lidou com os direitos civis da população da União, como, por exemplo, o direito de o cidadão europeu “escrever a qualquer dos órgãos administrativos da União Europeia numa das doze línguas dos tratados e receber uma resposta no mesmo idioma” (GOBBO, 2003, p. 95).

- a) a livre circulação de bens se assegura mediante a supressão, entre os Estados-Membros, dos direitos aduaneiros, das restrições quantitativas e da entrada e saída de mercadorias, assim como qualquer outra medida de efeitos equivalentes, que engloba a livre circulação de mercadorias;
- b) a livre circulação de pessoas refere-se ao exercício de uma atividade econômica, ou seja, dos trabalhadores⁴³, bem como migração e permanência dos cidadãos de um Estado-Membro em outro Estado-Membro;
- c) a livre circulação de serviços inclui a residência para o exercício de atividades econômicas não contempladas no âmbito da circulação de pessoas, como as profissões liberais;
- d) a livre circulação de capitais⁴⁴ diz respeito à não-restrição aos movimentos de capitais pertencentes às pessoas residentes nos Estados-Membros, assim como à não-discriminação no trato por razão de nacionalidade ou residência (GOBBO, 2003, p. 59-60).

Um grande salto qualitativo ocorreu a partir da decisão dos países que resultou no Tratado de Maastrich em 1992. Este sucedeu o tratado de Roma de 1957 para lidar com as questões atinentes ao processo de integração. A partir desse momento, o objetivo deixava de ser apenas o de constituir um mercado comum⁴⁵, mas o de erigir uma união monetária, econômica, política e social (GOBBO, 2003, p. 90). Por meio dele houve a criação do Banco Central Europeu e teve início, em 1º de janeiro de 1999, a utilização de uma única moeda, o

⁴³ A esse respeito, prossegue Gobbo (2003, p. 67-68): “[...] o trabalhador do espaço de integração goza: a) do direito de deslocar-se livremente no território da integração para procurar emprego; b) do direito de aceitar qualquer proposta de trabalho dirigida por entidade patronal de um Estado-Membro que não o da sua origem; c) do direito de sair livremente do Estado de origem para trabalhar ou procurar trabalho em qualquer outro Estado-Membro, sem necessitar de visto de saída ou obrigação equivalente, sendo suficiente a simples apresentação de documento de identificação válido; d) do direito de entrar livremente num determinado Estado-Membro para aí exercer a sua profissão assalariada, sem que para tal possa ser exigido qualquer visto de entrada, reconhecendo o documento válido que lhe permitiu sair do Estado de origem; e) do direito de permanecer no Estado de acolhimento, onde exercer a sua atividade profissional; f) do direito de requerer que as pessoas com quem tem um vínculo de parentesco e que se encontrem a seu cargo passem a residir no Estado-Membro de acolhimento; g) de todos os direitos relativos a trabalho, remuneração, à habitação e sindicalização, e benefícios sociais e fiscais em vigor no Estado de acolhimento; h) do direito de continuar a residir no Estado de acolhimento, mesmo após ter cessado a sua atividade profissional, com exceções; i) do direito a que os seus familiares consigo passem a residir, acedam a um emprego e passem a ser admitidos nos estabelecimentos de ensino ou formação profissional, em condições análogas às dos nacionais do Estado de acolhida; j) dos mesmos direitos concedidos a um cidadão nacional do Estado de acolhimento, quando colocado numa posição de desemprego”.

⁴⁴ Essa liberdade tem por princípio que “[...] todas as empresas de uma área integrada deveriam ter acesso ao crédito em condições idênticas, sejam os empréstimos de capital, seja o de capital para investimentos diretos, que deveriam poder deslocar-se para locais onde pudessem obter lucros mais elevados. Os movimentos de capital no interior de uma união também são necessários para facilitar as alterações na aplicação dos recursos resultantes da liberalização do comércio” (GOBBO, 2003, p. 76).

⁴⁵ Uma das polémicas que não é exclusiva da União Europeia, mas também envolve outros países desenvolvidos é a questão dos subsídios em áreas de importância para os países latino-americanos, como a agrícola: “[...] muchos países desarrollados mantuvieron las <<viejas instituciones>> hasta hace no muy poco tiempo, como lo evidencia Nueva Zelanda con su sector lácteo. A lo anterior podríamos citar la permanencia de la política agraria de La Unión Europea (UE), iniciada a fines de los años cincuenta, y de la que todavía no ha podido concretarse su desmantelamiento. Idéntica postura se observa en Estados Unidos (EEUU), cuyo protagonismo agrícola sigue estando presente, lo cual se condice con su eterna obsesión por la seguridad alimentaria (Dickens, 2007). La vigencia de tales políticas no sólo afecta la entrada de los productos originados en los países en desarrollo, sino que también termina por deprimir los precios internacionales al tiempo que genera excedentes de producción en los países desarrollados” (STANLEY, 2010, p. 76).

euro, rompendo um dos velhos símbolos da soberania estatal. Com o euro existe a materialização de uma “[...] área de estabilidade monetária com o menor grau de insegurança possível” (GOBBO, 2003, p. 55).

Também como fruto de Maastricht há o estabelecimento de uma cidadania europeia, sem que haja a perda da nacionalidade inicial. Além disso, a Comunidade Econômica Europeia transforma-se em Comunidade Europeia, de modo a simbolizar que os objetivos não eram agora estritamente econômicos, bem como houve uma ampliação do Parlamento Europeu (GOBBO, 2003, p. 91).

Essas conquistas do passado, contudo, não são capazes de assegurar que o mais profundo processo de integração regional já implementado não corra riscos de erosão. Dentre os reflexos da crise de 2008, com vários países europeus afundados em dívidas, como o caso grego, discutiu-se muito a possibilidade de saída de alguns países do bloco de maneira de ter mais ferramentas econômicas para superar os dilemas internos.

Porém, o maior baque viria em 24 de junho de 2016 quando 51,9% dos eleitores britânicos decidiram em plebiscito pela saída do Reino Unido⁴⁶ da União Europeia após 43 anos (LAPOUGE, 2016, p. A13). Essa foi a primeira vez que um país deixa o bloco, que agora passará a ter 27 membros. O Reino Unido era responsável por 18% da economia regional e 13% da população. As bolsas de valores caíram ao redor do mundo, o premiê David Cameron anunciou sua renúncia e em diversos países do bloco movimentos propõem consultas populares semelhantes para a saída do bloco (NETTO, 2016, p. A12 e A14).

Ainda é cedo para se avaliar todas as consequências da decisão inglesa, como impactos econômicos e questões práticas como vistos para os cidadãos, contudo, aponta a força de grupos contrários à integração e levanta dúvidas sobre os limites de comprometimento que os países estão dispostos a aceitar. Como aponta Orcalli e Toschi (2010, p. 137):

Los acuerdos de integración pueden redistribuir el ingreso entre los países, y también al interior de los países. Las intervenciones de la política económica pueden por lo tanto tratar de compensar o reforzar esta tendencia, por ciertas razones:

Primero, los acuerdos de integración sobrevivirán sólo si cada país percibe que la membership comunitaria aumenta su propio bienestar. Países que

⁴⁶ Se o Reino Unido foi o primeiro país a sair, sua entrada no bloco também não foi fácil: “Em 1962, o Presidente Kennedy ofereceu ao governo inglês mísseis nucleares para equipar seus submarinos. De Gaulle interpretou este gesto como uma prova cabal a impossibilidade de confiar nos ingleses como parceiros na construção da Europa. Os ingleses sempre priorizariam sua relação com os americanos, pensava De Gaulle. Por este motivo, ele rompeu, de forma unilateral, as negociações para o ingresso da Grã-Bretanha na CEE. (sete anos depois, ele recusará de novo a entrada dos ingleses). Logo depois desse rompimento, em questão de dias, De Gaulle assina o tratado de amizade com a Alemanha. Assim nasce o chamado ‘eixo franco-alemão’, a parceria bilateral que, até hoje, é o pilar fundamental da integração” (DUTILLEUX, 2001, p. 191).

afrontan pesados costos de ajuste y/o tienen beneficios que se materializarán en el largo plazo pueden tener necesidad de obtener pagos compensatorios para permanecer en la Comunidad.

Assim, há a algum tempo o Reino Unido reclamava sobre os custos de fazer parte da União Europeia, além da questão imigratória facilitada pela integração que passou a ter mais oposição por parte da população em razão dos atentados terroristas. A percepção das vantagens de fazer parte do bloco foi suplantada, portanto, por uma visão negativa do processo. O tempo demonstrará claramente quem realmente ganhou e perdeu com essa decisão.

Para o MERCOSUL os reflexos podem ser negativos, uma vez que as negociações com a União Europeia não serão prioridade para o velho continente neste momento. Além disso, a saída do Reino Unido fortalece a posição daqueles países membros, como a França (produtora rural e que oferece subsídios ao setor⁴⁷), que são contrários a liberalizar áreas de grande interesse para os países sul-americanos, como a agricultura⁴⁸.

Um recuo dessa magnitude impacta fortemente nos demais processos de integração, pois o modelo europeu, apesar de único, servia de referência sobre as potencialidades e nível de profundidade que arranjos internacionais podem chegar. Tal aspecto, portanto, continuará aberto a estudos e gerando margem para diversas discussões acadêmicas e nos meios de comunicação durante os próximos anos. O processo de integração europeu, assim, apesar de abalado, era e continua sendo, um objeto de estudos que continua a surpreender.

⁴⁷ Orcalli e Toschi (2010, p. 21), criticam os subsídios à agricultura na União Europeia nos seguintes termos: “[...] es el problema que llamaremos de la ‘cuenta del restaurante’, importante para determinar los precios de los productos agrícolas en la UE. Si un grupo de personas se encuentran en un restaurante comiendo juntas y acuerdan dividir la cuenta en partes iguales, cada uno procurará elegir dentro del menú aquello que le brinde la mayor satisfacción considerando en menor medida el precio de lo que va a consumir. En la UE los costos de la Política Agrícola Común son colectivamente afrontados por los consumidores y los contribuyentes. En cada caso los productores obtienen sus propias ganancias, en los diversos Estados miembros, en base a cuanto producen. Esto significa que, en las negociaciones de los precios agrícolas anuales, cualquier Gobierno nacional buscará obtener precios elevados para los productos más importantes de su propia agricultura. En otras palabras, el sistema opera para mantener los precios altos, más que bajos, y por lo tanto, una mayor protección comercial”.

⁴⁸ Na União Europeia as barreiras agrícolas não se dão unicamente pelo viés tarifário, mas também por outras medidas que devem ser seguidas para aqueles que se propõem a exportar para o continente, como aponta Stanley (2010, p. 86-87): “UE mantiene, desde 1980, una normativa destinada a controlar el nivel máximo de pesticidas en productos alimenticios, tanto para aquellos destinados a la alimentación humana como también al consumo animal. La normativa de Nivel de Residuos Máximos (*Maximum Residual Levels – MRL*) ha ido transformándose con el paso del tiempo, observándose una última actualización general en 2005 (Regulation EC nº 396/05) aunque la misma también ha sido enriquecida con una serie de cambios. [...] En materia agrícola, y de suma importancia para los países de la región [latinoamericana], la regulación de la UE para el acceso de las importaciones es el denominado protocolo EUREPGAP (Euro Retailer Group Good Agriculture Practices) posteriormente reemplazado por el GLOBALGAP (Global Partnership for Good Agricultural Practices), el cual refleja el interés de los consumidores por el impacto medioambiental y la sanidad y seguridad en los alimentos, así como la necesidad de mejorar los estándares de producción en cooperación con los productores”.

2.2 Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)

Os ideais da Revolução Francesa embalsamaram os processos de independência das colônias americanas frente às metrópoles europeias. Dando início ao processo em solo latino no século XIX, nasce a ideia de unificação da América Hispânica. Vilaboy (2007, p. 117-119) atribui esse papel precursor ao venezuelano Francisco de Miranda:

Al parecer, fue el venezolano Francisco de Miranda el primer criollo que concibió un proyecto para la integración continental. Desde 1790, Miranda soñaba con una Hispanoamérica emancipada y unida, para cuyo objetivo redactó un Plan para la forma, organización y establecimiento de un gobierno libre e independiente en la América meridional. La idea de la unidad hispanoamericana de Miranda reaparece en 1797 cuando junto con José del Pozo y Sucre y Manuel José de Salas firma el “Acta de París”, documento que preveía la formación de un “cuerpo representativo continental”, así como su “Bosquejo de gobierno provisorio” (1801), donde propuso la creación de una asamblea hemisférica que “se denominará Dieta Imperial, y será la única responsable para legislar para toda la federación americana”.

Como parte de estos proyectos de unidad hispanoamericana Miranda adoptó una nueva denominación para las colonias españolas: Colombia. [...] Por eso, cuando el Precursor elaboró su primer manifiesto independentista puso como título Proclamación a los Pueblos del Continente Colombiano, alias Hispano-América, de la misma manera que llamaría después “Ejército colombiano” al contingente militar que en 1806 guiara a las costas de Venezuela o *El Colombiano* al periódico que editara más tarde en Londres (1810).

Contudo, houve uma maior projeção da ideia de unificação partir de um outro venezuelano, Simón Bolívar, nascido em 1783, tendo como modelo de integração aquele que deu origem aos EUA:

[...] fue Simón Bolívar quien más lejos llegó en los planes integracionistas de lo que llamó la América Meridional, para diferenciarla de la del Norte, a los cuales ya aludió en su *Manifiesto de Cartagena* de 1812 y en la *Contestación de un americano meridional* o *Carta de Jamaica* del 6 de septiembre de 1815, así como en diversas misivas, entre ellas las enviadas a Juan Martín de Pueyrredón, O’Higgins y San Martín como jefes de los gobiernos del Río de la Plata, Chile y Perú respectivamente, proponiéndoles la asociación de cinco estados de la América Hispana (VILABOY, 2007, p. 119).

Fruto desse ideal de Bolívar⁴⁹ é que ocorre em 1826 o primeiro Congresso dos Estados Americanos no Panamá⁵⁰. Deste encontro nasce o *Tratado do Panamá*, que não chegou a ser ratificado, mas previa a criação de estrutura institucional para viabilizar uma Confederação de Estados. Como apontam Moreira, Quinteros e Silva (2010, p. 48):

Em 10/07/1826, o Congresso emitiu o Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua, pelo qual os países assinantes se confederavam para a ajuda e proteção mútua, tanto em tempos de paz quanto de guerra. Concretamente, os países se comprometiam a facilitar o trânsito dos exércitos aliados; em caso de agressão externa a algum dos países membros, os outros não poderiam assinar a paz por separado; deviam trabalhar em forma conjunta para o desenvolvimento do comércio da região e para construir uma política externa comum, respeitando as soberanias nacionais. O Tratado previa a futura adesão das nações ausentes.

A intenção clara desse Congresso era, portanto, obter a unidade dos territórios anteriormente pertencentes à metrópole espanhola, por isso alguns consideram Bolívar o “Pai da Unidade e da Integração Hispano-Americana” (CAMPOS, 2007, p. 19).

As conferências que se seguiram ocorreram na cidade de Lima nos anos de 1847 e 1848, Santiago do Chile em 1856 e Lima entre 1864 e 1865. Contudo, nessas reuniões estiveram ausentes os EUA e o Brasil então monárquico (VENTURA, 2003, p. 553-554). Em que pese essas iniciativas, o sonho inicial de unificação logrou êxitos apenas por pouco tempo, uma vez que:

[...] las fuerzas descentralizadoras impidieron la consolidación de grandes unidades estatales en Hispanoamérica, muestra de lo cual fue la desarticulación de la gran Colombia (1830), de la Confederación Peruano Boliviana (1839) y de la Federación del Centro América (1839-1848), así como la disolución, entre 1813 y 1828, del antiguo Virreinato del Plata en cuatro estados: Bolivia, Uruguay, Paraguay y Argentina – aunque este nombre se adoptó posteriormente. A este listado también puede agregarse la creación de la República Dominicana tras su separación en 1844 de Haití, que *manu militari* había unificado la isla en 1821 bajo la dirección del presidente Boyer. Entre las causas de este proceso centrípeta pueden citarse los obstáculos de una inmensa y accidentada geografía y otros factores objetivos derivados de las pronunciadas diferencias económico-sociales entre las distintas regiones

⁴⁹ “La primera realización práctica de las ideas confederativas de Bolívar fue la fundación de la República de Colombia (1819) – para la que adaptó el término mirandino, restringiendo su significado – que unió las antiguas colonias españolas de Venezuela y Nueva Granada, piedra angular de sus aspiraciones de integración hispanoamericana. Después de 1821, los territorios de Santo Domingo, Panamá y Quito solicitaron su inclusión en la ‘gran’ Colombia bolivariana. A este proyecto siguieron otros más ambiciosos, como el de la frustrada Confederación de los Andes – concebida para agrupar todas las colonias españolas liberadas por sus ejércitos” (VILABOY, 2007, p. 121).

⁵⁰ Em espanhol o nome é *Congreso Anfictiónico de Panamá*, anfictiônico por ser uma referência a mesma origem, crença e língua das ex-colônias espanholas (CAMPOS, 2007, P. 16).

hispanoamericanas, junto a la ausencia de una burguesía y el predominio de estructuras precapitalistas, lo que facilitó la atomización regional imposta por los intereses encontrados de las aristocracias locales (VILABOY, 2007, p. 124).

Posteriormente, o pan-americanismo foi outro movimento que visava a união continental, porém, sob a batuta dos EUA, dando origem à Organização dos Estados Americanos (VENTURA, 2003, p. XXXIV).

Tanto a proposta de Bolívar, quanto a do pan-americanismo tinham motivações preponderantemente políticas para ocorrer, contudo, é importante não confundir os processos de integração com origem na própria América Latina com o pan-americanismo idealizado pelos norte-americanos que, de acordo com Vilaboy (2007, p. 134), é coincidente com a emergência do imperialismo norte-americano.

Será somente no século XX que as razões de Estado que dão ensejo ao estabelecimento de processos de integração irão se vincular preponderantemente aos aspectos econômicos. Aos poucos foi surgindo a América do Norte, Central e do Sul, com características peculiares, como aponta Neves (1999, p. 426):

[...] no mundo da política a posição da América do Sul é extraordinariamente peculiar, até mesmo em comparação com outras regiões e continentes do Sul. Em primeiro lugar, em termos geoestratégicos, a América do Sul é o que chamamos de um continente excêntrico. Ela está distante e isolada de todos os principais eixos possíveis que unem ou opõem os quatro blocos emergente. Em segundo lugar, a América do Sul está livre de quaisquer conflitos regionais [...]. Em terceiro lugar, a frequentemente esquecida história dos países sul-americanos demonstra uma notável e persistente adesão a valores e instituições democráticas, à liberdade política e econômica, ao governo da lei e ao sonho do progresso, aos principais alicerces da civilização ocidental – da qual a América do Sul pode legitimamente invocar sua descendência, em linha direta.

Não haveria razões, dessa forma, para que processos de integração não surgissem também nessa latitude do globo a partir de uma conjuntura específica. Durante o século XX, passaram a povoar o espectro político-institucional da região latino-americana manifestações de movimentos nacionalistas burgueses, chamados de “populistas”⁵¹, que em matéria econômica propunham o desenvolvimento interno por meio de medidas implementadas pelo Estado.

⁵¹ O termo populista é controverso nas Ciências Sociais, por isso foi utilizado entre aspas.

Em termos de formulação para revigorar o processo de integração entre estes países estão as teorias desenvolvimentistas gestadas dentro da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL)⁵², principalmente por Raúl Prebich e Celso Furtado (VILABOY, 2007, p. 142).

Dentre essas iniciativas, no pós-Segunda Guerra Mundial, existe o nascimento da *Associação de Livre Comércio das Américas* (ALALC) em 1960⁵³. A intenção da ALALC era criar uma zona de livre comércio como passo inicial para um futuro mercado comum. Cada país deveria elaborar uma lista com as concessões que eram direcionadas aos demais. Rozemberg, Campbell e Svarzman (2000, p. 45), contudo, apontam algumas limitações dessa sistemática:

Em virtude do critério pouco realista de igualdade de direitos e obrigações entre as partes, o requisito de estender incondicionalmente as concessões comerciais a todos os signatários de acordo tornava-se uma espécie de jogo do “mínimo denominador comum”. Isto é, a própria lógica dos acordos impelia os países pequenos a procurar reduzir ao mínimo possível suas concessões tarifárias, no temor de que os países com maior competitividade relativa pudessem monopolizar os benefícios derivados da extensão das concessões. Assim, as preferências que finalmente se efetivavam eram compostas majoritariamente por bens de escassa relevância para o comércio intra-regional.

Fruto de uma reflexão sobre os impasses que atravancaram o processo de integração da ALALC, a ideia original foi reconfigurada, dando ensejo à sua transformação na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em 1980, com a assinatura do Tratado de Montevideu. A origem da ALALC deve ser buscada ainda na onda de integração que teve seu desenrolar nos anos 60 no encaixe do processo inaugurado pela atual União Europeia. Em pauta estavam as formulações da CEPAL, sob o prisma de promover uma política de substituição das

⁵² Gentil Corazza (2006) faz um balanço das principais matrizes teóricas utilizadas pela CEPAL para lidar com o desenvolvimento da América Latina, começando pela ideia de “centro-periferia”, passando pela “teoria da dependência”, seguindo-se da ideia de integração regional até chegar, nos anos 90, ao “regionalismo aberto”. Atualmente a CEPAL está trabalhando com o conceito de “regionalismo pós-liberal”, do qual a ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblo de Nuestra América) seria uma de suas manifestações por questionar as políticas neoliberais (VEIGA e RÍOS, 2007).

⁵³ Outro movimento de integração na América Latina situado nos anos 60 é o Mercado Comum Centro-americano (1960) e o Pacto Andino (1969), do qual fizeram parte, inicialmente, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, prevendo uma união aduaneira entre seus membros. De acordo com Ventura (2003, p. 563), em 1996 houve um relançamento da ideia do Pacto Andino com a criação da Comunidade Andina das Nações. O nascimento do Pacto Andino não foi por acaso, mas uma resposta à onda militar que se estabeleceu na região, como aponta Bandeira (2003, p. 399): “O receio de que Brasil e Argentina, defendendo, conjuntamente, a revisão do conceito de soberania, viessem a formar um eixo autoritário e tratassem de estabelecer uma supremacia dual, tanto econômica quanto política e militar, sobre o resto da América do Sul, contribuiu para que o Chile, [Colômbia], Venezuela, Peru e Equador, cujos governos democráticos apresentavam certa semelhança, assinassem, em 16 de agosto de 1966, a chamada Declaração de Bogotá, mediante a qual os cinco países, não integrantes da Bacia do Prata, manifestaram o propósito de criar, no âmbito da ALALC, um mercado sub-regional, que se cristalizaria, posteriormente (1969), no Acordo de Cartagena (Pacto Andino)”.

importações de produtos industrializados por aqueles fabricados localmente (VENTURA, 2003, p. 567). Participaram do processo como fundadores, por ordem alfabética, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Posteriormente, haveria a adesão da Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia.

Sob a perspectiva econômica, a ALALC se propunha a conseguir a redução das barreiras tarifárias entre seus membros e criar uma zona de livre comércio no prazo de 12 anos (VENTURA, 2003, p. 567). Uma das propostas inovadoras da ALALC foi a criação do Parlamento Latino-Americano ou Parlatino, em 1964, que tinha como proposta o desenvolvimento dos Parlamentos da região na mesma toada com que a questão econômica vinha sendo tratada no seio da ALALC. Essa ideia de integração proposta pela ALALC, contudo, naufragou frente às ondas autoritárias de varreram a região no período, com a consequente deterioração das instituições democráticas vigentes à época (MARIANO, 2002, p. 178). Ventura (2003, p. 569-570) cita as motivações para o desmantelamento do projeto ALALC nos seguintes termos:

As razões do fracasso da ALALC são numerosas [...] pode-se citar o protecionismo, corolário do nacionalismo econômico, que impediu a integração dos setores avançados da produção industrial. Além disso, o sistema tendia a favorecer os países mais avançados do bloco, criando uma acirrada competição entre eles. Se essa experiência nasceu durante um período político relativamente favorável na América Latina, a maioria dos Estados-membros conheceu em seguida o terror das sangrentas ditaduras militares. A instabilidade política sendo a regra, os golpes de Estado eram frequentes. Cada novo governo tentava mudar as regras do jogo, diminuindo os compromissos assumidos com seus sócios.

Por outro lado, as disparidades reais entre os Estados-membros, suas expectativas divergentes, as fragilidades institucionais, a ausência de complementaridade econômica e, finalmente, o impossível casamento entre o multilateralismo preconizado pela ALALC e o tradicional bilateralismo dos Estados, geraram uma imensa frustração.

Nessa mesma toada, Rozemberg, Campbell e Svarzman (2000, p. 45):

[...] em razão da grande heterogeneidade existente entre os países signatários do acordo, do seu baixo grau de interdependência comercial, da instabilidade política e econômica quase crônicas que muitos deles experimentaram durante boa parte do período em questão, somados à falta de vontade política, quando a etapa de concessões “fáceis” estava mais ou menos concluída e foi preciso entrar em negociações relativas a produtos ou setores competitivos, os cronogramas começaram a ser desrespeitados e o processo estancou.

[...] existia no plano dos fatos uma franca incompatibilidade entre as políticas nacional-desenvolvimentistas implementadas pelos principais países da região (fundadas entre outras coisas, em elevados níveis de proteção da

produção industrial em face de terceiros) e o ambicioso programa de rebaixar tarifas para o comércio intra-regional proposto pela ALALC.

Nota-se, portanto, três fatores preponderantes. A fragilidade institucional da própria ALALC que não permitiu que o processo se desenrolasse de maneira paralela aos seus membros, a grande instabilidade política na região e as políticas econômicas adotadas na época⁵⁴. A ALALC, assim, permaneceu grandemente no campo das boas intenções, mas desconectadas com a realidade da época.

Essa experiência fez com que alguns autores adotassem uma perspectiva extremamente negativa sobre os processos de integração originários na região. Uma dessas vozes é Seitenfus (1994, p. 123), para quem:

A cooperação econômica na América Latina tem uma característica permanente: é um rosário de fracassos. Tentativas várias de se criar “mercados comuns”, “zonas de livre-comércio”, “pactos aduaneiros” foram marcadas, ao longo do tempo, por retumbantes decepções. Contrariamente à cooperação de cunho político, colhedora de um indiscutível saldo positivo, pois a região abriga atualmente o menor potencial conflitivo do sistema internacional, a cooperação econômica conhece uma via crucis provocada pela inconsistência das prioridades de seus governos, pela histórica ameaça ao processo democrático e pela desmensurada ambição das propostas integracionistas. No subcontinente latino-americano, a História demonstra que é muito mais fácil conjugar o verbo falar do que fazer.

Sergio Guerra Vilaboy (2007, p. 117), chega a afirmar em tom de pesar:

Resulta curioso, por no decir paradójico, que el área del planeta donde más condiciones han existido históricamente para su integración, América Latina, dada su identidad de idioma, religión, idiosincrasia, cultura, historia y similares condiciones socio-económicas, sea donde esta no ha sido posible.

Contudo, a ideia de integração prevista na ALALC foi retomada na década de 1980, com o nascimento da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que sucedeu a ALALC. A perspectiva da ALALC, renovada na forma de ALADI a partir do Tratado de Montevideu assinado pela Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México,

⁵⁴ Mayoral (2000, p. 358) cita as atividades empresariais exercidas pelos Estados também como fator a ser considerado nas razões que dificultaram a ALALC, uma vez que este processo de integração: “[...] estava imerso numa importante contradição: por um lado, a ideia de ampliar os mercados e desenvolver uma área de cooperação econômica e, por outro, as doutrinas protecionistas e as políticas de substituição de importações. Embora por certo se pretendesse substituir basicamente importações provenientes de outras áreas, é igualmente verdade que a limitação das importações era a regra geral e, portanto, os governos, que exerciam também atividades empresariais, só se dispunham a fazer concessões parciais e de escasso valor econômico”.

Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, era promover a integração regional a partir das lições do processo anterior e que não se mostraram exitosas. Sanguinetti (2003, p. 17), resume a passagem da ALALC para a ALADI da seguinte forma:

A Alalc tinha sido a integração de inspiração bolivariana, a inspiração hemisférica, de grande retórica, a integração de todo o hemisfério no sentido de resgatar o espírito do Congresso do Panamá, por meio de uma zona de livre comércio. [...]

Então, anos depois da Alalc, enveredamos para a Aladi (Associação Latino-Americana de Integração), que foi a ideia de assumir a regionalização, com o pensamento na constatação de que o caminhar com todos simultaneamente havia gerado um momento de estagnação do processo. A velocidade dos mais lentos detinha o esforço de avanço. As negociações eram demoradas, imensas, produto por produto, e com isso o processo estagnou-se.

Uma visão de longo prazo e o gradualismo passaram ser adotados em prol de um mercado comum latino-americano sem data certa para ocorrer. Esse aspecto consta expressamente no artigo 1º do Tratado de Montevidéu:

Artigo 1º. Pelo presente Tratado, as Partes Contratantes são prosseguimento ao processo de integração encaminhado a promover o desenvolvimento econômico-social, harmônico e equilibrado, da região e, para esse efeito, instituem a Associação Latino-Americana de Integração (doravante denominada “Associação”), cuja sede é a cidade de Montevidéu, República Oriental do Uruguai.

Esse processo terá como objetivo a longo prazo o estabelecimento, em forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano (MERCOSUL, 2011, p.16).

Nesse sentido, o objetivo passou a ser o “[...] estabelecimento de um esquema regional de promoção e regulação do comércio recíproco e de cooperação econômica para o desenvolvimento, através da configuração de uma área de preferências econômicas como etapa intermediária” (GOBBO, 2003, p. 133), mas sem prazos fixos. Comentando sobre a ALADI, afirmam Rozemberg, Campbell e Svarzman (2000, p. 46-47 e 48):

Embora esta tivesse um objetivo final semelhante ao do acordo anterior – constituição de um mercado comum -, desta vez não se estipularam prazos nem se pretendeu abarcar todo o universo tarifário. Além disso, deixou-se de lado o princípio anterior da nação mais favorecida. Assim, os países signatários podiam celebrar acordos de concessões parciais e alcance bilateral ou multilateral, não necessariamente generalizáveis aos demais sócios. [...]

Em suma [...] a experiência ALALC-ALADI [...] ministrou numerosos ensinamentos. Entre os positivos, pode-se assinalar o acúmulo de experiência governamental num campo até então virgem, ou a implementação de mecanismos recíprocos de pagamento e de cooperação alfandegária, ou o

próprio quadro jurídico do Tratado de Montevideu, elementos que mais tarde seriam todos de suma utilidade para o processo de construção do Mercosul.

Esse novo prisma de ação se mostrava bastante oportuno para o momento vivido pelos países latino-americanos. Em termos políticos, havia sinais de esmorecimento das ditaduras e, como consequência, indefinição sobre os caminhos futuros. No aspecto econômico, as crises do petróleo fizeram com que muitos dos países vivessem uma década perdida.

A região viu emergir em 2011 mais uma tentativa de integração regional, a Aliança do Pacífico, envolvendo o Chile, Peru, Colômbia e México para o livre comércio entre os países, que será objeto de abordagem no tópico 2.5.

2.3 Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA)

No continente americano, um processo de integração regional de relevo é o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), envolvendo os Estados Unidos, o Canadá e o México⁵⁵. Apesar da proximidade geográfica como fator facilitador da integração, a aproximação que daria origem ao NAFTA, de maneira mais remota, decorre de medidas governamentais que nos anos 60 geraram um pacto automobilístico entre a General Motors, a Ford e a Chrysler, criando um setor integrado entre Estados Unidos e Canadá (OSTRY, 1999, p. 368).

Em termos mais recentes, o pontapé inicial para o NAFTA está ligado ao Acordo de Livre Comércio Canadá-Estados Unidos, cujas negociações tiveram seu início em 1985 e conclusão em 1988. Assim, no momento da assinatura do NAFTA, grande parte do comércio existente entre as duas nações já era livre de tarifas, 65% no sentido EUA-Canadá e 85% na direção Canadá-EUA (SILBER, 1994, p. 17).

Do lado dos Estados Unidos, as motivações para o acordo com o Canadá estavam ligadas a fatores internos e externos. Internamente, os EUA adentram a década de 1980 com grande déficit comercial, ensejando pressões para a adoção de medidas protecionistas, sendo a aproximação bilateral adotada como uma maneira de conter essas influências (OSTRY, 1999, p. 369). Já no prisma externo havia um clima de fracasso das negociações multilaterais travadas

⁵⁵ De acordo com Vilaboy (2007, p. 148), o NAFTA, juntamente com a ALCA, correspondem uma articulação dos EUA contra a integração da América Latina, chamada de “neopanamericana”, que advoga pela assinatura de acordos assimétricos e restritos apenas a questões comerciais, como a liberação de capital, mercadorias e serviços.

no GATT⁵⁶ (atual OMC⁵⁷) em razão da procrastinação no lançamento de uma nova rodada, o que somente iria ocorrer em 1986, em Punta del Este, dando início à chamada Rodada Uruguai.

A política econômica externa dos EUA, dessa forma, muda o foco para a perspectiva bilateral, tanto para ampliar seu poder de barganha nas negociações do GATT, ao demonstrar aos demais países que havia outras alternativas além daquelas negociadas multilateralmente, como vislumbrando na aproximação com o Canadá “[...] uma alternativa, no caso do fracasso das negociações da Rodada Uruguai” (GILPIN, 1999, p. 150).

Já para o Canadá, temia-se a ampliação do protecionismo americano, principalmente por meio de restrições não-tarifárias, além de se vislumbrar, a longo prazo, a melhoria da competitividade de suas empresas a partir do acesso a um mercado imenso que era o estadunidense (OSTRY, 1999, p. 369). Na época, estimava-se um aumento de produtividade da mão de obra canadense da ordem de 5% a 20% nos 10 anos seguintes ao acordo, o que resultaria em um ganho de renda real na ordem de 3% a 7% de seu PIB (SILBER, 1994, p. 18).

Durante o governo Bush, mais precisamente em 1990, lança-se a chamada “Iniciativa para as Américas, buscando um acordo de livre comércio de proporções hemisféricas. Fruto dessa política, ao final de 1990, alguns países latino americanos firmaram acordos bilaterais básicos (*framework agreements*) com os EUA, que eram o alicerce que permitiria a integração continental. Nesta lista é possível incluir Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Honduras e México (FISHLOW, 1999, p. 390-391).

Por meio dos EUA, foi construída, assim, a ponte entre os países da América do Norte. O que, inicialmente, era uma relação bilateral Canadá-EUA e México-EUA, passava para o âmbito trilateral com o lançamento, em 1991, do Acordo de Livre Comércio da América do Norte, envolvendo as três nações, EUA, Canadá e México⁵⁸.

A inclusão do México também estava relacionada a um outro fenômeno internacional do período: a concorrência que as empresas europeias e japonesa estava realizando frente às empresas americanas. A criação de uma zona de livre comércio, além de permitir a atuação das empresas norte-americanas em um espaço geográfico protegido e ampliado, viabilizaria uma escala de produção maior, ao mesmo tempo em que permitiria a exploração de fatores sociais de produção importantes, como a mão de obra mais barata que viria ser encontrada em território mexicano (PRAXEDES e PILETTI, 1997, p. 28). Não sem razão, alguns autores como Silber (1994, p. 18), destacam que o comércio México/EUA é marcado fortemente por empresas

⁵⁶ GATT: General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral de Tarifas e Comércio).

² OMC: Organização Mundial do Comércio (World Trade Organization).

⁵⁸ Sobre os impactos do NAFTA para a indústria automotiva dentro do México, vide Garrido (2010, p. 44-53).

multinacionais norte-americanas, as chamadas “maquiladoras”, engendrando grande comércio internacional intrafirma. Integrar o NAFTA também fazia sentido para o México em razão das políticas que vinham sendo adotadas em sua economia:

Desde fines de los ochenta, tanto México como diversos países de Centro América y Caribe, iniciaron una profunda transformación económica, al abandonar el modelo de industrialización seguido bajo el proteccionismo, para pasar a otro que opera bajo condiciones de economía abierta dinamizada por las exportaciones, siguiendo los lineamientos del llamado Consenso de Washington (GARRIDO, 2006, p. 25-26).

Nesse sentido, ao se aproximar dos EUA, o “[...] governo mexicano optava por sinalizar de forma clara o compromisso com este novo cenário” (PEREIRA, 2001, p. 124). A liberação, assim, ao invés de irrestrita com todos os países do mundo foi direcionada e priorizada nas relações com os vizinhos do Norte, contudo, hoje, alguns dilemas devem ser enfrentados aponta Garrido (2006, p. 33) ao analisar a situação mexicana:

[...] en curso de la década de los años dos mil se produjera un agotamiento de los factores de ventaja competitiva estáticos [los bajos salarios locales y la abundancia de mano de obra, así como la proximidad relativa al mercado de Estados Unidos], a la vista de la entrada de nuevos competidores en la economía mundial, como son de una parte países que también tienen abundante mano de obra pero con salarios más bajos que los de los países de la región y por la otra la muy potente irrupción de China que aún esta misma ventaja junto con otras potencialidades en el sentido de la economía del conocimiento, además de sus extraordinarias escalas de producción. [...] En cuanto al deterioro de las ventajas competitivas estáticas, todo lo anterior se traduce en una pérdida relativa de participación en las importaciones de Estados Unidos desde México [...].

Considerando o mercado consumidor abrangido pelo acordo e seu poder de compra, tem-se um processo de integração extremamente importante sob a perspectiva dos fluxos comerciais, além de certa ousadia ao visar o “[...] desmantelamento de mais de 20 mil tarifas aduaneiras” e prever, “[...] além da supressão das barreiras à circulação de mercadorias, uma liberalização progressiva dos serviços” (VENTURA, 2003, p. 583). Pereira (2001, p. 124), também destaca a importância do NAFTA ao afirmar que se trata do:

[...] primeiro acordo de livre comércio da nova geração entre um país em desenvolvimento e países desenvolvidos. O termo “nova geração” significa que o acordo não se resume a uma liberalização do comércio de mercadorias. Os novos temas são incluídos, assim como uma série de dispositivos referentes a: compras governamentais; serviços financeiros; telecomunicações; políticas de competição; medidas fitossanitárias, por exemplo. Em adição, a aprovação

do acordo pelo Congresso dos Estados Unidos, exigiu a incorporação de artigos sobre meio-ambiente e cláusulas sobre trabalho. Fazem ainda parte integrante do Nafta, a criação de uma série de mecanismos de “solução de controvérsias”.

Em termos de estratégia, o NAFTA também foi visto pelos EUA como etapa de um processo de liberalização maior (VENTURA, 2003, p. 582), do Alasca até a Patagônia argentina, que irá se materializar na ALCA, objeto do próximo tópico.

2.4 Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)

Desde o momento de independência dos Estados Unidos e das nações latino-americanas é possível identificar uma triangularização das relações com a Europa.

Visando marcar presença, os Estados Unidos deram início à implementação de políticas e de ideias para tornar o continente americano uma área de sua influência. Nesta perspectiva destaca-se, por exemplo, a Doutrina Monroe, anunciada pelo então presidente dos EUA, James Monroe, em 02 de dezembro de 1823 perante do Congresso Nacional, defendendo que os EUA não aceitariam a intervenção dos países do velho continente na América, o que foi recebido com bons olhos pelas nações latino-americanas recém independentes.

À Doutrina Monroe se deve acrescentar o chamado Corolário Roosevelt (ou política do *big stick*⁵⁹ – grande porrete), defendido pelo presidente norte-americano Theodore Roosevelt em 1904, onde os EUA passaram a agir como a polícia da América Latina, intervindo quando considerasse que os interesses americanos estavam em jogo.

Além dessas políticas mais agressivas, os EUA adotaram outras estratégias com vistas a consolidar-se como potência hegemônica continental, o chamado pan-americanismo. Desse projeto nascem as conferências envolvendo os países do continente, tendo ocorrido a primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos, em Washington, entre 1889 e 1890, que irá culminar, em 1948, na criação da Organização dos Estados Americanos (OEA). Neste primeiro encontro, apesar de não ser o enfoque preponderante, já havia um conteúdo econômico, prevendo-se a criação de um escritório para promover as relações comerciais, além da harmonização e redução das tarifas aplicadas ao comércio exterior (VENTURA, 2003, p. 555). Após esse encontro, vários outros ocorreram, destacando-se, a Conferência de Buenos Aires (1910) por meio da qual o escritório comercial irá se transformar em *União Pan-Americana*.

⁵⁹ De acordo com Ventura (2003, p. 553), a origem da expressão política do *big stick* está em um ditado africano costumeiramente citado por Roosevelt que diz: “fale baixo e leve um grande porrete consigo”.

Já em 1948 outro encontro importante ocorre, agora em Bogotá, que criará a Organização dos Estados Americanos⁶⁰, sediada em Washington, porém seu escopo não era mais comercial, mas sim o de cooperação nas áreas política, científica e cultural (VENTURA, 2003, p. 559). Este momento é específico, pois até então as Conferências haviam se dado em um momento onde os EUA ainda não haviam alcançado a sua hegemonia. Porém, os desenrolares da Segunda Guerra Mundial irão consolidar essa posição dos Estados Unidos e desse patamar é que haverá a condução de suas ações (CAMPOS, 2007, p. 27).

A partir desse momento, o foco dos EUA passa a ser a rivalidade com a URSS. Como fruto desse momento, os Estados Unidos buscaram reconstruir a Europa e o Japão, como parte de contenção ao comunismo. Vindo a queda do muro de Berlim em 09 de novembro de 1989, que simbolizava o fim da Guerra Fria, as questões econômicas ganham relevo e, neste cenário de globalização, encontram-se competidores fortes às pretensões norte-americanas, como o bloco europeu e o próprio Japão. Dessa circunstância, mostra-se estrategicamente necessário garantir um espaço para os EUA na economia e no comércio latino-americano (CAMPOS, 2007, p. 27). Luiz Alberto Moniz Bandeira (2003, p. 475-476), explica a situação dos EUA neste momento afirmando que o déficit comercial dos EUA, em 1986, estava na casa de US\$ 263 bilhões, com isso os americanos precisavam:

[...] obter superávit comercial, razão pela qual o governo de Washington, sob pressão dos exportadores, tratou de compelir os países da América Latina, a promoverem unilateralmente a liberalização do comércio exterior. E o presidente George Bush lançou em 1990 *The Enterprise for the Americas Initiative*, oferecendo aos países do continente nova modalidade de relacionamento, com o objetivo de formar uma zona de livre comércio do Alaska à Terra do Fogo (*Western Hemisphere Free Trade Area*). Esta iniciativa, como parte do esforço para reduzir o desequilíbrio de sua balança comercial por meio da abertura de outros mercados, possibilitaria aos EUA aumentar ainda mais as exportações de mercadorias para os países da América Latina sem a necessidade de negociar com seus governos e fazer outras concessões, dado que com a hegemonia sobre essa área de livre comércio teriam o máximo de liberdade para movimentar bens e fatores de produção (exceto força de trabalho), restringindo o acesso ao seu próprio mercado interno, quando lhes conviesse, sob os mais variados pretextos, como competição desleal, riscos sanitários segurança nacional etc.

⁶⁰ Como apontam Moreira, Quinteros e Silva (2010, p. 48): “As nações latino-americanas viam a OEA como estratégia para conter a hegemonia estadunidense, ao institucionalizar a aliança continental e estabelecer a igualdade jurídica entre os Estados americanos. No entanto, os Estados Unidos confiaram na sua capacidade de influenciar as nações mais desfavorecidas, através das relações bilaterais e pelo fato de sediar a OEA em Washington. [...] A OEA baseava-se sobre quatro princípios jurídicos: a não intervenção, a igualdade jurídica entre os Estados, a resolução pacífica das diferenças e a defesa coletiva contra uma agressão externa”.

Em razão dessa ideia, virá a ser apresentado em 1994, durante a reunião do Clube das Américas realizado em Miami, que reuniu 34 países, com exceção de Cuba, o projeto de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas anunciada pelo presidente Clinton. O projeto era o de que as negociações se encerrariam em 2005. Neste momento, o balão de ensaio dos EUA que foi o NAFTA já estava colhendo bons frutos, ampliando os argumentos favoráveis para uma integração continental.

Durante esse mesmo período, o governo brasileiro durante a presidência de Itamar Franco, propunha a criação da *Associação de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA)*⁶¹, visando estabelecer uma zona de livre-comércio entre os países da América do Sul, porém, não houve aderência (VENTURA, 2003, p. 585).

Desde o início, a ideia da ALCA mostrou-se polêmica, uma vez que não garantia o livre acesso ao mercado dos EUA, uma vez que poderiam ser estabelecidas diversas barreiras ao mesmo tempo. Além disso, mostrava-se clara que essa iniciativa dos EUA visava “[...] compensar seu déficit comercial com outras regiões às custas da América Latina” (BANDEIRA, 2003, p. 497), o que gerou a oposição de diversos países, dentre os quais o Brasil. As dificuldades do lado americano também se manifestaram, uma vez que o presidente Clinton não obteve a autorização necessária por parte do Congresso Nacional, como aponta Bandeira (2003, p. 515):

[...] em abril de 1998, as negociações para a formação da ALCA começaram com a reunião de cúpula dos 34 presidentes americanos em Santiago do Chile, a afiguraram-se muito difíceis, em consequência da falta de confiabilidade na política comercial dos EUA, cuja execução era condicionada por vários e contraditórios interesses, através de *lobbies* junto ao Congresso e aos órgãos do Executivo. Porém, a remoção das barreiras tarifárias e não-tarifárias, bloqueando a entrada nos EUA de produtos não apenas brasileiros como argentinos e chilenos, jamais dependeu de Clinton, que também não conseguira do Congresso norte-americano a concessão do *fast-track*, à qual havia oposição dentro do próprio Partido Democrata. E essas barreiras geravam o contencioso bilateral Brasil/EUA, que constituíam a principal fonte de obstáculos para a integração continental.

⁶¹ Sobre essa iniciativa, aponta Bandeira (2003, p. 493): “Quando o Mercosul finalmente se conformou, o Brasil já tratava de negociar uma rede de acordo de livre comércio com as repúblicas sul-americanas do Pacífico, visando à criação, em dez anos, de uma Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA). Este projeto, formulado pelo Itamaraty e anunciado pelo presidente Itamar Franco em 1993, desdobrava e ampliava a Iniciativa Amazônica que o Brasil lançara em 1992, logo após os EUA, Canadá e México haverem assinado, em outubro, o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA). Seu objetivo foi decerto constituir um contrapeso para o NAFTA, mediante a formação do espaço econômico sul-americano, tendo como núcleo o Mercosul, ao qual o Brasil dava maior prioridade”.

A ALCA, assim, apesar das inúmeras reuniões, ainda se mantém como ideia sem grande projeção. Dentre as razões consideradas para isto é possível citar a guinada da política externa norte-americana após os atentados de 11 de setembro de 2001, onde os aspectos comerciais e econômicos cederam espaço para as questões de segurança (VENTURA, 2003, p. 586). As discussões da ALCA também conseguiram ensejar a mobilização de diversas organizações e movimentos sociais dentro dos países envolvidos nas negociações, fazendo com que a imagem prevalecente nas sociedades latino-americanas, inclusive na mídia, fosse a de que, se a negociação fosse concluída, haveria mais prejuízos do que ganhos para essas sociedades. Mesmo com a aprovação do *fast track* durante o governo de George W. Bush, as perspectivas continuaram ruins, uma vez que diversos produtos de interesse dos países latino-americanos ficaram de fora, como aponta Bandeira (2003, p. 606) ao afirmar que em:

[...] dezembro de 2001, quando a House of Representatives (Câmara dos Deputados) aprovou com maioria de apenas um voto o *fast track*, chamado então *Trade Power Authority* (TPA), excluindo das negociações cerca de 293 produtos considerados sensíveis, entre os quais uma centena de produtos agrícolas [ficou demonstrado] que os EUA não estavam dispostos a atender às exigências nem do Brasil nem da Argentina, nem dos demais países da América do Sul, pois nunca realmente tiveram condições – nem a intenção – de abolir as barreiras protecionistas não tarifárias, devido aos enormes interesses econômicos e políticos que internamente eles sempre envolveram (grifo do autor).

Também é digno de nota que diversos países da América Latina, com destaque especial para o Cone Sul, viram subir à presidência governos considerados de centro-esquerda (CORONADO, 2007, p. 172), alterando o padrão de relacionamento até então existente com o EUA, principalmente com um discurso de maior liberdade de atuação internacional e não de alinhamento automático, ampliando as reticências ao processo. A ALCA, assim, como processo de integração, acabou morrendo de inanição.

Todavia, em que pese as negociações da ALCA terem entrado em estado de hibernação, é importante se destacar que um número considerável de países da América Latina já possui alguma modalidade de acordo com o EUA que permitem tarifas diferenciadas para seus produtos. Dentre esses acordos é possível encontrar o *Caribbean Trade Partnership Act*, para os países do Caribe, o *Andean Trade Preferences and Drug Eradication Act* para os países pertencentes à Comunidade Andina e o acordo de livre comércio envolvendo os países do NAFTA e o Chile (FRYDMAN, 2003, p. 145). Portanto, havendo fracasso na perspectiva continental, o aspecto bilateral se mostrou como interessante para dar continuidade ao processo de integração idealizado pelos EUA.

2.5 Aliança do Pacífico

Os *insights* de integração na região do Pacífico têm início com a primeira onda de integração, no rastro daquilo que acontecia na Europa. Como aponta Gilpin (1999, p. 154), “[...] a situação na bacia do Pacífico é mais ambígua. Embora a bacia do Pacífico seja a região econômica que mais rapidamente cresce no mundo, suas economias são, quase sem exceção, altamente dependentes de mercados *mundiais*, em vez de mercados *regionais*” (grifo do autor). Assim, para essa região interessaria muito mais uma economia global mais aberta do que regionalizada, em razão de seu padrão econômico exportador. Em que pese esse aspecto, ainda na década de 1960, tem-se a assinatura de um acordo de livre comércio envolvendo Austrália e Nova Zelândia no ano de 1965 e que viria a ser reformulado em 1983 com o objetivo de aprofundar as relações entre si (ORCALLI e TOSCHI, 2010, p. 17).

Do final da década de 80, mais precisamente em 1989, também é a formação do Fórum para a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico que englobava, além dos países membros da ASEAN, mais nove países (EUA, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Japão, Coreia do Sul, China, Hong Kong e Taiwan), totalizando 15 membros.

No continente latino-americano, sob a perspectiva de serem banhados pelo mesmo oceano, tem-se a criação de mais um processo de integração regional. Trata-se de chamada a Aliança do Pacífico, nascida em 2011, do qual fazem parte o Chile, o Peru, a Colômbia e o México. Seu objetivo é o livre comércio entre os países. De acordo com Zanotto (2016), a Aliança do Pacífico surge em um “[...] contexto marcado pelo fracasso das ambições multilaterais, sobretudo da OMC, além da crise econômica global e também do reordenamento dos fluxos de comércio e investimento em torno da região da Ásia-Pacífico”. Na página do bloco na internet é possível identificar as seguintes informações:

La Alianza del Pacífico es una iniciativa de integración regional conformada por Chile, Colombia, México y Perú, oficialmente creada el 28 de abril de 2011. Sus objetivos son:

Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales, personas y economía.

Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo económico y competitividad de las economías de sus integrantes, con miras a lograr mayor bienestar, superar la desigualdad socioeconómica e impulsar la inclusión social de sus habitantes. Convertirse en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial, y proyección al mundo, con énfasis en la región Asia-Pacífico. [...]

La Alianza del Pacífico constituye la octava potencia económica y la octava potencia exportadora a nivel mundial.

En América Latina y el Caribe, el bloque representa el 39% del PIB, concentra 52% del comercio total y atrae el 45% de la inversión extranjera directa.

Los cuatro países concentran una población de 225 millones de personas y cuentan, con un PIB per cápita promedio de US\$ 16.759 (en términos de paridad de poder adquisitivo).

La población es en su mayoría joven y constituye una fuerza de trabajo calificado, así como un mercado atractivo con poder adquisitivo en constante crecimiento.

Apesar de constituírem um novo bloco, sua premissa básica é a de que seus membros mantêm a plena liberdade frente a terceiros países em termos de políticas comerciais (HERREROS, 2016). Por outro lado, a Aliança trouxe dentre suas propostas a redução dos custos de transporte por meio de um fundo de financiamento de infraestrutura, com perspectivas promissoras, como aponta Molina, Heuser e Moreira (2016):

Os líderes do acordo foram rápidos em reconhecer que a eliminação de tarifas não é suficiente para cumprir o potencial de integração do bloco. Conforme argumentado em outros trabalhos, os custos proibitivos decorrentes de uma infraestrutura de transporte disfuncional e de procedimentos aduaneiros complicados estão entre os principais obstáculos ao comércio na região. Esses custos não apenas são importantes porque prejudicam fluxos comerciais, mas também porque concentram os ganhos de comércio em alguns poucos municípios e regiões, caracterizados pela alta renda e pela alta conectividade. Diante desse contexto, adquire destaque a criação de um fundo de infraestrutura no âmbito da Aliança para abordar tais preocupações. A análise aqui desenvolvida procurou exemplificar o potencial desse fundo no que toca às exportações, desde que seus recursos sejam destinados a projetos adequados de infraestrutura de transporte.

Os resultados confirmam a expectativa de que os fluxos de comércio na Aliança do Pacífico são altamente sensíveis aos custos de transporte: uma redução de 1% nesses custos eleva as exportações municipais entre 1,3% no México e 4,5% no Chile. A análise também mostra que é possível incorporar a dimensão comercial para avaliar projetos de infraestrutura.

Em termos de estrutura administrativa, a Aliança tem nos “Cumbres Presidenciales” a instância máxima do acordo, sendo composto pelos respectivos presidentes dos quatro membros. A presidência *pro tempore* é anual e exercida em ordem alfabética pelos mandatários de cada um dos países. Há ainda um Conselho de Ministros do qual fazem parte os Ministros de Comércio Exterior e de Relações Exteriores, sendo responsáveis por atingir os objetivos da integração. Equipara-se, portanto, a um órgão executivo. A organização administrativa também apresenta o chamado Grupo de Alto Nível onde tem cadeira os vice-ministros de Comércio Exterior e de Relações Exteriores, sendo responsável pela supervisão dos grupos técnicos que abrangem áreas como comércio, compras públicas, serviços, propriedade intelectual,

movimentação de pessoas, facilitação de negócios, estratégia de comunicação, turismo, transparência, agências de promoção, inovação, educação, cultura, etc.

Atualmente 49 países têm relação com o bloco na condição de Observadores, dentre eles Argentina, Paraguai e Uruguai. O Brasil e a Venezuela ainda não. Apesar desse aspecto, Zanotto (2016) vê como factível um acordo entre a Aliança do Pacífico e o MERCOSUL:

O Brasil possui Acordos de Complementação Econômica (ACE) com todos os membros da Aliança do Pacífico, que poderão ser aprofundados futuramente. Todos eles foram negociados no âmbito do Mercosul: Chile (ACE-35), México (ACE-53, 54, 55), Peru (ACE-58) e Colômbia, Equador e Venezuela (ACE-59). Outros temas, como facilitação do comércio, convergência regulatória e regras de origem, poderão ser discutidos a partir desses ACE, poupando tempo e recursos em comparação a uma negociação iniciada do zero.

Isso também facilitado ante o fluxo de comércio já existente entre os países, como aponta o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2016):

A corrente de comércio entre os países do MERCOSUL e da Aliança do Pacífico alcançou US\$ 52 bilhões em 2012. O fluxo de investimentos entre os países dos blocos é expressivo. Em 2013, por exemplo, apenas o Brasil investiu US\$ 14,1 bilhões na Aliança do Pacífico, ao passo que o conjunto dos países da Aliança investiu US\$ 3,5 bilhões no Brasil.

A Aliança do Pacífico ainda é recente em termos de existência de maneira a avaliar seus impactos para o comércio regional. Sobre esse aspecto, aponta Herreros (2016):

Todos os membros da Aliança possuem políticas abertas em matéria de comércio e investimento, bem como uma vasta rede de acordos de livre comércio. Suas tarifas são, em média, mais baixas que aquelas aplicadas pelos membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul), o maior bloco de integração econômica da América Latina. Não obstante, o comércio entre os países que integram a Aliança é pouco expressivo: menos de 4% de suas exportações de bens somadas tinham como destino um país da Aliança do Pacífico em 2014 [...]. Isso não pode ser atribuído às elevadas barreiras comerciais, já que cerca de 90% do comércio entre esses países já estava livre de tarifas devido a acordos bilaterais assinados antes da entrada em vigor da Aliança do Pacífico. Uma explicação mais plausível é que, em geral, os membros da Aliança do Pacífico não são sócios comerciais naturais. Por um lado, as cestas de exportação do Chile, Colômbia e Peru são predominantemente formadas por matérias-primas, o que limita a possibilidade de expansão do comércio entre eles. Por outro lado, a Aliança do Pacífico não é um espaço econômico contíguo. O México, o único membro com um perfil mais industrial, está geograficamente afastado de seus três sócios sul-americanos e seu comércio está orientado às redes de produção estadunidenses. Contudo, cabe destacar

que, em 2014, a Aliança absorveu 25% das exportações de manufaturados chilenas e 20% das colombianas e peruanas [...].

Nota-se, assim, que a Aliança do Pacífico corresponde a mais uma tentativa dos países latino-americanos de revigorar os processos de integração, bem como construir alternativas conjuntas para driblar os problemas internos e evitar a dependência dos mercados tradicionais, tratando-se de mais uma vertente de relacionamento Sul-Sul. Contudo, diferentemente do MERCOSUL que tem por objetivo uma integração mais profunda, a Aliança do Pacífico foca os aspectos de livre comércio entre seus membros.

2.6 Considerações Parciais

Feitas as considerações teóricas que envolvem os processos de integração regional no primeiro capítulo, este segundo buscou trazer alguns exemplos de como se dão algumas interações regionais na prática, partindo da União Europeia, passando pelo NAFTA e pela ALCA, além da ALADI e da Aliança do Pacífico, que envolvem apenas países latino-americanos.

Os exemplos dos blocos regionais abordados indicam que a realidade ultrapassa as questões teóricas quando o tema é a integração regional, sempre havendo surpresas, como é o caso da saída do Reino Unido da União Europeia, indicando que este é um campo de estudos ainda propício a descobertas.

Com relação a uma visão geral da integração latino-americana, Reino (2007, p. 202-208), afirma que lhe falta, em grande medida, profundidade, amplitude e debilidade de desenvolvimento institucional.

Sobre a profundidade, haveria um caráter meramente “comercial” entre os países, deixando de lado outros aspectos econômicos igualmente importantes, como o desenvolvimento de infraestrutura.

Relativamente à amplitude, destaca que entre os países da região existe uma grande quantidade de acordos, porém essa quantidade não se traduz em convergência em prol de maior integração, mantendo-se a fragmentação.

Assim, não há um esforço para a integração, apenas para a redução de barreiras entre os países para ampliar os fluxos comerciais, sendo, portanto, apenas uma reafirmação dos aspectos de viabilização do comércio entre os países.

Por sua vez, no aspecto da institucionalização, identifica-se uma falta de solidez, não permitindo que eles tenham verdadeira autonomia para agir em prol dos objetivos de integração. Essa fragilidade se expressa, principalmente, no caráter intergovernamental que preponderantemente marca os processos decisórios dos esquemas de integração regional.

Em que pese esses aspectos e debilidades, também é digno de nota que o processo de integração, como um dos mecanismos para ampliar o desenvolvimento de cada um dos países da região latino-americana, tem sido almejado aqui assim como ocorre em outras áreas do globo.

No caso do Brasil e da Argentina, a busca do desenvolvimento por meio do estabelecimento de um arranjo econômico regional também será tentada, resultando na união das principais economias sul-americanas por meio do MERCOSUL, cujo nascimento, motivações, estrutura, dilemas e vitórias será objeto dos próximos capítulos.

CAPÍTULO 3 – MERCOSUL: Uma tentativa incompleta de integração

O objetivo do presente capítulo é abordar o principal processo de integração envolvendo países latino-americanos, o MERCOSUL. Com esse intuito, a primeira seção fará um levantamento sobre as motivações que ensejaram a sua criação, bem como o contexto onde as negociações se deram.

O processo de integração, contudo, se materializa por meio de normas, sendo estas abordadas na segunda seção, com foco nos principais documentos que formam a matriz jurídica do bloco. Na sequência, a terceira seção se debruçará sobre a estrutura institucional do MERCOSUL, pois é ela que mantém o processo vivo.

A quarta seção irá trazer algumas idas e vindas que o processo teve desde seu nascimento, encerrando com a quinta seção onde será realizado um balanço do que tem sido o processo de integração do MERCOSUL, bem como os desafios ainda existentes e que precisarão ser enfrentados pelos seus sócios.

3.1 MERCOSUL: Contexto de surgimento e motivações

Tornar-se um país rico e desenvolvido é o objetivo de todos os Estados, estando presente no discurso das principais autoridades governamentais de cada local.

Mesmo que a divisão Leste-Oeste tenha se encerrado com o fim da Guerra Fria, uma outra ainda se mostra contínua. A de países ricos e pobres, havendo uma terceira categoria preenchida pelos chamados países emergentes⁶², dentre os quais se encontram aqueles que formam o acrônimo BRICS, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Em prol do desenvolvimento, diversas estratégias foram empregadas ao longo do tempo. Especificamente no caso da América Latina e dos países que deram origem ao MERCOSUL, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, até o final da década de 1980 prevalecia a estratégia de industrialização por meio da substituição de importações. Essa foi a saída encontrada pelo Terceiro Mundo, “[...] grupo de países que não eram nem uma parte do ‘Primeiro’ Mundo capitalista, nem do ‘Segundo’ Mundo comunista; que, até certo ponto, não

⁶² De acordo com Saffioti (2002, p. 42), anteriormente esses países eram conhecidos como “atrasados”, depois “subdesenvolvidos”, passando a países “em vias de desenvolvimento”, até chegar a atual denominação de “emergentes”. Como apontado por Prado (2003, p. 115), o termo subdesenvolvido, por muito tempo empregado, foi cunhado por Rosestein-Rodan em 1944 através de um artigo publicado no *Economic Journal*.

“tinha nenhum alinhamento claramente definido com qualquer dos dois lados da guerra fria” (NEVES, 1999, p. 421), para sanar seus problemas econômicos.

Nesse modelo, o objetivo era a formação de uma indústria dentro dos respectivos territórios a partir de incentivos e, principalmente, da restrição de importações, seja pela simples proibição, estabelecimento de tarifas elevadas, fixação de cotas ou necessidade de se obedecer a diversas regulamentações, chamadas de barreiras não-tarifárias⁶³, o que, se não inviabilizava a entrada de produtos e serviços, contribuía para que possuíssem um valor extremamente elevado para sua comercialização em larga escala. Àqueles que queriam atingir um público maior, o caminho era instalar-se localmente ou simplesmente deixar o mercado na mão de empresários nacionais.

Contudo, a América Latina em geral e os países do MERCOSUL em específico, não escaparam do panorama pós-Guerra Fria e seus respectivos impactos. Politicamente, a região vivia um processo de redemocratização, com aumento da participação e liberdade popular, encerrando ciclos ditatoriais que marcaram em grande parte a condução governamental dos países durante o século XX. Junto com o ciclo de ampliação da democracia, houve também o incremento, em instrumentos jurídicos importantes como as Constituições, dos chamados Direitos Sociais a serem ofertados pelos Estados em suas diferentes esferas.

Na seara social, as populações urbanizadas passam a demandar mais serviços públicos, ao mesmo tempo em que se ampliam os problemas dos grandes centros, como a violência, a poluição, a falta de planejamento urbano, o saneamento básico, dentre outros em um momento em que o Estado pouco podia fazer. A difusão dos meios de comunicação, principalmente a televisão contribuiu, no âmbito cultural, para a espalhar um estilo de vida que poderia ver vivido por poucos (SAGASTI e ARÉVALO, 1999, p. 242).

Sob o viés econômico, a virada dos anos 1980 para 1990 marca o fim da chamada “década perdida”, cujas características principais, segundo Sagasti e Arévalo (1999, p. 234-238), podem ser elencadas da seguinte forma:

1. Perda de dinamismo das fontes tradicionais de crescimento (exportação de matérias-primas e expansão industrial);
2. Persistência de desequilíbrios macroeconômicos (inflação, déficit fiscal e dívida externa);

⁶³ Goyos Jr (2001, p. 276 e 279), lista como exemplos de barreiras não-tarifárias os regulamentos e padrões técnicos, as regras de valoração alfandegária, as regras de origem, as medidas de investimento, as restrições quantitativas às importações, os preços mínimos de importação, as licenças discricionárias de importação, as restrições e o comércio estatal, além de acordos e restrições voluntárias.

3. Acentuada queda do investimento bruto;
4. Caráter regressivo do ajustamento e a deterioração social;
5. Debilitação do setor público (redução das receitas fiscais, crise das empresas estatais, diminuição dos gastos sociais);
6. Deterioração dos recursos naturais e do meio ambiente (interrupção da expansão das áreas cultivadas, superexploração dos recursos florestais e marinhos);
7. Perda de posição no comércio internacional;
8. Dificuldades na obtenção de financiamento internacional e fuga de capitais;
9. Diminuição dos investimentos de capital estrangeiro; e
10. Redução dos investimentos em ciência e tecnologia.

Todos esses fatores contribuiriam para um certo isolamento e perda de importância da região frente ao resto do mundo. A saída dessa década considerada “perdida”, traz consigo, como consequência, dois pontos nevrálgicos como objeto de preocupação: a melhoria das condições sociais de sua população e o crescimento econômico (SAGASTI e ARÉVALO, 1999, p. 228).

Para isso, reformas econômicas de cunho liberalizante⁶⁴ passam a ser intentadas na região, nos moldes das políticas adotadas nos EUA e na Inglaterra durante os governos Reagan e Thatcher. Frydman (2003, p. 148-149) analisa as políticas liberalizantes da seguinte forma:

El supuesto básico del comercio exterior impulsado por los funcionarios académicos que están a cargo de los organismos internacionales es que los precios del mercado mundial representan los precios óptimos de producción y a partir del mismo se asume que la reducción de los aranceles de importación favorece la competitividad de la economía y una mejor asignación de los recursos a nivel global. Los principales beneficiarios de esta política deberían ser los consumidores que podrían acceder a bienes de mejor calidad a menores precios. Sin embargo, [...] El capital productivo no es maleable, la apertura no es simétrica y simultánea y existen otros factores que actúan en la formación de los precios como las tasas de interés, el valor de las monedas, la disponibilidad de financiamiento, el poder monopólico que otorga el derecho de propiedad intelectual y la movilidad de los factores de producción, incluyendo entre ellos a la mano de obra.

⁶⁴ No caso brasileiro, de acordo com Frisch (1999, p. 430), o protecionismo era caracterizado pelo estabelecimento de diversos tipos de licenciamento e proibição de importações. O caminho liberalizante, inicialmente, transformou as barreiras quantitativas em tarifas em 1990, juntamente com sua posterior redução.

Assim, em que pese a existência de ganhadores e perdedores no processo de liberalização, este foi propagado como panaceia para os problemas econômicos de todos os países.

Apesar deste aspecto, deve-se ter em mente que neste momento específico, além de a liberalização ser o modelo de desenvolvimento que se desenrolava nos países centrais, havia críticas ao modelo de substituição de importações, pois se de um lado foi responsável pelo desenvolvimento de alguns setores industriais dentro dos países, por outro, em razão da proteção oferecida, era visto como gerador de ineficiência e de taxas de retorno sobre o investimento em nível elevado (FRYDMAN, 2003, p. 148).

Assim, além de um contexto propício, havia uma clara predisposição para mudanças. Os países queriam voltar à “normalidade” e se isso requeria seguir os países centrais, apesar das críticas, foi o que aconteceu. Desse momento são as políticas privatizantes e liberalizantes⁶⁵, a tentativa de corte de benefícios sociais e, como consequência, tem-se a redução da ação e intervenção estatal. Pelo aspecto produtivo, amplia-se a concorrência e as empresas que não conseguiram acompanhar o desencadear das mudanças tecnológicas acabaram fechando, gerando como reflexo social o desemprego, ou sendo vendidas ao capital externo.

Esse processo de reformas internas se vincula aos novos parâmetros de atuação dos países da região no plano internacional, que passa a ser marcado pela redução das barreiras existentes no comércio externo e pela busca de um revigoramento e reinserção da região à economia mundial. A ideia era a de que a redução das tarifas melhoraria a competitividade interna das atividades produtivas, gerando como consequência o aumento das exportações⁶⁶ (FRYDMAN, 2003, p. 148).

Diante desse cenário, o MERCOSUL surge como parte de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo bancada pelos seus membros: a cooperação para superar os limites individuais de cada um dos países para fazer frente aos novos desafios.

Em termos de origem remota, como aponta Fraga (2000, p. 217-218), é possível identificar tentativas de aproximação entre os países, ainda no período colonial com a unificação da Espanha e Portugal (1560-1640). Já no pós-independência, tem-se a formação da Tríplice Aliança envolvendo Argentina, Brasil e Uruguai, durante a guerra contra o Paraguai

⁶⁵ *Economic Structural Adjustment Policy* – Política Econômica de Ajuste Estrutural (RATTNER, 2002, p. 34).

⁶⁶ A abertura, contudo, trouxe consigo as seguintes consequências, ainda de acordo com Frydman (2003, p. 150): “La política de abertura, implementada con el supuesto de mejorar la competitividad, provocó un importante aumento de las importaciones y de los egresos de capitales por servicios. Una parte de las importaciones contribuyó a la modernización de los sectores de servicios, otra se incorporó a los productos de exportación reemplazando los componentes nacionales y una tercera satisfizo el consumo sofisticado y reemplazó la producción local. La suma de los déficits del comercio de productos y de los servicios condujo a un desequilibrio”.

entre 1865 e 1870, que o levou a perder três em cada quatro habitantes (PRAXEDES e PILETTE, 1997, p. 31). No período republicano do Brasil, os presidentes brasileiro e argentino, Campos Salles e Roca, trocaram diversas visitas no período entre 1899 e 1900. Em 1915 houve a assinatura do tratado do ABC, onde Argentina, Brasil, Chile e Uruguai buscaram criar um mecanismo para resolver os conflitos de maneira pacífica. Na década de 1930, o presidente Vargas do Brasil e Justos da Argentina assinaram 19 acordos:

Essa aproximação produziu ganhos, como a ponte Paso de los Libres-Uruguiana através do rio Uruguai, a primeira a unir os dois países. Mas assinaram-se também acordos referentes à adequação dos livros didáticos de história e geografia nos dois países, para evitar que através do sistema educacional fossem inculcadas visões de antagonismo de lado a lado (FRAGA, 2000, p. 218).

O presidente argentino Juan Domingo Perón⁶⁷ (1946-1955), também no encerrar da década de 1940 e início de 1950 propunha uma aliança entre a Argentina, o Brasil e o Chile, chamado de Pacto ABC (BANDEIRA, 2003, p. 637). Já no início da década de 1960, o presidente brasileiro Jânio Quadros e o presidente argentino Frondizi assinaram a “Declaração de Uruguiana” para buscar a cooperação entre as duas nações.

Contudo, em termos de origem mais próxima, a viabilidade do MERCOSUL somente foi possível a partir de um processo de aproximação entre o Brasil e a Argentina⁶⁸ que tem início na década de 1970⁶⁹. Neste momento, acende ao poder da Argentina Perón, que altera a ação política do país frente aos demais países da região⁷⁰, como afirma Bandeira (2003, p. 420-421):

[...] Perón, quando substituiu Cámpora na presidência da República, promoveu uma distensão no relacionamento da Argentina com o Brasil, sempre a reafirmar que “o ano 2000 nos encontrará unidos ou dominados”. De fato, ele abandonou a avaliação geopolítica e antiintegracionista do problema da Bacia do Prata, com que os governos militares, dando ênfase à rivalidade

⁶⁷ Perón seria eleito novamente para governar a Argentina entre 1973 e 1979, contudo, faleceu em 1974, assumindo a presidência sua esposa, María Estela Martínez (MOREIRA, QUINTEROS e SILVA, 2010, p. 264).

⁶⁸ De acordo com alguns autores, como Monteiro (2001, p. 75), essa relação bilateral (Brasília - Buenos Aires) se aproximaria do eixo existente entre Paris e Berlim que ensejou o processo de integração europeu.

⁶⁹ Um pouco antes, como afirma Bandeira (2003, p. 399-400), já havia um ideia de integração que começava a brotar a partir do Brasil: “[...] em fevereiro de 1967, Roberto Campos, ministro do Planejamento do governo Castelo Branco [1964-1967], viajou para Buenos Aires, a pretexto de participar da V Reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social, e autorizado pelo presidente Castelo Branco propôs a Adalbert Krieger Vasena, ministro da Economia do governo Onganía, que a Argentina e o Brasil tomassem a iniciativa de formar uma união aduaneira [...]”. Essa iniciativa naufragou, contudo, com a chegada de Costa e Silva [1967-1969] ao poder implementando uma política extremamente nacionalista.

⁷⁰ Apesar dessa nova situação, por pressão brasileira, não se formou a união aduaneira entre Argentina e Uruguai que foi proposta por Perón (BANDEIRA, 2003, p. 421).

com o Brasil, paralisaram a Argentina, e, desprezando as estéreis batalhas jurídicas, a “guerra dos papéis”, em torno da construção de Itaipu, tratou de “ganhar o tempo perdido”, conforme sua própria expressão, por entender que o fundamental era o aproveitamento dos rios – não as normas que o deviam regulamentar – e que o país precisava expressar-se, politicamente, através de fatos e da realização de obras.

Até então, apesar dos lampejos de aproximação como visto anteriormente, a relação entre os vizinhos era marcada fortemente pela desconfiança que deita raízes ainda no período colonial, em razão das disputas entre portugueses e espanhóis por espaços na América do Sul⁷¹.

Como países soberanos, após os processos de independência no século XIX, pontos de atrito ainda marcaram a região, como a disputa pelo atual Uruguai, que chegou a ser anexado pelo Brasil, recebendo o nome de Província Cisplatina, e conquistou sua própria soberania em 1828. Essa situação de desconfiança e conflituosidade se manteve com a chegada do novo século, como apontam Rozemberg, Campbell e Svarzman (2000, p. 31-32):

Já no século XX, esse panorama de temor e rivalidade entre Argentina e Brasil se manifestava tanto no plano das hipóteses de conflito militar como na agenda das relações que cada um entabulava com os EUA e a Europa. Assim também, as estratégias de alianças que um e outro implementavam nos diferentes organismos internacionais envolviam fatores vinculados à “competição” pela hegemonia regional.

Contudo, apesar desse aspecto, tentativas de aproximação entre ambos e demais países latino-americanos, não somente na América do Sul, foram intentadas, como o acordo entre a Argentina, o Brasil e o Chile (Pacto de Santiago) nos anos 50, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio-ALALC (década de 60), o Acordo de Cartagena (Pacto Andino) de 1969 e aquele que viria a substituir a ALALC em 1980, a Associação Latino-Americana de Intercâmbio.

Um marco de aproximação dos países também se deu na área de infraestrutura com a usina Itaipu. Como afirma Marcelo Mariano (2015, p. 110), “[...] no final dos anos 1970 foi assinado o acordo Itaipu-Corpus entre Argentina, Brasil e Paraguai visando o aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia do Prata”, o que contribuiu para reduzir as animosidades

⁷¹ Sobre esse ponto afirmam Rozemberg, Campbell e Svarzman (2000, p. 31): “Desde os tempos da conquista da colônia, o Brasil ocupou um lugar de relevo na agenda das relações políticas e comerciais do que hoje é a Argentina. Enlaçados histórica e geograficamente pela rota do Atlântico e por fronteiras comuns, com economias em boa medida complementares dada a variedade dos solos e dos climas, Argentina e Brasil desenvolveram precocemente – em princípios do século XVII – as primeiras operações do que hoje chamamos de comércio exterior, ao mesmo tempo em que a Coroa portuguesa (e mais tarde Império brasileiro) foi o primeiro, em muitos casos o principal, adversário com que se travavam disputas – bélicas ou diplomáticas – relacionadas com o domínio territorial ou a influência política sobre o resto da região”.

geoestratégicas na área⁷². Essas iniciativas, contudo, ainda esbarravam na onda militar que por diversos momentos esteve no comando dos países⁷³ onde as prioridades eram estabelecidas em termos de geopolítica e de hipótese de conflito, o que somente se amainou com a retomada da democracia:

[...] as partir do advento de regimes democráticos nos dois países, e no quadro tanto dos primeiros efeitos da crise da dívida quanto de fortes demandas internas e externas de uma redefinição da orientação global da política exterior, particularmente na Argentina, que as possibilidades de romper o mito anterior do antagonismo e de avançar assim na busca de novos campos de cooperação política e estratégica se acrescentaram de maneira substantiva, dando lugar a fórmulas concretas para o ingresso numa nova etapa das relações bilaterais. Assim, quando o processo de aproximação política começou a dar seus primeiros passos em terreno firme, a ideia de plasmar essas coincidências num acordo formal começou a adquirir crescente importância na agenda da política exterior de ambos os países (ROZEMBERG, CAMPBELL e SVARZMAN, 2000, p. 34).

Sanguinetti (2003, p. 15-16), primeiro presidente do Uruguai após a ditadura, resume o processo de transição da seguinte forma:

O processo de saída dos governos de *facto* aconteceu de maneira simultânea no Brasil, na Argentina e no Uruguai. O Chile e o Paraguai ainda viviam sob governos militares. [...] Na Argentina, o caminho foi a queda do governo militar em consequência de uma derrota militar. O regime argentino fez a guerra das Malvinas e perdeu; e é muito natural que um regime militar não suporte uma derrota militar. Então, podemos dizer que a democracia irrompeu sem qualquer negociação.

No Brasil, ocorreu o contrário. Porque aqui o regime militar estabeleceu algumas regras, e, de forma curiosa e inesperada, dentro das regras fixadas pelo próprio regime militar, produziu-se a irrupção democrática por uma via parlamentar e através daquele processo de costura tão refinado empreendido por Tancredo Neves, ao qual se associou José Sarney. E, dentro daquelas regras, emergiu a abertura democrática.

No Uruguai, o processo foi negociado. Foram quatro anos de negociações. Em 1980, os militares propuseram ao que ainda existia em termos de partido uma Constituição, que não foi aceita. Então, os militares realizaram um plebiscito, um referendo de ratificação, rejeitado pelo povo. Eles respeitaram o resultado e teve início um longo processo de negociação que levou, no ano de 1982, a uma eleição de elementos dos partidos políticos para a missão de eleger o que

⁷² Com essa nova realidade, “[...] abriu-se o caminho para a transformação da bacia do Paraná, tradicional pivô de controvérsias e disputas estratégicas na área, num dos grandes projetos de ação conjunta e coordenada dos dois principais países da região (acordo de que participou também o Paraguai). Nesse contexto, um dos primeiros sintomas concretos da ‘mudança de clima’ na agenda bilateral foi o anúncio, em 1980, de um projeto de construção de um gasoduto destinado a abastecer o Sul do Brasil com o gás natural argentino” (ROZEMBERG, CAMPBELL e SVARZMAN, 2000, p. 34).

⁷³ A título de exemplo, a ditadura do Paraguai, sob o comando de Stroessner, teve início em 1954 e término em 1989, por meio de um golpe promovido pelo general Andrés Rodríguez Pedotti (BANDEIRA, 2003, p. 474).

seria os interlocutores das autoridades militares. E logo, em 1984, aconteceram as eleições.

Também a saída do regime militar percorreu três caminhos distintos. No Uruguai e no Brasil, a situação foi, digamos, pacífica, e não ocorreram questionamentos entre o poder civil que nascia, ou que remanesceu, e o que ainda existia de reminiscência do poder militar. Na Argentina, não. O processo foi polêmico, inclusive com sublevação militar. E mesmo com episódios sangrentos como o do quartel de La Tablada. Foi uma reação muito traumática. O governo de Alfonsín foi forçado a conduzir a reconstrução democrática dentro de um processo bastante desintegrador.

Nesse novo contexto, os primeiros passos do MERCOSUL são dados no final de 1985. A aproximação entre Brasil e Argentina com fins de integração aproveita um evento específico, a inauguração da Ponte da Confraternização Tancreto Neves em 29 de novembro de 1985, ligando Foz do Iguaçu e Puerto Iguaçu, considerada a primeira obra viária de integração nos últimos 40 anos. Neste momento, os signatários do Brasil e da Argentina assinaram a Declaração de Iguaçu e a Declaração Conjunta de Cooperação Nuclear⁷⁴.

A partir da Declaração de Iguaçu, conforme Rozemberg, Campbell e Svarzman (2000, p. 51), foi criada uma Comissão Mista de Alto Nível para a Cooperação e Integração Bilateral, subdividida em quatro subcomissões envolvendo Economia e Comércio, Transporte e Comunicações, Ciência e Tecnologia e Energia, compostas por peritos e empresários visando aventar possibilidades de integração.

Fruto desse trabalho e com o lema de “Crescer juntos”, em 1986, os presidentes firmaram a Ata para Integração Argentino-Brasileira em 28 de julho de 1986. Essa ata envolvia acordos secretos na área de energia atômica e aviação militar, bem como 12 protocolos que tratavam, conforme expõe Bandeira (2003, p.463-464), de:

1. Bens de Capital: Brasil e Argentina negociariam uma lista comum de produtos que teriam tratamento privilegiado, com a exclusão de alíquotas alfandegárias. O intercâmbio de máquinas e equipamentos, em dois anos, deveria alcançar US\$ 2 bilhões. Quando houvesse desequilíbrio superior a 10%, novos produtos entrariam na lista para compensar o parceiro prejudicado. Nenhum dos produtos também poderia ter mais de 20% de componentes importados.
2. Trigo: O Brasil compraria volumes crescentes de trigo argentino, começando com 1,4 milhões de t, em 1987, até chegar a 2 milhões de t, em 1991, de acordo com os preços normais de mercado.

⁷⁴ Interessante a confissão do então presidente José Sarney (2003, p. 172) de que não analisou em detalhes esses documentos: “Não sei o que o presidente Alfonsín falou sobre esse nosso encontro, mas eu quero dizer que não me detive no exame daqueles acordos e atos que eu sabia terem sido muito bem negociados pelo Itamaraty e pelo Ministério do Exterior da Argentina”.

3. Abastecimento alimentar: Argentina e Brasil definiriam um conjunto de gêneros alimentícios cuja produção de um poderia complementar o abastecimento interno do outro.

4. Expansão do comércio: Ambos os países aprofundariam os entendimentos econômicos e comerciais, renegociando o Acordo de Alcance Parcial nº 91 da ALADI, a fim de promover a expansão gradual, equilibrada e sustentada do intercâmbio bilateral, estimulando as exportações do país deficitário e buscando igualmente ampla complementação produtiva.

Os demais protocolos trataram da formação de empresas binacionais, mecanismos de financiamentos recíprocos para saldos devedores, criação de fundos de investimentos, exportação de gás natural para o Brasil, que também passaria a explorar petróleo na Argentina, criação do Centro Brasileiro Argentino de Biotecnologia e do Centro Brasil-Argentina de Altos Estudos Econômicos, troca de informações técnicas para a adoção de medidas preventivas contra acidentes nucleares, bem como da colaboração das duas Forças Aéreas, com a utilização de aeronaves dos parceiros e intercâmbio no setor da indústria aeroespacial.

Dessa iniciativa houve a formação do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), que teve sucesso e proporcionou o ambiente adequado para que os países criassem uma “[...] estrutura permanente de negociação para continuarem obtendo benefícios mútuos” (OLIVEIRA, 2002, p. 151). Esse relacionamento se refletiu de diversas formas no entorno geopolítico dos países, como aponta Bandeira (2003, p. 469-470):

Os arcos diplomáticos tradicionais Brasil-Chile, Argentina-Peru desfizeram-se. O Chile isolou-se ainda mais, uma vez que o funcionamento do regime democrático constituiu, da mesma forma que na CEE, *conditio sine qua non* para admissão ao futuro mercado comum latino-americano, ao qual o Peru, a despeito de algumas desconfianças, manifestou o desejo de unir-se. Os países menores, como o Uruguai, Paraguai e Bolívia, perderam o espaço em que balouçavam, exercitando uma política pendular a fim de explorar a rivalidade entre o Brasil e a Argentina e assim obterem vantagens econômicas e comerciais. Embora Sarney e Alfonsín defendessem os princípios de autodeterminação dos povos e de não ingerência em seus assuntos internos, os acordos entre a Argentina e o Brasil tornaram inviável a continuidade do autoritarismo no Paraguai e diminuíram as margens de instabilidade institucional na Bolívia, que deixaria de refletir, em sua política interna, a rivalidade entre aquelas duas nações, ao insuflarem ou reconhecerem prontamente muitos dos golpes de Estado lá ocorridos.

Para a Argentina interessava essa aproximação ante a necessidade de reposicionamento internacional após a derrota na guerra das Malvinas⁷⁵ que ajudou a enterrar

⁷⁵ Sobre esse momento da história argentina, afirma Bandeira (2003, p. 447): “Quando as tropas da Argentina, em 2 de abril de 1982, desembarcaram nas Malvinas/Falklands, a Grã-Bretanha logo reagiu e enviou uma esquadra na direção do Atlântico Sul. [...] os EUA, sob fortes pressões internas da opinião pública e do Congresso, bem como em face dos seus compromissos com a OTAN, não tiveram alternativa senão aliar-se abertamente à Grã-Bretanha, à qual deram todo o respaldo logístico nas operações militares para recuperação das Malvinas/Falklands. Paradoxalmente, a Argentina contou com a simpatia e a solidariedade da URSS, dos países da América Latina

o período ditatorial e para o Brasil significava reforçar sua posição ante a crise vivida internamente, uma vez que o milagre econômico brasileiro era um fator que não contribuía para a união, pois alimentava a ideia de que esta era desnecessária.

Havia também “[...] crescentes coincidências entre os dois países no tocante ao apoio aos processos de construção e consolidação dos regimes democráticos no resto da região [que] contribuiu também para gerar um contexto político mais propício à identificação de interesses comuns” (ROZEMBERG, CAMPBELL e SVARZMAN, 2000, p. 39). Outro elemento em favor da integração foram as barreiras encontradas pela Argentina no mercado internacional, como aponta o então presidente Alfonsín (2003, p. 109):

[...] o protecionismo agrícola das principais potências econômicas havia desencadeado uma “guerra agropecuária” entre os Estados Unidos e a Comunidade Europeia. A Argentina, além de enfrentar crescentes dificuldades de acesso aos mercados dos países desenvolvidos, era afastada de terceiros mercados que tinham produções subsidiadas, enquanto se produzia uma brusca queda dos preços de seus principais produtos de exportações primárias.

De certa forma, pode-se dizer que a Comunidade Europeia nos empurrava para a integração regional.

A aproximação do Uruguai também ocorre nesta época. Em maio de 1985, Argentina e Uruguai criaram uma Comissão para construir uma ponte ligando a cidade uruguaia de Colônia e a argentina Buenos Aires. Em relação ao Brasil, a aproximação se deu em 1986 com assinatura da Ata de Cooperação Econômica Brasil-Uruguai. Desses encontros desenvolveu-se uma forma de agir, onde “[...] a cada visita de um presidente a outro país convida-se o terceiro; no entanto, ainda dentro do esquema de uma negociação bilateral” (SANGUINETTI, 2003, p. 19).

Olhando mais de perto e verificando essas ações, nota-se que foram fruto da diplomacia presidencial⁷⁶. No caso específico do PICE, decorreu de um encontro ocorrido em Buenos Aires no mês de julho de 1986 entre os Presidentes Raúl Alfonsín da Argentina e José Sarney do Brasil⁷⁷, quando foram assinados 12 Protocolos, chegando a 23 no ano de 1988. Esses documentos estabeleciam metas de integração, porém, por meio de “[...] mudanças

(exceto Chile, que favoreceu a Grã-Bretanha, embora se declarasse neutro) e do resto do Terceiro Mundo, mas no plano retórico. Apenas o Brasil, além do Peru e da Venezuela, deu-lhe efetivo apoio”.

⁷⁶ Marcelo Mariano (2015, p. 117), ao abordar o surgimento do MERCOSUL, afirma que: “Sua criação e implementação coincidiram com um período muito peculiar da política externa brasileira, quando a figura presidencial ganhou uma capacidade momentânea de grande intervenção em seu processo decisório”.

⁷⁷ Durante esses dois governos os planos de estabilização foram o Cruzado no Brasil e o Austral na Argentina (MAYORAL, 2000, p. 357).

graduais, que não provocassem crises ou dificuldades para nenhum dos países” (PRAXEDES e PILETTE, 1997, p. 36).

Posteriormente, também houve a assinatura em 10 de dezembro de 1986 de outro documento simbólico da integração entre os dois países, a Ata de Amizade Argentino-Brasileira, “Democracia, Paz e Desenvolvimento” (ALFONSÍN, 2003, p. 116). De acordo com Corrêa (2000, p. 185), essas iniciativas bilaterais estavam em sincronia com o movimento que estava a se desenhar internacionalmente:

A integração Brasil-Argentina no campo econômico-comercial derivou da confluência de uma série de fatores e de interesses recíprocos: em primeiro lugar, como mencionado, a redemocratização; a superação das rivalidades geopolíticas; a percepção comum da necessidade de união de esforços para enfrentar os desafios da crise econômica na América Latina nos anos 80; o entendimento de que a aproximação Brasil-Argentina era essencial para iniciar de forma gradual e controlada um processo de abertura das respectivas economias, após o esgotamento do modelo de substituição de importações. A tendência global de formação de blocos regionais [da qual] o Brasil e a Argentina foram parte, de forma sincrônica, do movimento de afirmação dessa tendência, que teria no acordo de livre comércio Estados Unidos-Canadá (1988), na constituição da APEC (1989) e na assinatura do NAFTA (1992) outros marcos relevantes. O PICE, como se observa, é anterior a esses exemplos.

Assim, percebe-se que o Brasil e a Argentina não estavam desconectados daquelas alternativas verificadas como importantes por parte dos diversos países para fazer frente aos seus desafios internos. Detalhando esses acordos afirma Marcelo Mariano (2015, p. 111):

O formato institucional utilizado baseou-se na criação e execução de diversos protocolos setoriais com o objetivo de desenvolver laços de interdependência entre as duas economias, entendido como a forma mais eficiente de diminuir as desconfianças historicamente construídas entre os dois países, além de servir de âncora para a redemocratização.

Os protocolos foram formulados seguindo três princípios fundamentais: o gradualismo, a flexibilidade e o equilíbrio. Estes princípios foram válidos por um curtíssimo espaço de tempo, pois no médio ou longo prazo verifica-se que somente a flexibilidade se manteve, ou seja, o que permaneceu foi a possibilidade de revisão das decisões tomadas. Tanto o gradualismo, que significava a possibilidade de garantir tempo para a adaptação dos agentes econômicos, quanto o equilíbrio, que representava diminuir as possibilidades de especialização produtiva e comercial entre os países como forma de manter benefícios mútuos, perderam gradativamente sua importância.

A implementação dos protocolos resultou rapidamente no aumento do comércio entre os dois países [...].

Nota-se, assim, que o PICE buscava obter a integração das economias dos países não de forma geral e irrestrita, mas por meio de setores específicos, mediante prévias negociações de maneira a se evitar desequilíbrios. O gradualismo e a flexibilidade seriam a regra. Em razão dessas características, mostrava-se dispensável que os dois países harmonizassem suas políticas macroeconômicas, pois a “[...] prioridade de coordenação de políticas residia então no desenvolvimento dos acordos setoriais (protocolos), os quais visavam estabelecer os mecanismos para baixar as tarifas no comércio bilateral, a sequência e o alcance da liberalização” (CHUDNOVSKY e LÓPEZ, 2000, p. 306).

Apesar desse esforço, não foi sem reservas e críticas que esse processo se deu. Do lado argentino, tanto a União Industrial Argentina, quanto a Confederação Geral do Trabalho da Argentina demonstravam desconfianças, alertando que a parceria não deveria significar a venda de produtos agropecuários e a importação de produtos industrializados do Brasil. Também se levantavam questionamentos dos benefícios que a Argentina teria em razão das diferenças de sua economia frente à brasileira. Igualmente havia desconfianças do lado brasileiro, uma vez que ainda se fazia forte, principalmente no empresariado e nas burocracias ligadas ao comércio exterior, uma visão protecionista e uma sobrevalorização do mercado interno que dispensaria a necessidade de integração. Outros fatores importantes que geravam suspeitas sobre o processo eram:

[...] as barreiras informais decorrentes das prevenções, das falhas e dos “costumes” das burocracias [que] não apareciam como um obstáculo menor. Os efeitos “diplomáticos” do pouco conhecimento mútuo, da tradição de competição-desconfiança tanto no âmbito da classe política quanto no setor privado, junto à existência de notórias diferenças de “*ethos*” no seio do funcionalismo de segundo escalão de ambos os países, apareciam como barreiras adicionais para o avanço das negociações. [...]

Por outro lado, as deficiências e insuficiências em matéria de redes viárias e de infraestrutura (fruto do antigo temor sentido de ambos os lados da fronteira de que tais vias fossem eventualmente utilizadas para o hipotético transporte de tropas inimigas para o seu território), configuravam uma outra barreira incontornável (ROZEMBERG, CAMPBELL e SVARZMAN, 2000, p. 59-60).

Todavia, apesar desses aspectos, conforme apontam Rozemberg, Campbell e Svarzman (2000, p. 55), a aproximação entre a Argentina e o Brasil foi um dos fatos de diplomacia comercial mais destacados na época, tendo sido visto positivamente tanto pelos demais países latino-americanos, quanto pelos países desenvolvidos, porém, por razões diferentes:

O fato de o Acordo Argentina-Brasil ter sido apresentado desde seu início não como um “fim em si mesmo”, mas como uma ferramenta para dar novo impulso ao paralisado processo de integração latino-americana contribuiu para que a iniciativa não fosse interpretada como um projeto excludente do dois grandes países sul-americanos. [...]

Nos países desenvolvidos, o entendimento entre as duas principais economias sul-americanas foi percebido como um acontecimento favorável ao fortalecimento dos incipientes processos democráticos na região, ao mesmo tempo que, a partir do campo da economia e dos negócios, foi visto como um possível eixo estabilizador do conjunto das economias latino-americanas.

É importante frisar que até esse momento, havia um nítido sentimento de disputa pela liderança política na região. A geopolítica, que era o norte da relação entre os países, passa a ser substituída pelo princípio da “autonomia pela participação ou integração” (MARIANO, M., 2015, p. 54). Essa nova postura de autonomia pela integração viria a ser impulsionada pelos resultados expressivos e positivos obtidos a partir dessa aproximação realizada entre os dois países, sintetizada por Rozemberg, Campbell e Svarzman (2000, p. 76-77) da seguinte forma:

[...] em termos gerais, o sistema de protocolos permitiu reverter as tendências que haviam caracterizado os intercâmbios bilaterais nos anos anteriores [...] o real e concreto é que entre 1985 e 1988 o intercâmbio bilateral total cresceu mais de 40% - chegando nesse último ano a superar o teto dos US\$ 1.600 milhões -, enquanto os valores correspondentes a 1990 foram quase o dobro dos registrados um quinquênio antes, rompendo assim o comportamento oscilante, quando não declinante, exibido durante seis anos. Do mesmo modo, a partir de 1988, pela primeira vez na história, o Brasil desbancou os EUA como o principal fornecedor de produtos para a Argentina.

[...] o forte incremento das vendas argentinas totais no mercado brasileiro, evidenciado no biênio 1989/90 [...] permitiu à Argentina alcançar um importante superávit em seu intercâmbio bilateral, situação que não se observava desde 1979 (com a única exceção de um pequeno saldo superavitário em 1986).

Do ponto de vista da composição do comércio, os resultados também foram alentadores para a Argentina. Ao passo que na primeira metade da década as manufaturas não superavam a terça parte das vendas argentinas no mercado regional, a partir de 1987 o *share* se aproximou de inéditos 50%.

Imbuídos desse cenário positivo, os presidentes do Brasil e da Argentina, Sarney e Alfonsín, assinaram em novembro de 1988 o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Esse documento representou um salto qualitativo, pois, apesar de ainda manter os princípios de simetria, flexibilidade e gradualismo, firmava como objetivo o estabelecer um espaço comum a partir das remoções dos obstáculos e harmonização das políticas. Como afirma Karina Mariano (2015, p. 58):

[...] esta aproximação buscou criar uma estratégia comum de longo prazo capaz de consolidar o processo de integração no decorrer do tempo. A criação formal de algum mecanismo ou instituição internacional foi vista como um elemento facilitador da cooperação.

A institucionalização pode ser entendida também como uma forma de minimizar imprevistos ao estabelecer, ainda que precariamente, algumas regras e convenções balizadas em negociações. Além disso, eliminaria a necessidade de uma liderança constantemente empenhada em dar continuidade ao processo, diluindo esta responsabilidade em um grupo de representante encarregados de negociar levando em conta os interesses nacionais.

Contudo, a integração perdeu espaço para as disputas eleitorais que já se aproximavam, bem como “[...] as principais variáveis macroeconomias começavam a se descontrolar, vendo-se ambos os países obrigados a adotar algumas medidas comerciais restritivas que começavam a gerar curtos-circuitos na relação bilateral” (ROZEMBERG, CAMPBELL e SVARZMAN, 2000, p. 82). Junto com a alternância na cadeira presidencial que levou Carlos Menem ao poder na Argentina e, posteriormente, Fernando Collor de Mello à presidência do Brasil, o mundo adentrava na década de 1990 com sopros de mudança.

Na mediada em que esmoreciam as disputas ideológicas, ganhavam peso os temas econômicos. O lema passava a ser mostrar-se atraente aos investimentos, principalmente frente a expansão realizada pelas multinacionais. Em paralelo a esse cenário, as negociações multilaterais envolvendo para a liberalização comercial no seio do GATT, atual OMC, mostravam-se emperradas. Além disso, em 1989 o acordo de livre comércio entre os EUA e o Canadá entrou em vigor e na sequência, em 1990, o presidente Bush propôs estender esse acordo para todo o continente (*Enterprise for the Americas Initiative*). Na Europa, no início da década de 1990, também houve a decisão de se formar a União Europeia que teria início em 1993 (BANDEIRA, 2003, p. 484). Esses fatores mostram-se como incentivos primordiais para disparar uma nova onda de processos de integração. A visão geral era a de que a economia caminhava de uma relação direta entre países, para uma permeada pelas transações entre blocos, fazendo com que ninguém quisesse perder o bonde da história. Bouzas (2000, p. 423), faz a seguinte observação sobre esse ponto:

A década de 1990 foi um período de proliferação de acordos preferenciais de comércio e renovado ativismo na diplomacia do regionalismo comercial. De fato, enquanto entre 1947 e 1990 foram notificados ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) um total de mais de setenta acordos preferenciais sob o artigo XXIV (e mais sete sob a cláusula de habilitação), na última década foram notificados mais de cem.

Por sua vez, os novos chefes de governo no Brasil e na Argentina implementaram medidas de liberalização da economia⁷⁸ visando debelar os problemas econômicos que afligiam as duas nações. Assim, a união entre as duas economias foi vista como uma “[...] ferramenta útil para estimular, reforçar e aprofundar a abertura da economia” (SVARZMAN, ROZEMBERG e CAMPBELL, 2000, p. 104), sem contar a possibilidade de a Argentina de ter um acesso privilegiado ao mercado brasileiro.

Todo esse contexto fez com que a integração entre Argentina e Brasil se acelerasse grandemente, deixando de lado a gradualidade que até então era um dos principais pilares da aproximação de ambos. De acordos setoriais, a nova abordagem seria voltada para uma redução generalizada nas tarifas. Isso significava passar de listas positivas onde a “[...] liberalização comercial se aplicava apenas àqueles setores para os quais houvesse uma decisão específica a respeito” para um sistema de listas negativas onde “[...] ficariam de fora da abertura comercial recíproca e automática apenas setores expressamente excluídos” (CORRÊA, 2000, p. 186).

Logo após a posse em março de 1990, Collor e Menem⁷⁹ implementaram uma Comissão de Execução do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento que havia sido assinado em 1988. Em julho do mesmo ano, os dois presidentes assinaram a Ata de Buenos Aires, reduzindo os prazos fixados em 1988. Dos 10 anos inicialmente previstos para se chegar a uma zona de livre comércio, agora a data limite para alcançar um mercado comum passou a ser 31 de dezembro de 1994, ou seja, dentro do mandato dos dois presidentes (SVARZMAN, ROZEMBERG e CAMPBELL, 2000, p. 108-109).

Ainda em 1990, os dois países firmaram o Acordo de Complementação Econômica n. 14, dentro dos marcos da ALADI, que serviria de base para futuro Tratado de Assunção. Como apontam Svarzman, Rozemberg e Campbell (2000, p. 110):

Com o ACE 14 encerrava-se formalmente a etapa da integração gradual e setorial, passando-se para um programa de redução progressiva, linear e automática para todo o conjunto do universo tarifário. [...]

Ao mesmo tempo, os países decidiram que cada um podia manter um conjunto de bens “sensíveis” (não mais que 300), que seriam excetuados

⁷⁸ O mesmo ocorreu no Paraguai durante as presidências de Andrés Rodríguez e de Juan Carlos Wasmosy e no Uruguai no governo de Luis Alberto Lacalle entre 1990 e 1995 (MOREIRA, QUINTEROS e SILVA, 2010, p. 297 e 313).

⁷⁹ Em razão das políticas implementadas por esses dois presidentes no momento de nascimento do MERCOSUL, Oliveira (2001, p. 76-77) afirma: “Podemos, certamente, identificar o Mercado Comum do Sul não como um projeto regionalista-desenvolvimentista na linha do pensamento cepalino, mas declaradamente funcional a política econômica de perfil neoliberal vigente na região. Seus objetivos concretos são: a criação de um mercado ampliado baseado em uma tarifa externa comum; liberdade de movimento de capitais, bens e serviços; coordenação regional de políticas setoriais e macroeconômicas; e, finalmente, a harmonização da legislação dos Países-membros. O Mercosul, da forma como está desenhado, é um meio de realização dos objetivos da política econômica neoliberal”.

transitoriamente da dinâmica prevista no programa, para ser incorporados gradualmente ao cronograma geral (à razão de 20% por ano) até sua eliminação final em princípio de 1995.

Assim, baseado no ACE 14, com a assinatura do Tratado de Assunção em 26 de março de 1991, o MERCOSUL tornou-se um mecanismo fundamental para facilitar a cooperação entre os países, seja por reduzir os imprevistos a partir do estabelecimento de regras previamente negociadas, seja por ser dotado de um corpo administrativo capaz de manter a chama do processo viva independentemente da existência ou não de uma liderança política interna em cada um dos países empenhada nesse sentido (MARIANO, 2002, p. 177). Conforme aponta Pereira (2001, p. 115), “[...] o tratado enumera quatro instrumentos para a constituição do mercado comum: o programa de liberalização comercial; a definição da tarifa externa comum; a coordenação de políticas macroeconômicas; e, a adoção de acordos setoriais”.

Do lado Argentino, os argumentos favoráveis à participação no MERCOSUL estavam relacionados ao aumento das vantagens competitivas de sua indústria a partir do desenvolvimento do comércio entre empresas. Além disso, via-se no mercado brasileiro a possibilidade absorção de suas exportações, de seus produtos industrializados e de sua mão de obra mais qualificada em razão da facilitação de circulação de pessoas (VENTURA, 2003, p. 36).

Pela perspectiva brasileira, o MERCOSUL foi vislumbrado como parte de uma estratégia maior visando a integração de toda a América do Sul. Além disso, possibilitava dissolver as desconfianças existentes entre os vizinhos. Havia também uma visão de que o MERCOSUL poderia ser uma forma de ampliar o poder brasileiro frente aos demais países a partir de sua liderança no bloco (VENTURA, 2003, p. 37). Essa visão é compartilhada por Rattner (2002, p. 20) que, comparando as motivações dos dois principais sócios com relação ao MERCOSUL, aponta:

Enquanto a Argentina vislumbrava no espaço integrado, face ao protecionismo europeu, um mercado complementar e importante para suas exportações de produtos agropecuários, o Brasil encarou o Mercosul como um instrumento fundamental em sua geopolítica, visando não somente à liderança na América do Sul, mas sobretudo, em função de sua posição hegemônica, o direito de representar e falar em nome do bloco – 200 milhões de pessoas, no seio dos organismos internacionais.

Outro aspecto do MERCOSUL, visto da perspectiva brasileira, era de ser um instrumento para lidar com os fenômenos da globalização⁸⁰ e liberalização que estavam se desenrolando no cenário internacional. Porém, tanto para o Brasil quanto para a Argentina, o MERCOSUL significava um avanço para eliminar os ranços revanchistas que por muito tempo permearam a relação, bem como, a partir da constituição do bloco, “Brasil e Argentina começaram a recuperar ‘um lugar’ na agenda da economia e dos negócios internacionais, escapando assim da dolorosa ameaça da insignificância ou da marginalidade” (CAMPBELL, 2000, p. 10).

Há também motivos pelos quais os países optaram por um mercado comum a partir de uma união aduaneira e não apenas por uma zona de livre comércio, como apontam Svarzman, Rozemberg e Campbell (2000, p. 111-112):

Do lado argentino, a ideia de antecipar o mercado comum e, portanto, de avançar na negociação de uma tarifa externa comum, foi interpretada como um meio para assegurar o acesso preferencial ao mercado brasileiro. Em outras palavras, se a zona de livre comércio garantia uma abertura preferencial quase irrestrita do país vizinho, a vigência de uma tarifa externa comum implicava um alto grau de controle sobre a discriminação comercial com relação a terceiros países. [...]

Do lado brasileiro, a adoção de uma tarifa externa comum era vista como uma via para possibilitar a “regulação” do nível da tarifa externa argentina – que nesse momento era mais baixo que o brasileiro –, questão que iria ganhar importância à medida que se fosse cumprindo o cronograma de eliminação tarifária bilateral. Por outro lado, a existência de uma tarifa comum diante de terceiros impediria o uso das preferências concedidas ao sócio como meio para “triangular” produtos de outros mercados, eliminando ao mesmo tempo as dificuldades e os custos associados à administração e controle do complexo sistema de regras de origem que seria necessário caso o projeto se limitasse a uma zona de livre comércio.

Além disso, a tarifa externa comum atuaria como um “elemento natural” de proteção ante a eventuais práticas desleais de sócios, ao tornar indiferente a entrada de bens provenientes do resto do mundo por qualquer dos portos comunitários. [...]

Por fim, o projeto de união aduaneira/mercado comum – e o consequente compromisso de negociar acordos comerciais com terceiros de forma conjunta – permitiria a configuração de um verdadeiro bloco regional, questão de suma importância para a pretensão brasileira de assumir um papel de maior relevo no concerto regional e internacional.

Vê-se, portanto, que o MERCOSUL serviu a um reposicionamento dos países no cenário internacional.

⁸⁰ Ferré (2003, p. 69) trata a globalização da seguinte forma: “Cuatro ‘ies’ definen los flujos de esta economía globalizada: Inversión, Industria, Información, Individuos. Su movilidad planetaria rompe todos los límites”.

Já do lado paraguaio e uruguaio, o processo de integração apenas reforçaria os laços econômicos entre os quatro países, ao mesmo tempo em que serviria para ampliar a projeção desses países no cenário internacional, onde sempre tiveram pouca expressão. A facilitação da transferência de tecnologia entre os parceiros também era vista como boas possibilidades por eles (VENTURA, 2003, p. 38). De acordo com Oliveira (2001, p. 30), dentro desses dois países também haveria a percepção de o MERCOSUL poder contribuir para a sua respectiva modernização, ao mesmo tempo em que, no caso do Paraguai, seria um meio importante para consolidar sua democracia. Por fim, havia, igualmente, o receio, por parte do Paraguai e do Uruguai de serem excluídos do acesso aos mercados do Brasil e da Argentina (CASELLA, 1996, p. 265).

Em termos de documentos que viabilizaram o processo, foi assinado em 29 de novembro de 1988 o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. A ideia desse era criar um espaço econômico comum, mantendo o gradualismo, a flexibilidade, o equilíbrio e a simetria como princípios norteadores. Por isso, a integração ocorreria em duas etapas. A primeira delas com duração de até 10 anos e a segunda sem prazo definido, como se vê no texto do próprio Tratado (MERCOSUL, 2011, p. 38):

II – Primeira Etapa

Artigo 3º A remoção de todos os obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio de bens e serviços nos territórios dos dois Estado-Parte será alcançada gradualmente, no prazo máximo de dez anos, através da negociação de protocolos Adicionais ao Acordo de Alcance Parcial de Renegociação das Preferências outorgadas no período 1962-1980 (Acordo nº 1).

Os protocolos Adicionais, através da convergência dos níveis tarifários então vigentes, consolidarão progressivamente os níveis tarifários comuns, da Nomenclatura aduaneira da ALADI.

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

III – Segunda Etapa

Artigo 5º Concluída a Primeira Etapa, proceder-se-á à harmonização gradual das demais políticas necessárias à formação do mercado comum entre os dois Estados-Parte, incluindo, entre outras, as relativas a recursos humanos, através da negociação de Acordos específicos, que serão aprovados pelo Poder Legislativo da República Federativa do Brasil e pelo Poder Legislativo da República Argentina.

Essa iniciativa dos presidentes Sarney (Brasil) e Alfonsín (Argentina) deu início a um projeto consistente, por ser gradual e cauteloso, com objetivos delimitados e prazos razoáveis (SEITENFUS, 1994, p. 123).

Contudo, três anos depois, em 26 de março 1991, a partir das iniciativas de Collor (Brasil) e Menem (Argentina) surge o Tratado de Assunção entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, criando o MERCOSUL. A proposta era que o mercado comum deveria estar estabelecido até 31.12.1994. Com esse intuito um programa de liberalização comercial mediante reduções tarifárias progressivas, juntamente com a eliminação de restrições não-tarifárias seria implementado.

Contudo, o próprio Tratado previa a adoção de acordos setoriais e reconheciam diferentes níveis de integração para o Paraguai e para o Uruguai. Além disso, cada país pode apresentar sua respectiva lista de exceções, sendo 394 itens para a Argentina, 324 para o Brasil, 439 para o Paraguai e 960 para o Uruguai.

Para alguns, o Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991, perde sua consistência ao deixar o gradualismo e a cautela de lado, constituindo um “[...] projeto de dimensões faraônicas e contraditórias [...]”, uma vez que os prazos ali previstos, como a constituição de um mercado comum a partir de 1º de janeiro de 1995, não teriam lastro técnico, mas foram estabelecidos apenas para que ocorresse dentro do mandato presidencial dos mandatários brasileiro e argentino, para o “[...] exclusivo prestígio pessoal” (SEITENFUS, 1994, p. 124-125). Oliveira (2002, p. 154), da mesma forma, pontua que o estabelecimento do MERCOSUL teve pouca participação da sociedade civil, sendo conduzido e pensado essencialmente pelos governantes e suas respectivas burocracias estatais.

De parte dos que defendiam a sua criação, alguns autores como Silber (1994, p. 24) vislumbravam ganhos a partir de seu estabelecimento:

Deverá haver uma reorientação de atividade econômica que abrangerá tanto a agricultura como a indústria. Atualmente a distribuição espacial da produção siderúrgica, de papel, celulose e tritícola⁸¹ são claramente incompatíveis com um mercado unificado, devendo-se esperar uma significativa mudança da distribuição destes segmentos entre os países membros do Mercosul.

A criação de um mercado integrado abre novas possibilidades de investimentos para as empresas nacionais e multinacionais, e possibilita a redefinição dos padrões de vendas e de associação de empresas na região.

A ampliação da dimensão do mercado possibilitará a empresas que desfrutem de economias de escala, em que a produção seja diferenciada, uma reorientação da produção, com diminuição do número de bens produzidos, redução significativa de custo e aumento do comércio inter-indústria. Setores

⁸¹ Relaciona-se à produção de trigo.

como bens de consumo durável, material de transporte e bens de capital se enquadram nessa categoria.

Praxedes e Pilette (1997, p. 33-34), também caminham no mesmo sentido, destacando em suas considerações os traços positivos do processo de integração a partir dos ganhos para as empresas e consumidores da região, defendendo que a via comercial poderia espalhar seus efeitos para as relações sociais firmadas entre os povos em razão da ampliação de contatos e estabelecimento de um maior respeito mútuo pelas crenças e costumes de cada lugar.

Sob o aspecto da política econômica internacional, o MERCOSUL também foi reconhecido pela União Europeia (UE) e pelos EUA, permitindo que negociações comerciais fossem realizadas não mais país-país, mas entre blocos, no caso MERCOSUL-UE, ou país-bloco, na relação MERCOSUL-EUA (PRAXEDES e PILETTE, 1997, p. 41).

Mesmo ante eventuais falhas na condução do processo de integração que gerou o MERCOSUL, houve uma ampliação de seus membros ao longo do tempo. Nessa categoria estão a Bolívia e o Chile, cuja vinculação ao bloco se deu durante a X Reunião de seus membros no mês de junho/2006 na Argentina, tendo o Conselho do Mercado Comum ratificado a parceria com esses dois países. A Bolívia e o Chile, contudo, não são membros plenos, mas associados. Também são associados o Peru (2003), a Colômbia e o Equador (2004) e a Guiana e o Suriname (2013). Nesta condição participam apenas da zona de livre comércio e têm um cronograma próprio para a efetiva liberação comercial. Uma informação importante é que a Bolívia está em processo de adesão para se tornar um membro permanente do MERCOSUL, tendo feito seu requerimento em 2012.

O MERCOSUL, assim é uma realidade e como tal suas principais balizas são traduzidas em normas que, ao serem estudadas, ajudam a entender o próprio bloco. Avaliar, portanto, essas regras⁸² é o objetivo da próxima seção.

3.2 As principais normas de integração no MERCOSUL

Conhecer e compreender as normas que lastreiam o MERCOSUL é de extrema importância, uma vez que elas moldam o “espaço” no qual a integração irá ocorrer. Como afirma Casella (1996, p. 61):

⁸² A página do MERCOSUL que deveria permitir o acesso às suas normas se encontra fora do ar. As normativas citadas foram encontradas em interessante site administrado pelo *Sindicato Unico del Personal de Aduanas de la República Argentina SUPARA*, chamado de *Llave Operativa Aduaneira*, com todas as normativas do MERCOSUL e da Argentina voltadas ao Comércio Exterior: <http://www.loa.org.ar/default.aspx>.

A integração, por si, não existe: tem de ser construída e esse resultado não pode descurar de seu processo de implementação. Por se tratar, nesse processo de implementação, de elaboração e aplicação de mecanismos jurídicos, é justamente através de arcabouço de instituições e normas [...] que se poderá levar adiante e efetivamente essa vaga promessa e anseio de integração.

Nesse sentido, em termos de documentos que dão forma ao MERCOSUL, o principal deles é o Tratado de Assunção, podendo ser chamado de “tratado-constituição” do bloco (VENTURA, 2003, p. 9). A partir desse momento o MERCOSUL é criado como entidade nova, até então inexistente no mundo, tendo um conjunto de objetivos a serem atingidos e uma estrutura administrativa pensada e implementada para dar vida ao processo.

O Tratado de Assunção apresenta 24 artigos e 5 anexos que tratam do programa de liberação comercial, do regime geral de origem, da solução de controvérsias, das cláusulas de salvaguarda e dos 10 subgrupos de trabalho, além das listas de exceções dos países.

Em termos de conteúdo, o artigo 1º do Tratado de Assunção deixa claro o objetivo traçado (MERCOSUL, 2011, p. 44):

CAPÍTULO I

Propósito, Princípios e Instrumentos

Artigo 1º - Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará "Mercado Comum do Sul" (MERCOSUL).

Este Mercado Comum implica:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;

A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, 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.

Percebe-se, portanto, que o foco do tratado é a econômico-comercial. A ideia era a de que a melhora nas questões econômicas iria se refletir em aspectos sociais em um segundo momento. Sobre esse documento comentam Svarzman, Rozemberg e Campbell (2000, p. 114):

O Tratado de Assunção pautou as condições para o trânsito rumo ao mercado comum entre os quatro países a partir do Programa de Liberalização

Comercial progressivo, linear e automático, da eliminação das barreiras não tarifárias ao comércio, do dismantelamento gradual das listas de exceção àquele programa – estabelecidas pelos vários Estados membros -, dos compromissos de avançar na coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, de projetar uma tarifa externa comum que entraria em vigor a partir de 1º de janeiro de 1995, e da harmonização das legislações nacionais em diversos tópicos ligados à facilitação dos negócios e à livre circulação de bens e fatores de produtivos (normas técnicas, requisitos ambientais, normas zoo e fitossanitárias etc.).

Analisando-se o Tratado de Assunção, pode-se identificar em seu bojo três categorias de regras (VENTURA, 2003, p. 23). A primeira delas são as normas programáticas. Elas constituem os objetivos pretendidos, sendo o principal deles a integração. Nesta categoria podem ser incluídos, igualmente, os princípios, pois são as diretrizes e parâmetros fixados para se atingir os respectivos objetivos. Referidos princípios podem ser encontrados e identificados a partir do preâmbulo do tratado, onde se nota uma expressa determinação para que a integração caminhe com flexibilidade, gradualidade e equilíbrio, podendo ser acrescentado, igualmente, a reciprocidade. Outra categoria de normas são as que tratam dos órgãos criados. São eles os responsáveis por moldar o processo de constituição do bloco de maneira a atingir os objetivos presentes nas normas programáticas. Por fim, dentro do tratado constitutivo do MERCOSUL também é possível encontrar normas com aplicação e obrigações diretas para seus membros, dispensando qualquer outro tipo de regulamentação futura, ou seja, não dependem de nova negociação para serem executadas. O Tratado de Assunção, portanto, vai além de um simples “acordo-quadro”, que apenas prevê um plano futuro, pois não se restringe apenas a estabelecer metas ou um programa, mas traz uma estruturação específica e independente.

Outro aspecto do MERCOSUL é o reconhecimento de que seus membros apresentam condições econômicas diferentes, principalmente o Paraguai e o Uruguai, desenvolvendo uma forma de integração pensada para abarcar os diversos tipos de velocidades encontradas (VENTURA, 2003, p. 20).

Autores como Praxedes e Pilette (1997, p. 31) apontam que, apesar de o Tratado de Assunção estabelecer metas e prazos, pode ser considerado como uma declaração de intenções dos governantes, o que se alterou com a reunião acontecida em Las Lenãs em junho de 1992, quando os presidentes dos quatro países fixaram as medidas para implementar as intenções contidas no Tratado de Assunção e estabeleceram um cronograma de atuação, de modo que em 1 de janeiro de 1995 o MERCOSUL estivesse funcionando plenamente.

Isso foi possível graças a concentração de esforços ocorrida entre agosto e dezembro de 1994 e que culminaram, em 17 de dezembro, na assinatura do chamado Protocolo de Ouro

Preto, com 50 resoluções técnicas e 18 decisões com o intuito de efetivamente realizar a liberalização comercial entre os sócios (PRAXEDES e PILETTE, 1997, p. 43). Coube ao Protocolo de Ouro Preto, igualmente, atribuir ao MERCOSUL sua personalidade jurídica de direito público internacional (art. 35) e definir as estruturas, a maneira como ocorreria a tomada de decisões e a resolução de controvérsias dentro do bloco⁸³.

Ainda quanto às normas do bloco, um ponto que merece ser abordado é a sua hierarquia frente à ordem jurídica interna de cada um de seus membros, ou seja, o tratamento que as ordens constitucionais que cada um dos países fundadores do MERCOSUL dá aos tratados internacionais, dentre as quais se inserem aqueles relativos à integração.

No caso da Argentina, a Constituição de 1853 passou por uma reforma em 1994 que elevou os tratados a um patamar superior às leis nacionais após sua incorporação à ordem interna, o que demanda prévia aprovação do Parlamento por maioria absoluta. Essa regra está em seu artigo 75⁸⁴.

A Constituição paraguaia mais recente data de 1992. Ela é fruto da derrocada do General Stroessner, que comandou o país de 1954 até 1989. De acordo seu artigo 141, os acordos internacionais ratificados e aprovados, apesar de estarem abaixo da Constituição, estarão acima das demais leis internas⁸⁵.

⁸³ Sobre a estrutura que existia antes de Ouro Preto, em tom crítico, afirma Goyos Jr. (2001, p. 292): “É o pior sistema de resolução de controvérsias que se tem notícia em qualquer acordo comercial”.

⁸⁴ ARTÍCULO 75.- Corresponde al Congreso: [...] 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional. [...] 24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo. La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

⁸⁵ Artículo 141 - DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES Los tratados internacionales validamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el Artículo 137.

No caso do Uruguai, a Constituição é escassa quanto às regras que envolvem os tratados internacionais, apenas prevendo que o país se engajará em processos de integração para defesa de seus produtos e matérias-primas⁸⁶. Quanto ao status desses tratados, não existe disposição expressa. Assim, ultrapassada a etapa de aprovação de qualquer acordo internacional pelo Poder Legislativo para permitir a internalização do tratado, este estará no mesmo patamar hierárquico das leis comuns.

Dentre os países membros, a Constituição da Venezuela, sócia do MERCOSUL desde 2012, é a mais recente, datada de 1999. Ela estabelece uma preferência pela integração regional, apesar de que esses tratados estarão abaixo da Constituição, mas acima das leis comuns⁸⁷. Para isso é necessária a aprovação por parte da Assembleia Nacional e a posterior ratificação pelo Presidente da República.

Observando-se a Constituição brasileira, é possível identificar que um dos princípios pelos quais o país deve reger suas relações internacionais é o da “[...] integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (art. 4º, parágrafo único).

Contudo, a não ser para os casos de tratados sobre direitos humanos que podem ter *status* de norma constitucional (art. 5º, §3º), a Constituição nada diz sobre a hierarquia dos demais. Assim, uma vez incorporados, via de regra, estarão no mesmo patamar das leis ordinárias federais.

Esse aspecto que está presente nas Constituições do Brasil e do Uruguai, podem trazer problemas para o processo de integração, pois, a partir do momento em que os tratados que

Artículo 137 - DE LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado. Quienquiera que intente cambiar dicho orden, al margen de los procedimientos previstos en esta Constitución, incurrirá en los delitos que se tipificarán y penarán en la ley [...].

⁸⁶ Artículo 6º. En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.

⁸⁷ Artículo 153. La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que garanticen el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.

configuram o bloco estão no mesmo patamar que uma lei comum, podem surgir dentro de cada um dos países leis que venham a revogar o texto de uma norma negociada internacionalmente. A eliminação dessa ameaça demandaria a realização de alterações nas respectivas Constituições, bem como de uma revisão da jurisprudência a respeito.

Além dessa dificuldade, um ponto de crítica ao MERCOSUL encontra na migração das normas acordadas em conjunto pelos seus membros para o âmbito interno de cada um deles (PEÑA, 2002, p. 278). Nesse sentido, afirmam Veiga e Rios (2002, p. 338-339):

Os países membros manifestam elevada resistência a submetem-se a disciplinas, e é baixo o grau de cumprimento das regras acordadas: pragmatismo e emergências se alimentam mutuamente e abrem espaço para o unilateralismo. Em consequência, o Mercosul afastou-se de um modelo de integração *rules-driven*, como o Nafta e a União Europeia. [...]
Como resultado, os esforços para alargar a agenda de temas cobertos pela integração acabam por produzir regras e resultados raramente GATT-plus, mas aplicáveis teoricamente a distintos campos da vida econômica, social e política dos países membros, independentemente de sua relevância para o processo de integração. Perde-se o sentido da relevância efetiva dos diferentes temas para a etapa da integração que se está vivendo e, nos temas importantes para a integração, opta-se por compromissos superficiais, que agregam pouco [...] aos compromissos já assumidos nas instâncias multilaterais.

Ainda no tocante às normas do MERCOSUL, atenção deve ser dada aos critérios estabelecidos pelos seus membros para resolver potenciais conflitos surgidos em decorrência do processo de integração.

Fruto dessa ideia foi assinado em 17.12.1991, portanto, poucos meses após a assinatura do Tratado de Assunção em 26.03.1991, o chamado Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias. O estabelecimento de um mecanismo de solução de controvérsias é primordial dentre as tarefas a serem levadas a cabo quando se propõe um processo de integração regional, uma vez que garante segurança jurídica ao conferir obrigatoriedade às normas do bloco e, conseqüentemente, confiança frente aos seus sócios e demais partes interessadas. O Protocolo de Brasília pode ser identificado como mais um dos aspectos idealizados pelos sócios do MERCOSUL visando fortalecê-lo, pois se o processo de integração somente se mostra possível a partir dos pontos de convergência, sua evolução demanda, necessariamente, tocar em pontos nevrálgicos para seus sócios. Além disso, alterações nas realidades políticas internas e externas dos países também podem contribuir para estremecer as relações. De acordo com Ventura (2003, p. 226), a forma de dirimir controvérsias presente no documento segue o padrão clássico de resolução dos conflitos a partir das negociações diplomáticas, podendo chegar até a arbitragem.

Em razão de a primeira fase ser conduzida diplomaticamente, com o objetivo de se chegar a um acordo razoável sem a necessidade de recorrer à arbitragem, as primeiras negociações são sigilosas. Caso a arbitragem seja necessária para sanar a questão, são constituídos tribunais *ad hoc*, com jurisdição obrigatória, sendo formado por três árbitros especialistas na matéria. Cada parte escolherá um dentre uma lista anteriormente enviada à Secretaria, sendo o terceiro, que irá presidir o tribunal, escolhido por consenso entre os Estados litigantes. Inexistindo consenso sobre o terceiro árbitro, a Secretaria irá sorteá-lo dentre os nomes de uma lista. A decisão do tribunal arbitral será por maioria, sendo obrigatória para os envolvidos. Ocorrendo o descumprimento da decisão, pode o Estado prejudicado se utilizar de medidas compensatórias temporárias como uma forma de se ressarcir. Ventura (2003, p. 268) questiona essa maneira de executar uma decisão descumprida, uma vez que a disparidade econômica entre os sócios do MERCOSUL pode fazer com que eventual medida compensatória, por exemplo, contra o Brasil, seja inócua.

Importante frisar que pelo Protocolo de Brasília, somente os Estados membros podem ser autores das demandas. Os particulares, sejam eles cidadãos ou empresas, somente são autorizados a oferecer reclamações sobre a conduta de um ou algum dos sócios junto às Seções Nacionais do Grupo Mercado Comum (GMC) e da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) onde possuïrem residêncïa habitual ou esteja a sede de seu negócïo, cabendo ao país que recebeu a reclamação de seu nacional decidir ou não se dará algum andamento.

Outro aspecto é que não se exclui, igualmente, a atuação da Organização Mundial do Comércio (OMC). Isso significa que um país sócio do MERCOSUL pode tanto resolver suas controvérsias por meio das regras previstas no Protocolo de Brasília, quanto através daquelas da OMC. Esse aspecto, bem como a possibilidade de se utilizar outros mecanismos comerciais para a solução de controvérsias, ficou expresso no Protocolo de Olivos. Tal opção, contudo, pode ser interpretada como um desprestígio à integração. Nesse sentido, como bem aponta Ventura (2003, p. 297), as motivações da OMC, apesar de idealmente complementares, são diferentes das de um processo de integração. Estas são mais profundas do que aquelas, podendo levar a uma inadequação entre a decisão proferida pela OMC e os objetivos integracionistas propostos.

O Protocolo de Olivos, firmado em 2002, foi uma tentativa de alterar o regime de solução de controvérsias do MERCOSUL. Isso se deu pela constatação que a ineficácia do sistema estabelecido facilitava a implementação de medidas restritivas unilateralmente por parte dos países sócios, principalmente nos momentos de crises internas. A partir de Olivos o processo de solução de controvérsias passou a ser dotado de duas instâncias. A primeira onde

há possibilidade de intervenção de grupos especiais (*panels*) e a segunda na qual o tema é julgado pelo Tribunal Permanente de Revisão. A sentença arbitral proferida pelo Órgão é obrigatória apenas para as partes na controvérsia.

Um outro ponto importante relacionado à solução de controvérsias é o sistema de consultas existente no MERCOSUL. Todos os estados membros podem levar à Comissão de Comércio suas dúvidas. Esse mecanismo é importante para lidar com questões cotidianas nas relações comerciais, principalmente, a política comercial do bloco e a tarifa externa comum, que são temas próprios da Comissão. De acordo com Ventura (2003, p. 241):

Na realidade, a eficácia do mecanismo reside no fato de que ele oferece um poderoso quadro de conhecimento mútuo. Com efeito, as dúvidas dão origem à maioria das questões colocadas, pois uma controvérsia não é obrigatória para iniciar o mecanismo. As consultas constituem inegavelmente uma forma privilegiada de fazer um Estado-membro entender pacificamente que não está conforme determinada norma.

Além da questão anterior que envolve a resolução de controversas, em termos menos abrangente do que um tratado internacional, mostra-se importante a Resolução nº 44/94, que tem por objetivo materializar a livre circulação de pessoas dentro do MERCOSUL. A partir dessa resolução, os documentos pessoais emitidos pelos respectivos países membros são reconhecidos como válidos pelos demais para permitir a entrada e saída de pessoas dos respectivos territórios.

Outra regra importante é o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile, assinado em 24 de julho de 1998 (MERCOSUL, 2011, p. 114). Ele prevê que a plena vigência das instituições democráticas é condição para o processo de integração (art. 1º). De acordo com o artigo 5º, ocorrendo a ruptura da ordem democrática e cessadas as consultas entre os Estados, poderão ser aplicadas sanções, desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos do bloco até a suspensão dos direitos e obrigações decorrentes da integração. Essa decisão, contudo, deverá ser tomada por consenso (art. 6º).

Por fim, um documento de grande importância para o processo de integração do MERCOSUL é o Código Aduaneiro do MERCOSUL, aprovado pela Decisão 27/2010 do Conselho do Mercado Comum (CMC), que tem por objetivo harmonizar as legislações dos países.

Em termos gerais, é possível identificar que o MERCOSUL tem buscado gerar as normativas necessárias para manter vivo o processo de integração, bem como resolver os entraves em prol de seu aprofundamento. As dificuldades nesta área sempre irão existir e vão

se ampliar com a chegada de novos membros e também com um maior grau de interação entre seus sócios. A integração regional parte dos pontos de concordância para que seja firmado um acordo, contudo, caso não se queira permanecer na superfície e esse é o objetivo do MERCOSUL, naturalmente as negociações tendem a ser mais duras, pois passam cada vez mais a tocar em temas sensíveis para seus membros. Feitas essas considerações, sobre algumas normativas mais importantes do MERCOSUL, é importante avaliar sua estrutura administrativa.

3.3 A estrutura administrativa do MERCOSUL

Tendo em vista as tarefas hercúleas que envolvem os processos de integração, os Estados devem dotá-los de estruturas hábeis a torná-los eficazes, de modo a conseguirem desempenhar o papel para eles proposto, bem como lhes permitam fazer frente às adversidades que emperram e atravancam o processo institucionalizado de organização. Sobre a importância das instituições de um processo de integração, afirma Casella (1996, p. 198):

A vontade política da integração estará expressa em tratados constitutivos e normas de direito derivado – regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres, na experiência europeia -, em suma, normas de aplicação que decorram de tal tratado constitutivo – como se colocam os diferentes protocolos, decisões e resoluções, na terminologia do MERCOSUL, mas caberá às instituições assegurar a manutenção do impulso integrador. Serão as instituições as gestoras e propulsoras da empreitada de integração. Serão a precisão e extensão da delimitação de competências das instituições determinantes para a consecução dos fins aos quais se propôs aquele projeto determinado de integração [...].

Sobre esse aspecto, em 26 de março de 1991, na capital paraguaia, os mandatários da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai assinaram o Tratado de Assunção, dando início jurídico a um processo de integração previamente negociado politicamente entre as partes. Esse tratado representa um avanço, seja porque é uma evolução dos entendimentos anteriormente bilaterais entre Brasil e Argentina, passando a incorporar também o Paraguai e o Uruguai, seja porque a visão do que se pretendia com a integração se torna mais complexa, do que simplesmente o aspecto comercial (VENTURA, 2003, p. 26).

Tendo em vista o objetivo de dotar com certa autonomia o processo, de maneira que ele pudesse se manter sozinho, foram instituídos provisoriamente dois órgãos que, a partir de 1995, se tornaram definitivos. O MERCOSUL, assim, apesar de não ter sido criado com prazo

de validade, estabeleceu uma estrutura inicial que pudesse “[...] gerir o período de transição” (VENTURA, 2003, p. 13).

O primeiro deles é o Conselho do Mercado Comum (CMC), formado pelos ministros das Relações Exteriores e da Economia dos países membros. Cabe ao CMC a direção política do MERCOSUL e a tomada de decisões estratégicas, ou seja, ele exerce a função de “governo”, sendo responsável por “[...] zelar pela manutenção e continuidade do projeto e processo de integração” (CASELLA, 1996, p. 151). Por essas características, é identificado como órgão superior. As decisões devem ser tomadas por consenso⁸⁸ e sua presidência têm duração de 06 meses, havendo um rodízio entre os países membros, a partir de uma ordem alfabética. Aos Ministros das Relações Exteriores cabe coordenar as reuniões (VENTURA, 2003, p. 48).

A justificativa do consenso é a de que permite “[...] alcançar soluções aceitáveis para todos” (CASELLA, 1996, p. 95-96). Contudo, uma vez que as decisões devem ser tomadas por consenso, cada país possui um forte poder de veto aos temas discutidos. Em todo caso, existe um simbolismo no fato de seus membros serem preponderantemente ligados à diplomacia, o que se traduz em uma maneira de reforçar uma visão de “[...] *soma das vontades nacionais*, portanto da *cooperação*” (VENTURA, 2003, p. 51, grifo do autor).

No ano de 2010, por meio da Decisão 63, o Conselho do Mercado Comum criou a figura do Alto Representante-Geral do MERCOSUL, também como uma forma de reforçar a integração. O Alto Representante se reporta ao CMC e tem como papel principal atuar para o aprofundamento da integração, podendo, para isso, inclusive, representar o bloco mediante mandato.

O segundo órgão importante é o Grupo Mercado Comum (GMC), cabendo a cada país indicar quatro titulares e quatro suplentes. O GMC é o órgão executivo, devendo implementar as medidas decididas pelo Conselho. Além disso, possui poder de iniciativa.

O processo de integração, contudo, gera diversas necessidades práticas para a obtenção de seus propósitos. Para lidar com essas questões foram criados os subgrupos. Existe também a Secretaria Administrativa do Mercosul, com sede em Montevidéu, Uruguai, que responde ao GMC e tem por função a guarda de documentos e a comunicação das atividades desse grupo.

O Tratado inicialmente previu a criação de uma Comissão Parlamentar, contudo, por meio da Decisão 23/2005 do Conselho do Mercado Comum, houve sua transformação em Parlamento do MERCOSUL. Sobre o Parlamento do MERCOSUL é importante frisar que podem apresentar propostas, contudo, prevalece o caráter consultivo (GOBBO, 2003, p. 153).

⁸⁸ Conforme artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto (MERCOSUL, 2011, p. 106).

Com relação à proporcionalidade de representação, consta na página oficial do Parlamento do MERCOSUL (2016):

No ano de 2009, se celebrou o Acordo Político que estabeleceu a proporcionalidade atenuada, a qual aumentou a participação dos Estados Partes em função da nova representação paraguaia. Neste formato, vigente até que cada Estado Parte realize sua eleição direta, o número de parlamentares do PARLASUL ficou constituído da seguinte maneira: Argentina 26; Brasil 37, Paraguai 18; Uruguai 18 e Venezuela 23.

O Acordo também estabelece normas para que os Estados Partes sejam representados, a partir das eleições diretas, de acordo com o critério de proporcionalidade atenuada. A partir de suas respectivas eleições diretas, o organismo terá a seguinte composição parlamentar: Argentina 43; Brasil 75; Paraguai 18; Uruguai 18 y Venezuela 33.

Dessa primeira visão nota-se que o CMC e o GMC foram os órgãos de decisão criados inicialmente, cabendo à Secretaria Administrativa e à Comissão Parlamentar (atual PARLASUL) um papel de auxílio. Essa institucionalização possui papel importantíssimo, sendo parte indispensável para os processos de integração, uma vez que serve para mediar os diversos interesses de seus membros, sem abrir mão de seus objetivos imediatos (questões do aqui e agora) e mediatos (razão pela qual foram criados).

A partir de sua constituição em 1991, o MERCOSUL passou a figurar dentro do rol das organizações internacionais, o que foi reafirmado com o tratado ou Protocolo de Ouro Preto de 1994, pelo qual os países membros conferem a ele uma personalidade jurídica de direito internacional público independente dos estados-parte. A importância de se dotar o processo de integração de uma personalidade jurídica diferente de seus membros é a possibilidade adquirir de maneira própria direitos, como, por exemplo, a assinatura de um acordo sede entre o MERCOSUL e o Uruguai para que o local ocupado pela Secretaria do MERCOSUL se tornasse verdadeiramente a sede do processo de integração. A função de “assinar” pelo MERCOSUL ficou atribuída pelo Protocolo de Ouro Preto ao Grupo Mercado Comum.

Essa circunstância que somente veio a se materializar em 1994 não impediu, contudo, que antes da atribuição formal de personalidade o MERCOSUL assinasse tratados como outros países. Nesse sentido, em 19.06.1991 houve a assinatura de um acordo com os EUA, onde cada país assinava, em uma fórmula de “4+1”. Por sua vez, em 29.05.1992 ocorreu a assinatura de um acordo com a Comissão Europeia, cabendo ao Conselho Mercado Comum assinar como representante do MERCOSUL (VENTURA, 2003, p. 71).

Com o Tratado de Ouro Preto são eliminadas as dúvidas de quem deveria representar e assinar pelo MERCOSUL o que, por si só, já corresponde a um avanço, trazendo maior

segurança e reduzindo-se as incertezas. Será em Outro Preto, igualmente, que o MERCOSUL irá obter sua estrutura institucional definitiva. Em termos de estrutura permanente, o CMC e o GMC foram mantidos. Como novidade passa a integrar como parte da estrutura definitiva a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), para promover a política comercial do bloco, que juntamente com o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC) passaram a ser órgãos deliberativos, ou seja, com poder decisório.

A Comissão de Comércio do Mercosul manteve a regra de decisão por consenso com a presença de todos os membros, que era algo que já pautava a atuação do CMC e do GMC, bem como a indicação pelos países membros de seus integrantes, permanecendo inalterada a regra do intergovernamentalismo. Este órgão é importante por ser responsável pela fiscalização da Tarifa Externa Comum, que é chave de uma União Aduaneira.

Foi criado o Fórum Consultivo Econômico e Social, com tarefa de formular recomendações para o GMC. Outros órgãos consultivos e previstos pelo Protocolo de Ouro Preto, além desse Fórum Consultivo Econômico e Social, foram a Comissão Parlamentar Conjunta (atual PARLASUL), a Secretaria Administrativa, as Reuniões de Ministros e as Reuniões Especializadas.

Deve-se acrescentar à essa estrutura também o Instituto Social do MERCOSUL e o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos. O Instituto Social do MERCOSUL é fruto da Decisão nº 3/2007 do CMC, tendo como uma de suas atribuições o desenho de políticas sociais regionais. Já o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos, criado por meio da Decisão nº 14/2009 do CMC visa, dentre outros, criar medidas para implementar os direitos humanos na região.

Já os Tribunais fazem parte dos mecanismos de resolução de controvérsia dentro do bloco. O Tribunal Permanente de Revisão, fruto do Protocolo de Olivos (Decisão 37/2003 do CMC) decidirá as questões envolvendo os estados parte. Por sua vez, o Tribunal Administrativo-Laboral do MERCOSUL, conforme Resolução 54/2003 do GMC, é responsável pelos casos envolvendo questões de matéria administrativa-laboral entre a Secretaria do MERCOSUL e os funcionários da própria secretaria ou pessoal por ela contratado e dos demais órgãos do MERCOSUL após encerrada a fase administrativa.

Todos esses órgãos podem ser vistos no organograma do MERCOSUL disponível em sua página oficial, acessada em 30.11.2016 e disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/images/pdf/Organograma_MSUL.pdf>.

Em termos de atos normativos fruto dos órgãos do MERCOSUL, cada um se manifestará de uma maneira diferente. O Conselho do Mercado Comum, órgão máximo,

manifesta-se por meio de *decisões*. O Grupo Mercado Comum, órgão executivo, é dotado de *resoluções* e a Comissão do Comércio do Mercosul utiliza-se de *diretivas* ou *propostas*. Tanto as decisões do CMC, quanto as resoluções do GMC e as diretivas da CCM são obrigatórias para os países membros, porém, existe a necessidade de sua incorporação à ordem interna de cada país.

Assim, as diversas manifestações dos órgãos do MERCOSUL não têm aplicação imediata. Acrescido a este aspecto, elas dependem das instituições internas de cada um dos países para serem executadas, o que dependerá de um processo de incorporação que é complexo.

Em um primeiro momento, cada país apresenta sua própria maneira de incorporar os acordos, o que depende ou não da partição do Poder Legislativo. Tendo ocorrido a aprovação interna, o país que a aprovou deverá informar a Secretaria e esta, após receber a comunicação de incorporação por cada um, irá informar a todos. Após 30 dias do recebimento dessa informação por parte dos países membros, as normas serão consideradas como obrigatórias. Portanto, bloquear as decisões do MERCOSUL mostra-se extremamente simples. Como elas dependem do consenso e da presença de todos, basta faltar. Mesmo tendo ocorrido a decisão, pode-se demorar anos para que a norma venha a valer, seja pela lentidão em sua incorporação, seja pelo simples fato de não comunicar sua aprovação à Secretaria.

Olhando mais de perto os órgãos do MERCOSUL, Ventura (2003, p. 3) aponta que a estrutura organizacional do MERCOSUL adota um modelo institucional minimalista, com uma dinâmica de funcionamento dependente de entendimentos intergovernamentais.

Essa situação gera três consequências básicas. A primeira dela é caracterizada pelo fato de que, ao decidir pelo intergovernamentalismo, o MERCOSUL foi dotado de uma autonomia mitigada, uma vez que os Estados não lhe transferiram competência para lidar plenamente com o processo de integração. Portanto, o MERCOSUL continua sendo um apêndice das decisões tomadas internamente por cada um dos seus membros, ficando dependente do navegar das ações e posturas adotadas por cada governante e respectiva equipe de governo que ascende ao poder. A boa vontade é, portanto, algo que influenciará na condução do processo de integração.

A segunda consequência é a de que a “[...] margem de manobra dos parceiros é imensa, pois cabe a cada um deles a gestão dos compromissos assumidos” (VENTURA, 2003, p. 52), prosseguindo a mesma autora:

O TA [Tratado de Assunção] adota, portanto, os objetivos de um processo de integração. Porém, dota-se dos instrumentos típicos da cooperação internacional. [...]. No entanto, a flexibilidade foi muitas vezes apresentada como a chave de sucesso do Mercosul. Com efeito, o fato de não ter atingido bruscamente um mercado comum pode ter permitido sua sobrevivência em meio a sucessivas crises econômicas vividas pelos Estados que o compõem (VENTURA, 2003, p. 52).

A terceira implicação é a que de que, fruto do intergovernamentalismo, não existe possibilidade de executar as decisões tomadas coletivamente, bem como estabelecer um controle sobre a maneira pela qual cada um de seus membros interpreta e aplica os tratados, dando ensejo a uma integração *à la carte* (VENTURA, 2003, p. 105).

Assim, as próprias condições para que os órgãos do MERCOSUL possam exercer as suas atribuições ficam limitadas à vontade de seus membros. Essa circunstância faz com que sempre haja uma tensão entre as “[...] decisões de âmbito e interesse nacional” (RATTNER, 2002, p. 67) e aquelas relacionadas com o processo de integração regional e seus órgãos. Sem essa autonomia, portanto, o MERCOSUL, não é capaz de liderar o processo de integração frente aos seus sócios, nem de tomar as decisões necessárias para seu aprofundamento.

Analisando de maneira mais detida o MERCOSUL, como uma organização internacional e sua estrutura, identifica-se que esta se apresenta aquém do necessário para se alcançar a almejada integração, seja sob o viés econômico de um mercado comum, seja sob os aspectos sociais e políticos de união das sociedades, que também é uma das metas estabelecidas pelos fundadores deste processo de integração sul-americano. Sob o aspecto institucional, portanto, as estruturas do MERCOSUL não são suficientes para permitir a realização de seus propósitos.

Durante as negociações que deram origem à organização definitiva do MERCOSUL, bem como de sua personalidade jurídica, houve a defesa, por parte da Argentina e do Paraguai de dotar o MERCOSUL com algum órgão com atuação supranacional, bem como de que as regras de direito estabelecidas no seio do MERCOSUL tivessem uma aplicação imediata dentro de cada um dos países ao invés de dependerem de sua incorporação às ordens internas, de acordo com as regras previstas em cada um dos países.

Essas propostas avançadas, porém, sofreram objeção por parte do Brasil, sob a perspectiva de que a prática da integração é que levará às instituições necessárias e não o contrário (VENTURA, 2003, p. 80). Esta acabou sendo a visão prevalecente. Segundo Ventura (2003, p. 84):

Tal raciocínio serve, na prática, para justificar a busca do proveito máximo a partir do compromisso mínimo. De fato, o Brasil nunca escondeu o pluralismo de sua política exterior, mais precisamente de sua política comercial, muito diversificada, da qual o Mercosul é apenas uma ramificação. Se a importância do bloco no plano retórico é verdadeiramente notável, o Brasil demonstra, todavia, um pequeno engajamento para com ele, sobretudo no plano econômico, eis que o Mercosul não deve representar um obstáculo às vocações do *global trader* brasileiro (grifo da autora).

Bandeira (2003, p. 501-502), complementa essa ideia sobre a postura do Brasil nos seguintes termos:

As diferenças de características, de problemas, de disparidades regionais e sociais não permitiam que as políticas adequadas ao Brasil, o país de maior dimensão do Mercosul, fossem idênticas às que seriam recomendáveis para os demais Estados-membros. Daí porque, dada a sua extensão e ao fato de enfrentar problemas econômicos e sociais maiores e mais complexos do que seus sócios do Mercosul, o Brasil julgou que não podia resignar, ainda que parcialmente, às suas próprias políticas, dentro de um tempo previsível. [...] As autoridades no Brasil entendiam que o estabelecimento de um secretariado supranacional não se configurava oportuno na América Latina, uma vez que a tradição e experiência de entidades supranacionais não existiam e que a prioridade no Mercosul ainda era comercial.

O ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia (2002, p. 204-205) é da mesma posição:

O Mercosul não deve ser considerado como a principal forma de inserção internacional do Brasil. Pelo tamanho de sua economia e pelo peso dos seus principais ativos, o Brasil tem capacidade para uma inserção própria. Pode negociar singularmente como nossos principais parceiros industrializados na OMC ou acordos regionais de integração. [...] Creio que o Brasil não deve aceitar o conceito de uma autoridade supranacional nos moldes da Comissão Europeia, nem a ideia de que possa haver uma subordinação do sistema judiciário nacional a uma instância do Mercosul.

Assim, parte da resistência brasileira à ampliação dos poderes dos órgãos administrativos do MERCOSUL está no fato de ter dificuldade em abrir mão do poder de controlar os rumos da integração. Como para o Brasil o MERCOSUL não é uma condição de sobrevivência (VENTURA, 2003, p. 38), manter o sistema de decisão intergovernamental se mostra conveniente. Da mesma forma, nota-se uma recusa não declarada em “[...] aceitar os custos financeiros e políticos intrínsecos ao aprofundamento do bloco” (MARIANO, M., 2015, p. 99), o que compromete a liderança do Brasil na condição de *paymaster* do processo.

Ainda quanto ao Brasil, Marcelo Mariano (2015, p. 37) afirma que a partir de 1930 a política externa brasileira guiou-se por dois objetivos básicos, a busca da autonomia e o

desenvolvimento. O objetivo da autonomia, da maneira como interpretada pela diplomacia, também constituiria um entrave para que o Brasil apoie medidas que permitam maior liberdade de ação por parte do MERCOSUL enquanto entidade diferente de seus membros. Essa postura, contudo, fragiliza o processo, uma vez que demonstra um descompromisso do principal sócio com o bloco, além de instigar propostas que defendem uma situação diametralmente oposta, que é o rompimento da integração. Isso faz com que o processo de integração do MERCOSUL navegue por diversos humores, desde a epifania até a depressão, como será verificado no próximo tópico.

3.4 As nuances do MERCOSUL

Como afirma Ferré (2003, p. 64): “La integración tiene que ser, simultáneamente, un proceso en extensión y profundidad”. Nesse sentido, o MERCOSUL, ao longo de suas décadas de existência, pode vivenciar vários momentos de euforia e entusiasmo, mas também de crises e superações, momentos esses que se cruzam com aqueles vividos pelos seus sócios, como comenta Campbell (2000, p. 11):

O Mercosul certamente nunca poderá ser mais sério, mais ordenado ou mais equilibrado do que o são os países que compõem, e também nesse terreno tenderá sempre a ser um reflexo, muitas vezes amplificado, das vicissitudes, das contradições e das assimetrias existentes entre seus membros.

Em que pese esse aspecto e das disparidades existentes entre os quatro parceiros iniciais do MERCOSUL, a percepção a respeito da força dessa união transcendeu a sua própria capacidade de realização:

O que se intuía desde o início – e foi ficando claro com o correr do tempo – é que a participação do Uruguai e do Paraguai no processo de integração, apesar de seus tamanhos relativos, dava ao Mercosul uma força político-institucional que excedia à soma do peso das quatro nações, gerando um efeito multiplicador de grande importância (SVARZMAN, ROZEMBERG e CAMPBELL, 2000, p. 115).

Essa situação fazia bem ao “ego” dos países, impulsionado o processo e o projeto de integração que, à medida em que se efetiva, trazia os grandes desafios ligados à sua própria consecução.

Todavia, como alerta Mayoral (2000, p. 354), a integração não é neutra, engendrando sua politização envolvendo ações e reações principalmente daqueles que se “[...] percebem

como os mais prejudicados”. Em razão desse aspecto, desde o início, uma preocupação foi com as assimetrias⁸⁹ entre os países. Nesse sentido, o consenso como uma forma de limitar o poder decisório do país mais forte (Brasil) foi uma das medidas para tentar equilibrar o jogo. A este rol também devem ser incluídas as listas de exceções dos países, bem como as cláusulas de salvaguarda e os acordos setoriais, como o existente no setor automotivo. Também houve a construção de um discurso para tentar evitar o maior número possível de oposições ao processo por parte das empresas, como indica Mayoral (2000, p. 370):

[...] o Mercosul foi apresentado e em grande medida aceito como um instrumento que proporcionaria às empresas uma espécie de treinamento para um futuro nível mais alto de competição; a integração já não era um problema, mas um instrumento para se enfrentar uma abertura superior que se aproximava de forma indefectível. De fato, parte do discurso oficial a favor da integração afirmava que esta permitiria introduzir empresas (em particular de tamanho pequeno a médio) no comércio internacional em um ambiente mais amistoso do que com o resto do mundo.

A partir do cronograma previsto de entrada em vigor em 1 de janeiro de 1995 da união aduaneira entre os países do MERCOSUL e das ações implementadas nesse sentido, foram se Tateando as dificuldades advindas da própria dinâmica da integração. Essas dificuldades relacionavam-se ao fato de que o bloco influenciaria os fluxos de comércio exterior entre os países, bem como os de investimentos internacionais para a região, além de gerar a necessidade de revisão dos regimes que regulavam o comércio e os investimentos. Esses aspectos iriam impactar na reestruturação produtivas dos setores econômicos presentes em cada economia, bem como em uma reavaliação das estratégias empresariais praticadas (VEIGA, 2000, p. 246-247).

Além desses fatores, uma das condicionantes que influenciavam estava relacionada ao momento econômico distinto entre os países. Apesar de todos caminharem no sentido da liberalização, a sua rapidez e profundidade variavam bastante, o que gerava desequilíbrios reais nos termos de troca. Sobre esse aspecto, Svarzman, Rozemberg e Campbell (2000, p. 120-121), fazem um balanço dos primeiros momentos depois do Tratado de Assunção:

⁸⁹ Sobre essas assimetrias afirmam Svarzman, Rozemberg e Campbell (2000, p. 117): “Algumas diferenças entre as economias da região pareciam – e parecem – estruturais, permanentes e alheias aos reveses políticos ocasionais. Essas diferenças ‘naturais’ decorrem dos diferentes tamanhos relativos, das dotações fatoriais (capital, trabalho, recursos naturais), da dimensão dos mercados internos e da dinâmica do processo de tomada de decisões pelo Estado ou os governos provinciais etc., que se veem refletidos nas variáveis de capacidade produtiva e preços dos fatores produtivos”.

Os problemas derivados da defasagem dos ciclos econômicos e seu impacto sobre o intercâmbio regional foi outra das questões relevantes nessa etapa da transição. As altas taxas de crescimento verificadas na Argentina a partir de 1991, acompanhadas de um ambicioso e decidido processo de abertura unilateral e regional, resultaram num aumento rápido e considerável do déficit comercial, situação que começou a se tornar notória a partir de meados de 1992. A economia brasileira, de sua parte, sofreu nesses anos fortes desequilíbrios, manifestados numa fase de estancamento/recessão com altas taxas de inflação. Ao mesmo tempo, as desvalorizações do cruzeiro contribuía para melhorar a competitividade dos produtos brasileiros, fenômeno que induziu incrementos adicionais no superávit comercial do país. [...]

Diante dos déficits persistentes, o governo argentino lançou mão em várias oportunidades, durante o período de transição, de medidas de caráter geral e setorial para administrar a abertura comercial unilateral e regional.

Entre os obstáculos para a consolidação do Mercosul estavam as medidas implementadas pelos EUA a partir do lançamento da chamada Iniciativa das Américas pelo presidente Bush em 1990, que pretendia realizar uma integração continental, levantando questionamentos sobre qual modelo de integração seria mais adequado para os países da América Latina, dentre eles os sócios do MERCOSUL, onde a Argentina mostrou-se entusiasmada.

Também foram objeto de atrito durante o período de transição, além das ações unilaterais impostas pela Argentina visando reduzir seu déficit comercial, outras medidas anunciadas pelos sócios, como a proposta de Menem de incluir a Argentina no NAFTA⁹⁰ e a ideia brasileira de criar uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), exatamente para se contrapor ao NAFTA (acordo de livre comércio envolvendo os EUA, o Canadá e o México).

Essa proposta brasileira, contudo, ensejou “[...] reação adversa por parte do Uruguai, por entender ser incompatível a criação da ALCSA com a concomitante consolidação da união aduaneira entre os quatro países do MERCOSUL” (CASELLA, 1996, p. 131). Sobre esse aspecto, afirmam Svarzman, Rozemberg e Campbell (2000, p. 127): “Se a iniciativa brasileira da ALCSA gerava ressentimentos nos demais países do Mercosul, o interesse argentino em fazer parte da lista dos países que podiam ingressar no NAFTA era visto como uma ‘provocação’ pelo governo brasileiro”.

O Paraguai e o Uruguai também expuseram suas condições para participar do MERCOSUL. De parte do governo paraguaio, havia a demanda de ser reconhecido como país

⁹⁰ De acordo com Svarzman, Rozemberg e Campbell (2000, p. 128), o ânimo do governo argentino somente arrefeceu quanto à essa empreitada em razão do “[...] fracasso do poder executivo norte-americano em obter do Congresso – de maioria republicana – o *fast track* que facilitaria novas incorporações ao NAFTA [...]”.

menos desenvolvido, pleiteando que mais de 1500 produtos fossem excluídos da tarifa externa comum⁹¹ (TEC) do bloco. Apesar de não ter obtido tudo o que queria, as 300 exceções previstas foram ampliadas em mais 99 posições. Já o Uruguai pleiteou que as regras dos acordos bilaterais que possuía com o Brasil e com a Argentina permanecessem mesmo com o MERCOSUL, pois eram menos restritivos que os previstos no bloco. Essa demanda do Uruguai foi aceita e houve a prorrogação desses acordos até 2001, o que representava cerca de 1200 produtos (SVARZMAN, ROZEMBERG e CAMPBELL, 2000, p. 130).

Apesar disso, o processo de negociação progrediu, sendo um fator positivo o início dos efeitos estabilizadores proporcionados pelo Plano Real⁹², bem como o fato de que os quatro sócios durante o ano de 1994 viviam um momento de estabilidade política e melhora dos fatores econômicos, o que permitiu concluir os acordos para a entrada em vigor da união aduaneira do bloco a partir de 1995, conforme protocolo de Outro Preto, cuja tarifa externa comum foi fixada em 20% como valor máximo, contudo, a média situou-se em 11%. Sobre os aspectos que envolveram a fixação da Tarifa Externa Comum, apontam Svarzman, Rozemberg e Campbell (2000, p. 134):

A definição da tarifa externa comum adotou como pauta geral a imposição das escalas mais baixas, entre 5 e 10%, para os insumos de uso difundido (siderúrgicos, químicos/petroquímicos, celulose e papel) e das mais altas para os bens de consumo final. De fato, estes últimos, tanto duráveis quanto não duráveis, ficaram no topo, com tarifas médias de 18 e 19%. Os bens da cadeia alimentar, especialmente os elaborados, situaram-se acima da média, em torno de 14%. As tarifas para os combustíveis, por sua vez, ficaram próximo de zero. As negociações para chegar à TEC puseram em evidência as diferenças existentes entre as estruturas protetoras dos países membros do Mercosul. No terreno agrícola, o Brasil defendeu alíquotas nominais mais baixas, justificadas de algum modo pelas necessidades de abastecimento que surgiram com força a partir do programa de estabilização e da necessidade de manter os preços internos sobre controle. O governo argentino, de sua parte, temia que tarifas baixas para produtos como leite em pó, trigo, carne e arroz prejudicassem suas possibilidades de acesso ao mercado brasileiro, sobretudo em razão dos níveis de subsídios existentes no mercado mundial desses

⁹¹ Essas exceções seriam aplicáveis para itens cuja tarifa estaria situada acima do teto da TEC (20%), podendo chegar a 35%, que era o valor consolidado pelos países junto à OMC. Também poderiam ser aplicáveis aos casos em que a tarifa seria menos do que aquela definida pelo bloco (SVARZMAN, ROZEMBERG e CAMPBELL, 2000, p. 135).

⁹² Veiga (2000, p. 238-239) expõe o impacto dessa política na economia brasileira afirmando que o Plano Real conseguiu: “[...] proporcionar substancial ampliação do mercado doméstico, em função da transferência de renda à camadas mais pobres, proporcionada pela redução dos índices de inflação, e da reativação dos mecanismos de crédito ao consumidor. Por outro lado, a apreciação cambial determinada pelo Plano Real potencializa os efeitos de uma liberalização comercial recém-concluída, ampliando os graus de competição no mercado doméstico, pressionando custos e margens das empresas líderes de diversos setores, que detinham, até então, elevado poder de mercado e que eram *price-makers*. O desempenho comercial do país refletiu crescentemente, no período pós-Real, esta reversão do quadro macroeconômico, a qual também se traduziu na reinserção do Brasil nos planos de investimentos de empresas transnacionais e de investidores financeiros internacionais”.

produtos. Finalmente, o acordo para produtos agrícolas foi alcançado em níveis situados em 6 e 12% *ad valorem*.

Se de 1991 até 1994 o MERCOSUL vivenciou o período de transição, com o Protocolo de Ouro Preto o foco passava a ser a consolidação da União Aduaneira que teve início em 1 de janeiro de 1995, tendo esse entendimento sido consolidado durante a IX Reunião do Conselho Mercado Comum em Punta del Este realizada em dezembro de 1995 quando foi fechada a Agenda Mercosul 2000. De acordo com Corrêa (2000, p. 195):

A ênfase na consolidação da União Aduaneira era, assim, uma demonstração de seriedade em relação a compromissos assumidos, a qual se sobrepunha à tendência tão frequente de dar prioridade ao lançamento de ideias novas, em detrimento do trabalho de menor impacto (mas nem por isso menos importante) de levar a cabo tarefas pendentes.

A bonança que viabilizou que a união aduaneira tivesse início em 01.01.1995, contudo, não duraria, passando os países a sofrerem os reflexos da crise que atingiu o México no final de 1994, gerando forte restrição nos fluxos financeiros para os países latino-americanos. Além desses aspectos, os países ainda estavam se adaptando a um “[...] triplo movimento de liberalização”, envolvendo as políticas unilaterais de abertura, as regionais fruto da constituição do MERCOSUL e as multilaterais em razão da conclusão da Rodada Uruguaí que deu origem à OMC (VEIGA, 2000, p. 245).

No caso dos países do MERCOSUL, os reflexos foram sentidos ante as incompatibilidades das políticas adotadas internamente frente àquelas previstas para o bloco:

[...] enquanto a Argentina procurava elevar seus níveis de proteção tarifária com o objetivo de incrementar seus ingressos fiscais e defender a produção nacional em determinados ramos de alta transacionalidade, o Brasil estabelecia baixas nos níveis tarifários para alguns bens de capital, insumos básicos de uso difundido e bens de consumo de massa, para controlar pressões inflacionárias e favorecer os ganhos de produtividade de seus setores transacionáveis. Ao mesmo tempo, impunham-se entraves à importação de certos bens duráveis e se acionavam programas de transferência de recursos para o então desalentado setor exportador.

Em suma a convivência no primeiro ano da etapa de consolidação da união aduaneira mostrou-se difícil. Em decorrência de situações em boa parte alheias à vontade de ambos os governos, o objetivo declarado de consolidar e fortalecer a política comercial comum tornou-se secundário. Assim, não foi de surpreender que os Estados membros tivessem implementado medidas que de algum modo não só indicavam um recuo com relação ao objetivo de consolidar e aprofundar a união aduaneira, como afetavam o próprio

funcionamento do Mercosul como área de livre comércio (SVARZMAN, ROZEMBERG e CAMPBELL, 2000, p. 139).

Esses aspectos deixam claro que apesar do impulso que engendrou e permitiu o MERCOSUL, grandes ímpetus protecionistas⁹³ ainda existiam entre seus membros, sendo estes utilizados ao menor sinal de crise interna ou derivada de condições externas, ainda que sob o aspecto comercial as transações tenham aumentado entre os países.

Dentre as medidas que geraram conflito durante 1995 destaca-se o regime automotivo estabelecido pelo Brasil por meio de medida provisória que, ao arrepio do que previa o Protocolo de Ouro Preto, restringiam os fluxos comerciais dos bens provenientes da Argentina que se enquadravam nesse setor. Essas medidas ao ganhar destaque na mídia acabam por afetar a imagem pública do MERCOSUL (CORRÊA, 2000, p. 196). Os atritos somente se aplainaram ao final de 1995 quando os países decidiram estabelecer um Regime Comum para o Setor Automobilístico. Apesar desses aspectos, ainda em 1995, um marco de relevo foi a assinatura de Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação com a União Europeia.

Durante o ano de 1996, ponto importante e positivo para o MERCOSUL foram as negociações com o Chile, sendo a primeira entre o bloco com um terceiro país, exemplificando a manifestação da política externa do grupo. Svarzman, Rozemberg e Campbell (2000, p. 146-148) descrevem as principais características desse acordo:

[...] na X Reunião de Cúpula do Mercosul realizada na província argentina de San Luis no final de junho de 1996, firmou-se o Acordo de Complementação Econômica entre o Chile o Mercosul, a vigorar a partir de 1º de outubro daquele ano, com início de um processo de redução tarifária automática e linear para 80% dos produtos intercambiados entre ambas as partes – com uma preferência inicial mínima de 40% -, devendo a tarifa zero ser alcançada num prazo de oito anos.

[...]

Como resultado de todo esse processo, e a despeito dos avatares comerciais, o Chile passou a participar regularmente das reuniões do Grupo Mercado Comum e das reuniões de presidentes do Mercosul, aderindo também ao Compromisso Democrático e integrando o “Mecanismo de Consulta e Conciliação Política” estabelecido para ampliar e sistematizar a cooperação política e estimular ainda mais esse processo de integração, de modo que

⁹³ Sobre esse aspecto afirma Basso e Estrella (2002, p. 32): “As medidas unilaterais adotadas pelos parceiros e, principalmente, a descontinuidade casuística da aplicação de regras previstas no projeto de integração original, às vezes cancelada por todos os Estados Partes do bloco, têm tido o grave efeito de minar a credibilidade do projeto Mercosul perante investidores, terceiros países e os próprios cidadãos dos países membros. A consequência inexorável dessa perda de credibilidade é a erosão dos próprios objetivos que determinaram a criação do Mercosul: o bloco perde atratividade (tanto para aqueles que apostaram no mercado integrado, deixando de obter os resultados previstos, como para outros que poderiam investir no projeto), e perde respeito (e poder de negociação) no plano internacional”.

consolidasse uma única identidade regional que viesse a fortalecer a presença do bloco no campo internacional.

Neste mesmo ano, outro marco para o MERCOSUL foi a assinatura em dezembro do Acordo de Complementação Econômica entre o grupo e a Bolívia, cuja “[...] incorporação ao bloco como Estado associado exercia uma espécie de ‘efeito demonstração’ positivo sobre o conjunto da região, ao mesmo tempo que apresentava o Mercosul ante o resto do mundo como um bloco dinâmico e pujante” (SVARZMAN, ROZEMBERG e CAMPBELL, 2000, p. 148). Porém, neste período também houve divergências como Chudnovsky e López (2000, p. 324) comentam:

Além do automobilístico, geraram-se conflitos comerciais em diferentes setores, incluindo lácteos, calçados, siderurgia, açúcar etc. No caso argentino, geralmente esses conflitos estiveram associados a: i) o forte ingresso de produtos brasileiros no mercado local em condições que, segundo os produtores argentinos, são de *dumping*, ou estão baseadas na existência de certas políticas de incentivos ou subsídios no Brasil; ii) a adoção, pelo Brasil, de medidas para restringir importações provenientes da Argentina, que embora em alguns casos se justificassem em função de supostos controles sanitários, na realidade foram adotadas no intuito de melhorar a balança comercial ou proteger certos setores específicos naquele país.

Paralelamente a essas questões comerciais, o MERCOSUL foi ganhando mais projeção também por razões de cunho político frente à iniciativa lançada pelos EUA ao final do ano de 1994 durante a Primeira Reunião de Cúpula Hemisférica de Presidente no qual estavam presentes 34 países, para a criação de uma Área de Livre Comércio continental, a chamada ALCA.

Se inicialmente essa proposta exerceu poder de atração sobre alguns países, como a própria Argentina, em um momento posterior, com a consolidação do MERCOSUL, o bloco passou a atuar de maneira uníssona frente às negociações⁹⁴, defendendo que estas deveriam ser paulatinas e equilibradas, contrapondo-se à visão norte-americana.

Esse aspecto ampliou o poder brando do MERCOSUL, como afirmam Svarzman, Rozemberg e Campbell (2000, p. 154): “A partir de sua atuação como bloco unido ante as pressões dos EUA e do Canadá, o Mercosul se transformou rapidamente no principal e grande referencial dos países latino-americanos”.

⁹⁴ Se a possibilidade da ALCA fortaleceu o MERCOSUL, com o esmorecimento daquele, reduziu-se o foco e a evidência que deram projeção ao MERCOSUL. Em outras palavras, perdeu-se o “inimigo” em comum.

Ainda quanto a seara política, o MERCOSUL adotou medidas cujo escopo não era simplesmente econômico, como o Foro de Consulta e Concertação Política, a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz, o Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no Mercosul e a Carta Sócio-Laboral do MERCOSUL, todos de 1998 (CORRÊA, 2000, p. 208-209). Em parte, essa postura reflete demanda dos sindicatos frente ao MERCOSUL⁹⁵, como expõe Castro (2002, p. 63):

Diferentemente do que ocorreu em outros blocos, o sindicalismo dos quatro países nunca foi contrário à criação do Mercosul – ao contrário, apoiou a ideia, com uma posição crítica em relação ao seu caráter mais estrutural e à prioridade conferida às negociações comerciais, em detrimento de políticas e medidas que impulsionassem de forma mais direta o modelo de desenvolvimento que defendia. Essa posição crítica, acompanhada, porém de uma *estratégia participativa*, levou à proposta de criação do SGT de Relações Trabalhistas, já em 1992, e à participação em outros subgrupos considerados de igual importância (o que foi facilitado pelo regimento do Mercosul, que permitia a presença de observadores) - grifo da autora.

Os aspectos sociais, visando equilibrar a relação entre os sócios, voltariam a tona nos anos 2000, com a inauguração da sede do Instituto Social do MERCOSUL, bem como a aprovação do Fundo de Agricultura Familiar do MERCOSUL e da criação do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos, todos em 2009 (LUCÁNGELI, SANGUINETTI e ZAMORANDO, 2009, p. 22-23).

Todavia, paralelamente a essas questões, internamente entre os países do bloco ainda haviam temáticas que geravam conflito. Temas conflituosos neste período (1997) envolveram medidas tomadas unilateralmente, como a decisão brasileira relativamente aos financiamentos de curto prazo voltados para importações, bem como a questão do açúcar, onde a Argentina “[...] vinculava as importações de açúcar brasileiro à extinção dos subsídios ao setor sucroalcooleiro” (CORRÊA, 2000, p. 201).

Por essa época Brasil e Argentina também apresentavam discordâncias com relação à reforma do Conselho de Segurança da ONU, pois consagraria a liderança brasileira. A busca da Argentina por fazer parte da OTAN, bem como a iniciativa de enviar navios durante a Guerra do Golfo e de participar de ações de paz nos Balcãs e Haiti, geraram desconfianças por parte da diplomacia brasileira (FRAGA, 2000, p. 231). Também foi ponto de ressentimento, ainda em 1994, a ideia do presidente Menem de incluir a Argentina no NAFTA (BANDEIRA, 2003, p. 506). Como apontam Moreira, Quinteros e Silva (2010, p. 324):

⁹⁵ Veiga (2000, p. 281) é da mesma opinião.

Nesse contexto ocorria um verdadeiro jogo triangular, no qual a Argentina se aliava aos Estados Unidos contra uma eventual política brasileira de hegemonia regional e o próprio Chile, mas a aliança com o Brasil lhe fornecia suporte e margem de manobra nas relações com os Estados Unidos. Para o Brasil, a aliança com a Argentina evita uma integração indesejada com a economia americana, um isolamento no continente e mantém a Argentina interessada em compatibilizar as políticas dos dois países na esfera regional. Para os Estados Unidos, sua forte atração sobre a Argentina obrigava o Brasil a não se excluir das negociações e utilizava a Argentina para flexibilizar as posições brasileiras de restrição à Alca.

Essas pendengas, para serem resolvidas, acabavam por demandar o envolvimento direto de altos níveis da diplomacia, bem como da própria presidência dos países (CORRÊA, 2000, p. 201), indicando que a estrutura administrativa do MERCOSUL ainda prescindia de *know-how* e maturidade/credibilidade para fazer frente a esses desafios.

Na perspectiva de ganhos ao processo de integração, deve-se destacar em 1998 a assinatura do Acordo Marco para criação da Zona de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina. Neste mesmo ano também se assinou um acordo de cooperação econômica com o Canadá (MOREIRA, QUINTEROS e SILVA, 2010, p. 322).

Em termos de resultados econômicos, durante 1990 e 1998, o comércio interno do bloco subiu de 4 bilhões para 20 bilhões de dólares. De acordo com Dupas (2003, p. 94), as trocas entre cadeias industriais corresponderam a 60% desse volume.

Todavia, novamente os países foram atingidos por eventos internacionais, como a crise asiática de 1997. Assim, a administração dos reflexos da crise por cada um dos países em suas respectivas economias ganhava proeminência frente aos acordos firmados para a consolidação do bloco. Corrêa (2000, p. 202-203), aponta os reflexos da crise:

Os países do Mercosul foram fortemente afetados pela retração de liquidez nos mercados financeiros internacionais, e viram-se na contingência de redobrar energias para manter seus respectivos planos de estabilização. Mais uma vez, as possibilidades de avanços nas negociações sub-regionais foram forçosamente colocadas em segundo plano – desta vez com o agravante de que a estagnação nos fluxos de comércio dificultada, por definição, concessões recíprocas que pudessem servir para desbloquear temas mais sensíveis da agenda de negociações.

Fruto dessa crise, o Brasil viria, no ano de 1999, a alterar seu regime cambial de atrelado ao dólar para livre, gerando grande desvalorização do Real, ocasionando mais atritos e receios entre os sócios de MERCOSUL de que haveria uma invasão de produtos brasileiros

em seus respectivos mercados locais⁹⁶. Outro ponto de atrito neste ano foi a alteração da lista de exceções à tarifa externa comum do MERCOSUL pelo Brasil a partir de modificações nas tarifas de 90 produtos frente a terceiros países. Da mesma forma, o governo brasileiro posicionou-se que iria deixar a negociação bloco-bloco entre MERCOSUL e Comunidade Andina (CAN) para uma negociação Brasil-CAN. Essa ideia, contudo, foi abandonada.

De parte da Argentina, houve a imposição de cotas de importação para tecidos e de direitos *antidumping* envolvendo laminados de aço e cerâmicas de diversos países, dentre os quais os provenientes do Brasil. Também existiram grandes queixas quando o governo argentino tornou mais difícil a importação de calçados e papel a partir do licenciamento não automático. Essas pendências acabaram sendo resolvidas por meio de acordos nos setores de papel, siderurgia e calçados onde foram realizadas restrições voluntárias de importações.

Todos esses pontos, como afirma Campbell (2000, p. 512), trouxeram a impressão de que o ano de 1999 parecia “[...] indicar que o Mercosul estava ingressando numa nova etapa, caracterizada pela crescente ‘unilateralidade’ dos países na formulação das respectivas respostas de política ao cenário econômico e comercial regional após a desvalorização do real”.

Brasil e Argentina também tiveram que agir em outra frente perante a crise institucional no Paraguai em decorrência do assassinato do vice-presidente, a deposição do então presidente Cubas e o exílio do ex-general Oviedo para que as instituições democráticas fossem respeitadas.

Veiga (2000, p. 269), a partir do caso brasileiro, também relaciona que as diversas nuances e possíveis dificuldades quanto ao MERCOSUL estão relacionadas, igualmente, com a equipe que comanda a economia nos países:

[...] o Mercosul torna-se tanto mais funcional para o Brasil quanto maior o peso, na condução das políticas econômicas, dos grupos favoráveis à liberalização externa e à desregulamentação doméstica da economia brasileira. Nos períodos em que tais grupos mantiveram controle quase exclusivo sobre os rumos da política econômica, o Mercosul tornou-se um componente “natural” das políticas adotadas e até mesmo um estímulo para a adoção de medidas adicionais de liberalização e desregulamentação. Quando a política econômica deixou de dar prioridade irrestrita à liberalização comercial e à estabilização macroeconômica, o Mercosul perdeu funcionalidade e os compromissos sub-regionais passaram a ser vistos como restrições ao manejo dos instrumentos de política.

⁹⁶ A respeito desse tópico, Campbell (2000, p. 511) afirma: “[...] embora o tão temido aluvião generalizado de produtos brasileiros sobre o resto da região nunca tenha chegado a se materializar, não há dúvida de que a forte recessão que afetou as economias do Mercosul a partir do início de 1999 – golpeando com força também países com longa tradição de estabilidade e crescimento, como o Chile e a Colômbia – atuou como barreira ‘natural’”.

Todavía, como a coincidência desse viés na condução governamental dos países nem sempre se faz presente, a própria coordenação das políticas macroeconômicas, apesar de um dos objetivos do MERCOSUL, mostra-se difícil. Assim, um potencial ganho que adviria de uma maior simetria nas ações macroeconômicas deixa de ser experimentado, ganhos estes identificados por Heymann (2000, p. 402) da seguinte forma:

O estabelecimento de metas ou critérios quantitativos para a evolução de variáveis macroeconômicas em escala regional atenderia potencialmente a vários propósitos. A formulação de pautas de comportamento para as políticas dos países facilitaria a tomada de decisões do setor privado da região, ao limitar a variabilidade provável dos derrames macroeconômicos. Além disso, à medida que reforçassem as expectativas quanto à estabilidade econômica regional, essas pautas poderiam ter repercussões favoráveis sobre as condições de acesso ao crédito externo das diferentes economias: teriam um efeito de “sinal” dirigido aos demandantes potenciais de ativos. Em alguns casos, além disso, a existência de acordos internacionais reforçaria a credibilidade dos anúncios de política referentes a matérias sujeitas a decisões unilaterais.

As nuances do MERCOSUL também são influenciadas pelo aspecto de que a integração, apesar de ser um objetivo previsto nas diversas Constituições de seus membros, não é uma obrigação (CASELLA, 1996, p. 45). Com isso, a ênfase dada ao bloco depende muito da postura de seus governantes de priorizá-lo ou não. A integração, assim, antes de ser política de estado, é política de governo, o que atravança o processo.

Outro fator que influencia o MERCOSUL é a conjuntura internacional, onde os *shocks* podem afetar as economias locais pela via comercial ou financeira. Fazendo uma reflexão sobre os reflexos da crise de 2008 na região, afirmam Herreros, Lima e Veliz (2010, p. 36, 47 e 72):

[...] en América Latina se implementaron en materia comercial medidas más tradicionales y de protección en frontera, como alzas arancelarias, precios mínimos, licencias y cuotas, o medidas de defensa comercial (antidumping, derechos compensatorios y salvaguardas), así como otro tipo de barreras no arancelarias (discriminación fiscal, controles cambiarios, entre otras). [...]
 Los países de la región que aplicaron más medidas de tipo restrictivo fueron Argentina y Brasil, con 67% del total de las medidas implementadas (44% y 23% respectivamente).
 [...] dentro de los esquemas de integración de América del Sur la proporción de importaciones sujetas a medidas es relativamente mayor en el comercio intra-regional, especialmente en los casos de Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela.[...]
 La aplicación de estas medidas resintió el comercio intrarregional afectando a cerca de 9% de los flujos totales, con una mayor incidencia en los casos del comercio intra-subregional en el MERCOSUR y la Comunidad Andina, con 13% y 22% respectivamente de flujos intrazonales afectados. Esto determinó una fuerte caída del comercio intrarregional, del orden de 30%, lo que

representa una baja más aguda que la sufrida por el comercio total de la región con el mundo (-24%).

Dessa forma, como aponta Redrado (2002, p.9), o caminho seria construir uma “Área de Estabilidade Macroeconômica”, onde os países, por meio do MERCOSUL, agiriam para aprimorar as instituições que tanto conferem solidez às moedas locais, quanto possuem meios de reduzir os impactos das volatilidades com origem interna ou externa ao bloco.

Chudnovsky e López (2000, p. 296), apresentam uma reflexão interessante sobre essas nuances que envolvem o bloco: “[...] o notável não é que tenham surgido conflitos, mas que, até agora, se tenha conseguido resolvê-los, tendo-se preservado em todos os momentos o objetivo de continuar o Mercosul”.

Dessa forma, fica claro que o processo de integração é um “[...] exercício de todos os dias, já que constantemente surgem novos acordos, novos descumprimentos, novas restrições, pois, quanto maiores são a integração e a interdependência comercial e financeira, mais provável é a geração de diferentes tipos de conflito” (CAMPBELL, 2000, p. 521). Com base nessa reflexão, o próximo tópico irá avaliar alguns dos dilemas que permeiam o MERCOSUL de maneira que continuem sendo resolvidos para que o processo de integração se mantenha vivo.

3.5 Um balanço preliminar da experiência do MERCOSUL

Como saber se um processo de integração foi ou está sendo bem-sucedido? De acordo com Marcelo Mariano (2015, p. 98):

O sucesso de uma integração é a própria estabilidade do processo, ou seja, está mais relacionado com a capacidade institucional em processar as demandas geradas pelo aumento da interdependência e da complexidade, como forma de manter as expectativas dos diversos agentes envolvidos no sentido de continuar aprofundando o processo. Assim, o sucesso de um processo de integração pode ser entendido como a própria capacidade da integração em se reproduzir.

Vê-se, portanto, que uma métrica para aferir positivamente os resultados de um processo de integração seria dada pela própria manutenção do processo em um ciclo que se auto-alimenta. A criação de um bloco regional demanda certos condicionantes em termos normativos, institucionais e de postura dos sócios. Estas, por sua vez, gerarão novas demandas e assim sucessivamente em um constante desdobramento a partir da base anterior. O desenrolar

contínuo dessa lógica pode ser considerado como fruto de um processo de integração sadio. É o que Svarzman, Rozemberg e Campbell (2000, p. 168) chamam de “paradoxo do êxito”, ou seja:

[...] quanto maiores o comércio e o aprofundamento do processo de integração, mais natural o surgimento de conflitos. Isto porque, precisamente, o aprofundamento real do processo de integração punha em jogo negócios e interesses particulares maiores. Segundo essa lógica, o saldo positivo desse fenômeno não dependia da maior ou menor quantidade de conflitos que surgissem, mas da resolução positiva e construtiva de um após o outro.

Contudo, o arranjo de integração manterá sua capacidade de autoafirmação e de solução positiva de conflitos somente e quando os objetivos que foram expostos no momento de sua criação forem alcançados ou existam sinais claros que de medidas estão sendo tomadas nesse sentido. É o objetivo que dá a razão de ser dos processos de integração e que justificam e reforçam a sua existência.

Sobre esse viés, é necessário ter de forma clara quais são os objetivos que se pretende alcançar com o processo de integração e tornar evidentes as medidas implementadas neste sentido, bem como os benefícios advindos dessas ações⁹⁷. Os objetivos, assim, não mudam, mas a forma de se alcançar sim, podendo até gerar a necessidade de mais integração, desde que esta seja um meio para se alcançar o fim pré-determinado.

No caso do MERCOSUL, a temática da crise é recorrente nas análises que buscam compreender este fenômeno sul-americano, havendo muitos que escreveram seu epitáfio muito antes de seu nascimento ou anunciam a todo momento, independentemente das circunstâncias, que ele está prestes a ruir. Como aponta Corrêa (2000, p. 193), as críticas ao bloco são de todos os matizes:

Há, é verdade, setores da sociedade brasileira que contestam, ou no passado contestaram, pontos específicos da evolução do Mercosul: (i) entre os sindicatos e grupos mais à esquerda do espectro político, há uma crítica difusa de que o Mercosul teria sido construído de acordo com uma perspectiva “neoliberal”, e de que lhe faltaria uma dimensão social; (ii) nos meios acadêmicos e jurídicos, há tendências representativas em favor de uma maior grau de institucionalização do Mercosul; (iii) importantes formadores de opinião pública criticaram – ou ainda criticam – o que percebem como perda de autonomia do Brasil para ditar a sua política comercial e uma política brasileira de concessões excessivas a seus parceiros sub-regionais; (iv) determinados economistas de orientação mais liberal contestam a ênfase atribuída ao Mercosul, e defendem maior prioridade a uma aproximação com

⁹⁷ Como afirma Oliveira (2001, p. 18): “O processo de integração não produz apenas cooperação. Ele gera competição entre Estados e organizações rivais. A percepção de que ganhos tendem a ser distribuídos para todos é essencial para ampliar a pressão a favor da cooperação”.

os Estados Unidos e demais países desenvolvidos; (v) apesar da falta de embasamento concreto para justificar essa percepção, há também críticas no sentido de que o Mercosul seria um processo em benefício, preferencialmente, dos Estados do Centro-Sul, em detrimento dos interesses de outras regiões do Brasil.

A geografia uniu os países, mas foi a vontade dos homens que os integrou. Mesmo que não se acredite no mito da irreversibilidade do MERCOSUL⁹⁸, é inegável que ele, desde seu início, foi um fator fundamental para o estabelecimento de “formas sociais integradas”, principalmente no campo econômico, a partir do fortalecimento de cadeias produtivas entre os países e investimentos nas áreas de infraestrutura para permitir um melhor aproveitamento das matrizes energéticas dos países e o desenvolvimento de corredores de escoamento da produção realizada intrabloco (MARIANO, 2002, p. 169).

Apesar disso, o MERCOSUL ainda não se incorporou plenamente ao cotidiano das sociedades que dele fazem parte, havendo reduzida a capacidade de expor, de maneira clara, os efeitos da integração no dia-a-dia dos países, sendo a consciência de sua existência ampliada ou reduzida de acordo com a maior proximidade ou distância das áreas fronteiriças (MARIANO, 2002, p. 171). Como afirma Ferré (2002, p. 113): “El Mercosur alcanzará su plenitud en el horizonte que sus miembros hispanoamericanos se ‘brasileñicen’ y el brasileño se ‘hispanoamericanice’”.

Refletindo sobre a sociedade argentina, Álvarez (2003, p. 10), afirma: “A informação sobre Brasil em nosso país não está de acordo com a importância estratégica desse país, e temo que a Argentina da mesma forma não está presente no cotidiano de nossos irmãos brasileiros” (tradução livre)⁹⁹.

Há, igualmente, uma escassez de materiais que tratem especificamente do MERCOSUL nos últimos anos, principalmente publicações que não sejam de cunho estritamente acadêmico, mesmo no Uruguai, sede administrativa do MERCOSUL, o que foi constatado *in loco*, apontando certo desencanto com o bloco.

O MERCOSUL, assim, continua sendo um gigante amorfo para a maioria da população que, se não o desconhece, tem uma visão negativa, seja em razão do matiz dos governantes dos países membros nos últimos anos, o que pode ampliar ou reduzir a simpatia pelo bloco, seja por certo pessimismo do empresariado que enxerga as potencialidades que a

⁹⁸ A recente decisão do Reino Unido de sair da União Europeia apenas reforça que não existem caminhos certos a serem trilhados quando se trata de integração.

⁹⁹ No original: “La información sobre Brasil en nuestro país no está acorde con la importancia estratégica de ese país, y me temo que la Argentina tampoco está demasiado presente en la cotidianidad de nuestros hermanos brasileños”.

área apresenta, mas que não são alcançadas pela existência de entraves políticos nas negociações.

Isso faz com que o MERCOSUL ainda não tenha alcançado um ideal de integração em todos os níveis, de maneira a convergir para um parâmetro comum, de modo a pensar como nós, de maneira que a somatória dos países possa ser utilizada para uma atuação protagonista e ativa frente aos desafios da globalização (ÁLVAREZ, 2002, p. 9). A ausência desse norte compartilhado abre margem para a prevalência de “mentalidades nacionalistas” (GOBBO, 2003, p. 24) que, além de ser, por si só, mais uma dificuldade, fundamenta discursos e ações contrários ao MERCOSUL.

Tal circunstância demonstra que um aprofundamento do processo de integração depende, dentre outros fatores, de como os seus países membros, sob sua ótica nacional, avaliam a realidade externa e o papel que o arranjo integracionista pode ter nesse cenário (LAVAGNA, 2003, p. 11). Fruto dessa situação, alguns problemas ainda atravancam o processo de integração, reforçando uma postura negativa.

Uma dessas circunstâncias é o distanciamento do Poder Legislativo das negociações, uma vez que o processo de integração não integra o núcleo dos chamados grandes temas nacionais onde se estão, por exemplo, a “[...] estabilização, o crescimento, a diminuição do desemprego, a dívida externa; na esfera política, a reforma dos sistemas político e partidário, o pacto federativo; na esfera social, a melhor distribuição de renda, a educação, a saúde e encontrar soluções para a violência” (MARIANO, 2002, p. 181-182).

Assim, a condução do processo acaba concentrada no Ministério das Relações Exteriores, o que, de acordo com Oliveira (2002, p. 164), “[...] produz um cenário no qual as estratégias de política externa adotadas pelo Brasil emergem de fontes que, apesar de conhecidas, são pouco identificáveis, sem transparência e com alto grau de déficit democrático”.

É por isso que Ventura (2003, p. 598) chama atenção para o fato de que o “[...] divórcio entre os governos e a sociedade constitui um grave problema que contamina as investidas sucessivas do Mercosul, pois, sozinhos, os governos são incapazes de determinar a direção para a qual o Mercosul tem de evoluir”.

Marcelo Mariano (2015, p. 24), fazendo uma análise sobre a condução da política externa brasileira, identifica que um dos obstáculos a uma maior dedicação do Brasil ao processo de integração está em sua visão de potência média, que acredita ter força suficiente e independente para influenciar as decisões no sistema internacional, tornando dificultosa a

possibilidade de “[...] aceitar os custos inerentes ao aprofundamento de um processo de integração regional”.

Certo também que há diversas arestas entre os países que precisam ser aparadas. Uma delas é o reconhecimento da diversidade entre seus sócios, de maneira que através de fundos de compensação¹⁰⁰ e reconversão se possa equilibrar as coisas, inclusive para “[...] setores e empresas incapazes de resistir ou adaptar-se ao ímpeto das inovações tecnológicas” (RATTNER, 2002, p. 19). Essa questão dos fundos se mostra premente em razão de pontos que não foram considerados, segundo Masi (2002, p. 221), no momento de início do processo de integração:

Las asimetrías de las economías que componen el Mercosur no fueron tenidas en cuenta como tales en el momento de la firma del Tratado de Asunción. Se pensaba que las diferencias de peso económico, tamaño territorial, y potencialidad de exportación de cada uno de los países no se convertirían en obstáculos en el proceso de profundización de la integración regional. Por el contrario, se consideraba que la magnitud de los flujos comerciales y de inversión que generarían el levantamiento de las barreras arancelarias permitirían minimizar estas diferencias y hacer competitivas a las economías pequeñas, en tanto cuanto las mismas formaran parte de un mercado ampliado y abierto.

Se o processo de integração é engendrado pelos pontos de convergência dos países, possibilitando, assim, uma agenda positiva, seu aprofundamento passa, muitas vezes, por lidar com os pontos de divergência e maior polarização interna dentro dos países por parte dos negativamente afetados pela decisão. Isso ocorre porque o próprio processo de integração engendra questões até então inexistentes, como afirma Campbell (2000, p. 09-10):

[...] o processo de integração regional contribuiu para trazer à baila uma infinidade de questões e temas de debate que até o momento se mantinham latentes ou ocultos por trás das barreiras formais ou informais ao comércio, do isolamento e da pouca interação com o que passava no resto do mundo.

Um exemplo de questões com as quais os países tiveram que lidar ocorreu no caso do livre comércio do açúcar que foi barrado pela Argentina, gerando grande mobilização no Brasil

¹⁰⁰ Esse aspecto foi tratado a partir da criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL, conforme consta na página do bloco (MERCOSUL, 2016): “Merece especial destaque a criação, em 2005, do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL, por meio do qual são financiados projetos de convergência estrutural e coesão social, contribuindo para a mitigação das assimetrias entre os Estados Partes. Em operação desde 2007, o FOCESM conta hoje com uma carteira de projetos de mais de US\$ 1,5 bilhão, com particular benefício para as economias menores do bloco (Paraguai e Uruguai). O fundo tem contribuído para a melhoria em setores como habitação, transportes, incentivos à microempresa, biossegurança, capacitação tecnológica e aspectos sanitários”.

e o enfrentamento entre os legislativos dos dois países, além de uma crise diplomática resolvida favoravelmente à liberação (OLIVEIRA, 2002, p. 154-155). Outro ponto de grande atrito entre os países se deu com a desvalorização do real, moeda do Brasil, como aponta Rattner (2002, p. 78-79 e 17):

Durante quatro anos, a Argentina teve um superávit considerável no comércio com o Brasil, que se tornou o principal parceiro comercial da Argentina, absorvendo cerca de 1/3 de suas exportações. Entre 1995 e 1997, a Argentina acumulou um superávit de US\$ 4,4 bilhões com o Brasil. Este, por sua vez, sob a pressão do FMI para obter um superávit de aproximadamente US\$ 3 bilhões em 1999, recorreu à desvalorização do real, em janeiro de 1999. Esta medida tornou os produtos brasileiros mais competitivos no mercado argentino, enquanto os produtos argentinos, encarecidos pela nova relação cambial, perderam terreno no mercado brasileiro. Após a desvalorização do real, amplos setores da sociedade argentina passaram a exigir a adoção imediata de medidas para neutralizar a ameaça de crescimento excessivo das exportações brasileiras [...].

[Além disso,] empresas argentinas, preocupadas com seus custos e competitividade, avaliaram seriamente a conveniência de transferir seus estabelecimentos e operações para o Brasil, causando mais desemprego e inquietação social no país, a ponto de o governador da província de Buenos Aires ameaçar as empresas que assim agissem com a perda de benefícios governamentais, além de conclamar argentinos a comprar somente produtos fabricados no país.

Assim, em diversos momentos da história do MERCOSUL a situação interna dos países engendrava a adoção de medidas individuais que, por sua vez, ensejavam discordância dos demais sócios e a adoção de mais medidas em desconformidade com as regras de integração. Esse aspecto também é destacado por Rattner (2002, p. 154):

Durante o ano de 1998, acumulavam-se conflitos gerados por decisões unilaterais dos principais parceiros do Mercosul. Do comércio de laticínios, açúcar, aço, produtos têxteis, calçados e automóveis, passando pela manipulação da Tarifa Externa Comum e barreiras não-tarifárias, a situação do Mercosul complicou-se cada vez mais. A desvalorização do real em janeiro de 1999 assentou um golpe fatal ao projeto de integração regional, que evidenciou seus limites devido à não complementaridade de suas indústrias. A saída encontrada – imposição de barreiras não-tarifárias que encareçam ou inviabilizem as importações – leva rapidamente ao encolhimento do comércio no Mercosul. Repetidamente, o Brasil negou pedido argentino de criar um mecanismo para proteger os setores industriais que foram prejudicados pela desvalorização do real, rejeitando a possibilidade de um acordo administrado do comércio.

Além disso, o momento da criação do MERCOSUL coincidiu com as diversas tentativas implementadas pelos países para alcançar sua estabilização macroeconômica

(SILBER, 1999, p. 23). Essa situação de estabilização ainda não se mostra completa e é agravada pelas diferentes temporalidades vivenciada pelos países. Isso faz com que os dois principais sócios do MERCOSUL ainda não tenham se encontrado em momentos econômicos simultaneamente estáveis de maneira a deixar as questões internas de lado para priorizar o internacional. Isso faz com que cada economia siga um caminho próprio, o que dificulta a concessão aos interesses comerciais do outro e a ocorrência de um planejamento de longo prazo que lide com o fato de que as economias dos países são, em grande medida, concorrentes e não complementares (RATTNER, 2002, p. 19 e 100).

Outro ponto ensejador de críticas por parte do MERCOSUL foi seu enfoque comercial, pressupondo uma transferência automática dos ganhos para as outras esferas da vida social. De acordo com Rattner (2002, p. 64), havendo integração entre economias tão dispares, seria necessário haver uma maior atenção para os aspectos sociais, políticos, culturais, etc., no processo de integração.

Contudo, percebe-se que nos últimos tempos a crítica ao MERCOSUL tem sido pelo seu oposto, ou seja, de que a meta de liberalização e de abertura presentes no nascimento do bloco foi secundarizada, transformando-o em um “[...] fórum político e social, com poucos avanços na área comercial” (BARBOSA, 2016, A2).

Raúl Alfonsín (2003, p. 103), primeiro presidente argentino após a redemocratização e protagonista do processo de integração, busca construir uma visão intermediária, onde o MERCOSUL deve lidar com as necessidades de seus membros, não apenas sobre o aspecto econômico:

Não parece ser o caso de limitar o processo de integração à mera busca de metas quantitativas, a ampliação do mercado, porque isso eliminaria a possibilidade de que esse processo sirva de sustentação material para um salto qualitativo rumo à satisfação de necessidades sub-regionais. Uma visão limitada conspiraria fortemente contra seu êxito final, pois torná-lo-ia muito mais vulnerável e exposto às bruscas mudanças que ocorrem na conjuntura econômica mundial.

Não resta dúvida de que, se olharmos o processo de integração exclusivamente do ponto de vista do intercâmbio comercial, fator que, a mim me parece, deverá ser reiterado com ênfase especial, a primeira coisa que iríamos ver seriam as dificuldades [...].

Nesse aspecto, a impressão que se tem é que a integração do MERCOSUL não consegue agradar ninguém, como aponta Karina Mariano (2015, p. 15):

O processo desagrada porque foge à perspectiva minimalista e mais pragmática, estendendo-se para além do que seria necessário, tornando o processo negociador mais demorado e ineficiente, além de causar mais constrangimentos às estratégias nacionais de inserção mundial. Por outro lado, também desagrada aos defensores da ampliação e aprofundamento porque movimentos nesse sentido são sempre tímidos e ficam muito aquém das expectativas dos atores.

Deve-se destacar, igualmente, como um sintoma das dificuldades encontradas no MERCOSUL o adiamento da meta de constituição de mercado comum. De acordo com o Tratado Assunção, isso deveria ocorrer até 31 de janeiro de 1994, o que não se efetivou. Vindo o Protocolo de Outro Preto em 17 de dezembro de 1994 esse adiamento fica evidente, passando os países a focar o aprofundamento da União Aduaneira.

Assim, é possível notar que os problemas que envolvem o MERCOSUL são tanto estruturais, quanto conjunturais, mas ambos dependentes da vontade política de seus governantes e das decisões tomadas frente aos desafios encontrados na realidade de cada país.

Esses entraves, contudo, não impediram avanços no processo de integração, a despeito do ritmo lento das negociações e até retrocessos, como demonstram as disputas comerciais entre seus sócios. Essas questões, igualmente, não devem eclipsar o impacto positivo que a constituição do MERCOSUL teve. Falando sobre a perspectiva brasileira, expõe Corrêa (2000, p.183):

O Mercosul é o mais importante projeto de política externa do Brasil [e] tornou-se uma das mais bem-sucedidas iniciativas diplomáticas da história da América do Sul. Sua evolução positiva é um dos elementos centrais do quadro político de entendimento e cooperação entre os países do Cone Sul. A expansão dos fluxos de comércio e investimento intra-regionais passou a constituir importante instrumento para a promoção do desenvolvimento dos países membros. No plano internacional, o Mercosul afirmou-se como exemplo de cooperação entre nações de uma mesma região.

Nesse sentido, dentre as novidades de maior envergadura está a inclusão da Venezuela¹⁰¹ a partir de 2012, como previsto por Praxedes e Pilette em 1997 (p. 31), vista à época como um país chave em razão de seu petróleo para a sustentação energética da região¹⁰².

¹⁰¹ Além de passar a integrar o MERCOSUL, a Venezuela governada por Hugo Chávez Frías foi responsável por bancar outros processos de integração chamados de bolivarianos, em clara oposição aos EUA, como a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), a criação da Petrocaribe e também da União Sul-americana de Nações (VILABOY, 2007, p. 149). Também se decidiu pela criação da empresa PETROSUR com a Argentina e o Brasil.

¹⁰² A entrada da Venezuela no bloco foi controvertida. O Paraguai era contra a união da Venezuela ao bloco e esta foi aprovada durante o período de suspensão paraguaia entre junho/2012 e agosto/2013 após o *impeachment* do presidente Fernando Lugo. A página oficial do MERCOSUL (2016) justifica a adesão da Venezuela da seguinte maneira: “Com a incorporação da Venezuela, o MERCOSUL passou a contar com uma população de 270 milhões de habitantes (70% da população da América do Sul); PIB de US\$ 3,2 trilhões (80% do PIB sul-americano); e

A inclusão desse novo sócio, contudo, não foi isenta de críticas, como aponta Solá (2008, p. 139):

La presencia de Chávez en el Mercosur ha significado un desprestigio político, sobre todo en Europa, para la coalición del Sur. Ningún dirigente europeo está interesado ahora en acuerdos profundos con el Mercosur, como sí lo estuvieron muchos de ellos hasta hace un par de años.

[...]

Debe reconocerse que el presidente Lula ha sabido mantener distancias más prudentes con Chávez.

El problema se agrava en el Mercosur si, encima, Uruguay está incómodo en la coalición. Uruguay no tiene el petróleo ni los petrodólares de Venezuela, pero tiene mucho más prestigio político en el mundo.

Outro aspecto positivo que não pode ser desprezado é o de que o MERCOSUL serviu de tubo de ensaio para as empresas localizadas dentro da área geográfica que circunscreve o bloco. Ante a maior eficiência e qualidade dos produtos importados frente aos produzidos por aqui, a ampliação do mercado, viabilizando acesso a um número potencialmente maior de consumidores teria, dentre suas consequência, tornado possível uma maior escala de produção, necessária para gerar os recursos necessários para a modernização das plantas produtivas e fazer frente às indústrias mais eficientes localizadas em outros países, principalmente em um contexto de queda geral das tarifas de importação praticadas em razão das negociações até então travadas no seio do GATT, atual OMC.

Nesse mesmo sentido, outro aspecto se alterou. Antes do MERCOSUL e em decorrência das barreiras existentes entre os seus membros, as empresas instaladas em cada um dos países se organizavam de maneira a tentar a autossuficiência. O novo cenário desenhado pelo bloco ampliou a integração das unidades produtivas instaladas em cada território, evitando a duplicação de atividades e gerando complementaridade entre si, com ganhos potenciais de produtividade (PRAXEDES e PILETTE, 1997, p. 53). Assim, foi destravado um aspecto que impedia a formação de cadeias de valor que é uma maneira de organizar a produção que tem sido adotada pelas grandes empresas mundiais. É nesse sentido que De Negri (2010, p. 203) afirma:

território de 12,7 milhões de km² (72% da área da América do Sul). O MERCOSUL passa a ser, ainda, ator incontornável para o tratamento de duas questões centrais para o futuro da sociedade global: segurança energética e segurança alimentar. Além da importante produção agrícola dos demais Estados Partes, o MERCOSUL passa a ser o quarto produtor mundial de petróleo bruto, depois de Arábia Saudita, Rússia e Estados Unidos”. Atualmente (2016), mais um capítulo da controvertida entrada na Venezuela foi marcado pelo imbróglho na transmissão da presidência do MERCOSUL do Uruguai para a Venezuela, uma vez que o Paraguai se opõe, bem como o Brasil e a Argentina, sob o argumento de que o país não cumpriu com todos os requisitos para integrar o MERCOSUL e nessa condição não pode ser considerado um membro pleno (CAVALHEIRO, 2016, A13).

Não há dúvidas que a consolidação do Mercosul permitiu um maior planejamento das firmas com vistas a ampliar a especialização das plantas localizadas na região. A especialização das firmas, dentro do bloco econômico levou em conta o processo de abertura das economias dos países do Mercosul.

Em termos de política internacional e ação diplomática, a constituição do MERCOSUL significou um grande salto qualitativo, uma vez que “[...] permitiu enterrar a hipótese de conflito mantida durante a Guerra Fria e começar a construir um espaço de coincidências políticas, econômicas e comerciais” entre os sócios (FRYDMAN, 2003, p. 141, tradução livre). Algumas medidas adotadas, igualmente, irão trazer o processo de integração para mais próximo da população, como a utilização de placas de veículos seguindo o padrão do bloco, com o logotipo do MERCOSUL para veículos novos. Com isso haverá um fortalecimento da marca.

Com relação à crítica de que o regionalismo proposto pelo MERCOSUL não aprofundou outras questões que não as econômicas, esquece-se que esse é o cerne de qualquer acordo regional, mesmo que, posteriormente, abranja outros aspectos, como aponta Oliveira (2003, p. 17):

[...] *a circulação livre de mercadorias* tornou-se o princípio base e de sucesso de qualquer projeto de integração, do mais simples, zona de livre comércio, ao mais complexo, união econômica total, constituindo assim tal princípio o âmago – o eixo duro – dos blocos econômicos [...]

Ademais, sendo uma das críticas ao MERCOSUL o fato de que nem sob a perspectiva econômica e comercial ele conseguiu se realizar plenamente, acrescentar objetivos em outros âmbitos, ampliaria de tal forma as demandas que o processo poderia, simplesmente, travancar-se. Apesar desse aspecto, a criação do Instituto Social do MERCOSUL e do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos tem exatamente a tarefa de olhar o bloco de uma perspectiva que não seja unicamente econômica-mercantil.

Em tempos atuais, estão em curso negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia para o estabelecimento de um acordo de livre-comércio, tendo ocorrido em maio/2016 a primeira troca de ofertas desde 2004, apesar que de, segundo noticiado, temas como cotas para carne e etanol brasileiro ficaram de fora nesta rodada (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2016, B6).

A realidade do MERCOSUL é a de uma união aduaneira, porém imperfeita e incompleta. É sobre essa base que se deve construir o futuro. Além disso, quer queira, quer não,

já existe uma interdependência entre seus sócios, tanto pela via comercial, quanto de investimentos e de fluxo de pessoas.

O caminho da integração já foi escolhido, porém, há passos a serem dados. Isso não torna o processo de integração irrelevante, mas ao contrário, abre um amplo campo de atuação, pois a messe é grande e os operários são poucos.

Ainda existem assimetrias legislativas, regimes tributários diferentes, incentivos à produção e políticas financeiras que precisam ser lapidadas, pois dão origem a conflitos, uma vez que geram reflexos na competitividade das empresas, e desviam o foco dos benefícios estratégicos que o MERCOSUL proporciona (FRYDMAN, 2003, p. 143).

Em termos de saídas existentes, Barbosa (2016, p. A2) afirma que o MERCOSUL “[...] necessita de uma nova agenda de negociações comerciais que inclua os países desenvolvidos” e “[...] o aprofundamento dos acordos com a Aliança do Pacífico, com o México e o Canadá”.

Assim, apesar de existirem discursos de que o MERCOSUL não vai dar certo, a verdade é que ele vem dando certo. Como afirma Fraga (2000, p. 235): “O preço de abandonar o projeto Mercosul seria hoje muito maior, para os países que o integram, que os custos de fazer concessões e adequações para que o acordo não só se mantenha, como se revitalize e aprofunde”.

A identificação e as críticas sobre suas falhas não devem ser interpretadas como um incentivo para se desistir do projeto, mas como uma forma de torcida por parte daqueles que acreditam no potencial do MERCOSUL e que querem contribuir para seu avanço a partir da eliminação de seus entraves, fazendo com que seus membros ampliem seu olhar para além de seus próprios interesses internos.

Como afirma Vedia (2008, p. 7), o progresso e o fortalecimento¹⁰³ de um bloco como o MERCOSUL é baseado tanto nos detalhes com que se desenha o projeto como na fé que antecipa e ilumina a visão fazendo ver a obra já terminada. Nesse sentido, recentemente os países da região tiveram uma renovada euforia com os processos de integração em razão de Presidentes com perfis centro-esquerda terem assumido o comando de diversas nações latino-americanas.

Os discursos pregavam a diversificação de relações frente aos parceiros tradicionais (EUA e União Europeia) e o fortalecimento da união dos povos vizinhos e em desenvolvimento

¹⁰³ Sanguinetti (2003, p. 47) entende que o fortalecimento do MERCOSUL será decorrência de uma institucionalização que permita a comunicação permanente, bem como a tomada de decisão coordenada, principalmente na área macroeconômica através dos relacionamentos dos ministérios da economia e dos bancos centrais dos países membros.

em uma política denominada Sul-Sul. Isso ocorreu em dois grandes países latinos e principais sócios do MERCOSUL, durante as presidências de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e de Néstor Kirchner na Argentina.

Essa postura é extremamente importante, pois como analisado anteriormente, os processos de integração partem do político para o econômico e, principalmente no caso do MERCOSUL, em razão do intergovernamentalismo ser o mecanismo de tomada de decisão em seus órgãos diretivos, a diplomacia presidencial se mostra como um item necessário e indissociável para que haja as alterações que se fazem necessárias para que o processo avance.

Um presidente forte e disposto a bancar o processo de integração também é necessário não somente para que as negociações dentro do bloco regional avancem, mas também dentro de seus respectivos países. Como o MERCOSUL, apesar de ter personalidade jurídica própria e independente de seus sócios, não possui supranacionalidade, as principais decisões tomadas dentro do bloco precisam ser internalizadas em cada um dos países para poderem entrar em vigor. Em consequência, a atuação presidencial externamente e internamente é essencial para que um processo de integração nos moldes existentes no MERCOSUL avance.

Essas idiossincrasias, ante as posturas pró-integração de Lula e Kirchner, tornam o MERCOSUL um objeto de estudos interessante durante seus respectivos governos, de maneira a captar como as relações se desenrolaram no período, o que será realizado na segunda parte do trabalho.

3.6 Considerações Parciais

No presente capítulo foi possível compreender o contexto de surgimento, bem como as motivações que levaram à criação do MERCOSUL. Os países buscavam alternativas para fazer frente aos dilemas de seu desenvolvimento em um momento de ascensão de políticas liberalizantes internamente e da prevalência de uma visão do cenário internacional marcado pelas relações fechadas em áreas de comércio. A integração, assim, mostrava-se como factível.

A criação do MERCOSUL, contudo, somente foi possível após a compreensão dos erros dos processos de integração anteriormente realizados na região, bem como de um protagonismo presidencial comprometido em dissipar as hipóteses de conflito que até então cercavam os dois países que deram início e bancaram a criação do bloco, Brasil e Argentina.

Decidindo-se pela integração, coube às normas estabelecer os detalhes de como o processo se daria, sendo a principal delas o Tratado de Assunção assinado em 1991. Outro

marco normativo importante foi a atribuição de personalidade jurídica internacional ao MERCOSUL por meio do Protocolo de Ouro Preto de 1994.

Todavia, para ganhar vida o processo de integração deve ser dotado de uma estrutura administrativa apta a fazer frente aos desafios de um bloco que envolve a articulação de países soberanos. Se o Tratado de Assunção trazia uma estrutura provisória, coube ao Protocolo de Ouro Preto firmar as principais instituições do MERCOSUL, destacando-se o Conselho do Mercado Comum, responsável pelas decisões estratégicas, o Grupo Mercado Comum, órgão executivo, a Secretaria Administrativa incumbida da guarda de documentos e o Parlamento do MERCOSUL, com a missão de representar os povos de cada um dos países membros.

O processo de integração, contudo, sempre se mostrou muito dependente das nuances vividas por cada um dos países, não conseguindo ter vida própria. Os avanços do MERCOSUL mostraram-se atrelados, continuamente, a um momento de bonança dos países, bem como a uma postura dos chefes de estado em priorizar ou não o processo. Da mesma forma, ao menor sinal de crise, os países deixavam de lado seu compromisso com a liberalização e com a integração para atender aos seus próprios dilemas internos o que, não raro, ensejava a aplicação de barreiras entre os sócios e a exacerbação de conflitos.

Ante essas características, mudanças políticas internas em cada uma das nações costumam gerar expectativas sobre os rumos a serem dados ao processo de integração. Isso ocorreu fortemente no caso do MERCOSUL com a ascensão ao poder de lideranças consideradas de esquerda, que protagonizavam uma crítica às políticas liberalizantes e propunham ter na integração regional um trampolim para ascensão interna e externa de seus países. Cabendo ao Brasil e à Argentina ancorarem o processo de integração, o próximo capítulo irá focar nas posturas e medidas adotadas por Lula e Néstor Kirchner, defensores da integração, com relação ao MERCOSUL.

PARTE 2 – UMA INTEGRAÇÃO BLOQUEADA

Uma vez traçadas as metas pelos países, ações devem ser conduzidas para sua consecução. Essas ações podem se dar tanto no plano interno, objeto da política nacional, quanto no internacional, refletindo na política exterior implementada. Como ensina Coronado (2007, p. 153), “[...] las políticas interior y exterior, consisten en las acciones que los Estados desarrollan en el plano nacional e internacional para apoyar la realización de sus objetivos”. O MERCOSUL nitidamente se enquadra neste conceito, envolvendo tanto a política externa quanto a interna de seus membros, tendo sido pensado para alcançar alguns dos escopos firmados pelos países sócios.

Se na primeira parte da obra foi realizada uma análise sobre as transformações decorrentes do fim da Guerra Fria, principalmente a globalização e os processos de integração regional, bem como da teoria que analisa a regionalização passando, posteriormente, por exemplos reais de blocos estabelecidos até chegar no MERCOSUL, agora o foco continua sendo o MERCOSUL, contudo em um período específico de sua existência.

Para isso, essa segunda parte será dividida em dois capítulos. No primeiro deles, o norte consiste em verificar os caminhos e descaminhos do MERCOSUL durante os governos de Lula no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina. Ambos foram presidentes identificados como integrantes das novas lideranças de centro-esquerda que alcançaram o poder na América Latina nos últimos anos¹⁰⁴.

Focados na melhora dos aspectos sociais internamente, em política exterior esses governantes defendiam a reconfiguração do sistema internacional para permitir uma maior participação dos chamados emergentes, bem como o estabelecimento e o fortalecimento de alianças entre si (Sul-Sul), o que implicava um novo papel para os processos de integração regional.

As afinidades de discursos, contudo, não isentaram o bloco de suas contradições, fazendo com que em diversos momentos o processo de integração estivesse bloqueado, abrindo margem para perdas no comércio existente entre seus sócios. Sob esse enfoque, identifica-se na sequência que, ao mesmo tempo em que referidas novas lideranças chegavam ao poder na

¹⁰⁴ Sobre esse fenômeno na América Latina, afirmam Moreira, Quinteros e Silva (2010, p. 13): “[...] depois de uma década de neoliberalismo, emergiu um novo modelo de desenvolvimento e de inserção internacional. Amparado em forças nacionalistas, partidos e movimentos populares e de esquerda, denunciaram as crises internacionais, a securitização da agenda internacional pelos Estados Unidos, o unilateralismo norte-americano nas guerras do Afeganistão e do Iraque e o protecionismo dos países ricos. Tudo isso mostrou a realidade dura do jogo internacional e provocou uma grande desilusão no que se refere às promessas da globalização e do neoliberalismo”.

América Latina, uma força emergente ganhou projeção na região.

A China, com seu poderio econômico, tem dominado as relações comerciais com a América Latina e, em especial, as do Brasil e da Argentina. Se de parte da China o viés ideológico não é primordial para a realização de negócios, não se pode negar que a organização comunista chinesa foi mais um fator positivo a facilitar o diálogo com novos governos de centro-esquerda da região.

O estabelecimento de uma maior aproximação da China foi importante, principalmente em razão dos efeitos da crise de 2008¹⁰⁵ que reduziram o comércio da região latino-americana com seus parceiros tradicionais, como os EUA e a União Europeia, de maneira que seus reflexos não fossem tão devastadores quanto aqueles sentidos nos países centrais. Todavia, sem uma postura conjunta, os países articulam suas ações externas bilateralmente, o que diminui as possibilidades de ganho em razão da assimetria de forças frente ao dragão chinês.

Os intercâmbios com a nação chinesa, assim, não somente receberam parte daquele fluxo comercial destinado aos países em crise, mas abarcaram, igualmente, fatia das transações que antes se davam intra-bloco, como ocorreu no caso do MERCOSUL e seus dois principais sócios, Brasil e Argentina. Essas conjecturas e dilemas do relacionamento envolvendo Brasil, Argentina e China, bem como seus reflexos para o MERCOSUL, são os temas debatidos no capítulo final dessa segunda parte.

¹⁰⁵ Lima et al. (2010, 15) descrevem os impactos da crise na América Latina: “El comercio internacional fue uno de los principales canales a través del cual la crisis mundial, iniciada en 2008 en Estados Unidos como una crisis financiera, se transmitió a los mercados latino-americanos. Em 2009 el comercio se desaceleró, tanto em las exportaciones como em las importaciones. [...] Desde agosto de 2008, y hasta septiembre de 2009, los países de América Latina sufrieron una gran desaceleración de su crecimiento menor em la mayoría de los países, lo que dio como resultado una reducción del PIB regional de 1,9% em 2009”.

CAPÍTULO 4 – O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO NOS GOVERNOS LULA E KIRCHNER

O século XXI adentrou com sinais de mudança na América Latina e em especial para dois países da América do Sul, Brasil e Argentina, principais sócios e fundadores do MERCOSUL.

Além de vizinhos no Cone Sul, os dois países possuem outras similitudes, dentre elas uma evolução histórica afim, uma maneira periférica e dependente de integração ao mercado internacional, o desenvolvimento de oligarquias regionais ligadas ao capital estrangeiro, a ascensão de governos populistas que, visando implementar uma alternativa ao modelo de desenvolvimento a partir da exportação de produtos primários¹⁰⁶, buscaram adotar políticas de industrialização por substituição de importações (MEDINA, CAO e NEJAMKIS, 2003, p. 242). Sob o aspecto político, nos dois países vige o Presidencialismo, bem como o Federalismo e um Poder Legislativo Nacional dividido em duas casas.

Ambos vivenciaram a ascensão e queda de governos militares ditatoriais, apesar de as maneiras pelas quais a transição ocorreu terem sido diferentes. No caso argentino, a derrota militar na Guerra das Malvinas é vista como fator chave, ocorrendo as primeiras eleições em 1983, com vitória do partido Unión Cívica Radical (UCR) frente ao Partido Justialista (PJ), que posteriormente veio a vencer as eleições de 1989, sendo ambos partidos tradicionais quanto à alternância do poder no país.

Já no brasileiro, houve a negociação de um acordo entre os militares e os civis. Após o período militar, houve uma eleição indireta para Presidente em 1985, havendo a escolha de Tancredo Neves. Seu vice, José Sarney, com apoio dos militares, seria, contudo, o real governante do país, em razão do falecimento de Tancredo. As primeiras eleições diretas viriam a ocorrer em 1989, com vitória de Fernando Collor de Mello, cujo mandato foi finalizado por seu vice, Itamar Franco, em razão de um processo de *impeachment* (MEDINA, CAO e NEJAMKIS, 2003, p. 242-250).

¹⁰⁶ Sobre algumas das características da economia argentina afirma Stanley (2010, p. 98-99): Argentina, al igual que Brasil, también califica como uno de los principales productores y exportadores de alimentos del mundo. La capacidad de *crushing* instalada en el país lo califica como el tercer productor mundial de aceite y harina de soja, y primer productor de aceite de girasol. [...] La región pampeana también es mundialmente reconocida por su producción de carne bovina. De sus campos también sale la leche en polvo, mercado donde Argentina califica en los primeros puestos. También es un importante productor de limón y jugos concentrados, complejo citrícola que se asienta en la provincia del Tucumán. Originaria del Valle del Río Negro es la producción de peras y manzanas, cuyas exportaciones también resultan relevantes. A la lista se podrían agregar otros productos agroindustriales, donde la Argentina destaca como productor o exportador, tales como la yerba mate (1er productor), miel (3er productor) maní de calidad (1er exportador), aceitunas (5º exportador)”.

Outro ponto de convergência entre os dois países é o fato de não serem pobres, nem ricos. Nesta condição, não podem “[...] usufruir das linhas de auxílio ao desenvolvimento mais generosas. Mas não são suficientemente ricos para superar a dependência externa” (VENTURA, 2003, p. XXVIII).

Nesse sentido, passada a fase de priorização do processo de democratização vivenciado no final dos anos 80 para os anos 90, a ênfase que era dada à conquista de direitos dá lugar à busca pela estabilidade econômica. O caminho escolhido foi o da implementação de políticas de cunho liberalizante, com maior ou menor ênfase, de acordo com a conjuntura interna de cada país, mas com o objetivo de reduzir o tamanho do Estado e abrir os mercados à concorrência advinda do exterior, sob a bandeira de modernizar e tornar mais eficiente as economias nacionais.

No caso brasileiro, privatizações foram realizadas e, a partir do Plano Real e durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, conseguiu-se controlar a inflação que era um dos pontos críticos da economia.

Além desse aspecto, em âmbito internacional, principalmente em razão do crescimento da economia chinesa, houve uma valorização no preço das *commodities*, carro chefe do comércio externo em grandes produtores agrícolas, como o Brasil e a Argentina. Essa conjuntura favorável permitiu a ascensão ao poder de outras lideranças. Após o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, foi eleito presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, ou apenas Lula, filiado e um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT)¹⁰⁷, tendo vencido o candidato da situação, José Serra.

De origem nordestina e pobre, Lula adentrou na política por meio de sua liderança no movimento sindical da região do ABC paulista, reduto de grandes montadoras de automóveis, como a Volkswagen. Pela primeira vez na história um ex-metalúrgico ocuparia o posto máximo do governo nacional.

Em termos de história política, esse evento foi identificado como mais um aspecto da

¹⁰⁷ Domingues (2007, p. 210-211), resume o surgimento do PT da seguinte forma: “Fundado em 1979, o PT surgiu da confluência de um conjunto de forças. A mais visível e combativa era o chamado ‘novo sindicalismo’, que se baseava em uma nova classe operária (sobretudo da região metalúrgica do ABC paulista, onde se encontravam as grandes montadoras da indústria automobilística, os petroleiros da estatal Petrobras e, naquela quadra, enorme massa de trabalhadores bancários), e se opunha ao sindicalismo que sobrevivera dentro da estrutura corporativa estabelecida na década de 1930. Lula era então presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, o principal dirigente sindical do país e grande expoente dessa corrente, que incluía também Luís Gushiken, figura decisiva na trajetória do PT, a partir do Sindicato dos Bancários da capital paulista. Extremamente importante também era a Igreja Católica em suas correntes sociais e de esquerda, em particular aquelas ligadas à Teologia da Libertação e às Comunidades Eclesiais de Base. Muitos intelectuais socialistas e militantes políticos oriundos da luta armada, dentre os quais aquele se tornaria o homem forte do governo, José Dirceu, se juntaram ao esforço de construção do partido [...]”.

consolidação e avanço no processo de democratização brasileiro, sendo a quarta eleição direta após o fim da ditadura que se iniciou em 1964 e foi encerrada em 1985, com as eleições indiretas para presidente que levaram civis ao governo (SALLUM JR e KUGELMAS, 2003, p. 20). Tido como representante da esquerda, Lula já havia disputado outras três eleições presidenciais, dentre elas a primeira eleição direta para Presidente da República após a era militar, tendo ficado em segundo lugar no pleito com o então candidato Fernando Collor de Mello.

Seu caminho e ascensão à presidência foi acompanhado de uma mudança no discurso e na aparência do então candidato, que passou para uma versão *light*, apelidada na época de *Lulinha paz e amor*, em razão do tom moderado e conciliador adotado, também visto como sinal de amadurecimento. Essa guinada em direção ao centro foi materializada em alguns aspectos, como a escolha do empresário de credo evangélico José de Alencar, do Partido Liberal, para vice e, posteriormente à eleição, a indicação de Henrique Meirelles, pessoa com grande trâmite e influência no mercado financeiro nacional e internacional, para presidência do Banco Central, onde permaneceu de 2003 a 2011. Sallum Jr. e Kugelmas (2003, p. 21), avaliam esses aspectos da seguinte maneira:

[...] a vitória de Lula ocorreu, em parte, graças a sua aproximação (e do PT) aos valores e interesses dominantes no *establishment* brasileiro. Assim, a direção do PT e Lula abandonaram a retórica socialista e de defesa do estatismo desenvolvimentista, a favor de um programa orientado por uma visão similar a defendida, há muito tempo, pela ala liberal-desenvolvimentista do governo de Cardoso. Essa perspectiva, foi assimilada aos poucos pela direção do PT e adotada formalmente a partir da “Carta aos Brasileiros”¹⁰⁸ em junho de 2003 (tradução livre).

Popular e repaginado, o então candidato Lula trazia consigo um discurso de união, esperança e mudança na condução política nacional e internacional, com ênfase em políticas sociais, dentre as quais acabar com a fome no país. Vindo a eleição, saiu-se vencedor, tomando posse em 01 de janeiro de 2003.

Como marcos de seus dois governos é possível identificar, juntamente com as respectivas datas, o programa Fome Zero (30/01/2003), o Bolsa Família (20/10/2003), a não renovação do acordo com o Fundo Monetário Internacional (28/03/2005), o Programa de Aceleração do Crescimento (28/01/2007), a escolha do Brasil para sediar a Copa do Mundo de 2014 (30/10/2007), a descoberta, pela Petrobras, de reserva de petróleo e gás no pré-sal da Bacia de Santos (8/11/2007), o Programa Minha Casa Minha Vida (25/03/2009) e a escolha do Rio

¹⁰⁸ Neste documento, como aponta Domingues (2007, p. 220): “Lula se comprometeu a manter a política macroeconômica e monetária, os altos juros e um superávit primário crescente nas contas do estado”.

de Janeiro para sediar das Olimpíadas de 2016 em 02/10/2009 (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2016, p. A28). Também deve-se acrescentar à lista o ProUni, que na área de educação superior tem o objetivo de conceder bolsas para estudantes carentes em universidades privadas, bem como uma política de valorização do salário mínimo (DOMINGUES, 2007, p. 231-233).

Igualmente houve nos oito anos de governo (2003-2010), diversas denúncias de corrupção, como o envolvimento do ex-assessor de José Dirceu na Casa Civil, Waldomiro Diniz, com o bicheiro Carlinhos Cachoeiras abarcando pagamento de propina para campanhas (13/02/2003), a denúncia do chamado Mensalão pelo ex-deputado Roberto Jefferson (07/06/2005), a CPI dos Correios (08/06/2005), a CPMI da Compra de Votos (20/07/2005), a quebra de sigilo bancário do caseiro Francenildo Costa pelo Ministro da Fazenda Antonio Palocci (27/03/2006), o Escândalos dos Aloprados (16/09/2006), a CPI da Petrobras (02/10/2009) e a saída de Erenice Guerra da Casa Civil sob a acusação de tráfico de influência (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2016, p. A28).

Em termos de indicadores, durante os governos de Lula (2003-2010), ressalvado 2009, quando a taxa de crescimento do PIB foi negativa, em todos os outros anos houve crescimento, chegando até 7,5% em 2010, o que fez com que o país subisse na escala das maiores potências do mundo. Na taxa de juros, houve sua elevação em um primeiro momento, chegando a 26,5%, mas chegando em 2010 ao patamar de 8,75%.

Dessa conjuntura é que a então Secretária de Estado norte-americana Condoleezza Rice em 2004, apesar de não apoiar uma cadeira para o Brasil no Conselho de Segura da ONU, reconhece o país como uma potência emergente, bem como seu papel para moderar Hugo Chávez¹⁰⁹, então presidente da Venezuela e com um discurso extremamente crítico aos EUA (SOLÁ, 2008, p. 114).

Contudo, os maiores destaques se relacionam aos indicadores sociais, havendo uma acentuada queda no percentual da população em situação de pobreza, saindo de 23,6% para 10,2%, também houve melhora no indicador Gini que avalia a desigualdade, assim como ocorreu um incremento crescente da renda mensal média do brasileiro, saindo de R\$ 1.250,00 para mais de R\$ 1.500,00 em 2010, fruto, dentre outras, de uma política de contínua valorização

¹⁰⁹ Bandeira (2003, p. 563), comenta a ascensão de Chávez do seguinte modo: “[...] o tenente-coronel Hugo Chávez, que chefiara em fevereiro de 1992 uma rebelião militar contra o governo de Carlos Andrés Pérez, (1989-1993), da Acción Democrática (AD), fora eleito legal e legitimamente presidente da República em 1998 com a promessa de promover “*uma revolución pacífica y democrática*”. Orientado pelo princípio de que o povo integrado como nação constituía poder soberano, podia romper revolucionariamente com o regime jurídico, político ou sócio-econômico que não se adequasse às suas aspirações ou que fosse obstáculo ao seu progresso, ele convocou um referendun para votar uma nova Constituição, aprovada por 71,21% dos eleitores, mudando as estruturas políticas e jurídicas e o nome do país para República Bolivariana de Venezuela” (grifo o autor).

do salário mínimo. A mortalidade infantil de crianças até um ano foi reduzida expressivamente, bem como a taxa de analfabetismo na população com mais de 15 anos (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2016, p. A38-A39).

Sob a perspectiva econômica, inicialmente o governo de Lula adotou políticas consideradas conservadoras e que continuavam as implementadas por Fernando Henrique Cardoso, gerando críticas por parte da esquerda e elogios de organismos como o FMI e o Banco Mundial, bem como do mercado financeiro e do tesouro americano (SALLUM JR e KUGELMAS, 2003, p. 19). O relatório da OMC sobre o Brasil de 2004 (p. xvi-xvii), descreve assim os objetivos da política comercial brasileira:

El Brasil considera que la utilización activa de la política comercial contribuye a promover un crecimiento económico sostenible y reducir la vulnerabilidad del país con respecto a los mercados financieros mundiales. La integración económica regional y la promoción y diversificación de las exportaciones se consideran importantes objetivos de política económica. Con respecto al segundo de ellos, el Brasil cree esencial lograr un mejor acceso a los mercados para sus productos agrícolas a través de negociaciones multilaterales y regionales, y al mismo tiempo tratar de mantener instrumentos que promuevan el desarrollo en el sector manufacturero del país. También cree esencial mejorar su balanza de pagos a través de una sustitución de importaciones competitiva (basada en el mercado) y el incremento de la exportación.

Em política exterior, o governo Lula imprimiu uma agenda diferenciada, tendo como seus principais articuladores o embaixador Celso Amorim, nomeado Ministro das Relações Exteriores, e Marco Aurélio Garcia, assessor especial de Relações Internacionais da Presidência da República. Para isso, o país buscou auxiliar os exportadores:

La promoción de las exportaciones sigue siendo un componente esencial de la política comercial del Brasil, que bien puede ser necesaria para contrarrestar ineficiencias internas, tales como una costosa intermediación financiera y, según las autoridades, para contrarrestar los incentivos dispensados por otros países. Puede usarse el Programa de Financiación de las Exportaciones (PROEX), uno de los principales instrumentos de promoción de la exportación, para la exportación de mercancías, servicios, software y obras cinematográficas. El monto financiado depende del porcentaje de contenido nacional.

La modalidad de igualación del PROEX utilizada para las aeronaves fue impugnada en la OMC, y el Brasil la modificó dos veces en el período en examen en virtud de recomendaciones del OSD.

El programa BNDES-EXIM también prevé el otorgamiento de créditos para la exportación para la mayor parte de los productos de exportación del Brasil, condicionado a que el contenido nacional, en términos de valor, no baje del 60 por ciento. El mecanismo de Seguro de Crédito a la Exportación (SCE) garantiza y cubre las pérdidas en que incurran los exportadores si no reciben del exterior el pago de sus exportaciones (OMC, 2004, p. xix).

Essa nova agenda teria por condão algumas premissas, como a América do Sul sendo vista como estratégica para a inserção internacional do Brasil. Como afirma Karina Mariano (2015, p. 18):

[...] o presidente Luiz Inácio Lula da Silva usou o bloco como sua principal vitrine política nas relações com os demais países da América do Sul, e como um forte atrativo nas suas negociações com o restante do mundo, embora esse projeto atravessasse momentos de dificuldade e sofresse questionamentos constantes no plano doméstico.

Outro eixo foram as relações Sul-Sul, sob o pressuposto de que, após o fim da Guerra Fria e um relativo declínio dos EUA nos últimos anos, o panorama internacional caminhava para um cenário multipolar (CARRANCA, 2016, A17), o que abriria margem de ação para ascensão e ocupação de mais espaços para países em desenvolvimento, renomeados de “emergentes”, dentre eles o Brasil.

Nesse sentido, refletindo sobre o governo Lula, do qual fez parte, afirma Marco Aurélio Garcia (2008):

No mundo em que vivemos, a política externa de um país não pode ser apenas um instrumento de projeção dos interesses nacionais na cena internacional. Ela é também, e talvez sobretudo, um elemento essencial do próprio projeto de desenvolvimento desse país.

O governo Lula definiu desde 2003 seus objetivos fundamentais:

- a retomada do crescimento econômico, capaz de reverter a tendência de décadas de recessão ou crescimento medíocre;
- a compatibilização desse crescimento com um processo de distribuição de renda, alicerçado na construção de um mercado de bens de consumo de massas, por sua vez ancorado na expansão do emprego e dos salários, na oferta ampliada de crédito e nas políticas de transferência de renda;
- a conquista do equilíbrio macroeconômico, que se encontrava ameaçado em 2002, e a redução da vulnerabilidade externa, em grande medida lograda pela extraordinária ampliação e diversificação do comércio exterior;
- o aprofundamento da democracia e a inserção internacional soberana do país. A todos esses elementos se somava a decisão de dar maior consistência à integração da América do Sul. [...]

Toma força a emergência e a gravitação regional de potências como a China e a Índia. Tudo isso, junto com o ressurgimento da Rússia e outros fenômenos de relevância regional, indica a possibilidade de transição para um mundo multipolar.

Nesse contexto, cabe ao Brasil optar entre uma inserção solitária no mundo ou buscar uma associação com países de seu entorno, com os quais comparte história, valores e possibilidades de complementação econômica.

O Brasil optou claramente pela segunda hipótese. Por essa razão, a América do Sul transformou-se em prioridade de sua política externa.

O país passaria a adotar uma inserção ativa e não passiva no mundo, identificando a possibilidade de contribuir de maneira ativa para a configuração do poder global, de maneira a realizar o projeto brasileiro (CRUZ e STUART, 2003, p. 125). Dentre questões que marcam essa conduta é possível citar os impulsos para tentar mudar a composição do Conselho de Segurança da ONU, a busca de um acordo para resolver a questão nuclear com o Irã e a formalização do bloco dos países emergentes, BRICs, envolvendo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Essa postura estava presente grandemente na própria conduta presidencial e de seu chanceler Celso Amorim, expressando bem a ideia de que “[...] las principales preocupaciones de los dirigentes nacionales han sido la de que la política exterior se convierta en un instrumento que coadyuve a la conformación de un orden internacional favorable a la realización de los objetivos de su proyecto de nación” (CORONADO, 2007, p. 154).

O próprio ministro das relações exteriores, Celso Amorim (2010, H9), resume os principais resultados e direcionamentos da política externa durante do governo Lula:

Há sete anos, quando se falava na necessidade de mudanças na geografia econômica mundial ou se dizia que o Brasil e outros países já deveriam desempenhar papel mais relevante na OMC ou integrar de modo permanente o Conselho de Segurança da ONU, muitos reagiam com ceticismo. O mundo e o Brasil têm mudado a uma velocidade acelerada, e algumas supostas "verdades" do passado vão se rendendo à evidências dos fatos. O diferencial de crescimento econômico em relação ao mundo desenvolvido tornou os países em desenvolvimento atores centrais na economia mundial.

A maior capacidade de articulação Sul-Sul - na OMC, no FMI, na ONU e em novas coalizões, como o BRIC - eleva a voz de países antes relegados a uma posição secundária. Quanto mais os países em desenvolvimento falam e cooperam entre si, mais são ouvidos pelos ricos. A recente crise financeira tornou ainda mais patente o fato de que o mundo não pode mais ser governado por um condomínio de poucos.

O Brasil tem procurado, de forma desassombrada, desempenhar seu papel neste novo quadro. Completados sete anos e meio do governo do Presidente Lula, a visão que se tem do País no exterior é outra. Já não precisamos ouvir os líderes mundiais e a imprensa internacional para sabermos que o Brasil tem um peso cada vez maior na discussão dos principais temas da agenda internacional, de mudança do clima a comércio, de finanças a paz e segurança.

Países como Brasil, China, Índia, África do Sul, Turquia e tantos outros trazem uma maneira nova de olhar os problemas do mundo e contribuem para um novo equilíbrio internacional.

No caso do Brasil, essa mudança de percepção deveu-se, em primeiro lugar, à transformação da realidade econômica, social e política do País. Avanços nos mais variados domínios - do equilíbrio macroeconômico ao resgate da dívida social - tornaram o Brasil mais estável e menos injusto. As qualidades pessoais e o envolvimento direto do presidente Lula com temas internacionais ajudaram a alçar o Brasil à condição de interlocutor indispensável nos principais debates da agenda internacional.

Foi nesse contexto que o Brasil desenvolveu uma política externa abrangente e pró-ativa. Construímos coalizões que foram além das alianças e relações tradicionais, as quais tratamos de manter e aprofundar, como no estabelecimento da Parceria Estratégica com a União Europeia ou do Diálogo de Parceria Global com os Estados Unidos.

O crescimento expressivo de nossas exportações para os países em desenvolvimento e a criação de mecanismos de diálogo e concertação, como a Unasul, o G-20 na OMC, o Fórum IBAS (Índia-Brasil-África do Sul) e o grupo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) refletiram essa orientação de uma política externa universalista e livre de visões acanhadas sobre o que pode e deve ser a atuação externa do Brasil.

A base dessa nova política externa foi o aprofundamento da integração sul-americana. Um dos grandes ativos de que o Brasil dispõe no cenário internacional é a convivência harmoniosa com sua vizinhança. O governo do presidente Lula empenhou-se, desde o primeiro dia, em integrar o continente sul-americano por meio do comércio, da infraestrutura e do diálogo político. O Acordo Mercosul-Comunidade Andina criou, na prática, uma zona de livre comércio abrangendo toda a América do Sul. A integração física do continente avançou de forma notável, inclusive com a ligação entre o Atlântico e o Pacífico. Nossos esforços para a criação de uma comunidade sul-americana (CASA) resultaram na fundação de uma nova entidade - a União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

Sobre as bases de uma América do Sul mais integrada, o Brasil ajudou a estabelecer mecanismos de diálogo e cooperação com países de outras regiões, fundados na percepção de que a realidade internacional já não comporta a marginalização do mundo em desenvolvimento. A formação do G-20 da OMC, na Reunião Ministerial de Cancún, em 2003, marcou a maioria dos países do Sul, mudando de forma definitiva o padrão decisório nas negociações comerciais.

O IBAS respondeu aos anseios de concertação entre três grandes democracias multi-étnicas e multiculturais, que têm muito a dizer ao mundo em termos de afirmação da tolerância e de conciliação entre desenvolvimento e democracia. Além da concertação política e da cooperação entre os três países, o IBAS tornou-se um modelo em projetos em favor dos países mais pobres, demonstrando, na prática, que a solidariedade não é um apanágio dos ricos.

Também lançamos as cúpulas dos países sul-americanos com os países africanos (ASA) e com os países árabes (ASPA). Construímos pontes e políticas entre regiões que vivem distantes umas das outras, em que pesem as complementaridades naturais. Essa aproximação política resultou em notáveis avanços nas relações econômicas. O comércio do Brasil com países árabes quadruplicou em sete anos. Com a África, foi multiplicado por cinco e chegou a mais de US\$ 26 bilhões, cifra superior à do intercâmbio com parceiros tradicionais como a Alemanha e o Japão.

Essas novas coalizões estão ajudando a mudar o mundo. No campo econômico, a substituição do G-7 pelo G-20 como principal instância de deliberação sobre os rumos da produção e das finanças internacionais é o reconhecimento de que as decisões sobre a economia mundial careciam de legitimidade e eficácia sem a participação dos países emergentes.

Também no campo da segurança internacional, quando o Brasil e a Turquia convenceram o Irã a assumir os compromissos previstos na Declaração de Teerã demonstraram que novas visões e formas de agir são necessárias para lidar com temas antes tratados exclusivamente pelos atuais membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. Apesar dos ciúmes e resistências iniciais a uma iniciativa que nasceu fora do clube fechado das potências nucleares, estamos seguros de que a direção do diálogo ali apontada

servirá de base para as negociações futuras e para a eventual solução da questão.

Uma boa política externa exige prudência. Mas exige também ousadia. Não pode fundar-se na timidez ou no complexo de inferioridade. É comum ouvirmos que os países devem atuar de acordo com seus meios, o que é quase uma obviedade. Mas o maior erro é subestimá-los.

Ao longo desses quase oito anos, o Brasil atuou com desassombro e mudou seu lugar no mundo. O Brasil é visto hoje, mesmo pelos críticos eventuais, como um país ao qual cabem responsabilidades crescentes e um papel cada vez mais central nas decisões que afetam os destinos do planeta.

Visando fazer um balanço sobre a política externa implementada durante o governo Lula, afirma Veiga e Rios (2016, B2) que o país “[...] ganhara prestígio e acumulara recursos de *soft power* no cenário internacional” (grifo do autor). Todavia, há autores, como José Augusto Guilhon Albuquerque (2012, p. 53-53), que criticam a política externa desde período, pois, segundo ele, esta:

[...] política externa brasileira perdeu credibilidade nos últimos anos por ter ignorado, ao longo da última década, tanto os princípios quanto os valores tradicionalmente associados com sua formulação e operação. [...]

O resultado dessa análise aponta para um recurso continuado a princípios adotados *ad hoc* e frequentemente incompatíveis entre si, o que corrói um dos pilares da credibilidade de uma política externa, sua previsibilidade.

Sobre o MERCOSUL, ainda durante a campanha, o então candidato Lula afirmava ser o MERCOSUL uma prioridade e que deveria ser fortalecido para enfrentar a ALCA (COLOMBO, 2007, p. 63), sendo este mais um elemento a ser considerado para compor um balanço do governo Lula no Brasil.

Já no caso argentino, o contexto econômico vigente no momento de ascensão de Néstor Kirchner (2003-2007) ao poder era de expansão da dívida, pagamento de juros altos, aumento do desemprego, concentração de riqueza, desajustes nos preços e “[...] destruição do tecido industrial e de serviços” (LAVAGNA, 2003, p. 12, tradução livre). Conforme aponta Colombo (2007, p. 33):

Durante los años 80 en Argentina se hizo evidente que el modelo de industrialización sustitutiva y Estado de Bienestar, que había alcanzado supremacía a mediados de la década de 1940 estaba agotado y que todo intento de vigorizarlo resultaba infructuoso. Los intentos fallidos de implementar con éxito políticas tanto ortodoxas como heterodoxas, la recesión económica, el déficit fiscal crónico, la hiperinflación, la sangría financiera de la deuda externa, un Estado sin recursos de gobierno y el aumento del conflicto social, provocaron que desapareciera cualquier prurito por parte de la sociedad hacia la necesidad de una reorientación extrema del modelo económico.

Frente a esse cenário, a Argentina implementou reformas econômicas a partir da ascensão de Carlos Menem à presidência em 1989, dentre elas o estabelecimento da paridade cambial do peso argentino com o dólar americano em 1991 a partir da *Ley de Convertibilidad*¹¹⁰. Outros eixos estavam ligados ao controle da inflação, privatizações, abertura comercial e liberalização da produção de bens e prestação de serviços, receituário este fruto do Consenso de Washington¹¹¹. Também fazia parte das políticas adotadas a disciplina fiscal, de maneira que o Estado deveria se manter apenas com os recursos obtidos por meio de impostos e, em último caso, através de empréstimos via emissão de títulos. De acordo com Colombo (2007, p. 34-35), as consequências da década de Menem no poder argentino (1989-1999), traduzem-se nos seguintes aspectos:

- Concentração do poder nas mãos do presidente, fragilizando a representação democrática;
- Fragmentação do mercado de trabalho e do sistema produtivo;
- Produção de bens e serviços concentradas nas mãos de empresas estrangeiras;
- Aumento de oligopólios nos mercados e, conseqüente, do poder das grandes empresas em formar os preços;
- Desindustrialização, sendo a indústria deslocada pelos setores primário e de serviços na dinâmica produtiva;
- Aumento da concentração de renda;
- Balança comercial negativa, assim como um déficit fiscal que precisou ser financiado com endividamento externo, o que fez com que muitas políticas fossem adotadas de maneira a garantir esses pagamentos e a obediência às condições estabelecidas pelos credores.

De acordo com o relatório da OMC de 2007 sobre a Argentina (p. 1), de 1998 até 2002, o PIB argentino encolheu 18,5%. Todas essas conjecturas econômicas iriam se refletir na política exterior implementada por Menem, que via na expansão do comércio exterior e na atração de capitais e investimentos estrangeiros uma necessidade para manter o projeto de reestruturação econômico em curso internamente. Esses objetivos, traduzia-se, conseqüentemente, em um alinhamento tanto às regras estabelecidas pelos credores internacionais, quanto às posturas dos países de Primeiro Mundo, principalmente aos EUA, de onde vinham os principais capitais e investimentos (COLOMBO, 2007, p. 36-37). Outro eixo

¹¹⁰ De acordo com Colombo (2007, p. 34), a Conversibilidade possuía 3 pontos entrelaçados, sendo eles o câmbio fixo, a moeda conversível e a emissão de moeda baseada nas entradas de dólares no Banco Central argentino.

¹¹¹ O chamado Consenso de Washington foi o mantra das mudanças políticas e econômicas de diversos países, dentre os quais o próprio Brasil.

de atuação da diplomacia argentina no período foi o MERCOSUL, contudo, como parte de uma estratégia também voltada para os processos de reestruturação interna que estavam em curso:

Para el gobierno argentino, el MERCOSUR pasó a ser un instrumento táctico de expansión comercial, un regionalismo para la globalización, que le permitía generar confianza para atraer inversiones, crear mejores condiciones de inserción en los mercados internacionales, facilitar la negociación conjunta en los foros económicos internacionales y lograr un mejor posicionamiento para negociar la conformación de áreas de libre comercio mayores (COLOMBO, 2007, p. 40).

Os dois principais focos da diplomacia argentina, assim, estavam nos EUA e no Brasil/MERCOSUL. Esse jogo, além dos aspectos econômicos, respondia a uma visão estratégica de segurança frente tanto à hegemonia americana, quanto à brasileira. Contudo, essa postura argentina em diversos momentos levou ao estabelecimento de atritos com o Brasil, principalmente em razão de um tom mais crítico adotado pelo governo brasileiro frente à ALCA, eis que a Argentina via no MERCOSUL a semente para uma integração maior, e a desvalorização cambial da moeda brasileira que levou a uma redução das trocas comerciais até então existente, reforçando discursos protecionistas dentro da sociedade argentina, que acabaram por desgastar a imagem do MERCOSUL no final dos anos 90 (COLOMBO, 2007, p. 43-44).

Finalizado o governo de Carlos Menem em dezembro de 1999, tem início o de Fernando De la Rúa (1999-2001), em uma Argentina que vivenciava recessão. Essa circunstância gerava como consequência, dentre outras, a vulnerabilidade do país à *shocks* externos, a desconfiança sobre a solvência do setor público, a diminuição dos depósitos bancários e fuga de capitais (KOSACOFF, 2003, p. 38).

De la Rúa foi eleito pela chamada *Alianza* que reunia os dois principais partidos de oposição à Menem, a *Unión Cívica Radical* e a *Frente País Solidario*, contudo, considerando a fragilidade da situação estatal, a estratégia adotada acabou sendo de se aliar ao pensamento dos que defendiam o aprofundamento das reformas tocadas por Menem (COLOMBO, 2007, p. 45).

Em termos de política externa, De la Rúa também manteve o eixo nas relações EUA-Brasil/MERCOSUL, o que permitiu o apoio dos presidentes Clinton e Bush para o refinanciamento e obtenção de mais recursos junto aos órgãos internacionais. Com relação ao MERCOSUL, o governo adotou uma atitude dúbia, defendendo seu aprofundamento, mas sinalizando interesse em participar do NAFTA e acelerar o início da ALCA (COLOMBO, 2007, p. 49).

A partir da análise feita por de Rattner (2002, p. 160-162), é possível identificar que o panorama da Argentina em 2001, último ano de De la Rúa, não era nada favorável, apresentando as seguintes características:

- Queda dos preços de *commodities* – milho, trigo e soja – principais produtos de exportação do país;
- Um balanço de pagamentos deficitário, devido à baixa produtividade e à falta de competitividade nos mercados internacionais;
- Elevação constante das remessas de juros, dividendos e *royalties* devido ao aumento de investimentos estrangeiros e privatização quase completa do setor de serviços (energia, transportes, comunicações) ocorrida ao longo dos últimos anos;
- Aumento da dívida externa, com o consequente aumento do *spread* e da taxa de risco que onera os créditos e os empréstimos eventualmente concedidos pelas instituições financeiras internacionais;
- Rejeição frontal das diversas tentativas de “aperto fiscal” ensaiadas pelo governo De la Rúa, tais como o corte de salários, a redução do número de funcionários públicos e a eliminação do sistema de previdência pública;
- Agravamento da situação social¹¹², tanto na região metropolitana quanto nas províncias, caracterizada por greves e manifestações violentas que colocam em questão a autoridade dos governos central e provinciais e a própria governabilidade do país.

À essas circunstâncias se mostra necessário acrescentar a decisão do FMI em não realizar novo refinanciamento da dívida argentina¹¹³. Os reflexos políticos desse cenário recessivo se traduziram na rápida substituição dos governantes. Fernando de la Rúa permaneceu por dois anos (até 2001), sendo substituído por Adolfo Rodríguez Saá durante menos de um mês, até a posse de Eduardo Duhalde, do Partido Justicialista, que governou entre 2002 e de 2003. Bandeira (2003, p. 602), descreve esse momento conturbado da Argentina após a renúncia de Fernando de la Rúa em dezembro de 2001, da seguinte forma:

O peronista Ramón Puerta, presidente do Senado, assumiu provisoriamente a presidência da República e, em 23 de dezembro, Adolfo Rodríguez Saá, governador da província de San Luís, foi designado pelo Parlamento para substituir Fernando de la Rúa [...] e renunciou em 30 de dezembro, sete dias depois de sua nomeação. Ramón Puerta, porém, recusou-se outra vez a assumir a chefia do Estado e demitiu-se, em 31 de dezembro, o que obrigou o presidente da Câmara dos Deputados, o peronista Eduardo Camaño, a substituir interinamente Rodríguez Saá e convocar urgentemente a Assembleia Legislativa, para que designasse o novo presidente provisório. Em tais circunstâncias, o senador peronista Eduardo Duhalde foi eleito pelo

¹¹² No mês de abril de 2002, 40% da população argentina, correspondente a 15 milhões de pessoas, estava abaixo da linha da pobreza (RATTNER, 2002, p. 224).

¹¹³ De acordo com Bandeira (2003, p. 588 e 601), com o objetivo de evitar o *efeito tango*, em 21 de agosto de 2001 o FMI liberou US\$ 8 bilhões na forma de crédito *stand-by* para a Argentina, contudo, viria a negar outro empréstimo em dezembro.

Parlamento, com ampla maioria, para concluir, até dezembro de 2003, o mandato de Fernando de la Rúa, que o derrotara nas eleições presidenciais de 1999. Em menos de duas semanas, a Argentina teve cinco presidentes da república.

Dentre as medidas implementadas após a saída de De la Rúa se tem a moratória da dívida pública interna e externa, juntamente com o fim da paridade cambial, adotando-se um regime de flutuação. Como fruto dessas ações, destaca Colombo (2007, p. 54-55):

Las consecuencias de estas medidas fueran terribles para la economía y la sociedad argentinas: la entrada en *default* ocasionó la exclusión de los circuitos financieros con a la consiguiente ausencia de financiamiento internacional tanto al sector público como al sector privado local, y un deterioro estrepitoso de la imagen internacional del país que tardará años en revertirse. Asimismo, estas medidas ocasionaron de forma inmediata fuertes turbulencias en el ámbito nacional, como el aumento de precios, la ruptura del sistema de contratos, la virtual desaparición del crédito interno y externo, la imposibilidad de formular previsiones, el encarecimiento de los insumos transables y las dificultades de operación del sistema de pagos, que combinados ocasionaron una fuerte depresión tanto de la demanda como de la oferta de bienes y servicios.

Em termos de estratégia política para tentar lidar com todas essas dificuldades, buscou-se a obtenção de recursos por meio das exportações e da diversificação de mercados. Visando a reinserção da Argentina no cenário mundial, foi visto como necessário um alinhamento com o Brasil de maneira a fornecer credibilidade frente aos credores internacionais. Fruto dessa circunstância, a Argentina conseguiu o apoio do MERCOSUL junto ao FMI para tentar liberar recursos financeiros (COLOMBO, 2007, p. 57).

Quanto ao relacionamento com os Estados Unidos, em razão dos atentados de 11 de setembro de 2001, as discussões giraram em torno da bancarrota argentina. Inicialmente reticentes, os EUA passaram a pressionar o FMI quanto à liberação de recursos somente após identificar elementos de que a crise iria contaminar outras partes do mundo. Esse ambiente evidenciava, assim, os limites de políticas baseadas no ingresso de capitais especulativos.

Nessa época, a estratégia de aumentar as exportações começa a dar certo em razão do crescimento obtido pelos países asiáticos, principalmente a China, que vinha ampliando consideravelmente sua presença no comércio internacional (FRYDMAN, 2003, p. 134) e empurrando para cima o preço das *commodities* comercializadas pelo país. Assim, durante o governo Duhalde a economia argentina começa a ensaiar sinais de melhora, pavimentando o caminho para novas eleições, onde Néstor Kirchner seria um dos candidatos. Kirchner recebeu o apoio de Duhalde, como aponta Solá (2008, p. 9-10):

La campaña electoral de 2003 la hicieron juntos. Duhalde le acercó a Kirchner sus propios funcionarios, la estructura del peronismo bonaerense y recursos que ya empezaban a ingresar generosamente al Estado nacional por el aumento del precio de las materias primas en los mercados internacionales. No obstante, sobre el final de la campaña, los pronósticos no cerraban para Kirchner. Duhalde echó mano entonces a su mejor baraja en esos tiempos: le pidió a su ministro de Economía, Roberto Lavagna, que anunciara su continuidad al frente del equipo económico en un eventual gobierno de Kirchner. Lavagna lo hizo.

Tendo ocorrido o primeiro turno, embarcam para o segundo Néstor Kirchner da “Frente para a vitória”, formada pelo Partido Justicialista com apoio do ex-FREPASO, e o ex-Presidente Carlos Menem que, posteriormente, acabou desistindo do pleito. Com a decisão de Menem, Néstor Kirchner ascende à Presidência com apenas 22% dos votos:

Los dos candidatos más votados en esas elecciones del 27 de abril fueron Carlos Menem, que obtuvo el 24 por ciento de los votos, y Néstor Kirchner, que logró el 22 por ciento. Las cifras no alcanzaban para proclamar a un ganador y había que convocar, por lo tanto, a una segunda vuelta electoral, como lo prescribía el régimen de ballottage vigente. Esa segunda vuelta nunca se hizo, porque Menem renunció unos días antes a su candidatura para no exponerse a una probable derrota. En consecuencia, Néstor Kirchner quedó consagrado presidente con su limitado 22 por ciento. El 25 de mayo de 2003 se colocó la banda presidencial (SOLÁ, 2008, p. 15).

Apesar desse aspecto, a eleição foi considerada um retorno à normalidade política do país, revertendo uma visão negativa que até então pairava sobre a Argentina no mundo, o que se mostrou um elemento fundamental para a obtenção de ganhos econômicos e atração de investimentos. Sobre o tom que seria dado pelo novo governante argentino, aponta Colombo (2007, p. 64):

En su primer discurso el presidente Kirchner afirmó que, en contraposición al modelo predominante en los 90 que sólo contemplaba el equilibrio macroeconómico como tema prioritario, su gobierno estaría sustentado en una economía ordenada y predecible, el respecto por la política y las instituciones, y una opción concreta por los aspectos sociales. Expresó que el objetivo fundamental de su gobierno era “reconstruir un capitalismo nacional serio”, donde el Estado debía adquirir un papel principal como reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión.

Nota-se, portanto, que, assim como no caso brasileiro durante o governo Lula, havia um discurso de inclusão social por meio da atuação do Estado para reduzir as desigualdades sociais e uma crítica ao modelo de liberalização econômica implementado.

Com relação aos EUA, ao mesmo tempo em que a Argentina pleiteava apoio para obter

recursos junto ao FMI, promoveu uma mudança de postura, deixando de ser um aliado automático dos norte-americanos. O chanceler responsável foi Rafael Bielsa. Apesar desse aspecto, a Argentina manteve as diretrizes de política externa que já vinham sendo executadas anteriormente, alterando o tom, até mesmo por meio da influência dos governantes vizinhos, como o próprio Brasil:

Los presidentes Lula y Lagos lo incitaron (Néstor Kirchner) a reconstruir una alianza en el sur de América y el líder brasileño fue más allá aún: le propuso poner en marcha, cuanto antes, el Parlamento del Mercosur. *Brasil no es un país imperial, sino un país pobre*, le deslizó Lula como para matar en aire los temores que comenzaban a sobrevolar la diplomacia argentina, siempre prevenida de no caer bajo los influjos de Itamaraty.

Kirchner se encontrará con un cuerpo profesional de diplomáticos (un sector del Estado que se preservó del derrumbe) dispuesto a seguir con los cuatro ejes de la política exterior argentina: el Mercosur, los Estados Unidos, la Unión Europea y la relación comercial con China (SOLÁ, 2008, p. 19).

Houve, assim, um encontro de vontades entre a Argentina e o Brasil quanto ao estabelecimento de uma nova agenda internacional a partir do reforço das alianças Sul-Sul e de governos de centro-esquerda. Em termos econômicos, Kirchner foi contemplado com um período de abundância, com crescimento do PIB e melhora dos indicadores sociais:

[...] a mediados de 2002 la economía argentina inició una firme recuperación: el PBI creció el 8,8% en 2003 y un 9% en 2004; la producción industrial acumula un 48% de crecimiento entre el primer trimestre de 2002 y el tercero de 2005, equivalente a una tasa anual de aproximadamente 11,9%; se revirtió el signo deficitario de las cuentas fiscales, producto de la contención del gasto público y del aumento en la recaudación impositiva; la depreciación del peso produjo saldos superavitarios en la balanza comercial, debido fundamentalmente a la sustitución de importaciones; se detuvo el drenaje de depósitos bancarios y los bancos recuperaron liquidez; se atenuó la salida de capitales privados y se regularizó el pago al FMI y BM (COLOMBO, 2007, p. 76).

Todavía o governo de Kirchner também teve desafios para enfrentar, sendo um dos principais a dívida externa pública e privada altamente dolarizada, o que ocasionava pressões por parte dos bancos, fundos e demais credores privados para seu acerto. A questão da dívida, inclusive, levou ao estremecimento do relacionamento com alguns países, como a Itália, onde havia mais de 450 mil investidores nos bônus argentinos. Nesse aspecto, o fim do *default* argentino com o FMI somente seria reconhecido em 2005, o que trouxe como benefício a queda do risco país, bem como melhoras na obtenção de crédito internacional. Sobre o aspecto financeiro e de retomada do crescimento argentino durante o governo de Néstor Kirchner afirma

o relatório da OMC de 2007 sobre a Argentina (p. 1):

En reacción a la crisis, la Argentina aplicó un programa de ajuste macroeconómico y de apoyo al sistema financiero. La Argentina cesó el pago de principal e intereses por concepto de su deuda en diciembre de 2001; esta suspensión se prolongó por más de tres años. A principios de 2005, las autoridades argentinas consiguieron refinanciar más del 76 por ciento de su deuda pública, por un total de 62 mil millones de dólares EE.UU., a condiciones muy favorables, intercambiando las antiguas obligaciones por tres nuevos tipos de bonos, a un valor de 32 centavos por dólar EE.UU. No se ha llegado aún a un acuerdo con los acreedores que detienen el 24 por ciento restante de la deuda (unos 20 mil millones de dólares EE.UU. A principios de 2006 el Gobierno canceló la totalidad de la deuda con el FMI de 9.600 millones de dólares EE.UU. Como consecuencia, la relación deuda/PIB se redujo a menos del 65 por ciento.

A partir de 2003, la economía argentina ha retomado la vía del crecimiento, alcanzando tasas de crecimiento del PIB superiores al 9 por ciento. El mayor impulso al crecimiento ha provenido del incremento de la demanda interna, aunque el crecimiento de las exportaciones también ha contribuido a la recuperación. Estas últimas se han beneficiado de un contexto internacional favorable, así como de la depreciación del tipo de cambio. Las cuentas fiscales han arrojado un superávit desde 2003, principalmente debido a un incremento en los ingresos, lo cual en parte es resultado de mayores ingresos por concepto de derechos de exportación al haberse ampliado el rango de productos sujetos a los mismos e incrementado sus tasas. En los doce meses a septiembre de 2006, la inflación, medida a través del incremento a los precios al consumidor, alcanzó un nivel del 11 por ciento, por lo que su control continúa constituyendo la principal preocupación del Gobierno en el área macroeconómica.

Al retomarse el crecimiento, el desempleo ha venido cayendo, hasta ubicarse alrededor del 10,2 por ciento en el segundo trimestre del 2006, y la proporción de la población viviendo bajo la línea de pobreza ha disminuido al 33,8 por ciento en 2005.

Vê-se, assim, que a sociedade também estava empobrecida, com altos índices de pessoas abaixo da linha da pobreza e indigentes, mas havendo uma melhora nos indicadores. Como desafios, além das questões sociais enfrentadas por Néstor Kirchner, deve-se acrescentar a crise energética que abalou o país em 2004, gerando a necessidade de realizar a compra combustível da Venezuela e de gás da Bolívia (SOLÁ, 2008, p. 56, 61, 69, 90 e 101). Tendo em vista estas questões, o governo de Kirchner buscou atrair investimentos de outras nações como Venezuela, China, Angola e Rússia, tirando o foco de seus parceiros tradicionais como EUA, Espanha e França (SOLÁ, 2008, p. 115). A relação com o Brasil, apesar de próxima, não deixou de ensejar conflitos e certos ressentimentos, principalmente em razão da projeção que o país estava conseguindo em âmbito internacional, como destaca Solá (2008, p. 115):

Brasil es una recurrencia. En última instancia, Bielsa y Lavagna (y también Kirchner) le están diciendo que podrían aceptar su liderazgo, pero no su

hegemonía. Los liderazgos tienen su costo. Aquéllos están repitiendo la letanía de la historia: Brasil es estratégico para la Argentina, pero ésta no renunciará nunca a un destino industrial y a cierta independencia de su política exterior.

Nesse sentido, durante seu governo também houve conflitos com outro sócio do MERCOSUL, o Uruguai, em razão das empresas “*papeleras*” que estavam a se instalar no lado uruguaio (SOLÁ, 2008, p. 132). Kirchner, assim, apesar da parceria com o Brasil e do alinhamento em diversos pontos, muitas vezes em nome da independência argentina, inflamava seus discursos e gerava conflitos que depois deviam ser costurados pela diplomacia.

O balanço feito até o momento sobre os governos de Lula e de Kirchner, indica que ambos acendem ao poder em um momento no qual as populações estavam inclinadas à mudança, principalmente pela imagem desgastada das políticas de liberalização. Ambos irão se beneficiar, igualmente, de um período de crescimento econômico puxado pelo alta no preço e na demanda de suas principais *commodities*, o que irá permitir a melhora de indicadores sociais internamente. Externamente, também fruto das melhoras internas e de seu próprio crescimento, ambos irão alinhar seus discursos em prol de um maior papel para os países emergentes nas instituições de governança mundial. Para isso, era necessário fortalecer as alianças Sul-Sul entre os países emergentes, interpretadas como uma maneira de ascensão. O MERCOSUL será visto, assim, como necessário para implementação dessa estratégia. Esse papel do bloco durante os governos Kirchner e Lula, bem como suas contradições, será analisado na sequência.

4.1 Discursos sobre a integração: entre a ALCA e o MERCOSUL

A ascensão de Kirchner na Argentina e Lula no Brasil gerou entusiasmo por parte de diversos movimentos sociais e acadêmicos. Os dois presidentes foram identificados como governantes que compartilhavam de uma mesma visão sobre os dilemas e desafios enfrentados pelos países. No âmbito da governança econômica, não eram defensores abertos das políticas neoliberais, sendo, em verdade, em vários aspectos, críticos, ao mesmo tempo em que se mostravam comprometidos com a integração regional (ÁLVAREZ, 2003, p. 9). Sobre a questão do desgaste do processo de abertura induzido por essas políticas, afirma Bradford Jr (1999, p. 406):

O problema é que muitos países latino-americanos já realizaram reformas unilaterais e agora estão frustrados com a lentidão da resposta recíproca dos outros, principalmente dos países industrializados. Conseqüentemente, há um sentimento de que a liberalização unilateral é uma situação onde se dá sem

receber nada em troca, e que, do ponto de vista comercial, parece ser um mau negócio.

Já o processo de regionalização vinha desgastado de um período anterior, principalmente em razão da crise financeira de 1998 que atingiu o Brasil, ensejando a desvalorização do real frente ao dólar. Como consequência, houve uma variação nos preços relativos e na competitividade dos produtos, invertendo-se o fluxo comercial até então existente na relação Argentina-Brasil, causando conflitos em razão do aumento das exportações no sentido Brasil-Argentina e a diminuição das importações no sentido oposto, criando pressões por parte das indústrias argentinas para reverter o processo de abertura (FRYDMAN, 2003, p. 142). Reino (2007, p. 204), mostra claramente a redução das transações dentro do MERCOSUL durante esse período:

Entre fines de los años noventa y el inicio de la presente década, las mayores caídas del comercio intraesquema se dieron en el MERCOSUR, a tal punto que el comercio entre sus miembros pasó de un máximo de U\$ 20.600 millones de dólares en 1997 a U\$ 9.600 millones en 2002, lo que implicó una disminución superior al 53%, con una recuperación posterior que sin embargo todavía en 2004 no llevaba al comercio intraesquema a niveles superiores al de 1997.

Assim, transações dentro do bloco não caminhavam como esperado, o que tornava o cenário propício para conflitos, principalmente entre os dois maiores sócios. Para fazer frente a essa situação, as novas presidências no Brasil e na Argentina apresentavam uma ideia de aprofundamento da integração.

Em verdade, um apaziguamento dos atritos entre Argentina e Brasil havia começado um pouco antes. Durante o governo de Duhalde houve apoio do Brasil, então governado por Fernando Henrique Cardoso, e dos demais sócios do MERCOSUL, para que a Argentina obtivesse a renegociação e a obtenção de recursos junto ao FMI.

Com a ascensão de Lula em 01/01/2003, último ano do governo Duhalde, que tinha como ministro da economia Roberto Lavagna e defendia o fortalecimento do processo de integração, houve uma convergência de posicionamentos e de confianças mútuas, passando o MERCOSUL a ser um pilar de entendimentos, uma vez que os dois governos eram críticos às posições mais liberais, o que incluía a ALCA, bem como viam no MERCOSUL uma maneira privilegiada de se inserir internacionalmente (COLOMBO, 2003, p. 63).

Um dos aspectos que indicam a importância da relação bilateral e do processo de integração, foi o fato de ter sido a Argentina o primeiro país a ser visitados por Lula após a sua

posse, juntamente com os pronunciamentos que exprimiam a necessidade de integração e reconstrução do MERCOSUL (CRUZ e STUART, 2003, p. 118). Também em termos simbólicos, Lula foi agraciado durante o governo de Kirchner com o colar da “ORDEN DEL LIBERTADOR SAN MARTIN”, além de ser considerado hóspede oficial do governo argentino em suas viagens ao território vizinho¹¹⁴.

De parte do Brasil, o MERCOSUL passava a ser visto como integrante da estratégia nacional de inserção internacional e, para tanto, precisava ser fortalecido. Visando a realização dos objetivos internos do país, a postura do Brasil se tornava proativa nos polos de poder que configuram o cenário mundial. O MERCOSUL seria uma das ferramentas capazes de viabilizar a implementação dessa diretriz. Nesse sentido Marcelo Mariano (2015, p. 182 e 183):

Já no primeiro mês do novo governo, o Itamaraty anuncia medidas de mudança organizacional e da corporação no sentido de responder às novas demandas. A impressão inicial era de que este governo conseguiria imprimir uma mudança na orientação da política externa, principalmente no que se refere ao Mercosul e às prioridades da integração na América do Sul. [...]

A primeira das modificações anunciadas pelo Itamaraty foi a criação da Subsecretaria Geral de Assuntos da América do Sul (SGAS) para tratar de temas relativos ao Mercosul, inclusive as demandas por aprofundamento, assim como das negociações para ampliação do bloco em direção à América do Sul, em especial o acordo com a Comunidade Andina, e do aprofundamento e ampliação dos projetos de infraestrutura no continente sul-americano.

Assim, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) sofreu alterações dentro de sua estrutura interna visando agir com mais assertividade nas questões relacionadas ao processo de integração regional. O Brasil também passou a adotar uma postura de *global trader* visando a diversificação de suas relações econômicas externas, o que, apesar do novo formato, estaria de acordo com dois dos pilares norteadores da política externa brasileira, a busca da autonomia e do universalismo (VIGEVANI, 2003, p. 161). Isso significou “[...] aproximação com potências emergentes, fortalecimento do Sul global e menor dependência de parceiros tradicionais como o EUA” (CARRANCA, 2016, A14).

Sobre essa nova visão do governo brasileiro sobre mundo e o papel a ser desempenhado pelo Brasil no cenário internacional, afirma o então ministro das relações exteriores, Celso Amorim (2010, A14):

¹¹⁴ Sobre esse aspecto, ver as seguintes normativas do governo argentino: Decreto 908 de 17.10.2003; Decreto 928 de 22.10.2003; Decreto 1480 de 02.12.2005; Decreto 1541 de 02.11.2006; Decreto 520 de 18.05.2007; Decreto 470 de 27.03.2008; e Decreto 1608 de 10.10.2008.

Países como Brasil, China, Índia, África do Sul e alguns outros são os “caras novos no pedaço” entre os players globais que moldam as relações internacionais. Eles legitimamente aspiram a uma maior participação em instituições internacionais, que ainda sofre de um “déficit democrático”. As decisões globais não podem mais ser tomadas sem ouvir suas vozes. [...]

As discussões sobre comércio, finanças, mudanças climáticas e mesmo governança global começaram a saudar a presença de países em desenvolvimento. Há um entendimento de que sem a presença de países como China, Índia, Brasil, África do Sul e México, nenhum resultado prático poderá ser alcançado.[...]

Já é hora de que em questões graves de guerra e paz, nações emergentes como Turquia e Brasil – e outras, como Índia, África do Sul, Egito e Indonésia – tenham suas vozes ouvidas. Isso não só fará justiça a suas credenciais e habilidades; também será melhora para o mundo.

Essas iniciativas no plano externo implementadas pelo governo Lula, contudo, não passaram alheias às críticas, sendo denominadas pejorativamente de “lulopetistas”:

O desmantelamento dos objetivos comerciais e econômicos do Mercosul, e sua transformação em mera tribuna política, sem nenhum efeito sobre seu fortalecimento enquanto parceiro internacional confiável, foi outra das lamentáveis “realizações” dos lulopetistas: o Mercosul se desqualificou, quando não abandonou por completo sua participação em negociações regionais ou plurilaterais em prol da abertura econômica, liberalização comercial ou inserção em cadeias mundiais de valor. O apoio concreto a duvidosos regimes esquerdistas – constituiu o aspecto mais histriônico, e nefasto, dessa política externa bizarra, aliás, em total desrespeito às normas constitucionais e em contradição completa contra nossas tradições diplomáticas (como a interferência nos assuntos internos de Honduras, por exemplo). Tudo isso minou a credibilidade de nossa política externa e da diplomacia profissional.

O isolamento econômico do Brasil não foi algo improvisado, mas, sim, resultou de concepções anacrônicas em matéria de políticas industriais ou comerciais, que recendem a um bolor desenvolvimentista de décadas passadas, o qual, todavia, os lulopetistas sempre admiraram pelo seu lado estadista e dirigista, com raízes no protecionismo comercial e na proteção de uma “indústria infante” (a automobilística, por exemplo), que ainda não terminou de ser criança, mesmo passados 60 anos. Regras de conteúdo local e de discriminação tributária, como condição de acesso ao mercado interno, não estão apenas em contradição com regras do Gatt-Organização Mundial do Comércio (OMC), mas realimentam velhos sonhos soviéticos de “socialismo em um só país”, no nosso caso transformado em perfeito exemplo de “stalinismo industrial”, ou seja, uma indústria isolada do mundo (ALMEIDA, 2016, A2).

De parte da Argentina, finalizado o governo Duhalde, Néstor Kirchner afirma ser o MERCOSUL uma prioridade, o que passaria por um fortalecimento da aliança com o Brasil. Kirchner, apesar de já ter dito que o MERCOSUL era uma “[...] ficción buena, pero ficción” (SOLÁ, 2008, p. 141), via no bloco um papel não somente econômico, mas político, afirmando

em sua posse:

El MERCOSUR y la integración latino-americana deben ser parte de un verdadero proyecto político regional. Nuestra alianza estratégica con el MERCOSUR, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda nacional (COLOMBO, 2007, p. 67).

Portanto, assim como no caso brasileiro, é possível identificar que o MERCOSUL foi elevado, ainda que em discurso, ao nível das prioridades nacionais argentinas. Pode-se identificar dentre as medidas implementadas no período para o fortalecimento do MERCOSUL os esforços para acelerar um acordo de livre comércio com a Comunidade Andina de Nações, também visto como um passo importante para a integração plena da América do Sul (CRUZ e STUART, 2003, p. 127). Outro aspecto envolveu as negociações dos países do MERCOSUL frente à ideia de integração continental lançada em 1994 pelos EUA, a chamada Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A postura do governo brasileiro com relação à ALCA foi sendo alterada ao longo do tempo. De pessimista, passou para pragmática no final do governo de Fernando Henrique Cardoso (VIGEVANI, 2003, p. 162). No caso do governo de Lula, já em seu programa de governo, havia um indicativo de manutenção do pragmatismo, ao apontar que as negociações seriam guiadas pelos interesses nacionais e não por aspectos ideológicos.

Os países do MERCOSUL, nesse sentido, conseguiram se articular, pressionando os Estados Unidos para incluir na pauta de negociações sua política de subsídios e de restrições comerciais no campo da agricultura, ponto de grande interesse dos grandes países produtores, como o Brasil e a Argentina. A estratégia dos EUA quanto a esses temas, por seu turno, era direcionar as negociações para o âmbito multilateral da OMC, de modo a expor a União Europeia, detentora de um nível mais alto de proteção (FRYDMAN, 2003, p. 144).

Os órgãos do MERCOSUL também foram bastante “produtivos” no período com relação às normas referentes à integração¹¹⁵:

¹¹⁵ Sobre as normas do Conselho do Mercado Comum. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/484/3/innova.front/decis%C3%B5es>>. Acesso em 13 de ago. 2016. Referente às normas do Grupo Mercado Comum. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/485/3/innova.front/resoluc%C3%B5es>>. Acesso em 13 de ago. 2016.

Tabela 1 – Manifestações dos órgãos do MERCOSUL (2003-2010)

Órgão	Norma	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Conselho do Mercado Comum¹¹⁶	Decisões	41	55	40	38	62	59	33	67	395
	Recomendações	05	01	03	01	-	08	04	05	27
	Protocolos	-	02	03	02	01	02	-	02	12
	Acordos	-	-	-	03	01	-	02	02	08
	Memorandos	-	-	-	01	-	-	-	-	01
Grupo Mercado Comum¹¹⁷	Resoluções	54	41	66	72	57	71	41	58	460
Comissão de Comércio do MERCOSUL¹¹⁸	Diretrizes	-	06	09	12	23	34	33	33	150

Fonte: Elaborada pelo autor.

As negociações com a União Europeia (EU) também são dignas de destaque. Tendo como pano de fundo as tratativas que iriam ocorrer na Rodada de Doha, em julho de 2001 a UE fez uma proposta para o MERCOSUL visando a redução tarifária nas negociações comerciais entre os blocos (FRYDMAN, 2003, p. 145). Apesar de as negociações com a União Europeia ainda não terem se encerrado, no período de 2003 a 2010 é possível identificar os seguintes acordos envolvendo os países do MERCOSUL¹¹⁹:

Tabela 2 – Acordos firmados pelo MERCOSUL (2003-2010)

TÍTULO	MATÉRIAS	PAÍSES	DATA
Acordo Marco de Cooperação entre o Convênio Andrés Bello (CAB) e os Estados Partes do MERCOSUL	Educação	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Secretaria Executiva do Convênio Andrés Bello	15/10/2003
Acordo Preferencial de Comércio entre o MERCOSUL e a República da Índia	Preferências Comerciais, Comércio	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Índia	25/01/2004
Acordo Marco entre o MERCOSUL e a República Árabe do Egito	Comércio	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Egito	07/07/2004

¹¹⁶ Órgão máximo do MERCOSUL incumbido da condução da integração.

¹¹⁷ Trata-se do órgão executivo do MERCOSUL.

¹¹⁸ É responsável por apoiar o Grupo Mercado Comum, zelando pelo funcionamento da união aduaneira e analisando as políticas comerciais comuns.

¹¹⁹ Tratados, Protocolos e Acordos. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx>. Acesso em 13 de ago. 2016.

Acordo de Notas entre o MERCOSUL e a República Federal da Alemanha sobre o fomento da gestão ambiental e de produção mais limpa em pequenas e médias empresas	Cooperação técnica, meio ambiente	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Alemanha	07/07/2004
Acordo Marco entre o MERCOSUL e o Reino do Marrocos	Comércio	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Marrocos	26/11/2004
Acordo Marco sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Parte do MERCOSUL, Bolívia e Chile	Segurança Regional	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile	16/12/2004
Acordo contra o tráfico ilícito de imigrantes entre os Estados Parte do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile	Tráfico ilícito de imigrantes, imigração	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile	16/12/2004
Acordo sobre traslado de pessoas condenadas entre os Estados Parte do MERCOSUL com a República da Bolívia e República do Chile	Traslado de pessoas condenadas	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai	16/12/2004
Acordo de Comércio Preferencial entre o MERCOSUL e a União Aduaneira da África Austral (SACU) – Anexos I, II, III, IV e V	Comércio	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e União Aduaneira da África Austral	16/12/2004
Acordo Marco de Cooperação Econômica entre os Estados Parte do MERCOSUL e os Estados Membros do Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo (CCG)	Cooperação econômica, comércio	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo	10/05/2005
Protocolo sobre o traslado de pessoas sujeitas a regimes especiais (Complemento do acordo sobre traslado de pessoas condenadas entre os Estados Parte do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile)	Traslado de pessoas condenadas	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile	20/06/2005
Acordo Marco de Comércio entre o MERCOSUL e o Estado de Israel	Comércio, cooperação econômica	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Israel	08/12/2005
Acordo Marco para a Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL	Comércio, cooperação econômica	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela	09/12/2005
Acordo Marco sobre Complementação Energética	Energia	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai,	09/12/2005

Regional entre os Estados Parte do MERCOSUL e os Estados Associados		Chile, Colômbia, Equador e Venezuela	
Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL	Adesão ao MERCOSUL	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela	04/07/2006
Acordo Marco de Comércio entre o MERCOSUL e a República Islâmica do Paquistão	Comércio	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Paquistão	20/07/2006
Acordo para a concessão de um prazo de 90 dias para os turistas nacionais dos Estados Parte do MERCOSUL e os Estados Associados	Turismo, Imigração	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Peru, Colômbia, Equador e Venezuela	20/07/2006
Acordo Marco sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Parte do MERCOSUL e a República da Bolívia, a República do Chile, a República do Equador, a República do Peru e a República Bolivariana da Venezuela	Segurança Regional	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Equador, Peru e Venezuela	20/07/2006
Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de Mecanismos de Diálogo Político e Cooperação entre os Estados Parte e Estados Associados do MERCOSUL e a Federação Russa	Mecanismo de Consultas Políticas	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Rússia, Venezuela, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru	15/12/2006
Acordo Complementar de Cooperação entre os Estados Parte do MERCOSUL e o Convênio Andrés Bello (CAB) sobre Reconhecimento de Estudos, Títulos e Certificados de Educação Primária/Básica e Média/Secundária Não Técnica	Educação	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Secretaria Executiva do Convênio Andrés Bello	28/06/2007
Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Matéria de Comércio e Investimentos e Plano de Ação entre o MERCOSUL e a República e Singapura	Investimentos, comércio	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Singapura	24/09/2007
Tratado de Livre Comércio entre o MERCOSUL e o Estado de Israel	Comércio	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Israel	18/12/2007

Acordo Marco entre o MERCOSUL e o Reino Hachemita da Jordânia	Comércio	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Jordânia	30/06/2008
Acordo Marco para o Estabelecimento de uma Área de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a República da Turquia	Comércio	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Turquia	30/06/2008
Acordo para a Implementação de Bases de Dados Compartilhadas de Meninos, Meninas e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade do MERCOSUL e Estados Associados	Proteção de crianças e adolescentes	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela	30/06/2008
Acordo sobre a Criação e Implementação de um Sistema de Validação de Carreiras Universitárias para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica das Respectives Titulações no MERCOSUL e Estados Associados	Educação	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile	30/06/2008
Protocolo de Intenções entre o MERCOSUL e a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura	Educação	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Secretaria Geral da Organização dos Estados Ibero-americanos	30/06/2008
Acordo entre os Estados Parte do MERCOSUL e Estados Associados sobre a Cooperação Regional para a Proteção dos Direitos dos Meninos, Meninas e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade	Proteção de crianças e adolescentes	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela	30/06/2008
Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Parte do MERCOSUL e Estados Associados	Documentos de viagem, imigração	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela	30/06/2008
Acordo Preferencial de Comércio entre o MERCOSUL e a União Aduaneira da África do Sul	Comércio	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e União Aduaneira da África do Sul	15/12/2008

Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de um Grupo Consultivo Conjunto para a Promoção do Comércio e Investimentos entre o MERCOSUL e a República da Coreia	Comércio, Consultas Políticas, Investimentos	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Coreia	23/07/2009
Tratado de Livre Comércio entre o MERCOSUL a República Árabe do Egito	Comércio	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Egito	02/08/2010
Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário/Fundamental Básico e Médio/Secundário entre os Estados Parte do MERCOSUL e os Estados Associados	Educação	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Venezuela	02/08/2010
Acordo Marcos de Cooperação entre os Estados Parte do MERCOSUL e os Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Pesquisas	Equipes conjuntas de pesquisa	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Equador e Colômbia	02/08/2010
Acordo sobre a Ordem MERCOSUL de Prisão e Procedimentos de Entrega entre os Estados Parte do MERCOSUL e os Estados Associados	Ordem de Prisão	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Peru	16/12/2010
Memorando para o Estabelecimento de Mecanismo de Diálogo Político e Cooperação entre o MERCOSUL e a República de Cuba	Consultas Políticas	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Cuba	16/12/2010
Acordo Marco para a Criação de uma Área de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a República Árabe Síria	Comércio	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Síria	16/12/2010
Memorando para o Estabelecimento de Mecanismo de Diálogo Político e Cooperação entre os Estados Parte do MERCOSUL e o Estados Associados e a República da Turquia	Consultas Políticas	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela	16/12/2010
Acordo Marco de Comércio e Cooperação Econômica entre o MERCOSUL e a Organização para a Libertação da Palestina, em nome da Autoridade Nacional Palestina	Comércio	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Palestina	16/12/2010

Fonte: Elaborada pelo autor.

Dessa relação é possível verificar que as ações do MERCOSUL não se restringiram a acordos em âmbito comercial, abrangendo questões de cunho político, social, meio ambiente, educação e segurança, reforçando a ideia que temas de outros matizes começaram a povoar o bloco. Também é possível notar claramente uma diversidade de parcerias em um eixo não tradicional, envolvendo países Árabes e Africanos, em sintonia como a política Sul-Sul implementada pelos dois principais sócios do MERCOSUL, o Brasil e a Argentina.

Outros eventos marcantes envolvendo o MERCOSUL nesse período decorreram das reuniões de Presidentes do MERCOSUL no mês de junho de 2003 em Assunção e no mês de julho de 2004 em Porto Iguazu, das quais resultou:

- A criação do Parlamento do MERCOSUL¹²⁰;
- O lançamento da ideia de uma moeda comum que, inicialmente, seria utilizada no turismo e no comércio exterior;
- O início de funcionamento do Tribunal de Controvérsias, com caráter supranacional;
- A ampliação do bloco com Peru, Colômbia, Equador, México e Venezuela como membros associados, ou seja, devem ter com o MERCOSUL uma zona de livre comércio e cumprir a cláusula democrática, mas sem direito à voto e a integrar a união aduaneira. Posteriormente a Venezuela viria a ser tornar um sócio pleno.

Além disso, os países do MERCOSUL e da Comunidade Andina, em outubro de 2004, acordaram buscar a formação de uma zona de livre comércio, gerando a União Sul-americana de Nações – UNASUL - em dezembro de 2004 (COLOMBO, 2007, p. 69), envolvendo 12 países, Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Equador, Colômbia, Peru, Venezuela, Chile, Guiana e Suriname, tendo como uma de suas iniciativas a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA). De acordo com Coronado (2007, p. 176), esse aspecto de articulação de novas modalidades de integração correspondem a uma política Sul-Sul de autoconstrução de alternativas, visando o fortalecimento de seus integrantes.

Sobre a criação da UNASUL, para “complementar” o MERCOSUL, afirma Marco Aurélio Garcia (2009, p. 19), assessor especial de Política Externa do presidente da República durante os governos de Lula e Dilma:

O Mercosul, a despeito dos avanços, - e muitos dizem que não houve avanços, mas penso que houve sim-, ainda está confinado, basicamente, às suas funções comerciais e mesmo assim ele está aí mal parado, na medida em que ele não

¹²⁰ Sobre essa nova instância afirma Karina Mariano (2015, p. 131): “O Parlasul não é apenas uma representação legislativa no bloco, mas a primeira instância que pressupõe uma interação mais direta com a sociedade e a institucionalização de regras democráticas para a escolha de seus integrantes, todos os demais participantes das negociações e instituições são nomeados, inclusive os representantes da sociedade civil”.

conseguiu realizar plenamente seu objetivo de construção de uma união aduaneira e na medida em que uma relação essencialmente centrada sobre os fatores comerciais, ao invés de reduzir as assimetrias na região, tem aprofundado as assimetrias e este é um problema gravíssimo para o Brasil porque faz com que o país assuma, cada vez mais, um papel econômico mais importante na região. Isso não é bom porque nós queremos, justamente, uma relação mais equilibrada. Na busca de uma relação que transcendesse o comercial e que pudesse inclusive conviver com regimes comerciais diferentes, assumindo concretamente as tarefas da integração no âmbito da infraestrutura física, da infraestrutura energética, mas também da compatibilização de políticas industriais, de políticas agrícolas e que se abrisse para outros âmbitos (como o âmbito financeiro e para o próprio âmbito político), é que se tomou a decisão de construir a UNASUL.

A UNASUL [tinha a] função básica de tentar estabelecer uma articulação no âmbito econômico, no âmbito social, no âmbito político e também nos âmbitos de defesa, quando se criou o Conselho de Defesa Sul-Americano [...].

Dessa época também se tem a assinatura de um acordo marco entre o MERCOSUL e os países do Conselho de Cooperação do Golfo, composto por Arábia Saudita, Bahrein, Kuwait, Omã, Catar e Iêmen, para a constituição de uma zona de livre comércio (CORONADO, 2007, p. 176).

Deve-se destacar, contudo, que a estrutura tarifária entre os países ainda se manteve complexa, apesar de uma vontade política direcionada para a integração. Isso pode ser verificado pela descrição feita sobre a Argentina no relatório da OMC de 2007 (p. 40):

El arancel argentino de 2006 tiene 9.784 líneas (a nivel de 8 dígitos), con tipos que oscilan entre el 0 y el 35 por ciento. El 92 por ciento de todas las líneas arancelarias está sujeto a derechos *ad valorem*, y el 8 por ciento a derechos compuestos (es decir, *ad valorem* más derechos específicos adicionales denominados derechos de importación específicos mínimos (DIEM)) [...]. Los aranceles se aplican sobre el valor c.i.f. de las mercancías importadas. La Argentina no percibe derechos de importación estacionales, temporales ni variables. [...]

Desde 1995, el arancel de la Argentina se ha basado en el Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR. El AEC utiliza la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM), actualmente basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) 2002. Se ha previsto un período de transición hasta alcanzar la plena conformidad con el AEC para ciertos productos y sectores. Inicialmente, la Argentina (al igual que otros miembros del MERCOSUR) estableció tres listas de excepciones: la lista de bienes de capital (lista BK); la lista de bienes de informática y telecomunicaciones (BIT); y la lista de exenciones nacionales, conocida como lista básica de excepciones (LBE).

Las listas mencionadas finalizaron según los cronogramas previstos en el Protocolo de Ouro Preto.

El AEC acordado para los bienes de capital es del 14 por ciento para los bienes producidos en el MERCOSUR y del 0 por ciento para los que no se producen en la región. En 2001, el MERCOSUR autorizó a la Argentina (Decisión 1/01 y prórrogas) a reducir el arancel aplicado a los bienes de capital importados

de fuera de la región al 0 por ciento; este tipo reducido podrá aplicarse hasta finales de 2008.

Respecto a los bienes de informática y tecnología, la Decisión N° 13/06 del MERCOSUR prorrogó el período para negociar un Régimen Común y autorizó a los miembros a aplicar aranceles diferentes del AEC hasta el 1° de julio de 2007.

La LBE fue reemplazada por una lista de 100 ítems (Decreto N° 68/00). La Decisión N° 38/05 estableció el número de líneas máxima que la Argentina puede incluir en la lista de acuerdo con el siguiente cronograma: 75 ítems a partir del 1° de febrero de 2008 y de 50 desde el 1° de agosto de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2008 cuando finalizaran las excepciones básicas.

Desse trecho é possível verificar que o nível de complexidade das transações dentro do bloco se manteve elevado. Percebe-se, igualmente, que as listas de exceções à tarifa externa comum foram sendo prorrogadas e novos cronogramas acordados, de maneira a atender as demandas internas de cada país. Esse é um dos aspectos que fazem com que o MERCOSUL continue sendo uma integração incompleta, uma vez que a própria existência de exceções atende aos interesses imediatos de seus membros, mesmo que tal seja contrário à plena obtenção da integração. Outra possibilidade é a de que a própria possibilidade de se negociar exceções é que mantém o processo de integração ainda vivo, uma vez que se houvesse rigidez o resultado seria a defecção do acordo por parte de seus membros. Seja por uma perspectiva ou por outra, a própria ausência de um órgão supranacional no bloco e a necessidade de consenso para as decisões favorece que os prazos, mesmo quando previstos, estejam sempre abertos às negociações sob pena de se atravancar o próprio processo. Nestes termos, afirma Karina Mariano (2015, p. 125):

[...] as mudanças políticas nos cenários domésticos com a eleição de governos de centro-esquerda nos países-membros permitiu a ascensão ao processo decisório do Mercosul de grupos com outra concepção de integração.

Embora este novo grupo defenda um aprofundamento da integração, a lógica institucional do Mercosul permaneceu estritamente intergovernamental, não havendo disposição por parte dos negociadores em dar mais autonomia para as instâncias regionais.

Em termos de balanço, é possível verificar que, apesar de ainda existirem tarefas pendentes no bloco, durante os governos de Lula e Kirchner, além dos discursos, medidas foram implementadas para manter vivo e aprofundar o MERCOSUL, reavivado e articulado para o desenvolvimento de seus membros, como será tratado no próximo item.

4.2 O MERCOSUL como parte da estratégia de desenvolvimento econômico

Realizando-se uma retrospectiva das mudanças econômicas no Brasil e na Argentina durante a década de 1990, é possível identificar que, independentemente da implementação de políticas liberalizantes, tanto no caso argentino, quanto no brasileiro, foram mantidos os mesmos problemas da estrutura produtiva que são típicos de países em desenvolvimento. Sobre esse aspecto, uma característica advinda desde a colônia ainda se mostra contínua, a presença dominante do setor agropecuário na composição das exportações dos dois países¹²¹, fruto de sua maior capacidade de competir no mercado internacional (FRYDMAN, 2003, p. 135). Contudo, neste campo, existem fortes adversários, como a Austrália, o Canadá, os Estados Unidos e a própria União Europeia que, com sua política agrícola, têm mercado fechado para muitos produtos, ao mesmo tempo que consegue gerar excedentes colocados no mercado internacional afetando negativamente os preços.

Outro problema que decorre da dependência de *commodities* é o fato de que uma queda no seu valor não gera, automaticamente, maior consumo, uma vez que a demanda é pouco elástica (RATTNER, 2002, p. 17). Para lidar com esse aspecto, uma saída vislumbrada e implementada na década de oitenta e que contribuiu para transformar de conflitivas em cooperativas as relações entre Brasil e Argentina, foi a ampliação dos mercados a partir da integração regional, resultando no MERCOSUL (VIGEVANI, 2003, p. 159).

Frente aos desafios de uma nova realidade internacional que se conformava no final da década de oitenta e início da década de noventa, bem como a nova lógica de atuação das empresas em razão da menor dependência dos vínculos locais, fazia-se necessário que os países, a partir de um projeto nacional e de desenvolvimento econômico, pudessem criar condições

¹²¹ Uma explicação econômica para essa diferença entre as econômicas dos países como um todo é relatada por Orcalli e Toschi (2010, p. 117-118): “Según el teorema de Heckscher-Ohlin las ventajas comparativas son originadas por las diferentes dotaciones de recursos productivos que caracterizan a los países. Un país exportará aquellos bienes que, para ser producidos, requieren del uso intensivo del factor productivo que es relativamente abundante (y por lo tanto menos costoso) en el propio mercado, e importará los bienes que requieran un uso intensivo de factor productivo relativamente escaso (y por lo tanto más costoso). [...] El comercio internacional determina los efectos sobre la remuneración de los factores productivos: en un país, relativamente rico en capital, la exportación de bienes con alta intensidad de capital hará aumentar la demanda (y la remuneración) de tal factor productivo, mientras la importación de bienes de otra intensidad de trabajo hará disminuir la demanda de trabajo y los salarios. En un país con bajos salarios (relativamente rico en trabajo) la exportación de bienes altamente intensivos en la utilización de trabajo aumentará la demanda de trabajo y los salarios, la importación de bienes con alta intensidad de capital hará disminuir la remuneración del capital. El mecanismo apenas descrito es un mecanismo de nivelación de los precios de los factores entre los países que participan del intercambio: en otras palabras el salario y el rendimiento del capital serán los mismos en todos los países que participan en el comercio”.

para atrair investimentos produtivos, ou seja, interferir na lógica empresarial de distribuição de recursos de maneira a tornar mais rentável o capital.

Uma vez instituído o MERCOSUL, que tem por fundamento a “[...] conformação de um mercado comum e o estabelecimento das denominadas liberdades de circulação de bens e fatores de produção” (GOBBO, 2003, p. 21), a ampliação do mercado para os produtos da e na região continuou sendo uma das metas perseguidas pelos países da região. Objetiva-se, assim, a atração da produção internacional de modo a ocorrer a ampliação industrial local e a participação nas cadeias globais de valor.

Todavia, não se deve desprezar o papel estratégico também existente para o MERCOSUL, eis que, se em sua origem foi visto pelos respectivos países como um “[...] elemento de apoio à sua própria estabilidade política e aos ensaios de transformação econômica que faziam” (GOBBO, 2003, p. 134), bem como o bloco ampliava o poder de barganha de seus membros, todos países ainda em processo de desenvolvimento.

Quanto aos produtos da região, a tônica é permitir da entrada facilitada dos produtos originários do MERCOSUL em diversos mercados consumidores, postura esta que foi defendida tanto em foros multilaterais, como a OMC, quanto em negociações entre blocos, assim como na relação bilateral entre os países.

Essas duas lógicas lidam com as decisões empresariais no momento de realizar a distribuição de seus recursos ao redor do mundo em busca de melhor lucratividade. Referida visão se mostrou coerente com a abordagem dada ao processo de integração pelo governo de Kirchner na Argentina. A globalização, sob uma perspectiva que considerava apenas a abertura unilateral da economia, passou a ser questionada. Nesse sentido, como afirma Colombo (2007, p. 74), uma outra visão sobre o processo de liberalização passa a ser fomentado na Argentina:

A partir de esto, la inserción en el sistema internacional no se realiza ya mediante la búsqueda de adaptación plena de la economía mundial con una visión fundamentalista – porque quedó demostrado que el crecimiento y la modernización no son in resultado automático de la apertura al mundo -, sino aumentando la capacidad de negociación. Se considera que una mayor autonomía de decisión permitirá construir un capitalismo nacional, ya que será posible frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo, y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados en los diversos foros y organismos multilaterales.

Nesse momento o MERCOSUL, apesar de um arranjo de integração econômica envolvendo sócios e que deveria se mover como grupo, passa a ser visto como mecanismo em prol do desenvolvimento de um capitalismo nacional visando fortalecê-lo de maneira a ganhar

força nas negociações com outros países e regiões. Essa vinculação do MERCOSUL com as políticas industriais de seus principais sócios, Brasil e Argentina, será debatida na próxima seção.

4.3 Ações governamentais quanto à integração: políticas industriais e comerciais

Quando se pensa em integração regional, deve-se ter em mente que o comércio, desde a antiguidade, sempre foi um fator de aproximação dos povos, ganhando proporções maiores com a industrialização europeia e norte-americana em decorrência das ações implementadas para a expansão internacional dos mercados para seus produtos (GOBBO, 2003, p. 29-30).

Nesse sentido, o mercado é um elemento primordial para a distribuição de riquezas em uma sociedade, contudo, as diversas crises econômicas ao longo da história não deixam dúvidas sobre suas falhas, mesmo diante dos teóricos neoclássicos que defendem seu grande poder de autorregulação¹²². Diante dessa situação, muitas vezes o Estado é chamado a intervir na economia¹²³.

Diferentemente do socialismo onde o Estado controla os meios de produção, a intervenção se dá dentro dos moldes do capitalismo e seu objetivo é proporcionar uma redistribuição de recursos que não se daria “naturalmente”, ou na velocidade desejada, sem a atuação do Estado (PRADO, 2003, p. 76).

Analisando os acontecimentos econômicos ocorridos no século XX, é possível identificar três maneiras básicas por meio das quais o Estado exerceu e exerce um papel na economia de seus respectivos países, sendo elas, de acordo com Prado (2003, p. 75), as “Políticas Macroeconômicas Ativas”, a “Planificação Econômica” e o “Estado de Bem-Estar Social”.

A primeira delas, chamadas de Políticas Macroeconômicas Ativas, foram

¹²² Nesse sentido afirma Frydman (2003, p. 133): “A globalização durante os anos noventa impôs aos países em desenvolvimento a liberalização dos mercados de capitais, sem separar os movimentos especulativos em busca de maiores rendimentos e aqueles de investimentos produtivos, o que abriu possibilidades de movimentos bruscos nos fluxos com graves consequências sobre os países receptores.[...] Esta política tem como pressuposto que os capitais têm um comportamento racional e que os próprios mecanismos de mercado levam automaticamente ao estabelecimento de equilíbrios [...] Na realidade, a racionalidade somente se manifesta quando se trata de elaborar uma explicação; os operadores econômicos se movem por motivos de percepção muito separados de uma lógica e cujas presunções apenas agravam ainda mais a situação” (tradução livre).

¹²³ Quando se pensa em políticas industriais dentro de um arranjo de integração é necessário ter em mente o alerta de Orcall e Toschi (2010, p. 135): “Políticas industriales nacionales o sectoriales tienen una evidente capacidad potencial de inutilizar la integración de los mercados. Presiones de grupos de interés bien consolidados pueden impedir una coordinación de estas políticas, más que eliminar la asistencia”.

implementadas pelos países após 1929, como uma tentativa de lidar com os efeitos da crise decorrente da quebra da Bolsa de Nova York. Políticas anticíclicas foram postas em prática visando reduzir o desemprego e impulsionar as atividades econômicas.

No tocante à Planificação Econômica, ainda que sua teorização seja anterior, tem-se que sua implementação ganhou mais ênfase a partir dos esforços dos países durante a Segunda Guerra Mundial, frente à necessidade de direcionar os recursos da economia para atender as necessidades do conflito bélico.

Cessada as animosidades, a ideia de planificação ainda ficou mantida para a obtenção de outros objetivos. Assim, países começaram a elaborar Planos Globais a partir de uma análise prévia da situação do país, traçando metas e estratégias, Planos de Investimentos Públicos e Planos Regionais (PRADO, 2003, p. 77).

O Estado de Bem-Estar Social foi implementado com mais força no pós-Segunda Guerra onde os esforços da guerra deixavam de ser prioridades e o grande papel do Estado foi direcionado para garantir as necessidades básicas de seu povo. Como apontado por Prado (2003, p. 78), nesta categoria podem ser encontradas questões como assistência médica, aposentadoria, moradia, dentre outros.

Na América Latina, a partir das ideias de Raúl Prebisch e da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), durante as décadas de 1940 e 1960, foi desenvolvido um conceito de desenvolvimento econômico que não era sinônimo de simples crescimento da renda *per capita*, mas estava relacionado à realização de mudanças estruturais, dentre as quais o crescimento do mercado interno e a industrialização dos países. Para isso, a planificação era o instrumento que permitiria o Estado realizar essa tarefa (PRADO, 2003, p. 79).

Os países, nesse sentido, deveriam alterar sua estrutura produtiva caracterizada por bens primários com pouca elasticidade e se voltar para os produtos industrializados, que elevam a produtividade da economia e apresentam elasticidade maior, ou seja, o aumento da renda gera uma maior procura por esses produtos, diferentemente dos produtos primários, onde uma renda maior não gera aumentos expressivos de demanda quando comparado com os industrializados. Por traz dessa ideia está a substituição de produtos importados por aqueles produzidos localmente¹²⁴. Assim, dentre as possibilidades de um governo intervir na economia, uma das mais significativas é a realizada por meio das políticas industriais.

¹²⁴ Em razão da crise vivida por vários países da América Latina na década de 1980, a ideia de industrialização por substituição de importações foi arrefecida, ganhando espaço as políticas de tipo liberalizante defendidas pelos Consenso de Washington (PRADO, 2003, p. 80) e que foram implementadas como parte das estratégias dos países para “normalizar” sua situação interna e ampliar credibilidade internacional para obtenção de recursos.

Não integram essa categoria aqueles tipos de ação política que interferem no campo industrial, mas não são voltadas exclusivamente para a indústria, como é o caso das ações governamentais no campo do meio ambiente, direito dos consumidores, controle de preços, etc. (ORCALLI e TOSCHI, 2010, p. 141). Estas últimas são políticas que interessam para a indústria, mas não são para a indústria.

As políticas industriais são intervenções públicas que têm por objetivo específico a mudanças nas áreas industriais, seja por meio de incentivos à produção de determinados bens ou serviços, seja voltada para a entrada ou restrição de um determinado mercado. Várias são as maneiras pelas quais um governo pode intervir na seara industrial, a partir dos objetivos que pretendem ser alcançados¹²⁵. Dentre essas maneiras são encontradas as chamadas políticas industriais negativas ou *market-oriented*. Elas partem da concepção de que o mercado possui mecanismos suficientes para se autorregular e garantir a existências de sistemas econômicos eficientes. Nesse sentido, as políticas governamentais são voltadas para assegurar que as “leis” que regulam o mercado funcionem. São exemplos de ações nesta categoria as políticas de concorrência, eliminação de ajudas estatais, privatizações, etc. (ORCALLI e TOSCHI, 2010, p. 142). Pode-se considerar que as ações estatais, neste caso, são horizontais, pois voltadas para todos os setores da indústria e não a um específico¹²⁶.

Outra opção são as políticas industriais positivas ou intervencionistas que defendem que as falhas do mercado (situações que impedem que ele alcance os melhores resultados possíveis, como o monopólio e a assimetria de informações) são obstáculos importantes para o desenvolvimento pleno de um sistema econômico. O papel do governo, nestes casos, é melhorar o funcionamento dos mercados que se mostrem menos eficientes na distribuição de recursos. Integram essa modalidade de política pública auxílios financeiros para regiões menos favorecidas e gastos em pesquisa e desenvolvimento (ORCALLI e TOSCHI, 2010, p. 144).

Existem também as políticas industriais seletivas, por meio das quais o governo escolhe auxiliar alguns setores em declínio ou considerados estratégicos, como benefícios para empresas *startups*. Essas ações enquadram-se nas políticas verticais, uma vez que voltadas para setores industriais particulares (ORCALLI e TOSCHI, 2010, p. 150).

No caso da América Latina onde estão os países do MERCOSUL e, especificamente, o Brasil e a Argentina, o processo de industrialização é considerado tardio, uma vez que diferentemente dos países europeus que deram seus passos iniciais rumo à industrialização

¹²⁵ Para um balanço das experiências de industrialização na Europa e no mundo, ver Prado (2003).

¹²⁶ Contudo, não é incomum que o Estado utilize seu poder discricionário para deixar de aplicar essas políticas industriais negativas para setores específicos, retirando seu caráter de horizontalidade.

ainda no século XIX, essas preocupações só adentraram mais fortemente em solo latino no século XX. Nos países que a adotaram, significou o estabelecimento de diversas medidas protecionistas para as empresas nacionais frente à concorrência externa, como tarifas aduaneiras. As importações passariam a ser substituídas por produtos locais e o Estado seria o ator principal dessa alteração estrutural que levaria uma economia dependente da exportação de produtos primários para outra industrializada (PRADO, 2003, p. 96).

Em países como Coreia do Sul e Taiwan, com mercados consumidores pequenos e sem excedentes gerados pelas exportações de produtos primários, a estratégia de industrialização não ocorreu por meio de medidas visando substituir as importações, mas em promover as exportações de produtos industrializados (PRADO, 2003, p. 116). Essa estratégia colheu bons resultados, navegando favoravelmente no crescimento econômico mundial que teve início após a Segunda Guerra Mundial, vindo a ser abalado em razão da crise do petróleo nos anos 70, cujos reflexos no hemisfério sul do continente americano se materializaram no endividamento (em razão do aumento das taxas de juros e restrição do crédito externo), inflação e, posteriormente, a adoção de políticas liberalizantes na década de 80 e 90.

Em que pese esse aspecto, a ideia de estabelecer planos de ação do Estado na economia foi mantida na região e sua implementação pelos países acabaram, de uma forma ou de outra, por influenciar o processo de integração, principalmente aquelas adotadas pelo Brasil, como aponta Veiga (2000, p. 237):

O Brasil responde por cerca de dois terços do PIB total do Mercosul. Nesta condição, seu desempenho econômico, suas políticas domésticas e sua posição negociadora dentro do bloco condicionam estreitamente a evolução global do processo de integração, sua metodologia e sua agenda de negociações. [...] o desempenho econômico do Brasil e o desempenho de suas políticas macro e microeconômicas (sobretudo as políticas industrial e de comércio exterior) definem, em grande medida, a percepção, pelos demais sócios, dos custos e benefícios associados à integração. Destes fatores depende, em boa medida, a emergência de tensões entre os estados membros do Mercosul, bem como a capacidade destes de absorvê-las e gerenciá-las.

O impacto das políticas industriais brasileiras para os demais sócios do MERCOSUL decorre, dentre outros fatores, em razão da existência de barreias intra-bloco. Os investimentos externos são atraídos pelo mercado ampliado do MERCOSUL, contudo, haverá mais segurança se os investimentos ocorrem no Brasil do que se fizerem em um país menor que possa vir a sofrer uma restrição unilateral.

Em termos de planejamento e políticas governamentais, a necessidade de sua

realização no Brasil tem previsão Constitucional¹²⁷, devendo o Presidente da República estabelecer um Plano Plurianual, que será submetido à aprovação do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal).

No caso específico do Governo Lula, houve a elaboração de 02 Planos Plurianuais. O primeiro deles foi pensado para os anos de 2004, 2005, 2006 e 2007. Marcado pelo foco social, esse plano também estabeleceu diretrizes de atuação do Estado na área industrial. De acordo com Prates (2003, p. 107), para o campo industrial havia foco na redução do custo país e as negociações de acesso aos mercados internacionais de produtos brasileiros. Outro aspecto seria a articulação do Estado com setores privados para investimentos em infraestrutura. Por fim, em âmbito externo, esse plano previa estimular as exportações e substituir de maneira competitiva as importações.

O segundo Plano Plurianual divulgado pelo Ministério do Planejamento em 2007 para o período de 2008 a 2011 estabelece três eixos de ação. O social, a educação e o desenvolvimento econômico por meio de obras de infraestrutura (PAC). Na área internacional, mantém o discurso pró-integração e fortalecimento das parcerias Sul-Sul. Dessa circunstância é que alguns autores, afirmam que, durante o governo Lula, a política externa retoma a tradição do “nacional desenvolvimentismo”. Nesse sentido, Veiga e Rios (2016, B2):

[...] historicamente o nacional-desenvolvimentismo produziu posturas defensivas na política externa brasileira e, em especial, em sua dimensão econômica. O principal objetivo da estratégia foi preservar espaços para políticas industriais ativas e limitar compromisso com acordos e regimes internacionais. Em relação a essa tradição, a política externa de Lula inovou ao agregar um componente ofensivo à estratégia.

Esse componente se expressou na multiplicidade de iniciativas e propostas que extrapolaram os limites regionais tradicionalmente (auto) impostos pela diplomacia brasileira à sua atuação. Atestam essa ambição as alianças preferenciais (Brics, Ibas), a criação de foros de diálogo político entre países sul-americanos e africanos ou árabes e a tentativa de influir na questão nuclear iraniana, em 2010. Além disso, o Brasil foi um ativo participante em foros econômicos globais, expressando postura reformista em todos eles (OMC, G-20, FMI, UNFCCC).

Condizente com essa visão, durante o governo Lula, são verificadas ações heterodoxas visando a realização de investimentos, como apontam Jardim e Silva (2015, p. 176):

Retomando o caso Vargas, se o governo buscou criar a indústria de base sob controle do Estado para dar base à ampliação das elites industriais nacionais, nos períodos Lula e Dilma já temos uma ampla indústria de base consolidada,

¹²⁷ Ver a esse respeito o artigo 84, inciso XIII, da Constituição Federal de 1988.

sendo que parte dela foi privatizada nos anos 1990 e parte ficou nas mãos do Estado (alguns bancos, correios, setor elétrico e petrolífero). Nesse cenário, as empresas de natureza privada não estão dispostas a assumir sozinhas quaisquer riscos que se referem aos empreendimentos de infraestrutura e nem possuem capital barato o suficiente para investir na ampliação de seus negócios (até porque pulverizaram seus investimentos em outros negócios e aplicações). Para facilitar o investimento das elites nos projetos do governo Lula, foi institucionalizado parcerias entre a iniciativa privada e o setor público para a introdução da infraestrutura e também houve uma junção de investimentos e financiamentos público-privados na indústria, serviços e agropecuária.

Essa política voltada para reforçar a indústria no país foi implementada por diversos mecanismos, ainda que tenham sido mitigados pelo tripé básico do Consenso de Washington (superávit primário, metas de inflação e câmbio flexível) que foi mantido no período. Um deles foi a reorientação de instituições financeiras, como o BNDES (e o BNDESPAR), a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, para a concessão de recursos a serem destinados à investimentos com prazo de retorno mais longos e maiores riscos. Fundos de Pensão de empresas estatais, como o PREVI (do Banco do Brasil), o FUNCEF (da Caixa) e o PETROS (da Petrobras), também surgem durante esse período como fornecedores de recursos (JARDIM e SILVA, 2015, p. 39-40). Uma das ideias do período era a criação de empresas campeãs nacionais que conseguissem competir internacionalmente. O estado reforçou seu papel como coordenador do desenvolvimento e o grande programa governamental que articulava essas ações era o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), colocado em prática em 2007, que tinha como um de seus instrumentos as Parcerias Público Privadas (PPPs), que se materializaram em Sociedades de Propósito Específico (SPEs).

Outra ação do governo Lula foi o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que teve início em 2009. Seu objetivo era reduzir os custos de financiamento e aumentar os prazos de amortização. Nesse sentido, durante o ano de 2009, para fazer frente aos reflexos da crise internacional iniciada em 2008, tendo como foco o consumo interno, houve a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) em setores como construção civil, automóveis e eletrodomésticos, bem como redução na Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social- COFINS (JARDIM e SILVA, 2015, p. 62-63, 74 e 88).

Outra iniciativa, já no governo sucessor de Lula, para o setor industrial foi o Plano Brasil Maior, como exposto no relatório da OMC sobre o Brasil de 2013 (p. 14):

En el marco del *Plano Brasil Maior*, el Gobierno ha adoptado incentivos fiscales significativos para ayudar a la industria nacional del automóvil a recuperarse de los efectos de la crisis mundial. Entre diciembre de 2011 y

diciembre de 2012, se ofrecieron ventajas fiscales a las empresas que producían vehículos con más del 65% de contenido regional. El 1º de enero de 2013, el régimen fiscal del sector del automóvil fue remplazado por el programa INOVAR-AUTO. Las empresas admisibles al Programa podrán beneficiarse de una reducción del impuesto sobre los productos industriales de hasta el 30%. Para poder beneficiarse del programa, los fabricantes de vehículos deberán cumplir ciertos requisitos de eficiencia energética, así como determinadas condiciones de fabricación o inversión nacionales.

A lógica é que com menos tributos os produtos ficariam mais baratos, incentivando sua procura que, por sua vez, aumentaria a demanda industrial, estimulando por efeito reflexo as diversas atividades econômicas. Essa política teve limites, contudo, quando o aumento do endividamento da população restringiu a possibilidade de consumo.

Lula ficou no poder até 2010, quando elege sua ex-ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, para ser sua sucessora. Neste momento, o mundo já vivia os rescaldos da crise econômica iniciada nos Estados Unidos em 2008 a partir da quebra da empresa de investimentos Lehman Brothers, inicialmente classificada como “marolinha” pelo presidente brasileiro. Seus reflexos serão sentidos fortemente na região, o que inclui o MERCOSUL, levando à PIBs negativos, perdas no setor financeiro e em diversos ganhos sociais obtidos nesse período, bem como alta nos níveis de desemprego e redução das atividades econômicas. Essa situação pesou na condução da política externa que se seguiu nos anos após Lula, conforme apontado em tom crítico por Veiga e Rios (2016, B2):

A sucessora de Lula, embora compartilhando suas visões de mundo e ideologia, nunca demonstrou apetite por temas internacionais. Isso ajuda a explicar a descontinuidade introduzida na política externa pela passagem do bastão de Lula a Dilma. No entanto, o que realmente parece explicar a descontinuidade na política externa é uma profunda mudança nas condições internacionais e, mais ainda, no ambiente econômico doméstico.

No plano internacional, os anos 2010 e 2011 deixaram claro que havia um enorme otimismo na “narrativa da emergência” do Brasil e de outros países e que as principais apostas globais feitas pelo Brasil com Lula se frustravam: paralisia nas negociações multilaterais e sinais de fadiga das iniciativas Sul-Sul.

Na esfera doméstica, o medíocre desempenho econômico do País – e, em especial, da indústria – passou a pautar, de forma quase exclusiva, a agenda do governo. A política comercial tornou-se crescentemente protecionista, apoiada por políticas industriais fortemente discriminatórias contra importações, em nome do fomento ao “conteúdo nacional”. A maioria dos instrumentos de política industrial desse período terminou sendo contestada por europeus e japoneses na Organização Mundial do Comércio.

[...]

A política externa do Brasil “encolheu” e a América do Sul tornou-se o horizonte de influência externa do Brasil. A dimensão global da estratégia perdeu substância. E o Brasil está distante das iniciativas que poderão

impactar a governança da economia mundial nas próximas décadas como os acordos megarregionais.

A recessão econômica também se refletiu sobre o mundo da política, levando à presidência de diversos países da região candidatos da oposição, além de um processo de *impeachment* no Brasil. Esses fatos ainda requerem uma análise mais aprofundada para verificar seus impactos de médio e longo prazo, contudo, a sensação é a de que um ciclo chegou ao fim.

Do lado argentino, essa visão mais nacional-desenvolvimentista também se mostrou presente. A OMC, em seu relatório de 2007 (p. vii-viii) sobre a Argentina identifica as seguintes ações governamentais na economia:

Para alcanzar sus objetivos económicos, el Gobierno ha hecho uso de una variedad de instrumentos, incluida la utilización de acuerdos de moderación de precios para evitar aumentos de los precios, la congelación de precios para determinados servicios públicos y servicios anteriormente brindados en concesión al sector privado, y la renegociación de contratos con concesionarios de servicios. Algunas de estas medidas han sido adoptadas en virtud de la Ley de Emergencia Económica de 2002. El Gobierno también ha reactivado parte de una ley de 1974 que obliga a los proveedores a abastecer de cantidades especificadas el mercado interno. [...]

A partir de 2003, la economía argentina ha crecido a un ritmo rápido, alcanzando tasas de crecimiento anuales superiores al 9 por ciento en el período comprendido entre 2004 y 2006. El mayor impulso al crecimiento ha provenido de la fuerte demanda interna, especialmente la inversión, así como de un contexto internacional favorable, facilitando una rápida expansión de las exportaciones. Desde 2002, la Argentina viene registrando elevados superávits en la cuenta corriente de su balanza de pagos. Esto ha sido principalmente el resultado de menores pagos de la deuda externa, del aumento de las exportaciones y, en un primer momento, de la disminución de las importaciones. Se ha producido un cambio en las pautas del comercio durante el período objeto de examen, y las exportaciones se han reorientado hacia países fuera del MERCOSUR.

O governo Kirchner, portanto, apostou no consumo interno para impulsionar o crescimento, bem como no controle de preços para segurar a inflação. Em política externa, buscou diversificar seus parceiros para ampliar seu comércio exterior. A estratégia de aumentar as exportações de bens e serviços se tornava um objetivo a ser alcançado, isso porque, como aponta Frydman (2003, p. 148), as exportações:

- a) melhoram a inserção dos países no mercado mundial;
- b) aumentam o grau de competitividade da estrutura produtiva;
- c) permitem obter recursos para o pagamento das importações; e
- d) para países endividados é uma maneira de poder honrar com os compromissos

externos e reduzir a vulnerabilidade.

O relatório da Argentina elaborado pela OMC em 2007 (p. 91) descreve as políticas industriais adotadas no período:

La Argentina cuenta con esquemas horizontales de incentivos a la inversión que complementan algunas ayudas gubernamentales dirigidas a actividades específicas.

Los esquemas horizontales se encaminan por lo general al financiamiento y a la reducción del costo inicial de la inversión, y al fomento de la investigación y el desarrollo (I&D), así como del desarrollo regional.

La Argentina ha notificado al Comité de Subvenciones de la OMC un número de incentivos que incluyen ayuda a sectores e incentivos horizontales. La última notificación completa, correspondiente a 2005, comprende subvenciones a la minería, a la actividad forestal, el régimen de zonas francas, y el régimen de bienes de capital, informática y telecomunicaciones [...].

La Argentina mantiene además una serie de regímenes de incentivos sectoriales en actividades tales como la industria del software y la industria editorial [...].

a) Incentivos fiscales horizontales

El principal mecanismo de promoción a nivel horizontal es la Ley de Promoción de Inversiones (Ley N° 25.924, B.O. de 6 de septiembre de 2004), la cual estableció un Régimen de Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura [...]. Los beneficios de amortización acelerada y de devolución anticipada del IVA son excluyentes entre sí, excepto en el caso de los proyectos de inversión cuya producción sea exclusivamente para exportación. [...]. Programas tales como el Régimen de Importación de líneas de producción usadas condicionan los beneficios otorgados a la adquisición de productos nacionales.

Entre los incentivos fiscales de tipo horizontal se encuentran también varios programas orientados al fomento de la investigación y el desarrollo, tales como los programas de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica y de Exención del Arancel de Importación para Insumos de Investigaciones [...]. La Ley N° 25.467, B.O. de 28 de marzo de 1995 establece el marco general que estructura, impulsa y promueve las actividades de ciencia, tecnología e innovación.

También hay programas de desarrollo regional. Entre ellos se encuentra el Régimen Especial de Franquicias Tributarias, que tiene por objeto estimular el desarrollo económico de la provincia de La Rioja y está normado por la Ley N° 22.021 B.O. de 4 de julio de 1979 y modificatorias. Este régimen confiere una serie de beneficios como exenciones, diferimientos y liberación de pago de impuestos nacionales por 15 años para inversiones en los sectores agrícola-ganadero y turístico. La aprobación de nuevos proyectos bajo este programa se encontraba a mediados de 2006 suspendida; sin embargo, se puede acceder a los beneficios promocionales del mismo a través de la adquisición de acciones de empresas beneficiarias.

El Régimen Especial Fiscal y Aduanero en Tierra del Fuego, creado por la Ley N° 19.640 B.O. de 2 de junio de 1972, y en vigencia hasta el 31 de diciembre de 2013, permite la liberación del IVA, la desgravación del IG, la exención de los derechos de importación y del IVA para bienes de capital, la desgravación o reducción de aranceles sobre otros bienes (es considerada Área Aduanera Especial) y la exención de derechos de importación sobre insumos. Además del anterior, existen regímenes promocionales en las provincias de

Catamarca, San Juan y San Luis.

Además de los incentivos a nivel nacional, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires mantienen incentivos para el desarrollo de industrias y otras actividades dentro de sus demarcaciones, generalmente a través de leyes provinciales de promoción industrial que otorgan exenciones tributarias, o través de fondos de financiamiento. Por ejemplo, la provincia de Buenos Aires, en base a la Ley provincial de Promoción Industrial N° 10.547, otorga exenciones de impuestos provinciales (Ingresos Brutos e Inmobiliario) por hasta 10 años a las empresas beneficiarias del régimen, que además reciben una preferencia en la provisión de gas. La provincia de Córdoba, a través de su Ley de Promoción Industrial N° 6.230, concede beneficios fiscales similares a la de Buenos Aires, contando además con una política de parques industriales en los cuales las microempresas y Pymes pueden recibir subsidios por tres años por la contratación de nuevos empleados, así como un subsidio del 50 por ciento del costo de la energía eléctrica.

b) Financiamiento de la inversión.

Los inversionistas disponen de una serie de líneas de financiamiento las que permiten el acceso al crédito, generalmente a condiciones de mercado, aunque algunas de estas líneas se ofrecen a tasas de interés preferenciales [...].

Também estão presentes políticas que regulam o preço, bem como afetam o abastecimento interno.

Percebe-se, portanto, que as ações do governo argentino se dividiram em três áreas principais, incentivos tributários, financiamento de investimentos e, por fim, controle de preços e abastecimento. Neste último caso é possível incluir dentre as políticas que demonstram a ação do Estado argentino na economia durante o governo de Néstor Kirchner, a legislação que trata dos serviços públicos que, durante o ano de 2004, gerou apreensão em diversos países com investimentos no território argentino:

La cuestión preocupa a España, pero también a Francia, Alemania e Italia. Hasta diplomáticos norteamericanos trasladaron a Kirchner la intranquilidad de empresas de su país por ese proyecto.

Los norteamericanos tienen pocas inversiones en las empresas de servicios públicos, salvo en la energéticas que consideran esenciales para hilvanar un futuro. Por eso, nunca hubo una colisión de Kirchner con los empresarios de los Estados Unidos. Ellos están haciendo buenos negocios en áreas más privadas de la economía, como las exportaciones y el turismo.

¿Qué les preocupa a los europeos? Fundamentalmente la filosofía de aquel proyecto. Dicen entrever un Estado que otorga y quita las concesiones con pasmosa facilidad (SOLÁ, 2008, p. 77).

Durante o governo Kirchner também se viu uma Argentina crescendo, bem como aumentando a participação da indústria e do comércio na constituição do PIB, quando comparado com a área de serviços. Outra constatação foi o aumento do consumo interno (SOLÁ, 2008, p. 117).

Com o término do governo de Néstor Kirchner, a cadeira presidencial passa a ser

ocupada por sua esposa, Cristina. Em termos de política econômica internacional, foi mantido o discurso de proeminência das relações argentinas com o MERCOSUL, como afirma Solá (2008, p. 187):

Cristina Kirchner lanzó el viernes conceptos de integración que sonaron como música en los oídos brasileños. [...]

La Presidenta le dijo a Lula que la energía es un problema común porque Brasil tiene muchos intereses en la industria argentina. Es cierto. ¿Qué hacer en tal caso? ¿Echar al capital brasileño de la Argentina o profundizar la integración entre los dos países? Cristina Kirchner avanzó en su idea de una integración industrial, que podría definir qué producirá cada país para que el Mercosur tenga una oferta común al mundo. Es lo que vienen proponiendo muchos dirigentes brasileños desde hace varios años.

Apesar deste aspecto, a ex-presidente argentina implementou medidas na área econômica que iriam interferir na relação comercial bilateral. Dentre elas é possível citar a cotação fixa do dólar em 9,8 pesos, a exigência de autorização para importação de produtos e a falta de acesso ao dólar por parte das empresas importadoras, levando a uma dívida privada de cerca de US\$ 5 bilhões, onde 80% estariam ligadas às empresas brasileiras. Essas medidas só recentemente têm sido eliminadas pelo governo de Mauricio Macri, membro da oposição que disputou as eleições presidenciais da Argentina, vencendo o candidato apoiado por Cristina Kirchner (CAVALHEIRO, 2015, B4).

Em termos de balanço, é possível perceber que, tanto no caso brasileiro, quanto no argentino, apesar da defesa da industrialização e da integração regional, uma caminhou separadamente da outra. Houve uma valorização do nacional, sem se preocupar em compatibilizá-lo com medidas que considerassem os demais sócios ou mesmo houvesse uma articulação que pensasse no bloco como coordenador de políticas.

Esse aspecto se mostra importante uma vez que, se a existência de barreiras com países de fora do bloco pode ser um incentivo para que as empresas invistam internamente, uma plena circulação de mercadorias entre nações com níveis de industrialização desiguais, pode acentuar a concentração de indústrias em apenas alguns dos sócios, circunstância essa que tende a se acentuar frente às políticas de incentivo adotadas pelos governos, principalmente quando os demais, por diversas razões, não possuem recursos para fazer o mesmo.

De acordo com Rattner (2002, p. 84), uma saída para o MERCOSUL seria estabelecer uma política industrial que focasse “[...] investimentos externos exclusivamente em setores produtivos (e não especulativos), de preferência em *joint-ventures* (e não eliminando empresas nacionais) e orientadas totalmente à exportação (em vez de fazer concorrência às empresas

nacionais)”. Todavia, enquanto o MERCOSUL não for capaz de formular políticas conjuntas, permanecerá certa desconfiança com relação ao bloco, bem como a adoção de políticas nacionais que caminhem em caminho contrário ao da integração, como se mostra no próximo tópico.

4.4 As restrições intrabloco

Considerando que contraria o projeto de integração ações que impliquem na adoção de medidas limitativas ao comércio, alguns princípios básicos devem nortear as condutas dos parceiros frente ao objetivo da integração (VENTURA, 2003, p. 286-295).

Dentre esses princípios está o *stand still*, pelo qual os Estados membros, frente o compromisso de eliminar os entraves, não podem criar novos, nem agravar os já existentes. Da mesma forma, um Estado não pode adotar unilateralmente medidas de salvaguarda. Outro princípio que visa limitar ações restritivas individuais por parte dos Estados é o *estoppel*, por meio do qual os Estados estão vinculados ao seu comportamento anterior. O objetivo é punir aquele que adotar atitudes contraditórias, de modo a reforçar a confiança entre aqueles envolvidos em uma determinada parceria.

Todavia, apesar de o MERCOSUL se propor a ser um mercado comum, mesmo o passo inicial do processo de integração que é a zona de livre comércio não está plenamente implementado. Nesse sentido, os próprios acordos que dão forma ao MERCOSUL permitem a existência de exceções à livre circulação.

Uma das áreas que apresenta limitações é a do setor automotivo. Entre Brasil e Argentina existe um comércio administrado nesse campo, visando uma troca compensada entre os países, ou seja, tentando uma distribuição equilibrada dos investimentos, evitando-se a concentração no Brasil, em razão de seu maior mercado interno (FRYDMAN, 2003, p. 136). Rattner (2002, p. 73), contudo, critica essa política:

O aumento do volume e do valor de comércio entre Brasil e Argentina nos últimos anos não pode ser considerado como garantia de êxito do processo de integração. A aposta no regime automotivo – supostamente um arranjo racional para uma divisão de trabalho – revelou-se uma auto-ilusão, de consequências pesadas para o futuro. Em primeiro lugar, a estratégia de expansão e implantação das montadoras nos Estados sulinos do Brasil obedeceu aos planos das empresas transnacionais, beneficiadas com imensas vantagens, sob a forma de incentivos, subsídios e isenção fiscais e tributárias, tudo em nome de uma hipotética e certamente onerosa geração de empregos. Os governos estaduais ficaram na indigna posição de concorrer entre si, com

o beneplácito do governo federal, incapaz de formular diretrizes e normas mais racionais.

Em todo caso, compreender as barreiras existentes entre os países é um fenômeno analítico que demanda intersecção com o mundo do Direito, uma vez que, seja a liberalização, seja a restrição, por serem atos do poder público, tomam a forma e se materializam em normas escritas.

Para se alcançar a liberalização comercial, as regras do processo de integração do MERCOSUL estabeleceram a necessidade de “[...] eliminação dos direitos aduaneiros, das restrições não-tarifárias e da eliminação de qualquer outra medida equivalente” (GOBBO, 2003, p. 24). Quando se refere à presença de restrições na movimentação de mercadorias, deve-se ter em mente que elas significam o estabelecimento de procedimentos discriminatórios entre aqueles bens produzidos internamente e aqueles vindos do exterior. A partir do estabelecimento de barreiras tarifárias e não-tarifárias, os produtos importados acabam encarecidos, levando os consumidores a optarem por mais produtos nacionais em suas cestas de compras (GOBBO, 2003, p. 60).

Quando se estabelece um processo de integração regional, não se deixa de adotar procedimentos discriminatórios, contudo, apenas para aqueles que estejam fora do bloco. Também não se abre mão da necessidade de harmonizar algumas regras, como as de saúde pública e higiene na produção, de maneira a assegurar uma proteção semelhante aos consumidores dos diversos países.

A existência de barreiras à livre circulação dentro do bloco que não tenham sido previamente negociadas, fere um dos princípios basilares que fundamentam a própria existência e razão de ser pela qual os países resolvem se unir. Dentre as barreiras existentes, existem aquelas de caráter físico, como os controles fronteiriços, que acabam por diminuir a competitividade a partir do momento em que se materializam na ampliação dos custos. Essas barreiras podem se materializar em autorizações sobre transportes, bem como por meio das fiscalizações “[...] nos postos de fronteira, o controle de imigração, passaportes e vistoria de bagagens que impedem a livre circulação de bens e pessoas” (GOBBO, 2003, p. 100). A justificativa para sua manutenção normalmente se dá em razão de existirem diferentes políticas dentro dos países relacionadas, por exemplo, às exigências sanitárias, controles de segurança, saúde e de qualidade. Podem servir, igualmente, para restringir a liberdade de movimentação das pessoas.

A existência de diversos padrões prejudica o comércio, pois o processo produtivo passa a ser fragmentado para atender as diversas especificações, reduzindo as vantagens de economia de escala que se espera desenvolver quando do estabelecimento de um processo de integração. Essa situação também encarece o desenvolvimento dos produtos, o que pode constituir um desestímulo à inovação.

Importante expor que essas barreiras existem não só no âmbito da circulação de bens, mas também no comércio internacional de serviços, que corresponde ao “[...] conjunto de atividades econômicas em que há um movimento transfronteiriço de invisíveis ou de pessoas que os executam, sem envolver mercadorias” (GOBBO, 2003, p. 72). Reconhecendo essa situação, a Resolução 36/00 do Grupo Mercado Comum e a Decisão 49/2008 do Conselho do Mercado Comum, objetivaram tornar mais rápido o processo de eliminação das barreiras ainda existentes no comércio de serviços dentro do MERCOSUL.

Na área da circulação de capitais entre os países membros do MERCOSUL ainda não existe uma diretriz única que lhe permita a plena movimentação. Esforços nesse sentido, contudo, podem ser identificadas na Resolução 43/92 e na Resolução 51/93.

Outro tipo de barreira são os entraves fiscais. Seu papel está relacionado com a arrecadação de recursos, combate à evasão fiscal e demais tipos de fraude (GOBBO, 2003, p. 109). Em uma União Aduaneira, as aduanas nas fronteiras existentes entre os países membros devem perder as suas funções arrecadatórias. Além disso, deve-se caminhar para um único Código Aduaneiro. Contudo, ainda hoje se nota a existência de diferentes regimes aduaneiros no MERCOSUL, constituindo entraves ao comércio intrarregional.

Cabe ainda ao MERCOSUL lidar com a tarefa de criar uma política única de concorrência, pois sua ausência permite que existam determinados tipos de barreiras, sem os devidos instrumentos que podem ser utilizados pelos prejudicados para se proteger de todas aquelas situações que limitam a livre concorrência no espaço de integração. São exemplos dessas medidas a “[...] fixação de preços, os acordos sobre quota de mercados, as restrições ao avanço tecnológico, as discriminações a respeito das condições de fornecimentos dos mercados” (GOBBO, 2003, p. 116), etc., que acabam por se constituir em auxílios dos Estados para suas empresas. Apesar de os países membros do MERCOSUL terem concordado com um Protocolo de Defesa da Concorrência assinado em dezembro de 1996¹²⁸, ainda se mostra insuficiente para tratar dos grandes desafios que ainda marcam o processo de integração.

¹²⁸ Esse protocolo foi promulgado no Brasil por meio do Decreto 3.602 de 18 de setembro de 2000.

Um tipo de barreira aceita pelos países do MERCOSUL é a existência de listas de exceções nacionais à Tarifa Externa Comum. Inicialmente essas exceções integraram o chamado Regime de Adequação, sendo uma resposta dos respectivos governos às demandas dos grupos internos de seus países que se sentiam ameaçados pela regionalização. Com esse mesmo objetivo, o MERCOSUL também contempla a existência de salvaguardas, sendo estas “[...] mecanismos mediante os quais um país pode limitar temporariamente as importações de determinado produto quando há ameaça grave à indústria doméstica” (GOBBO, 2003, p. 162).

Frente às necessidades de cada um dos países, não se mostra raro que o ideal da integração sucumba frente ao pragmatismo do protecionismo para atender os grupos internos afetados. Conforme o relatório de 2007 da OMC sobre a Argentina (p. 32 e 33), o país de Kirchner adotou todas essas medidas restritivas:

1. Desde su último examen en 1999, la Argentina ha adoptado medidas para agilizar los trámites aduaneros, por ejemplo, a través de la eliminación de la inspección previa a la expedición, y he reducido el arancel promedio simple NMF en un poco más de tres puntos porcentuales, al 10,4 por ciento. Los productos agrícolas (definición de la OMC) reciben una protección arancelaria promedio (9,9 por ciento) ligeramente menor que los productos no agrícolas (10,5 por ciento). Todas las líneas arancelarias están sujetas a derechos *ad valorem* excepto por un 8 por ciento que desde 2000 toman la forma de derechos compuestos (*ad valorem* más derechos de importación específicos mínimos). El arancel da muestras de progresividad. La Argentina aplica el Arancel Externo Común del MERCOSUR con excepciones.
2. La Argentina ha consolidado su universo arancelario completo, lo cual incrementa la predictibilidad de su régimen comercial. Sin embargo, persiste una brecha considerable entre los aranceles aplicados y los consolidados (el promedio de estos últimos es del 30,7 por ciento). La Argentina consolidó sus otros derechos y cargas en un nivel del 3 por ciento.
3. Aparte de los aranceles, la Argentina aplica dos otras cargas exclusivamente a las importaciones: una tasa estadística del 0,5 por ciento sobre la gran mayoría de las importaciones NMF, y gravámenes que varían con el precio mundial sobre las importaciones de azúcar.
4. En general, las importaciones reciben trato nacional en la aplicación de impuestos. Sin embargo, los "impuestos internos" (aplicados a productos como cigarrillos, bebidas y automóviles) se calculan aumentando le base imponible para las importaciones por 30 por ciento. Un Grupo Especial de la OMC determinó en 2002 que, entre otras cosas, el sistema del pago anticipado del IVA y el adelanto del impuesto a las ganancias imponía una carga fiscal superior a los productos importados que domésticos; la Argentina ha tomado pasos para remediar esta situación.
5. La Argentina ha hecho amplio uso de medidas antidumping, especialmente durante los años que precedieron la devaluación en 2002. Entre enero de 1999 y diciembre de 2005, la Argentina inició 111 casos de antidumping, y adoptó 62 medidas provisionales y 88 medidas definitivas. En diciembre de 2005, había 35 grupos de productos, todos manufacturados, sujetos a derechos antidumping definitivos. Por otro lado, la utilización de derechos compensatorios y de medidas de salvaguardia ha sido relativamente limitada:

entre enero de 1999 y junio de 2004, la Argentina adoptó dos medidas de salvaguardia concerniente ciertos ciclomotores y motocicletas, y duraznos conservados; en junio de 2006, la única medida de salvaguardia en vigor era la aplicada a los receptores de televisión en color.

6. Argentina aplica prohibiciones de importación a varios productos (tales como vehículos, autopartes y neumáticos usados). Desde 1999, se requiere una licencia automática previa de importación para todos los productos. Además, la Argentina somete varios productos al requisito de licencias de importación no automáticas o a autorización previa por razones sanitarias o fitosanitarias, de seguridad o de protección del medio ambiente. La Argentina ha notificado a la OMC 96 medidas sanitarias y fitosanitarias y 247 reglamentos técnicos durante el período bajo examen.

7. En 2002, después de la devaluación del peso, se incrementaron las tasas y la cobertura de los derechos de exportación. El objetivo declarado de estos derechos es atenuar el efecto de las modificaciones cambiarias sobre los precios internos y hacer frente al deterioro en los ingresos fiscales. Aunque los incrementos de los derechos a la exportación fueron introducidos como medidas de carácter temporal, no se ha previsto una fecha determinada para su terminación. Los derechos a la exportación representaron en promedio casi el 10 por ciento de los ingresos fiscales totales entre 2002 y 2005. A mediados del 2006 los derechos de exportación aplicables eran de 5, 10, 15, 20 y 45 por ciento sobre el valor FOB, dependiendo del producto. Para diversos productos agrícolas sujetos a derechos de exportación, se fijan precios oficiales FOB para evitar la sub o sobre-facturación. Se han utilizado también suspensiones u otras restricciones a las exportaciones, como en el caso de desechos de cobre y aluminio, ganado bovino en pie y determinados cortes de carne bovina.

8. Los derechos y restricciones cuantitativas sobre las exportaciones adoptados en años recientes han ayudado a mantener los precios en el mercado argentino de los productos afectados por debajo de sus niveles mundiales, desalentado las exportaciones al reducir los beneficios que los productores argentinos reciben por sus ventas en el extranjero. En general, los productos primarios se han visto particularmente afectados, ya que éstos constituyen la mayoría de las exportaciones argentinas y están sujetos a los derechos más altos, mientras que las actividades procesadoras y otros consumidores se han beneficiado de la disponibilidad de insumos a precios menores que los que prevalecerían en ausencia de dichas medidas. Por otro lado la Argentina fomenta las ventas al extranjero de productos manufacturados a través de diversos esquemas de incentivos tributarios y devolución de impuestos a las exportaciones, así como a través de zonas aduaneras especiales y del régimen de zonas francas.

Em relatório semelhante sobre o Brasil de 2013 (p. 11), a OMC expõe:

El arancel NMF aplicado por el Brasil en 2012 es enteramente *ad valorem*, y comprende tipos que oscilan entre cero y el 55%. El promedio aritmético de los aranceles NMF aplicados en 2012 era del 11,7%, frente al 11,5% en 2008. Aproximadamente el 8% de las líneas arancelarias estaban exentas de derechos en 2012, aproximadamente el mismo porcentaje que en 2008. El arancel medio aplicado a los productos del sector manufacturero es del 12%, más alto que el del sector agrícola. El Brasil consolidó la totalidad de su arancel durante la Ronda Uruguay en tipos que oscilan entre cero y el 55% en el caso de los productos agrícolas (definición de la OMC) y entre cero y el 35% en el de los productos no agrícolas. Además de los aranceles, las

importaciones están sujetas a varios impuestos internos. La aplicación de estos impuestos varía según el tipo de producto, la autoridad subfederal competente y el régimen fiscal aplicable al importador, todo lo cual añade complejidad al sistema fiscal.

El Brasil mantiene un sistema de licencias automáticas y no automáticas para las importaciones de diversos productos, independientemente de su origen. Las licencias son intransferibles y válidas durante 90 días. Las licencias de importación no automáticas son expedidas por 16 organismos; el plazo reglamentario para el trámite de las solicitudes es de 60 días naturales. Las importaciones de determinados productos pueden requerir licencias de más de una entidad. Las denegaciones de concesión de licencias se pueden impugnar ante el organismo competente. Algunos organismos pueden gravar la licencia de importación con un derecho o tasa que, según las autoridades, refleja el costo de los servicios prestados. Las licencias no automáticas también se utilizan en la administración de las concesiones de derechos e impuestos; para beneficiarse de esas concesiones, las importaciones deben someterse a una "prueba de similitud" a fin de determinar que no existe producción nacional equivalente.

Interessante notar que normalmente as barreiras comerciais são impostas sobre os produtos importados, contudo, conforme os dados acima, durante o governo Kirchner foram as exportações as mais afetadas pelas barreiras, o que também limita a livre circulação de mercadorias. Nesse sentido, apesar de a integração sempre estar presente nos discursos tanto de Lula, quanto de Kirchner, como uma prioridade, as duas presidências também tiveram vários atritos quanto ao tema, como afirma Colombo (2007, p. 69-70):

[...] durante el 2004 se produjo una nueva escalada de disputas que tensaron la relación bilateral, debido a que el gobierno brasileño rechazó el establecimiento de salvaguardas destinadas a proteger a la producción argentina en un contexto de déficit comercial creciente desde el 2002. En repetidas ocasiones el gobierno argentino había señalado la necesidad de concretar medidas para paliar los desequilibrios entre ambas economías, como por ejemplo, integrar las cadenas productivas de ambos países; compartir mecanismos de financiación de las exportaciones o la producción que hoy existen casi exclusivamente en Brasil debido a que fueran desmantelados en Argentina durante el menemismo; acelerar la coordinación macroeconómica, para que el escenario no cambie constantemente para los empresarios; crear algún mecanismo de reglas claras y consensuadas para captar inversiones, que evite que éstas se dirijan a Brasil gracias a su economía mayor o al ofrecimiento de subsidios e incentivos; acordar una cláusula de adaptación competitiva que permita regular el comercio bilateral frente a alteraciones macroeconómicas.

La discusión de estas propuestas fue sistemáticamente dilatada por Brasil, lo que llevó a Kirchner a advertir en la Cumbre de Presidentes en Ouro Preto (18/12/2004) que si bien en MERCOSUR "es nuestro bloque de pertenencia regional, los beneficios no pueden tener una sola dirección", ya que "ninguno de nuestros países es por sí mismo tan grande ni tan fuerte como para prescindir del destino regional".

E prossegue a autora em outro trecho:

Sin embargo, las negociaciones por separado sin consultas recíprocas emprendidas con un país tan importante como China, la falta de acuerdos para paliar los desequilibrios entre ambas economías y las negativa de Brasil a realizar concesiones que signifiquen una amenaza a su proyecto nacional de convertirse en una potencial mundial, seguramente ocasionarán como en el pasado, recurrentes conflictos comerciales entre Argentina y Brasil y el regreso en sectores económicos argentinos de un sentimiento de desánimo y la percepción de que el MERCOSUR, así como está, no sirve (COLOMBO, 2007, p. 75).

Extraí-se, dessa maneira, que parte das fricções oriundas da relação entre os dois principais sócios do MERCOSUL decorre de um discurso que prega a integração, mas que não se traduz plenamente nas ações implementadas pelos países, principalmente por meio de medidas unilaterais que desconsideram seus impactos, muitas vezes respondendo a interesses localizados dentro das respectivas sociedades que pleiteiam proteção, mesmo que sua participação dentro da economia do país seja insignificante e não haja nenhum viés estratégico a subsidiar a obtenção dos benefícios que não a própria lógica de que “quem não chora não mama”¹²⁹.

Essas ações restritivas levaram os países a estabelecer questionamentos formais junto à órgãos solucionadores de controvérsia, como a OMC, onde também é possível encontrar as medidas antidumping aplicadas pelos países¹³⁰ e também medidas de cunho fitossanitário¹³¹. No período de 2003 a 2010, é possível encontrar:

Tabela 3 – Medidas da Argentina contra o Brasil (2003-2010)

Ano	Reclamante	Reclamado	Tema
2003	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em pneus para bicicletas provenientes do Brasil.
2004	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em sanitários provenientes do Brasil.
2004	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em aços laminados provenientes do Brasil.
2004	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em tereftalato proveniente do Brasil.
2005	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em tubos de aço inoxidável provenientes do Brasil.

¹²⁹ Deve-se ter em mente, todavia, quem em uma situação onde o câmbio esteja valorizado, eventuais medidas protetivas podem ser inócuas.

¹³⁰ Disponível em: <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/adp_s/adp_s.htm>. Acesso em 13 de ago. 2016.

¹³¹ Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/internacional/negociacoes/multilaterais/notificacoes-sps-omc>>. Acesso em 13 de ago. 2016.

2006	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em transformadores trifásicos com potência igual ou superior a 25 KW provenientes do Brasil.
2006	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em laminas de aço provenientes do Brasil.
2006	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em armários de madeira provenientes do Brasil.
2006	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em brocas provenientes do Brasil.
2006	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em vasos provenientes do Brasil.
2006	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em serras provenientes do Brasil.
2006	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em folhas de serra reta de aço provenientes do Brasil.
2006	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em flumetralín formulado proveniente do Brasil.
2006	Argentina	Brasil	Medidas antidumping aplicadas pelo Brasil às importações de determinadas resinas de politereftalato de etileno (PET) procedentes da Argentina. Local: OMC.
2007	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em flumetralín formulado proveniente do Brasil.
2008	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em pneus provenientes do Brasil.
2008	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em fios de fibra acrílica provenientes do Brasil.
2008	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em talheres de aço inoxidável provenientes do Brasil.
2008	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em sanitários provenientes do Brasil.
2008	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em tereftalato de polietileno provenientes do Brasil.
2009	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em voile proveniente do Brasil.
2009	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em facas de cozinha e açougue provenientes do Brasil.
2009	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em processador e multiprocessador proveniente do Brasil.
2009	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em acessórios para tubulação provenientes do Brasil.
2009	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em tintas de impressora provenientes do Brasil.
2009	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em compressores provenientes do Brasil.
2010	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em fios de polipropileno provenientes do Brasil.
2010	Argentina	Brasil	Início de procedimento para verificar dumping em toalhas provenientes do Brasil.

Tabela 4 - Medidas do Brasil contra a Argentina (2003-2010)

Ano	Reclamante	Reclamado	Tema
2004	Brasil	Argentina	Início de procedimento para verificar dumping no leite proveniente da Argentina.
2004	Brasil	Argentina	Início de procedimento para verificar dumping em resinas de tereftalato de polietileno provenientes da Argentina.
2004	Brasil	Argentina	Início de procedimento para verificar dumping em monohidrato de fosfato cálcico monobásico proveniente da Argentina.
2005	Brasil	Argentina	Início de procedimento para verificar dumping em resinas de policarbonato provenientes da Argentina.
2005	Brasil	Argentina	Início de procedimento para verificar dumping em tablados de partículas e tablados similares cobertos com papel impregnado de melanina provenientes da Argentina.
2008	Brasil	Argentina	Início de procedimento para verificar dumping em cintas de polímeros de propileno provenientes da Argentina.
2008	Brasil	Argentina	Início de procedimento para verificar dumping em película de polipropileno transparente orientado biaxialmente proveniente da Argentina.
2008	Brasil	Argentina	Início de procedimento para verificar dumping em resinas de tereftalato de polietileno provenientes da Argentina.
2009	Brasil	Argentina	Início de procedimento para verificar dumping em artigos de vidro para serviços de mesa provenientes da Argentina.
2010	Brasil	Argentina	Início de procedimento para verificar dumping em diisocianato de tolueno provenientes da Argentina.
2010	Brasil	Argentina	Início de procedimento para verificar dumping em caucho de nitrilo não hidrogenado provenientes da Argentina.
2010	Brasil	Argentina	Início de procedimento para verificar dumping em fosfato cálcico monohidrato monobásico provenientes da Argentina.
2010	Brasil	Argentina	Aprova o Sistema Integrado de Medidas Fitossanitárias de Mitigação de Risco - SMR para a praga <i>Cydia pomonella</i> nas culturas de maçã, pera e marmelo da República Argentina, com vistas ao programa de exportação de maçã, pera e marmelo destinados ao Brasil, na safra 2009/2010.

Fonte: Elaborada pelo autor.

O site do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) também faz um monitoramento sobre barreiras técnicas que devem ser cumpridas pelos

exportadores¹³². Ao se pesquisar pela Argentina são encontradas 469 registros de barreiras técnicas entre janeiro de 2002 e julho de 2016. No caso brasileiro, de janeiro de 2001 até agosto de 2016 há 1250 registros dessas barreiras. Apesar de as barreiras técnicas não serem direcionadas unicamente ao comércio bilateral Brasil-Argentina, elas demonstram há existência de grande propensão à imposição de restrições em seu comércio exterior.

Esses aspectos indicam que durante os governos Lula e Kirchner houve um recrudescimento das desconfianças comerciais entre os países. Em termos gerais, essa postura dos dois principais sócios, bem como o ingresso da Venezuela¹³³, levaram a que o MERCOSUL colocasse em marcha lenta medidas que proporcionariam uma integração mais aprofundada nos aspectos comerciais e liberalizantes. Assim, segundo Barbosa (2016, A2), que integra o grupo de críticos da política implementada, um viés político teria ganhando proeminência:

Além da perda no sentido econômico-comercial original, ganhou força a visão bolivariana de que o Mercosul deveria ser um bastião antiamericano, em torno do qual todos os países da região se reuniriam para lutar contra as investidas do “império” na América Latina. O Mercosul transformou-se e ganhou uma “dimensão social e cidadã”, no jargão hoje dominante, e deixou de ter relevância para a maioria dos empresários brasileiros. Com o foco em ações políticas (criação do Mercosul Indígena) e sociais, as negociações comerciais passaram a segundo plano. O mercado dos países do Mercosul caiu abaixo de 9%, com nítido retrocesso nos avanços institucionais e na agenda externa do grupo.

Os acordos sobre residência, trabalho, previdência social, integração educacional e turismo, nos últimos 13 anos, devem ser saudados como muito positivos, por serem um ganho para os países e seus cidadãos, mas nada tem que ver com os objetivos iniciais do Mercosul. Poderiam ter sido negociados em outros fóruns, talvez até de maneira mais rápida e eficiente. O que não é aceitável é a transformação de um tratado econômico-comercial, “por inspiração política e estratégica de longo prazo”, mas, na realidade, ideológica e partidária, num “projeto de integração profundo e multifuncional”, deixando de lado os princípios do Tratado de Assunção. Esse “Novo Mercosul Multifuncional”, invenção bolivariana, inspirada e defendida por Hugo Chávez e Nicolás Maduro, nos últimos 13 anos recebeu o entusiástico apoio do Brasil.

O Mercosul foi um dos projetos que mais sofreram com a politização e a partidarização da política externa e comercial nos tempos do lulopetismo. Além de não defender os interesses das empresas brasileiras na abertura de mercados contra as restrições impostas pela Argentina, os governos petistas, subordinado às prioridades partidárias em razão de afinidades ideológicas, aceitaram a inclusão da Venezuela sem o cumprimento dos compromissos acordados no Protocolo de Adesão. Agora propiciam o ingresso da Bolívia no bloco sem nenhum compromisso, o que justificaria a não aprovação do Protocolo de Adesão pelo Congresso Nacional.

¹³² Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/pontofocal/login.asp?url=clientes/index.asp>>. Acesso em 13 de ago. 2016.

¹³³ Em termos econômicos é possível afirmar que a entrada da Venezuela se justifica.

Deve-se ter em conta que, quando se trata de política externa, existem questões puramente políticas que são adotadas visando ampliar o prestígio do país (CARRANCA, 2016, A17). Contudo, muitas das medidas implementadas durante os governos de Lula e Kirchner para o MERCOSUL, direcionaram-se para aspectos não prioritários quando o bloco foi criado.

Essa pauta de um MERCOSUL multifuncional, se por um lado permite construir um discurso de que o bloco avançou no período e de construção de consensos, por outro deixou de lado os aspectos de âmbito comercial para se evitar maiores atritos em razão um alinhamento político que deveria ter sido utilizado exatamente para se avançar na área. Ademais, essa politização faz com que o processo navegue ao bel prazer daqueles que estão no comando dos países, podendo ampliar a aproximação ou o distanciamento. A mistura de papéis e perspectivas, nesse sentido, atrapalha o desenvolvimento do MERCOSUL que já não sabe qual caminho deve seguir.

Fica claro assim, que tanto durante o governo Lula, como o de Kirchner o MERCOSUL foi marcado pela por posturas antagônicas. Uma é a do discurso midiático em prol da integração e outro as ações implementadas no campo comercial que se traduziram em restrições que, muitas vezes, foram formatadas no lusco-fusco que marca os porões do poder. Essas posturas, fizeram com que um ator de fora do bloco ganhasse força na região, alterando os termos da parceria existente entre os países e suas respectivas prioridades.

Trata-se da China que se por um lado foi a salvadora dos países em um momento de crise nos países centrais, por outro apresenta uma ameaça para o MERCOSUL como bloco, bem como para a reversão de uma industrialização a muito custo conseguida pelos países. Os aspectos relativos a essa relação entre Brasil e Argentina com a China e potenciais impactos para o MERCOSUL, serão objeto de análise no último capítulo.

4.5 Considerações Parciais

Se no capítulo três os estudos focaram o nascimento, as normas e as instituições do MERCOSUL, o capítulo quatro se propôs a examinar o processo de integração durante um período específico de sua história: o governo Lula no Brasil e o de Néstor Kirchner na Argentina.

O processo de integração do MERCOSUL é altamente dependente da vontade política dos governantes de seus países membros, cabendo ao Brasil e à Argentina o papel de protagonistas. Nesse sentido, a ascensão de Lula e Kirchner marcou uma virada no jogo político

interno de cada um dos países. As duas nações viviam a ressaca das políticas liberalizantes e tinham anseio por mudanças. Os dois novos governantes conseguiram captar esse espírito.

Em relação à política internacional, além de defenderem um maior espaço para os emergentes, propunham que o processo de integração do MERCOSUL fosse o trampolim para um maior protagonismo no cenário externo. Durante esses governos, contudo, os avanços do MERCOSUL ocorreram preponderantemente na seara política e social, o que inclui a adesão a Venezuela como membro pleno. Na temática comercial, entretanto, os entraves se mantiveram, em razão de políticas internas adotadas pelos países para beneficiar certos setores da indústria.

Assim, o período de Lula e Kirchner no governo, apesar do discurso, não foi suficiente para remover os entraves que ainda impedem a livre e plena circulação de bens e serviços no MERCOSUL e com isso alcançar plenamente os objetivos da integração. Por outro lado, essas políticas não significaram o fortalecimento das cadeias industriais nacionais, pois o maior perigo para elas não estava ao lado, mas vinha de fora, especificamente da China, que será objeto de análise no próximo tópico.

CAPÍTULO 5 – O FATOR CHINA NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL

Não se pode subestimar o dragão chinês em sua relação com a América Latina. Uma potência de fora do continente não tinha tanta influência sobre a região desde o fim da Guerra Fria. Contudo, diferentemente do caso soviético onde a aproximação se dava sob o viés político-militar para rivalizar com o gigante norte-americano, a projeção chinesa ocorre pelo viés econômico-comercial, uma das manifestações daquilo que sociologicamente se denomina poder brando.

A região latino-americana, que não é um monólito, mas um conjunto de países executando suas estratégias (GUTIÉRREZ e CESARIN, 2015, p. 127), nem sempre esteve tão próxima da China. Como aponta Xiaoping (2015, p. 62-63), o desenrolar dessa aproximação ocorreu em diversas etapas até que se chegasse aos dias atuais:

Desde la fundación de la República Popular China, en 1949, las relaciones sinolatinoamericanas han tenido 5 períodos de desarrollo:

Primer período: Intercambio popular (1949-1969). Debido a la política y presión estadounidense de hostilidad y bloqueo contra China y el prejuicio ideológico de los gobiernos latinoamericanos, China no tenía sino relaciones diplomáticas con Cuba. El intercambio se limitaba a los círculos populares, no oficiales.

Segundo período: Auge del establecimiento de relaciones diplomáticas (1970-1978).

A medida de la descongelación de las relaciones entre China y los Estados Unidos, China acogió un auge de establecimiento de relaciones diplomáticas sucesivamente con 9 países de la Región, tales como Chile, Perú, México, Argentina, Venezuela y Brasil.

Tercer período: Ampliación de las relaciones (1978-1992). Con la reforma y apertura de China, en 1978, y el reajuste de su política hacia América Latina, el país asiático amplió rápidamente sus relaciones con los países latinoamericanos, estableciendo relaciones diplomáticas con la mayoría de los países de la Región.

Cuarto período (1993-2000): Edificación de relaciones de cooperación estratégica¹³⁴.

¹³⁴ Sobre as associações estratégicas, afirma Aranda (2015, p. 345): “Entre las principales características de las asociaciones estratégicas están, en primer lugar, que se establecen como una forma de alianza no tradicional, al no estar dirigidas contra terceros Estados ni implicar la aceptación de las obligaciones tradicionales de los tratados de alianzas; segundo, se centran en la economía en desmedro de lo militar, existiendo una separación clara entre ambos ámbitos; tercero, afectan a Estados y organizaciones internacionales, siendo difundidas estas asociaciones a partir de la firma de acuerdos, tratados o declaraciones conjuntas bilaterales, incluyendo la cláusula de “socios estratégicos”; y cuarto, refuerzan los intereses económicos de China al buscar asociar a la mayor cantidad de países a su crecimiento económico, siendo fundamental para este fin el sobreponer y fomentar la cooperación en vez del conflicto y la competencia. [...] Hasta el año 2012, y como muestra de la puesta en práctica de dicha

Con los importantes logros de la reforma de China, los países latinoamericanos prestaban, cada vez más, importancia a las relaciones con China. En 1993, China estableció con Brasil relaciones de cooperación estratégica, comenzando la edificación de un marco estratégico de cooperación con la región latinoamericana, ampliando la base de intereses mutuos y las esferas de cooperación.

Quinto período (de 2000 a la actualidad): Desarrollo sin precedente, en velocidad, profundidad y amplitud. En lo político, las entrevistas entre mandatarios se realizan con mucha frecuencia, tanto en visitas de Estado, como en encuentros en el marco de eventos multilaterales, tales como las cumbres de G20, APEC, BRICS, etc. Esto ha fortalecido el conocimiento y confianza mutua. China tiene establecido con muchos países latinoamericanos mecanismos de comisiones gubernamentales de alto rango y de diálogo estratégico; establecido, actualmente, el mecanismo de consulta política con 21 países mediante las cancillerías, así como un mecanismo similar con organismos subregionales; tales como: el Grupo Río, Mercosur, la Comunidad Andina, la Comunidad del Caribe, etc. Ambas partes tienen un eficiente marco institucional de consulta e intercambio para una fluida coordinación de posiciones y acciones en los asuntos bilaterales y multilaterales.

Dessa análise é possível identificar que os relacionamentos da China com a região, inicialmente limitados por razões de cunho ideológico, foram se ampliando a partir de um período de menor atrito com os EUA, bem como em decorrência das reformas econômicas implementadas pelo governo chinês, que cada vez mais aprofundou os laços com a região.

Essa aproximação não passou despercebida pelos Estados Unidos, contudo, até o momento, essas vinculações com o gigante vermelho não foram objeto de conflito entre os EUA e a China no continente. Neste aspecto, existem atritos mais latentes quanto à atuação norte-americana na Ásia do que da China aqui, como aponta Chavéz (2015, p. 79):

Estados Unidos y China creen que activar mecanismos de diálogo son más útiles para sus propósitos estratégicos que una diplomacia ofensiva (sin olvidar la supremacía de EE.UU. en la región). La limitada relevancia de la relación triangular en la política exterior de ambos países se inserta, más bien, dentro de un espectro de prioridades más amplio, cuyo énfasis está en Asia. La primera arena de este rebalance estratégico es Asia y es el escenario donde Washington tiene la costumbre de involucrarse mediante mecanismos de balance regional. La agenda de ambos países se cruza más fuertemente en el paraguas de seguridad con el que EE.UU. cubre a Japón, controla el cinturón del Pacífico, contiene la fuerza nuclear de Corea del Norte y protege a Taiwán.

Sob o aspecto de coerência política, o relacionamento da China com a região latino-americana segue os cinco princípios¹³⁵ pregados pelo país asiático como norteadores de sua

estrategia en América Latina, se han establecido 6 asociaciones estratégicas: con Brasil (1993), Venezuela (2001), México (2003), Argentina (2004), Perú (2008) y Chile (2012)”.
¹³⁵ De acordo com Santillán (2015, p. 86) os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica foram definidos como guias para a diplomacia chinesa em 1954.

estratégia de atuação internacional, sendo eles a integridade territorial e soberania, a não agressão, a não interferência em assuntos internos, a igualdade e benefícios mútuos e, por fim, a coexistência pacífica, pregando, portanto, uma relação ganha-ganha (CHAVÉZ, 2015, p. 89). Ao mesmo tempo, esses princípios permitem à China uma atuação extremamente pragmática e norteada pelas possibilidades de obtenção de vantagens, uma vez se propõe a fazer negócios e ter relações independentemente da postura ideológica dos parceiros ou da forma de governo vigente (democracia ou ditadura). Nesse mesmo sentido, esses princípios fazem parte de um corolário de medidas que têm sido implementadas de maneira a apresentar a China como uma potência responsável (e não agressiva) no gerenciamento de suas relações externas. Os caminhos para isso são a abertura do diálogo político e a intensificação das relações econômicas (SANTILLÁN, 2015, p. 87).

Em que pese esses aspectos, inexistente até agora algo que se possa chamar de “Consenso de Pequim” (CHÁVEZ, 2015, p. 91), ou seja, um receituário de boas práticas a ser adotado pelos demais países. Isso significa que o dragão asiático age segundo sua própria lógica, mas sem se preocupar em difundir um modelo para os demais Estados. A estratégia parece ser muito mais de influência pelo exemplo do que pela doutrinação. Esse talvez seja um passo futuro da China-Potência. Nota-se, nesse sentido, que uma das diretrizes da China para a região latino-americana é não se posicionar contra ou como competidora pela influência dos EUA na área (ARANDA, 2015, p. 344). Isso tem razão de ser, uma vez que os EUA ainda são a maior potência do mundo, a região, historicamente, está em sua zona de influência, e, além disso, parte considerável do comércio exterior da China depende do mercado norte-americano, bem como muitas empresas dos EUA têm sua base de produção no país asiático em razão das cadeias globais de valor estabelecidas, aumentando a interdependência entre as duas nações¹³⁶. Esse aspecto da economia e da organização produtiva na China será tratado no próximo tópico.

5.1 O papel da China nas cadeias globais de produção

A função e a posição da China na economia mundial se transformaram fortemente a partir das últimas décadas do século XX. Até os anos 2000 os países que formavam os chamados “Tigres Asiáticos”, como Hong Kong, Coreia do Sul e Cingapura, bem como Formosa/Taiwan, apesar de integrarem a categoria de países em desenvolvimento, eram vistos como Economias Recém-Industrializadas (ERI), que apresentavam rápido crescimento calcado

¹³⁶ Como afirma Naisbitt (2011, p. 200-201): “Pela primeira vez na história, as duas nações mais poderosas não são oponentes, mas parceiras num mundo economicamente interdependente”.

em uma estrutura voltada para a exportação de produtos manufaturados a partir da exploração de economias de escala obtidas pelos implementos tecnológicos. Já a China era vista como uma “quase-ERI” (DAHLMAN, 1999, p. 272), ou seja, ainda não poderia ser considerada como industrializada.

Contudo, esse panorama se alterou e a China, com seu crescimento econômico, tornou-se um dos vetores da economia mundial. Além da arena comercial, o Estado chinês tem ganhando destaque como fonte alternativa de financiamento internacional, bem como estabelecido correntes de investimento direto no exterior (GARCÍA, 2015, p. 5). Esse câmbio no posicionamento da China já havia sido identificado na década de 1990 por alguns estrategistas americanos como MacNamara (1999, p. 36), que afirmava:

Até a metade do próximo século, vários dentre os países que ora denominamos o Terceiro Mundo – especialmente a China – terão crescido tanto em tamanho e em poder econômico que se tornarão participantes influentes nas decisões que concernem as relações internacionais.

O papel que hoje a China desempenha é decorrência de um processo de liberalização iniciado no século XX e que iria impactar na condução de sua política econômica (SAGASTI e ARÉVALO, 1999, p. 230). As mudanças tiveram sua implementação conduzida por Deng Xiaoping¹³⁷ entre 1978 e 1992, tendo sido continuada por Jiang Zemin (1992-2003), Hu Jintao (2002-2013) e agora Xi Jinping (ARANDA, 2015, p. 346-348). Cabral Filho (2001, p. 143) resume o processo:

O princípio de reformar a estrutura produtiva estabelecendo novos padrões implicou em modificar o sistema rural chinês. A substituição das Comunas Populares pelo Sistema de Responsabilidade com base na família aldeã provou-se efetivo, acumulando importantes recordes no aumento da rentabilidade geral da agricultura. A criação das Zonas Especiais de Exportação, por sua vez, permitiu o desenvolvimento de um vasto programa de geração de indústrias com capital e tecnologia provenientes do exterior, tendo como resultado um grande avanço na modernização das estruturas produtivas do setor industrial chinês. O segundo grande princípio adotado pelos reformadores chineses estabeleceu a necessidade de construir uma economia socialista de mercado, até mesmo permitindo o enriquecimento mais rápido por parte da sociedade nacional. Para evitar a polarização entre as classes, foi mantida a ideia de que o socialismo deve, ao promover a emancipação e o desenvolvimento das forças produtivas, impor a presença do Estado na definição dos parâmetros, com vistas a garantir o crescimento harmonioso da comunidade nacional.

¹³⁷ Como afirma Naisbitt (2011, p. 81): “O avanço de Deng até uma economia de mercado não foi incontestado. Mais de uma vez Mao tinha se referido a seu sucessor como um “dissidente capitalista” do partido.

Para conduzir as reformas, a liderança de Deng imprimiu uma grande dose de pragmatismo¹³⁸. Como aponta Naisbitt (2011, p. 4-5):

Para Deng Xiaoping, a questão não é se o capitalismo ou o comunismo seriam melhores para o empreendimento; a questão real era o que funciona e o que não funciona para permitir o país atinja seu potencial para o futuro. Assim, a questão se a China é um país capitalista com uma roupagem comunista ou um país comunista com uma roupagem capitalista é a questão errada. [...]

A resposta verdadeira reside não na ideologia, mas sim no desempenho.

Sobre essas reformas em âmbito econômico afirma Puyana (2015, p. 357):

Por el lado económico, China avanza en reformas que abren espacios al capital privado sin abandonar el sistema de partido único, lo cual conduce a que el chino sea un capitalismo sin burguesía, es decir sin que esa clase sea la dominante y la que dicte las reglas de la reproducción del capital. Las pautas del modelo están controladas por el partido comunista y aplica políticas económicas ortodoxas compendiadas en, “estrategia sistémica e integral (fiscal, competitividad, tipo de cambio, crecimiento, empleo, desarrollo industrial, largo plazo) de China que contrasta con las políticas predominantemente macroeconómicas y que han seguido al “Consenso Washington” (Dussel, 2014). Son diferencias en la relación estado-mercado, capital-trabajo; en el manejo de los precios del capital, la moneda y el trabajo y en la conducción del cambio estructural, de la agricultura a las manufacturas y desde la intensivas en mano de obra a las intensivas en tecnología y conocimiento, de sociedad predominantemente rural a urbana.

A China, portanto, implementou medidas para que sua economia se tornasse mais competitiva, sem abrir mão de exercer seu controle pelas lideranças do Partido Comunista Chinês, contudo, este também está se adaptando à nova realidade¹³⁹:

¹³⁸ Duas frases símbolo do pragmatismo proposto por Deng é “Não importa se o gato é negro ou branco, contanto que ele apanhe ratos” e “atravessar o rio pisando em uma pedra de cada vez” (NAISBITT, 2011, p. 4 e 104).

¹³⁹ De acordo com Naisbitt (2011, p. 48-50), a repressão e a censura não podem ser utilizadas como chave única para entender a manutenção do Partido Comunista Chinês no poder. A legitimidade dos governantes não provém da eleição, mas de seu desempenho no cargo. Além disso, o conceito de liberdade ocidental seria diferente da concepção oriental: “O modo de pensamento dos chineses é extremamente influenciado por dois requisitos fundamentais: ordem social e harmonia. A ordem social e a harmonia eram centrais aos ensinamentos de Confúcio, que acreditava que somente a ordem podia promover a verdadeira liberdade. [...] No modo de pensar chinês, a ordem não oprime as pessoas, mas define espaço para manobras. [...] Os chineses acreditam que todos nós nascemos conectados, e cada indivíduo é parte de um todo. A harmonia com os demais é a chave para se viver na tradicional sociedade chinesa. A responsabilidade pessoal não é tão importante como a qualidade de nossos relacionamentos com as pessoas que nos cercam. [...] Tanto as iniciativas de cima para baixo com as de baixo para cima são então implantadas e estimuladas a se ajustarem flexivelmente de acordo com o requerido pelas condições e circunstâncias, tudo num contexto de um objetivo comum e abrangente estabelecido pelos líderes. [...] Embora esse processo democrático vertical certamente tenha suas deficiências [...], seu principal ponto forte é que ele liberta os políticos de ideias eleitoreiras e possibilita um planejamento estratégico de longo prazo”.

[...] a autoconcepção do Partido Comunista está mudando. Continua a haver a exigência de uma presença de líderes, mas o controle ideológico está cada vez mais sendo substituído por leis e regras, adaptadas aos padrões internacionais. Os líderes chineses logo descobriram que, para obter êxito na trajetória até a modernização – para possibilitar a transformação de uma economia planejada a uma economia de mercado -, tinham que adotar a descentralização. Mas a descentralização, por definição, coloca mais poder nas mãos das pessoas. A China, geralmente pensada como bloco monolítico, está efetivamente descentralizando muito mais poder do que qualquer outro país no mundo. No nível provincial, em governos locais e assembleias municipais, vemos a passagem gradual de governança diretamente às pessoas. [...] Leis e regulamentações são de modo geral testadas em assim chamadas zonas de teste; se elas forem bem-sucedidas, tornam-se nacionais. As primeiras zonas econômicas especiais da China foram um enorme laboratório experimental para a mudança institucional e jurisdicional (NAISBITT, 2011, p. 6).

Nota-se, portanto, que apesar do ritmo acelerado por meio do qual as alterações econômicas se processam, a China tenta caminhar com segurança, dando passos de acordo com aquilo que já foi experimentado como exitoso, buscando a “[...] verdade a partir dos fatos” (NAISBITT, 2011, p. 17). Essas mudanças iriam engendrar, internamente, profundas transformações socioeconômicas e, com isso, outras questões passaram a requerer atenção governamental em razão das próprias características do país¹⁴⁰, como uma maior urbanização da população (PETERS, 2015, p. 23). Nesse sentido:

Os debates no Congresso [do Povo] não são mais sobre dogmas ideológicos, mas sim sobre as várias demandas das forças sociais. As secretarias do Partido Comunista estão abordando e lidando com problemas crescentes de trabalhadores itinerantes, desemprego rural e uma rede social subdesenvolvida (NAISBITT, 2011, p. 61).

A projeção e posicionamento externos da China também foram se alterando. Nesse sentido, muito contribuiu o fim da Guerra Fria, pois, a partir desse momento, o governo chinês não mais precisaria ter em conta o chamado “perigo russo”, permitindo à sua nação “[...] uma maior liberdade para se dedicar a outras tarefas, que precisa encaminhar e resolver”, fazendo com que “[...] fique mais forte sua posição na Ásia, como um todo” (SCHMIDT, 1999, p. 24).

Como parte do processo de abertura, o governo chinês buscou atrair grandes *players* internacionais com o objetivo de modernizar sua estrutura produtiva e de comercialização,

¹⁴⁰ “A área geográfica da China é apenas arável em 1/3 de sua extensão, e os 2/3 restantes são formados de montanhas e de desertos. O país sofre de falta de água, e a água disponível é distribuída desigualmente. A China tem 55 minorias nacionais e aproximadamente 2 mil dialetos locais. Tem um alto nível de urbanização, que se prevê atingirá o índice de 65% na metade deste século; mas, no presente, 43% de sua força de trabalho ainda atua na agricultura, contribuindo com somente 11% de seu PIB. A China está se tornando uma sociedade num processo de envelhecimento: a população total com mais de 60 anos será de 300 milhões em apenas 15 anos” (NAISBITT, 2011, p. 33).

contudo, as empresas transnacionais, para atuar no país deveriam estar associadas a empresas locais¹⁴¹ (STANLEY, 2010, p. 80). Esse aspecto da atuação do governo chinês é destacado como um diferencial do país frente à globalização, como identificado por Saffiti (2002, p. 35):

Costuma-se argumentar que os países pobres devem aceitar a globalização como inevitável. De fato, ela é inevitável. O que se questiona é a forma subordinada que o Brasil e outros países da América Latina, da África e da Ásia adotaram para definir sua participação neste processo. Dirão alguns que não há alternativa a esse padrão de inserção do Brasil na economia-mundo. Isto não é verdade, porquanto a China condiciona os investimentos externos àquilo que ela definiu como aceitável para si.

A China, assim, busca realizar um controle forte sobre suas variáveis macroeconômicas como o câmbio e os capitais especulativos, de modo a reduzir vulnerabilidades externas. De outro modo, adota medidas para proporcionar investimentos produtivos e realiza a escolha de setores prioritários de ação (FRYDMAN, 2003, p. 147).

Em razão de condicionantes internos atraentes para as empresas, dentre os quais mais de 1 bilhão de habitantes, mão de obra barata, poucos direitos trabalhistas¹⁴², controle social rígido, juntamente com um ambiente político estável¹⁴³, a abertura chinesa impactou na organização dos centros produtivos e comerciais do mundo (PETERS, 2015, p. 23). Imigrantes de origem chinesa com formação e carreira no exterior começaram a retornar para a China em busca de oportunidades¹⁴⁴ (NAISBITT, 2011, p. 152). Tornou-se nítida a transferência de recurso materiais dos países considerados centrais para a periferia (SANTILLÁN, 2015, p. 82). Esse aspecto é destacado por Pires (2015, p. 261):

Além do maior dinamismo da oferta chinesa, há um fenômeno que não se pode perder de vista: com a reestruturação das cadeias produtivas em nível global,

¹⁴¹ Como expõe Naisbitt (2011, p. 8-9): “A abertura da China foi parte de um plano estratégico para utilizar suporte estrangeiro e transferência de tecnologia de modo a aumentar seu próprio poder graças ao desenvolvimento econômico. Para atingir o objetivo de mudar do ‘*workshop* do mundo’ ao inovador de novas tecnologias para o mundo, a China protegeu suas empresas ao limitar as participações societárias de estrangeiros e as tem reforçado ao possibilitar uma competição darwiniana, feroz, entre elas”.

¹⁴² “Desde janeiro de 2008, os direitos legais da classe trabalhadora chinesa têm sido fortalecidos por uma nova legislação trabalhista. Agora, mais de 800 mil trabalhadores podem exigir um contrato de trabalho, e a demanda deles é suportada por multas que podem ser impostas. Levará certo tempo até que os trabalhadores osem fazer isso, mas trata-se de um avanço a mais nos direitos individuais” (NAISBITT, 2011, p. 133).

¹⁴³ Naisbitt (2011, p. 74) descreve a política chinesa da seguinte forma: “A cada cinco anos, todos os eleitores elegíveis na China, provavelmente em torno de 900 milhões, elegem diretamente deputados para o Congresso do Povo no distrito municipal e no país. Esses representantes depois elegem os líderes do governo, aprovam orçamentos e endossam a política em seus respectivos níveis, bem como elegem representantes para os níveis mais altos”.

¹⁴⁴ “[...] os ricos chineses são muito mais jovens que seus pares norte-americanos ou japoneses; cerca de 80% dos ricos do país têm menos de 45 anos, comparados com 30% nos Estados Unidos e 19% no Japão” (NAISBITT, 2011, p. 227).

muito do que antes era produzido nos Estados Unidos se deslocou para países da Ásia, principalmente para a China. Muitas das mercadorias que vem com o rótulo MADE IN CHINA são, de fato, produtos de multinacionais dos países industrializados.

Também por isso, muito da matéria-prima que antes era exportada para os países desenvolvidos foi para lá redirecionada.

O fluxo de matérias-primas, do qual os países da América Latina são grandes fornecedores, antes direcionado para os países centrais que concentravam a produção se alterou na medida em que o próprio processo produtivo também foi deslocado para o continente asiático. A China pouco a pouco se tornava a fábrica do mundo.

Essas mudanças podem ser verificadas nos números da China. Em 2014 e 2015 ela ocupou o lugar de maior exportadora mundial. No caso das importações ficou em segundo lugar, perdendo apenas para os EUA, como indicam os números da China, dos EUA, do Brasil e da Argentina durante no período de 2003 até 2015¹⁴⁵:

Tabela 5 - Dados de exportações em bilhões de dólares (2003-2015):

	Posição no ranking 2014	Posição no ranking 2015	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total das Exportações Mundiais em Bilhões de Dólares	-	-	7.590.000	9.223.000	10.509.000	12.131.000	14.023.000	16.160.000	12.555.000	15.301.000	18.338.000	18.496.000	18.948.000	18.995.000	16.482.000
China	1	1	438.228	593.326	761.953	968.978	1.220.456	1.430.693	1.201.612	1.577.754	1.898.381	2.048.714	2.209.005	2.342.293	2.274.949
Estados Unidos	2	2	724.771	814.875	901.082	1.025.967	1.148.199	1.287.442	1.056.043	1.278.495	1.482.508	1.545.703	1.579.593	1.620.532	1.504.914
Brasil	25	25	73.203	96.678	118.529	137.807	160.649	197.942	152.995	201.915	256.040	242.578	242.034	225.101	191.134
Argentina	50	46	29.566	34.576	40.351	46.546	55.779	70.018	55.672	68.187	84.051	79.982	75.963	68.335	56.752

Fonte: Elaborada pelo autor.

Percebe-se que em 2003 os EUA eram responsáveis por 5,9% das exportações mundiais, a China por cerca de 5,7%, enquanto o Brasil por apenas 0,9% e a Argentina 0,3%.

Durante o governo Lula (2003 até 2010), as exportações passaram de US\$ 73.203 bilhões para US\$ 201.915 bilhões, aumentando 36,2% no período.

Já no governo de Néstor Kirchner (2003 até 2007) as exportações foram de US\$ 29.566 bilhões para US\$ 55.779 bilhões, um acréscimo de 53%.

Em termos absolutos, contudo, no final do governo Lula, em 2010, a China era

¹⁴⁵ As informações foram obtidas a partir do **Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior** do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços brasileiro, conhecido como Aliceweb. Disponível em: <<http://alicesweb.mdic.gov.br/>>. Acesso em 13 de ago. 2016.

responsável por 10,3% das exportações mundiais, os EUA 8,3%, o Brasil 1,3% e a Argentina 0,4%. Isso significa que a China entre 2003 e 2010 aumentou sua participação nas exportações mundiais em 4,6%, os EUA em 2,4%, o Brasil em 0,4% e Argentina em 0,1%.

Foi em 2007 que a China se tornou a maior exportadora do mundo e em 2015 foi responsável por 13,8% das exportações mundiais, os EUA 9,1%, o Brasil 1,1% e a Argentina 0,3%.

Tabela 6 - Dados de importações em bilhões de dólares (2003 – 2015)

	Posição no ranking 2014	Posição no ranking 2015	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total das Importações Mundiais em Bilhões de Dólares	-	-	7.869.000	9.574.000	10.870.000	12.461.000	14.330.000	16.572.000	12.782.000	15.511.000	18.503.000	18.705.000	19.011.000	19.104.000	16.766.000
Estados Unidos	1	1	1.303.050	1.525.680	1.732.706	1.918.077	2.020.403	2.169.487	1.605.296	1.969.184	2.266.024	2.336.524	2.329.060	2.412.547	2.307.946
China	2	2	412.760	561.229	659.953	791.461	956.116	1.132.567	1.005.923	1.396.247	1.743.484	1.818.405	1.949.990	1.959.233	1.681.951
Brasil	24	25	48.326	62.836	73.600	91.351	120.617	172.985	127.722	181.768	226.247	223.183	239.748	229.154	171.449
Argentina	47	47	13.834	22.445	28.689	34.152	44.706	57.462	38.786	56.793	74.319	67.974	74.442	65.229	59.787

Fonte: Elaborada pelo autor.

No ano de 2003 os EUA eram responsáveis por 16,5% das importações mundiais, a China por cerca de 5,2%, enquanto o Brasil por apenas 0,6% e a Argentina 0,1%.

Durante o governo Lula (2003 até 2010), as importações passaram de US\$ 48.326 bilhões para US\$ 181.768 bilhões, aumentando 26,5% no período.

Já no governo de Néstor Kirchner (2003 até 2007) as importações foram de US\$ 13.834 bilhões para US\$ 44.706 bilhões, um acréscimo de 30,9%.

Em termos absolutos, contudo, em 2010 a China era responsável por 9% das importações mundiais, os EUA 12,6%, o Brasil 1,1% e a Argentina 0,3%. Isso significa que a China entre 2003 e 2010 aumentou sua participação nas importações mundiais em 3,8%, os EUA perderam 3,9%, o Brasil perdeu 0,2% e a Argentina manteve seu patamar. No ano de 2015, os EUA continuam como maior importador com 13,7%, mas a China segue em segundo lugar com 10%, o Brasil fica com 1% e a Argentina se matem com 0,3%.

De acordo com Peters (2015, p. 23), essa transformação chinesa foi e tem sido lastreada em 4 grandes pilares. O primeiro deles é a busca por uma ação coerente em vários níveis, como o fiscal e o cambial, bem como o crescimento e o emprego por meio de políticas de longo prazo. O segundo se dá pela relação complexa existente entre os setores público e privado, onde aquele mantém, seja diretamente ou indiretamente, o controle sobre a sociedade

e a economia chinesa. O terceiro é identificado com as características pessoais daqueles que estão em altos postos de decisão. Em sua grande parte, são engenheiros, o que imprimiria pragmatismo e flexibilidade nas decisões que visam ampliar as condições de vida da população. Por fim, o último pilar está relacionado ao fato de o governo chinês investir fortemente e continuamente em ciência e tecnologia. Sobre esse aspecto comenta Naisbitt (2011, p. 97):

Beijing reservou cerca de 6% de seu PIB para pesquisa e desenvolvimento em 2008. Hu disse: “Desenvolveremos um moderno parque industrial, integraremos a aplicação de TI com a industrialização e modernizaremos indústrias novas e de alta tecnologia, desenvolveremos as indústrias de informação, biotecnologia, novos materiais, aeroespacial, marinha, além de outros setores”.

Em outras palavras, a China entrará em domínios que agora estão nas mãos dos ocidentais. Espera-se o crescimento de muitos novos setores relacionados à bioenergia, tecnologia de controle de poluição e ao tratamento de dejetos, combinado com práticas inovadoras na agricultura e manufatura tradicionais. As preocupações sobre utilização de energia, consequências ambientais e uso sustentável de recursos naturais agora devem ser inseridas em todos os desenvolvimentos econômicos.

Todos esses fatores fazem com que o país asiático exerça sua influência tanto localmente, quanto regionalmente e globalmente. Nesse sentido, afirma Aranda (2015, p. 339-340):

China es un factor decisivo en las relaciones internacionales contemporáneas por varias razones: en primer lugar, tienen una población de 1.450 millones de habitantes; en segundo lugar, ha logrado la modernización económica más rápida de la historia considerando que en tres décadas ha sacado a 700 millones de personas de la pobreza; en tercer lugar, es la segunda economía del mundo desde el año 2011; en cuarto lugar, es la primera potencia comercial desde enero de 2014; en quinto lugar, es el primer socio comercial de las principales economías como EEUU, la UE y Japón entre otros; y, por último, en sexto lugar, es miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Nota-se, portanto, que a China ao mesmo tempo em que ampliou seu poder econômico no mundo, conseguiu imprimir mudanças sociais expressivas, como a redução da pobreza, e manteve atuação em órgãos que exercem o poder político-militar no mundo desde o fim da Segunda-Guerra Mundial, como o Conselho de Segurança da ONU. Como parte dessas mudanças empreendidas e em consonância com uma crescente associação com o mundo, a China viria a entrar na OMC, o que lhe proporcionou ganhos expressivos:

Quando a China ingressou na Organização Mundial do Comércio em 2001,

isso expandiu o quadro no qual o mundo fazia negócios com o país e no qual o mundo fazia a China fazer negócios com o mundo. Após seu ingresso na OMC suas exportações tiveram aumentos no volume anual de 20 a 30%. Em 2008, o volume de negócios com o exterior aumentou US 2,5 trilhões. O papel do país como um *player* de ponta nos mercados globais era óbvio (NAISBITT, 2011, p. 179).

Grandes empresas aportaram na China ou estabeleceram parcerias locais para a produção de seus produtos em solo chinês e dali abastecer o resto do mundo, sendo um aspecto importantíssimo para a guinada econômica obtida nesse período, tanto que o país se tornou, dentre outros, no principal exportador de têxteis e vestimentas do mundo (STANLEY, 2010, p. 113). A China, assim, foi identificada como o ambiente propício para grandes empresas multinacionais, como a Apple.

Todavia, a partir de políticas governamentais, as próprias firmas chinesas começaram a ganhar tamanho, dando início a uma nova geração de empresas transnacionais que passaram a atuar em diversas partes do mundo, como é o caso de montadoras de veículos, reforçando as cadeias globais de valor que têm um grande elo nas estruturas manufatureiras chinesas (GUTIÉRREZ e CESARIN, 2015, p. 129). Tendo em vista a defesa e a busca por benefícios para suas próprias empresas, as agências governamentais do país asiático buscam obter a liberdade jurídica necessária para que essas firmas possam atuar junto aos diversos países do mundo (NAVEJAS e BONILLA, 2015, p. 204). Trata-se, assim, de uma diplomacia que visa obter resultados concretos.

Em razão de seu tamanho, o consumo chinês tem o condão de influenciar a demanda e os preços internacionais dos produtos básicos, como alimentos, minerais e energia. Isso fez com que o dragão asiático ganhasse preponderância nas relações comerciais da América Latina com o resto do mundo, uma vez que o acesso a esses recursos é parte indispensável do modelo de crescimento econômico chinês (MEZA, 2015, p. 178). São matérias-primas que alimentam a população, se transformam em manufaturas e dali abastecem o mundo. Nota-se, nesse sentido, que o ponto de arranque das relações da China com a região latino-americana nos últimos anos não decorre de aspectos como proximidade geográfica, identidade de valores, intercâmbios culturais ou similitudes institucionais, mas pelas perspectivas econômicas e comerciais.

Esse intercâmbio se materializa, igualmente, em outra forma pela qual a relação da China se dá com a região: a penetração dos produtos chineses no mercado interno dessas nações, em grande parte de baixo custo, qualidade duvidosa e, muitas vezes, fruto de cópias de produtos originais. Se por um lado esse tipo de comércio atende à demanda dos consumidores por

produtos baratos e auxilia no controle da inflação, por outro retira mercado dos fabricantes locais, contribuindo para a desindustrialização dos países e seus impactos sociais, como o desemprego e maior dependência do setor de serviços e do setor primário que, tradicionalmente, pagam menos e realizam menores investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Essa exposição aos produtos chineses não contribui para despertar o espírito capitalista das empresas locais, pois as próprias condicionantes dos países latinos (o chamado de custo país), como gargalos estruturais, que demanda investimentos públicos e tempo para sua eliminação, não permitem que os produtos daqui alcancem o dos importados a não ser pelo estabelecimento de políticas restritivas de acesso ao mercado (barreiras tarifárias e não-tarifárias).

Do mesmo modo, a região latino-americana despertou interesse chinês quanto a realização de investimentos em diversos setores, como os de infraestrutura, exploração de recursos naturais, bem como em plataformas para realizar a exploração de matérias-primas (GARCÍA, 2015, p. 5).

Dentre os aspectos que marcam a relação dos países da região com a China é possível destacar que esta tem substituído parceiros clássicos, em grande medida os EUA e a Europa. Além disso, o intercâmbio tem gerado déficits na balança comercial bilateral desses países com a China. Deve-se destacar, igualmente, que a China capitalizada aproveitou a recessão nos países centrais, principalmente pós-crise de 2008, para expandir seus investimentos diretos no exterior, inclusive, com a aquisição de empresas tradicionais, contudo, esses investimentos não têm significado transferência de tecnologia e, principalmente aqueles destinados às áreas de infraestrutura, têm ocorrido sem maiores preocupações com o impacto ambiental.

Essa aproximação da China com a América Latina é fruto de um processo maior de emergência de polos alternativos de poder em âmbito mundial, dentre eles a União Europeia e a própria potência asiática, ao mesmo tempo em que os EUA se mostravam incapazes de comandar o mundo pós-Guerra Fria, gerando incertezas sobre a evolução do sistema internacional (SANTILLÁN, 2015, p. 82).

Como afirmam Bonilla e Milet (2015, p. 9): *“La Unipolaridad en la política estadounidense, sin embargo, desde la década de los noventa no fue replicada o desafiada en esta parte del mundo por otra potencia global, simplemente se desvaneció poco a poco”*. Assim, seja em razão da prioridade dada pela diplomacia americana no pós-11 de setembro às questões de segurança, bem como o naufrágio da criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a América Latina passou a ocupar um lugar secundário na política externa norte-americana.

Inexistindo espaços vazios em termos de política e economia, na virada do século XX

para o XXI, houve uma maior abertura para a aproximação de outros atores com a região latina, dentre eles o estado chinês. De parte da América Latina, o distanciamento dos EUA culminou com um maior nível de liberdade de ação. Os anos 2000, assim, viram emergir em diversos países lideranças não tradicionais de centro-esquerda com um discurso alternativo e nacionalista, questionando em diversos aspectos as políticas neoliberais até então implementadas. Como afirma Chávez (2015, p. 83), em 2010, dos 13 países da América do Sul, 8 possuíam governos de esquerda. Na América Central a proporção era de 3 para 7 países. Essa onda pôde ser verificada pela ascensão de Michelle Bachelet no Chile, Hugo Chávez na Venezuela, Rafael Correa no Equador, Evo Morales na Bolívia, Lula no Brasil, Néstor Kirchner na Argentina e Daniel Ortega na Nicarágua, todos com plataformas de governo propondo a distribuição de riqueza mediante gasto social e intervenção em menor ou maior grau do Estado na economia.

Dentro dessa ótica de independência e contestação, os novos governos tentaram implementar medidas alternativas para fazer frente aos desafios de desenvolvimento de seus países, o que incluía testar novas parcerias, como a chinesa. Essa aproximação entre as regiões foi viabilizada pela “complementariedade estrutural” existente. O crescimento chinês é de interesse geral, pois carrega consigo o mundo, ao mesmo tempo em que a sua produção oferece bens com custos acessíveis. Para mover esse processo, existe a necessidade de aumentos crescentes no consumo de matérias-primas, bem como de insumos energéticos, que têm na América Latina um dos seus principais fornecedores (BONILLA e MILET, 2015, p. 10). À China, portanto, interessa industrializar-se para obter os recursos necessários para alimentar sua população. Nesse mesmo sentido Xiaoping (2015, p. 54):

Los intereses estratégicos comunes consisten en la alta complementariedad en la esfera económico-comercial. A medida que se profundiza en proceso de inserción de China en la economía mundial, China necesita importar gran cantidad de materias primas y materiales para sostener su desarrollo económico. Al iniciar el nuevo siglo, América Latina se convirtió en una importante fuente de recursos para China, tales como minerales, recursos energéticos, productos agrícolas, etc., cuya importancia se incrementa sin cesar. Cada vez más empresas chinas entran con ímpetu en el mercado latinoamericano. Desde la última crisis financiera internacional, China, mientras que se esfuerza por ampliar la demanda interna, aplica una estrategia de diversificación del mercado de exportación. América Latina, que cuenta con 550 millones de habitantes y un PIB de más de 3000 billones de dólares, es una de las importantes opciones para dicha estrategia.

Quando se analisa, de maneira global e sistematizada, as relações que a China desenvolve com a América Latina, nota-se que elas focam, basicamente, 04 temas. O primeiro

deles é relacionado ao comércio e aos investimentos. O segundo foca o fortalecimento do relacionamento político entre os países, seguindo-se como terceiro tema a transformação da China como financiador/credor da região, o que contribui para expandir o uso internacional do Yuan (VALENZUELA, 2015, p. 188). Por fim, visando fortalecer os outros três aspectos, a China também investe na difusão de sua cultura¹⁴⁶, principalmente por meio dos chamados Institutos Confúcio¹⁴⁷, que promovem a língua chinesa, bem como intercâmbios (ECHANDI e MORALES, 2015, p. 120). A ideia é aproximar pessoas por meio da mútua compreensão.

Também tiveram início a realização de Clubes Empresariais entre a China e a América Latina, sendo o primeiro deles em Santiago do Chile durante o mês de novembro de 2007, no qual estiveram presentes representantes da Argentina, do Brasil, da China, da Colômbia, da Costa Rica, de Cuba, do Chile, do Equador, do México, da Guatemala, de Honduras, do Peru, do Uruguai e da Venezuela (MATTA, 2012, p. 165-170).

Sob o aspecto financeiro, entre 2005 e 2013, a região recebeu mais de 102 bilhões de dólares em empréstimos chineses, superando os desembolsos feitos pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)¹⁴⁸. Desse total, a Venezuela beneficiou-se com mais de 50%, seguido pela Argentina e pelo Equador (ECHANDI e MORALES, 2015, p. 120). De acordo com Valenzuela (2015, p. 188), comparando os números de 2005 e 2011, tem-se que 87% dos recursos destinados pela China para a América Latina são destinados à *commodities* e ao setor de infraestrutura. Esse perfil é diferente dos recursos aplicados pelo FMI e pelo Banco Mundial, onde 70% foi direcionado para a área financeira, comercial e “non-productive sectors”.

De certa forma, mesmo havendo a alteração nas potências, das ex-colonizadoras aos EUA e agora a China e a União Europeia, o papel desempenhado pela América Latina na divisão internacional do trabalho e na maneira pela qual a produção se organiza globalmente, ainda é de dependência de produtos primários voltados ao comércio exterior¹⁴⁹. Sobre esse

¹⁴⁶ Como detalhado por Figueroa (2015, p. 136), as questões culturais chinesas são muito valorizadas internamente, principalmente os ensinamentos de Confúcio, sendo encaradas como uma proteção que possibilita a manutenção de sua estabilidade e proporciona um desenvolvimento contínuo. Os aspectos culturais, assim, são encarados como parte da construção de um estado-nação unificado, o que inclui uma língua nacional (mandarim). A ideia é de que as pessoas identifiquem a si próprias com um território e espaço comum, o que está em consonância com a estrutura governamental montada e existente a partir da revolução marxista de 1949.

¹⁴⁷ Em termos de números de uma influência cultural chinesa, afirma Naisbitt (2011, p. 192-193): “Desde 2004, a China abriu 226 Confucios Institutes sem fins lucrativos em 64 países pelo mundo, com o propósito de expandir o idioma e a cultura chinesa. Mais de 40 milhões de pessoas no exterior estão estudando chinês em algum nível. E mais de 8 mil faculdades em cerca de 100 países já incluíram a língua chinesa em seus cursos regulares”.

¹⁴⁸ Deve-se frisar que a China, em outubro de 2008, foi incorporada ao BID na condição de país doador, tendo aportado US\$ 350 milhões (MATTA, 2012, p. 174).

¹⁴⁹ Essa condição, contudo, não deve ser considerada como como um destino para a região e, por isso, pode ser alterada. Sobre esse aspecto aponta Chesnais (1996, p. 47): “O lugar atualmente ocupado por muitos ‘países em

aspecto, afirma Stanley (2010, p. 92):

Después de casi dos siglos de independencia, las exportaciones originadas en América Latina siguen mostrando una fuerte dependencia en la venta de productos primarios. En función de las ‘ventajas naturales’ que presenta la región, dicho resultado resulta lógico. Sin duda, este resultado el esquema de inserción comercial al momento del primer centenario. Ciertamente, algo se ha avanzado y hoy la región muestra una estructura exportadora más diferenciada y con una cuota de productos manufacturados. Sin embargo, el desafío todavía pendiente se vincula con cómo avanzar en la cadena productiva, dejando de ofrecer productos primarios para comenzar a vender productos con mayor valor, lo cual implica exportar productos basados en tecnología tanto como en las habilidades y el conocimiento desarrollados por los habitantes de esta región. Ello también debería redundar en un mayor protagonismo de las empresas de origen local por todo el mundo (i.e.: avanzar en la internacionalización).

Todavía, a novidade, agora, é que a dependência criada não ocorre com um país considerado de primeiro mundo, mas com uma potência emergente e cheia de contradições, a começar por seu regime político e suas forças de sustentação, bem como a maneira pela qual conduz sua política econômica, extremamente pragmática, pragmatismo este que também se reflete no relacionamento mantido com os demais países onde se nota que diferenças ideológicas e culturais não são barreiras para a realização de negócios. A China assume papel de verdadeiro mercador que está disposto a negociar tudo com todos¹⁵⁰. Nesse sentido, Bonilla e Milet (2015, p. 13), identificam que a política externa da China para região é marcada por três pontos básicos:

Primero, la vinculación de China con América Latina responde a una estrategia mayor, articulada con precisión en el Libro Blanco elaborado por los chinos en el 2008. Este se enmarca en un planteamiento más amplio, del desarrollo armonioso de China articulado por Hu Jintao y que hace referencia a cinco nociones fundamentales: la estrategia internacional de ganar-ganar, el ascenso pacífico, el respecto a la diversidad, la cooperación y coordinación que desarrolla multilateralismo y el principio base de coexistencia pacífica. Segundo, hay una opción estratégica china de evolucionar desde lo comercial hacia una integración más profunda. En este marco, se consideran como temas

desenvolvimento’ no sistema mundial de intercâmbio não é resultado de uma dotação fatorial natural, que de alguma maneira tenha caído do céu. Em grande número de casos, sua situação de produtor ou exportador de uma ou duas matérias-primas básicas, de mineração ou agricultura [...] é resultado de antigos investimentos diretos [...] por administrações ou empresas estrangeiras”.

¹⁵⁰ Sobre esse aspecto, em tom crítico, afirma Stanley (2010, p. 103): “[...] debe recordarse que ambas regiones muestran distintas opciones de especialización: el factor tierra es lo abundante en nuestra región, mientras que la mano de obra lo es en el Sudeste Asiático. [...] China, como antes otros países de la región, aprovechó la coyuntura para avanzar en la cadena de valor. Ello implicó esfuerzo, innovación tecnológica y comportamiento estratégico. Mucho de lo observado en América Latina, lamentablemente, carece de esta visión”.

fundamentales la cooperación en inversión, el mejoramiento de la infraestructura física y social, así como la energía.

Tercero, dentro de esta estrategia China habría optado por no involucrarse en los temas tradicionales de Estados Unidos con la región, en lo que se ha denominado una diplomacia blanda o benigna. No obstante, no se descarta que en el futuro pueda asumir una opción más hegemónica en la región.

Relativamente às questões de política externa, que é um dos pontos básicos destacados anteriormente, a China, apesar dos amplos investimentos em segurança, prega como um dos pilares de sua política externa, para contrastar com os EUA, a ideia de uma “ascensão pacífica” (BONILLA e MILET, 2015, p. 17). De acordo com Navejas e Bonilla (2015, p. 203), esse conceito de ascensão pacífica, se por um lado não deixa dúvidas sobre como é auto-percepção chinesa, por outro é um discurso acalentado pelas autoridades chinesas não só para firmar sua presença global, mas também para instigar percepções favoráveis dos outros países com relação a si. A China quer ser vista como parceiro e não como inimigo.

Para a América Latina, as vantagens decorrentes de uma aproximação com essa “potência benigna”, vão além de seu imenso mercado consumidor, ingressando em outras searas, como a política, onde o estreitamento da relação dos países garante uma maior autonomia frente a uma dependência até então existente com o EUA (BONILLA e MILET, 2015, p. 14). Contudo, o relacionamento entre as regiões ainda apresenta desafios, como o fato de que alguns países, dentre eles o Paraguai, que é membro fundador do MERCOSUL, manter relações diplomáticas apenas com Taiwan, como aponta Chávez (2015, p. 88-89):

Cualquier interés político chino en la arena latinoamericana se enmarca en el juego geopolítico asiático y el reconocimiento de Taiwán por parte de Paraguay y 11 países de Centroamérica y el Caribe. La proyección internacional de China ha puesto en marcha la política de “Una sola China” que estipula el no reconocimiento de Taiwán como condición para establecer vínculos diplomáticos con Beijing. Con la mitad de aliados de Taiwán asentados en la región, las iniciativas de ambos actores en el estrecho americano busca el apoyo político a través de incentivos económicos denominado como “Check diplomacy”. No obstante, si bien el reconocimiento diplomático es importante para China, el tema no es una amenaza crítica a su existencia o autoridad.

Deve-se expor, igualmente, que apesar de a região ter importância para a China na medida em que lhe fornece os insumos necessários para sustentar sua estratégia de desenvolvimento, não se pode supor que ela esteja dentre as prioridades políticas e diplomáticas do gigante asiático. A área ainda é vista como dentro da esfera de influência dos norte-americanos, não sendo conveniente entrar em atritos com o EUA, uma vez que a “China e os

Estados Unidos constituem atualmente a mais importante relação bilateral do mundo” (NAISBITT, 2011, p. 181).

Como destacado por Pires (2015, p. 104), diversos desafios se colocam constantemente ao governo chinês, como a reunificação com Taiwan¹⁵¹, os limites territoriais com a Índia, a insurgência islâmica em Xinjiang, a tensão nuclear entre as Coreias do Sul e do Norte, a rivalidade com o Japão, as disputas pelo mar chinês e a própria política norte-americana para reafirmar sua hegemonia na região da Ásia-Pacífico. Todos esses temas, que envolvem a segurança do país, têm destacada prioridade para o governo chinês.

Além disso, pode ser problemática a permanência de um modelo de relacionamento em que o escambo se dê pela troca de *commodities* por bens manufaturados. Hoje as barreiras, principalmente as tarifárias e de mais fácil identificação, são monitoradas pela OMC e o nível de proteção das economias, como um todo, mostra-se menor em razão dos acordos obtidos multilateralmente, regionalmente e bilateralmente. Via de consequência, a penetração das manufaturas chinesas, que do ponto de vista do consumidor é vantajosa por diversificar a variedade disponível e ampliar o acesso da população mais pobre, por outro lado, amplia a concorrência das indústrias locais, o que gera o encerramento de firmas, altera processos produtivos para incorporar mais itens importados que eram fabricados localmente e podem, ainda, gerar a transferência de plantas produtivas para locais com custos de produção mais baixos. Esses três aspectos são prejudiciais para as economias latinas. Frente a esses pontos que poderão desaguar em conflitos, o governo chinês tenta ampliar seu “poder brando” sobre a região, como aponta Xiaoping (2015, p. 61):

Al entrar en el nuevo siglo, las relaciones económico-comerciales y políticas han tenido un gran desarrollo, mientras que el intercambio cultural y el conocimiento mutuo entre los pueblos y los diversos sectores sociales de ambas partes se hallan comparativamente atrasados, afectando la base social del desarrollo de las relaciones sino-latinoamericanas. Las diferencias culturales entre China y los países latinoamericanos son bastante grandes, que constituyen una importante dificultad para el desarrollo de las relaciones. Solamente con la ampliación del intercambio cultural se pueden enriquecer los fundamentos culturales y sociales de las relaciones, de modo que se consolide la base de un desarrollo estable y duradero de dichas relaciones. En los últimos años, el Gobierno chino ha fortalecido la política en esta esfera, incrementando cuantiosos recursos, fundando el sistema de Institutos Confucio, reforzando el intercambio cultural en las diversas esferas y la diplomacia pública, en difusión de la milenaria cultura, historia, e imagen

¹⁵¹ Outros pontos de atrito territorial já foram resolvidos, como aponta Cabral Filho (2001, p. 149-150): “Em 1º de julho de 1997, a Cidade-Estado de Hong Kong retornou à soberania chinesa, depois de mais de um século de dominação britânica. Este acontecimento foi seguido em 20 de novembro de 1999 pelo retorno de Macau, após quase 500 anos de domínio de Portugal”.

moderna de China, con el propósito de elevar el poder blando de China en la Región.

Ao menos no caso brasileiro, muito dessa preocupação com relação aos produtos chineses tem se traduzido em restrições, como aponta Pires (2015, p. 265):

Para tentar fazer frente aos desafios impostos pelas importações da China, o Brasil tem adotado uma série de medidas protecionistas. De acordo com o Departamento de Defesa Comercial do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC, 2014), dentre as 61 medidas em vigor, 39 envolvem empresas e produtos chineses, como fibras têxteis, pneus, utensílios domésticos, insumos industriais, como magnésio, eletrodos de grafite, tubos metálicos, etc. (MDIC, 2014a). As medidas não se restringem a essas. Em 15/02/2014, havia 27 investigações em curso sobre acusação de dumping, das quais 17 envolviam empresas chinesas (MDIC, 2014b). Vale destacar que o governo brasileiro, apesar de medidas pontuais de defesa comercial, jamais se dispôs a utilizar as Salvaguardas Especiais previstas quando do acesso da China à OMC. A adoção de tal medida traria consequências desastrosas para o comércio bilateral, uma vez que seriam interpretadas pelos chineses como uma ofensa e prova de inimizade.

A China, assim, entende que a relação prioritariamente amistosa entre os países pode gerar conflitos, ainda que restritos à esfera comercial. Para lidar com esse aspecto, busca fazer acordos com os países da região para regular o comércio existente. De parte dos países latinos, os acordos com o Estado chinês têm sido utilizados para tentar salvaguardar setores importantes de suas respectivas economias domésticas, como será tratado no próximo tópico.

5.2 Acordos comerciais com a China

A China quer a América Latina para desovar sua produção e sustentar sua estratégia de crescimento, bem como diversificar os parceiros comerciais para proporcionar o contínuo fornecimento de matérias-primas e ampliar sua influência internacional como potência em ascensão. A América Latina quer o mercado chinês para comprar suas *commodities*, ao mesmo tempo em que busca proteger sua economia doméstica frente à concorrência dos produtos chineses e tenta atrair investimentos e recursos financeiros para a região. Visando lidar com esses diferentes pontos de vista, que podem engendrar conflitos, os países da região buscam firmar acordos com o gigante asiático para tentar aparar as arestas pela via negocial, sem a necessidade de medidas restritivas ou de cunho contencioso, como a abertura de uma demanda junto à OMC. Em que pese esse aspecto, não há um tratado específico entre o MERCOSUL e a China.

No caso do Brasil, a norma mais antiga em âmbito comercial que envolve a China é o Alvará de 26.08.1819, assinado por D. João VI, por meio do qual os produtos originados da China estavam submetidos às mesmas regras de importação previstas no Alvará de 25.04.1818, que tratava, dentre outros, das tarifas aplicadas à importação de vinho e escravos.

Depois de mais de um século, o Decreto Legislativo 38 de 1963 aprovou o acordo de Comércio entre o Brasil e a China (Taiwan) assinado em 28 de dezembro de 1962 pelo Presidente João Belchior Marques Goulart e pelo Presidente de Taiwan Chiang Kai-Shek na cidade do Rio de Janeiro. Esse tratado tinha o objetivo de estimular o comércio entre ambos, combater a pirataria e evitar a discriminação frente a produtos de terceiros países, ressalvado o caso de participação em acordos regionais.

Posteriormente, em 07 de janeiro de 1978, o Brasil e a China viriam a assinar um novo acordo comercial objetivando ampliar a variedade de intercâmbio e manter o equilíbrio comercial. Da mesma forma como no tratado anterior, não deveria haver discriminação aos produtos de um país ao outro, ressalvado direitos especiais em razão da integração regional. Restrições também poderiam ser aplicadas visando a segurança, a saúde e a proteção do patrimônio histórico nacional.

Visando efetivar essa facilitação comercial, em 22 de maio de 1979, viria a ser assinado o Convênio sobre Transportes Marítimos entre os dois países para que os navios mercantes provenientes de cada uma das nações pudessem navegar e realizar serviços de transporte marítimo de cargas e passageiros em seus respectivos portos.

Após esses tratados, foram assinados outros instrumentos, porém de cunho científico e tecnológico, cultural e educacional e de uso pacífico de energia nuclear. As questões comerciais voltariam a aparecer em 1990, com a assinatura em Brasília no dia 18 de maio do Acordo de Cooperação Econômica e Tecnológica entre os dois países. A intenção era aproximar empresas e instituições das duas nações para atuar conjuntamente em setores econômicos considerados estratégicos, especificamente o agroindustrial, o energético, os transportes e as telecomunicações, bem como a exploração mineral.

No ano seguinte, em 5 de agosto de 1991, foi assinado o Acordo Destinado a Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre a Renda, entre o Governo do Brasil e o Governo da China, visando beneficiar as relações existentes entre as empresas de ambos os países.

Em relação a temas não propriamente comerciais, mas que interferem no intercâmbio entre os países, em 11 de julho de 1994 as partes assinaram um Acordo sobre Serviços Aéreos, por meio do qual empresas aéreas nacionais de ambos poderiam operar serviços aéreos

internacionais. Nessa mesma categoria, no dia 13 de dezembro de 1995 as duas nações assinaram um Acordo sobre Quarentena Vegetal para evitar a introdução de pragas sujeitas a quarentena no território da outra parte através do comércio de plantas, produtos vegetais ou outros meios. Além das questões envolvendo vegetais, em 8 de fevereiro de 1996, as partes firmaram um Acordo sobre Cooperação em Matéria de Quarentena Animal.

Durante o Governo Lula, o Brasil aprovou a execução do protocolo de acesso da China à OMC concluído na cidade de Doha, Catar, no dia 10 de novembro de 2001, além de ter regulamentado as salvaguardas transitórias, objeto do art. 16 do Protocolo de Acesso da República Popular da China à Organização Mundial de Comércio, bem como a salvaguarda têxtil, objeto do parágrafo 242 do Informe do Grupo de Trabalho sobre a Acesso da China à OMC. Por meio desses mecanismos de salvaguardas, o Brasil foi autorizado a aplicar medidas de salvaguarda nos casos em que as importações de produtos da China estivessem aumentando em quantidades e em condições tais que causassem ou ameaçassem causar desorganização do mercado para os produtores nacionais de produtos similares ou diretamente concorrentes aos importados (art. 1º).

Já em 05 de junho de 2006, o Brasil e a China assinaram um Acordo para o Fortalecimento da Cooperação na Área de Implementação de Infraestrutura de Construção, nos campos da energia elétrica, conservação de recursos hídricos, petróleo, gás natural, dentre outros, o que estava em linha com as políticas governamentais brasileiras de impulsionar o crescimento nacional a partir de grandes obras.

Por fim, o último documento importante com reflexos no campo econômico, agora no governo de Dilma Rousseff, foi o acordo sobre a criação do Novo Banco de Desenvolvimento firmado em Fortaleza, em 15 de julho de 2014, assinado pelo Brasil, pela Rússia, pela Índia, pela África do Sul e pela China, fruto das concertações dos BRICs.

No caso da Argentina, o primeiro documento legal de cunho comercial é o Convênio sobre Transporte Marítimo de 30 de maio de 1978 assinado em Pequim, permitindo o acesso de barcos das duas nacionalidades aos respectivos portos. Já em 07 de junho de 1980, a Argentina e a China assinaram um Convênio de Cooperação Econômica, visando aproximar empresas dos dois países na área de agricultura, gado, pesca, silvicultura, exploração petrolífera e de gases, indústria alimentícia, frigorífica, petroquímica, carboquímica, medicinal, farmacêutica, siderúrgica, naval, ferroviária, portuária, máquinas, equipamentos de telecomunicações, eletrônicos, médicos, farmacêuticos, laboratórios, serviços de consultoria, engenharia, seguros, dentre outros.

Em termos de medidas complementares ao comércio, em 16 de maio de 1988 os países

assinaram um Acordo de Cooperação sobre Sanidade Animal e Quarentena, visando intercambiar informações na área, bem como estabelecer condições para viabilizar a exportação, importação e transporte de animais, seus produtos e materiais de reprodução, como embriões e sêmen.

No dia 15 de novembro de 1990, o governo argentino assinou com o governo chinês um Acordo para promover a formação de empresas binacionais, principalmente nos setores de tecnologia, desenvolvimento industrial e agroindustrial, bem como na área de recursos naturais. Também voltado para o campo empresarial, em 05 de novembro de 1992, os dois países firmaram um Convênio visando não só a promoção, mas também a proteção recíproca de investimentos, o que incluía, por exemplo, a proibição de medidas de nacionalização ou expropriação se não seguidas algumas condições, como o pagamento de uma compensação (art. 4º).

Após 1992, somente em 18.07.2014, finalizado o governo de Néstor Kirchner é que a China e a Argentina viriam a firmar outro acordo, visando a cooperação em matéria econômica e investimentos.

Nota-se, portanto, que em termos de regulamentos, existe um grande vácuo de normas para regular o aspecto comercial com a China por parte do Brasil, da Argentina e do próprio MERCOSUL. Frente a essa situação, restam apenas as normas da OMC para evitar-se uma relação comercial prejudicial com a China, principalmente frente a sua importância na região, como será exposto no próximo tópico.

5.3 O peso da China para o MERCOSUL

A presença da China como locomotiva do desenvolvimento no continente asiático não passa despercebida pelos países do MERCOSUL. Seu crescimento contínuo ao longo de vários anos tem sido visto como uma oportunidade para os produtos exportados pelos países do Cone Sul, em razão da demanda potencial existente em solo asiático. Isso se traduziu em ações práticas durante os governos de Lula no Brasil e Kirchner na Argentina.

Visando uma aproximação, durante o ano de 2004 os dois presidentes viajaram à China e receberam a visita do então primeiro ministro Hu Jintao. Com isso, o Brasil conseguiu o apoio chinês para a candidatura de seu embaixador, Luiz Felipe Seixas, à direção geral da OMC, que acabou não vencendo. Neste mesmo ano, o Brasil também recebeu uma delegação da Confederação de Comércio e Indústria da China (CORONADO, 2007, p. 179). Ao todo, durante o governo Lula foram cinco visitas em solo brasileiro e chinês, além de reuniões durante

diversas cúpulas, como as do G20 e dos BRICS que se iniciaram em 2009 (PIRES, 2015, p. 251).

Todavia, a China também causa receio em razão do nível de diversificação obtido por suas exportações e pelos preços reduzidos com que consegue lançar produtos no mercado (FRYDMAN, 2003, p. 147). Isso faz com que os diversos países integrantes do MERCOSUL possuam visões distintas quanto ao relacionamento bilateral existente entre cada um deles e a China.

De parte do sócio mais novo, a Venezuela, a visão geral é a de um “pragmatismo otimista”, onde o relacionamento tem proporcionado frutos máximos e os acordos estão dentro dos limites daquilo que é viável (HERRERA, 2015, p. 180). Os contatos da Venezuela com a China se dão tanto bilateralmente, quanto por meio de articulações de cunho político dos quais o país bolivariano faz parte, como a ALBA e a UNASUL. O relacionamento com a China também serve para alimentar e reforçar um discurso em voga na Venezuela de fortalecimento do Estado, implementação de políticas sociais, contestação à hegemonia norte-americana e de construção de uma nova ordem internacional.

Sob a perspectiva da Argentina, um viés estritamente político decorre do fato de a China ocupar uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU, o que poderia ser positivo em sua disputa pelas ilhas Malvinas (Falklands) com a Inglaterra. De acordo com Gutiérrez e Cesarin (2015, p. 127), os conceitos de “anticolonialismo”, “soberania” e “integridade territorial” são identificados como pontos confluentes entre os dois países, o que geraria o apoio chinês ao pleito argentino pelas ilhas. Em termos econômicos, o relacionamento argentino com os chineses se dá por meio do setor agrícola, principalmente pela comercialização de soja, o que trouxe impactos internos, gerando a organização do setor produtivo ao redor desse produto, conhecida como “sojización” da agricultura. Um outro aspecto dessa grande conexão entre a cultura da soja e o consumo chinês, ocorre, como exposto por Gutiérrez e Cesarin (2015, p. 131), pela “[...] atenuación del criticismo interno respecto a los desequilibrios comerciales bilaterales y la selectividad benigna aplicada a importaciones chinas bajo sospecha de comercio desleal”. Assim, em que pese a existência de déficits no comércio bilateral entre os dois países e diversas violações aos direitos de propriedade intelectual por meio da pirataria, medidas mais duras não são implementadas em razão da dependência da Argentina das compras de soja pelas empresas chinesas.

Não deve ser desprezado, igualmente, o fato de a China ter se tornado uma fonte de financiamento alternativa para a Argentina e demais países da região. No caso argentino, a aproximação sob a perspectiva financeira tem como uma de suas motivações o *default* argentino

nos anos 2000 que a afastou dos mercados de crédito tradicionais, sendo a China um país que ofereceu recursos. Os aportes chineses foram destinados, principalmente, para o financiamento de importações e obras de infraestrutura (GUTIÉRREZ e CESARIN, 2015, p. 130).

Pela perspectiva social, a Argentina tem recebido muitos imigrantes chineses, o que também é um dos aspectos do relacionamento entre os dois países (BONILLA e MILET, 2015, p. 17). De acordo com Rivera e Peters (2015, p. 112), a diáspora chinesa pode ser vista, juntamente com a difusão cultural, como um dos mecanismos de efetivação do *soft power* chinês. Sobre esse aspecto, afirmam Gutiérrez e Cesarin (2015, p. 132):

[...] durante los últimos veinte años ha sido notable la afluencia de inmigrantes chinos al país; la preferencia por Argentina reside en la existencia de comunidades arraigadas, redes de apoyo, un clima amigable para el desarrollo de actividades comerciales minoristas y la “positiva imagen” que los inmigrantes chinos aún guardan en el ideario colectivo argentino. En la actualidad, el flujo de inmigrantes chinos persiste y adquiere rasgos socio – culturales, económicos y políticos particulares evidentes en los alcances de su localización geográfica, la función social que cumplen y su relevancia como actores económicos.

A Argentina e a China possuem também iniciativas no campo científico, como o “Centro Argentino-Chino en Ciencia y Tecnología de Agro-alimentos” e o “Centro Argentino Pekinés de Transferencia Tecnológica” (GUTIÉRREZ e CESARIN, 2015, p. 133). Nota-se, assim, que a Argentina é um dos países do MERCOSUL que mais tem laços com o Estado chinês.

Por sua vez, o Uruguai possui relações diplomáticas com a China desde 1988. Realizando-se uma análise comparativa com outros países do MERCOSUL, o Uruguai é considerado um país pequeno, quando se avalia sua população e dimensão geográfica, agrupando-se dentre aqueles Estados considerados em desenvolvimento. Nesta condição, em um contexto assimétrico de poder estatal, sua sobrevivência está vinculada à relação com os demais países e organismos internacionais, uma vez que possui capacidades limitadas para o exercício do poder (PEÑA e ALFONSO, 2015, p. 277). Como afirmam Gutiérrez e Cesarin (2015, p. 139), de parte da China, o Uruguai é visto como uma porta de entrada para o mercado dos demais países do MERCOSUL. Dentre as medidas que respondem a essa visão está a instalação em solo uruguaio da montadora de automóveis chinesa Chery. Nesse aspecto, os investimentos chineses feitos no país, além de contar com o sistema logístico próprio do Uruguai, têm acesso facilitado aos portos da Argentina e do Brasil em razão do MERCOSUL. Outro aspecto considerado como importante na relação bilateral é o fato de a agricultura

uruguaia ser vista como de alta qualidade, o que tem atraído a atenção de empresas chinesas para atender a uma demanda interna que tem se sofisticado em razão do incremento da urbanização e melhora das condições sociais de sua população, o que inclui a adoção de certos padrões de consumo mais elevados. Há de se considerar, igualmente, que o país, além de estável, é um paraíso fiscal, com facilidades para a realização de investimentos, o que é interessante para a China em razão da grande acumulação financeira de suas instituições e empresas. No tocante a investimentos, há participação de grupos chineses em suas cadeias produtivas internas através do setor de energia (empresas chinesas ganharam licitações para a exploração petrolífera), bem como na área de logística, por meio de um acordo bilateral onde uma empresa chinesa irá trabalhar na recuperação da malha ferroviária do país, o que é importante para escoar a produção agrícola.

Já o Paraguai é o que apresenta uma conexão bilateral mais complicada, uma vez que mantém relacionamento diplomático com Taiwan, o que contrasta e contraria a visão da China, que prega a existência de uma única nação (BONILLA e MILET, 2015, p. 17). Assim, o Paraguai não possui relações diplomáticas com a República Popular da China¹⁵², mantendo a estabelecida com Taiwan em 1957, apesar de a ONU reconhecer diplomaticamente a China desde 1971, substituindo Taiwan no Conselho de Segurança (PEÑA e ALFONSO, 2015, p. 291-292).

Deve-se expor que apesar da crescente presença da China no mundo, Taiwan também mantém uma política de cooperação e financiamento com os países que o reconhecem, sendo um desses instrumentos o Fundo de Cooperação Econômica e Desenvolvimento Ultramar que foi renomeado em 1991 para Fundo e Cooperação Econômica e Desenvolvimento Internacionais, porém, o peso do comércio chinês tem atuado contra Taiwan (PEÑA e ALFONSO, 2015, p. 290 e 291).

No caso paraguaio, a ausência de reconhecimento tem ser traduzido em poucas importações de produtos paraguaios, ainda que agrícolas, por parte da China. Essa postura paraguaia, inclusive, pode ser vista como um dos entraves para a construção de um acordo em conjunto do MERCOSUL com a China. Em termos de contatos, destaca-se a atuação da “Cámara Cultural Comercial e Industrial Paraguayo China”, que visa aproximar os países (GUTIÉRREZ e CESARIN, 2015, p. 141). Porém, caberá ao Paraguai, influenciado ou não

152 Nesse sentido afirma Puyana (2015, p. 357): “En efecto, 171 países de los 193 países que integran la ONU, han reconocido a la República Popular China, es decir 22 naciones o el 11.4% no lo han hecho. Y entre esos 22 países, 10 son de América Latina, básicamente de Centro América y el Caribe. Es de interés de China lograr el reconocimiento pleno”.

pelos demais sócios do MERCOSUL, avaliar o momento certo para rever sua posição com relação à China e, quando o fizer, aproveitar a oportunidade para negociar bons termos de troca para que ocorra o reconhecimento.

Por fim, ainda há a relação Brasil-China. Quando se pensa na vinculação bilateral entre Brasil e China, deve-se ter em conta que as relações diplomáticas entre os dois países data de 1974, portanto, ultrapassam 40 anos, sendo seu principal parceiro latino-americano (PIRES, 2015, p. 249).

Durante esse período, alguns fatos importantes podem ser destacados, como o estabelecimento de uma parceria estratégica no ano de 1993 e o programa CBERS, de 1998, com o objetivo de realizar lançamentos de satélites, sendo um marco por envolver alta tecnologia entre países em desenvolvimento. Mais recentemente, o intercâmbio foi intensificado por meio dos Institutos Confúcio e as parcerias com universidades chinesas através do programa do governo federal “Ciência sem Fronteiras”.

Em 2010, houve a assinatura do *Brazil-China Joint Action Plan (2010-2014)* para nortear a cooperação entre os países e em 2012 o relacionamento bilateral foi elevado à condição de Parceria Estratégica Global ao lado dos EUA, Rússia, União Europeia, França, Reino Unido e África do Sul. Desse reconhecimento decorreu a assinatura do *Ten Year Plan for Cooperation (2012-2021)* e surgiu a *China-Brazil Commission of High Level of Agreement and Cooperation – COSBAN* (PAULINO, 2015, p. 143-144).

Paulino (2015, p. 144), destaca como pontos importantes do relacionamento bilateral existente entre os países o *China-Brazil Center for Climate Change and Innovative Technologies for Energy* (2009), o *Virtual Laboratory of EMBRAPA and the Chinese Academy of Agricultural Sciences* (2012), o *Brazil-China Center for Research and Innovation in Nanotechnology* (2012) e o memorando para criação do *Brazil-China Center for Biotechnology* (2012).

Em termos econômicos e estratégicos, com a prevalência de uma visão ascendente da China, o Brasil viu uma oportunidade de conseguir maior autonomia frente aos EUA. Especificamente durante o governo Lula, uma aproximação com a China foi conduzida visando abrir espaços nas instituições multilaterais, a chamada “democratização” desses organismos. Houve, igualmente, um movimento para construir alternativas às instituições tradicionais, como a articulação dos BRICS, envolvendo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, onde foi

aprovada a criação de um banco de desenvolvimento¹⁵³, bem como um foro visando organizar interesses comuns.

Além dos BRICS, o Brasil está junto com a China também no BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), onde discutem questões que garantam a proteção ambiental e a restrição aos gases de efeito estufa de uma maneira compatível com o desenvolvimento dos países (PIRES, 2015, p. 257).

Contribuiu fortemente para a aproximação dos países a visita de Lula e grande comitiva feita à China em 2004, sendo fator importante para a institucionalização da “Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação”, visando aprofundar a relação entre os dois países em áreas como a política, economia, ciência e tecnologia, energia, comércio, etc. Também é digno de destaque o aporte de US\$ 10 bilhões feitos pela China na Petrobrás, recebendo como contrapartida o fornecimento de petróleo, dentro da política chamada de “*loans for oil*” (PIRES, 2015, p. 250 e 253). Outra frente da interface bilateral dos países foi a formulação entre Brasil e China de um Plano de Cooperação de 10 anos firmado em 2012 (XIAOPING, 2015, p. 56), envolvendo praticamente as mesmas áreas que viam sendo objeto da Comissão Sino-Brasileira.

O governo chinês, por seu turno, além das questões do comércio bilateral, também considerava como importante sua aproximação do Brasil durante o governo Lula, uma vez que, neste período, o país foi identificado como um participante ativo e interlocutor com influência na política internacional, agradando aos ouvidos chineses, em certa medida, os discursos de reforma no sistema internacional por meio de abertura de espaços aos países emergentes. Nesse sentido, destaca Xiaoping (2015, p. 56):

Los intereses estratégicos de China y América Latina también tienen su convergencia a nivel de relaciones de Estado a Estado. Tómense como ejemplo las relaciones entre China y el Brasil. Brasil es el primer país latinoamericano en establecer relaciones de socios de cooperación estratégica con China. En el 2004, China y Brasil firmaron el Comunicado Conjunto, impulsando a las relaciones bilaterales en una nueva etapa de desarrollo. En el 2009, China ocupó el primer lugar en el comercio de Brasil. Los intereses estratégicos entre los dos países se muestran en las crecientes influencias a escala global, vía consultas a nivel viceministerial sobre asuntos africanos, cooperación y coordinación en la reforma del sistema financiero-monetario internacional en el marco del G20. El hecho de que los dos países hayan elevado las relaciones bilaterales, de “socios de cooperación estratégica” a “socios de cooperación estratégica global”, demuestra una mayor profundidad

¹⁵³ De acordo com Pires (2015, p. 105), tanto o *Contingent Reserve Arrangement* (CRA) com 100 bilhões de dólares de recursos, quanto o *New Development Bank* (NDB) com capital inicial de 50 bilhões de dólares, correspondem a uma alternativa às instituições tradicionais como o FMI e Banco Mundial e uma resposta à relutância do governo dos EUA em reformar essas instituições de modo a ceder mais poder a outros países.

y escala de la convergencia de intereses estratégicos, y también el rumbo de sus relaciones.

É assim que, durante o governo Lula, ocorreu uma grande convergência entre as posturas difundidas pelo Brasil e aquelas apresentadas pela China, tendo como foco a defesa da cooperação internacional, as soluções negociadas para os conflitos internacionais, a valorização de instituições multilaterais e o reconhecimento de uma ascensão e maior papel dos países em desenvolvimento nas questões internacionais como comércio e investimentos (PIRES, 2015, p. 256). Houve também a tentativa de atrair investimentos chineses nas áreas industriais, visando agregar maior valor às exportações. Nesse rol se encontram empresas como a Chery Motors, a JAC Motors, a Huawei, a ZTE e a Foxconn (PIRES, 2015, p. 109).

Conscientes dos efeitos da crise internacional de 2008, a China buscou se adaptar, vendo nos países latino-americanos a possibilidade de desovar sua produção interna, frente a desaceleração em curso no mundo desenvolvido:

En la actualidad, los mercados tradicionales de China, que son los Estados Unidos, la Unión Europea, el Japón y los países y regiones del Sureste de Asia, ya están básicamente saturados, además, las principales economías desarrolladas se hallan en un estado de inercia, el comercio de China en estos mercados se redujo bruscamente. China ha formulado un plan estratégico de diversificación del mercado de exportación, con énfasis en las economías emergentes, en las cuales se figuran los países principales de América Latina. Mientras tanto, China fortalece la estrategia de “salir al exterior” para las empresas chinas, con el fin de colocar inversiones, incluido el mercado latinoamericano. En la actualidad, la estrategia económica de China hacia la Región se encamina, entre otras, a una orientación de construcción de un marco institucional de libre comercio, producto de la profundización de sus relaciones económico-comerciales con la Región (XIAOPING, 2015, p. 60).

Contudo, nem tudo são flores na relação da China com os países da região. No caso brasileiro, por exemplo, durante o governo Lula, diversos investimentos anunciados não saíram do papel como o da empresa FOXCONN e a construção de uma siderurgia entre a brasileira VALE e a chinesa BAOSTEEL. Houve divergências, igualmente, quando em 2010 o Brasil denunciava uma “guerra cambial”, o que não foi compartilhado pela China, uma vez que sua moeda, o Yuan Renminbi, sendo atrelado ao dólar, tinha desvalorização em conjunto com a moeda norte-americana, o que mantinha a vantagem chinesa quanto às exportações. A China também não apoiou expressamente a candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU (PIRES, 2015, p. 251, 253, 258 e 259).

Em termos de perspectivas de posicionamento da China no mundo, o atual presidente Xi Jinping, expressa de forma clara as metas, como aponta Aranda (2015, p. 348):

Su objetivo es alcanzar el destino histórico de China de posicionarse como el Reino del Centro, en otras palabras, es cumplir el destino histórico del país de ser una potencia destacada y reconocida en el sistema internacional.

No obstante, el destino de China tiene como fundamento el modelo chino de modernización y desarrollo nacional. Por lo tanto, siempre los factores internos determinarán la política exterior de China. Al respecto, la teoría de Xi Jinping que guiará su mandato en los próximos diez años, y que es la etapa actual del modelo chino, es la Teoría del Sueño Chino, que en lo interno plantea alcanzar la prosperidad económica, un mayor bienestar social e individual de la población (como terminar con la corrupción, mejorar el medio ambiente, la seguridad judicial, la salud, dar mayores derechos de propiedad a los campesinos y disminuir la brecha entre ricos y pobres), y en lo internacional, significa ser la mayor potencia mundial.

En lo concreto las metas son dos: en primer lugar, al 2021 cuando el PCCH [Partido Comunista de China] cumpla 100 años se espera lograr una sociedad modestamente acomodada, con un ingreso per cápita de 40 mil dólares y todos con vivienda. Y, en segundo lugar, en el 2049, cuando la RPCH [República Popular China] cumpla 100 años será un país próspero, fuerte, democrático, civilizado y armonioso.

De acordo com Hu Wei (2015, p. 16), a apresentação dos objetivos chineses para os anos de 2021 e 2049 na forma de sonho, como exposto pelo atual presidente chinês Xi Jinping, está dentre aquelas medidas implementadas pelo governo para a construção de uma imagem positiva sobre a China, de maneira a ampliar seu poder brando. Por outro lado, deve-se destacar que não se esconde o fato de a própria China se ver como uma potência no futuro, o que, em termos analíticos, envolve *hard power* e *soft power*, pois não se faz um grande país apenas com prestígio. A China expõe ao mundo, portanto, que é uma potência em construção e ascensão. Isso fica claro, igualmente, quando afirma ter um destino a cumprir.

Atualmente a China passa por um momento de transição na maneira pela qual tem administrado sua economia, como aponta Silva Júnior (2016, B7):

O crescimento da China deve continuar a se desacelerar este ano, mas a expansão da economia mundial pode ter alguma melhora, na avaliação da agência de classificação de risco Standard & Poor's (S&P). A previsão dos economistas da agência é que o Produto Interno Bruto (PIB) do país asiático cresça 6,3% este ano, abaixo dos 6,8% de 2015.

A China é o maior risco para o crescimento mundial, na medida em que Pequim tentar fazer três coisas ao mesmo tempo: mudar o modelo de crescimento em direção a uma expansão puxada mais pelo consumo doméstico; lidar com excessos no mercado de crédito e endividamento alto das empresas; e gerenciar a desaceleração da economia, disse, em

teleconferência, o economista-chefe da McGraw Hill Financial, empresa que é dona da S&P, Paul Sheard.

Tal reposicionamento deixa no ar dúvidas sobre a sustentabilidade em longo prazo dos processos produtivos desenvolvidos para atender a demanda chinesa e que reforçou um padrão de relacionamento dos países da região com o resto do mundo por meio da especialização em agricultura (PETERS, 2015, p. 27). Também é necessário ter atenção aos impactos de uma desaceleração chinesa, onde se estima que a cada 1% que a China deixe de crescer, haja uma queda de 1,2% para os países latinos (CHAVÉZ, 2015, p. 99). Essa dependência do agronegócio e de um grande consumidor, frente a difícil tarefa de prosseguir com o processo de industrialização das economias latino-americanas, ainda é um dos hiatos que não apresentam respostas satisfatórias para os países. Assim, ocorrendo qualquer desaceleração na China haverá reflexos para as economias latinas. Por si só essa dependência torna assimétrica a relação, uma vez que a China, com sua política de diversificação de parceiros, busca exatamente evitar essa forma de vinculação dependente, mantendo abertas diversas frentes para atender as suas necessidades de abastecimento interno.

Desse aspecto, a questão que se coloca é até quando a China manterá seu interesse na região? Essa pergunta ainda permanece sem resposta, contudo, um balanço das transações da China com os principais sócios do MERCOSUL, objeto do próximo tópico, mostra que de parte dos países latino-americanos seria prudente, assim como faz o governo chinês, diversificar seus parceiros comerciais e lidar com as mazelas internas para que produtos de maior valor agregado produzidos na região ganhem mais espaço internacionalmente de modo a reduzir as vulnerabilidades decorrentes de eventual desaceleração chinesa ou outras possibilidades, como a autossuficiência e o desenvolvimento de parceiros que lhes forneçam as matérias-primas necessárias a um custo menor do que os provenientes da América Latina, o que não pode ser descartado frente aos investimentos feitos pela China em solo africano.

5.4 Balanço das transações do Brasil e da Argentina com a China: substituição de parceiros

O MERCOSUL, uma vez estabelecido, apoia-se na ideia de estabelecer preferências comerciais aos respectivos parceiros de maneira a viabilizar a liberalização comercial e apoiar o desenvolvimento das indústrias locais. Para isso, existe um posicionamento claro no sentido de que cada um dos sócios deve agir de maneira a impedir a entrada de produtos vindos de fora

do processo de integração apresentando preços artificiais em razão de práticas desleais ao comércio, como subsídios e *dumping*. Essa ideia está materializada expressamente no artigo 4º do Tratado de Assunção¹⁵⁴.

Todavia, considerando o fato de que o MERCOSUL é apenas um apêndice das políticas internas de cada um dos países, frente às dificuldades domésticas, os países adotam medidas que, muitas vezes, contrariam os próprios objetivos do processo de integração. Assim, a busca por autonomia e negociações bilaterais entre os países, não é algo incomum entre os sócios do bloco. Isso ocorreu, por exemplo, durante as negociações do ALCA, como relata Rattner (2002, p. 112): “A persistência da crise financeira-fiscal-cambial da Argentina leva-a a procurar negociar diretamente como os EUA um eventual acordo bilateral. Também o Uruguai está esboçando uma política para ampliar o comércio com os EUA, bilateralmente”.

Especificamente quanto à Argentina, desde os primeiros momentos do governo de Kirchner as relações comerciais com a China estavam dentre os eixos a serem seguidos pela política externa. As negociações, contudo, não se mostravam fáceis, como expõe Solá (2008, p. 83-84) ao relatar as tratativas entre os dois países em 2004:

Néstor Kirchner esperaba una mano cordial y bondadosa de Pekín y se topó con un ejército de barrabravas en el momento de regatear. Lo esperaba aún el escopetazo imprevisto de la deuda; la Argentina se quedó, a último momento, sin banco emisor del canje en el mundo.

Más de 19 mil millones de dólares chinos resultaron compromisos etéreos escritos en simples cartas de intención. La delegación oficial de Pekín se negó a poner tales promesas privadas en la acta de entendimiento entre los dos gobiernos. [...]

Peor las pasó el jefe de Gabinete, Alberto Fernández, cuando debió negociar a cara de perro con el canciller de Pekín el reconocimiento de China como una economía “de mercado”. Significa la apertura inmediata del mercado argentino y los argentinos querían compensaciones. La reunión fue, por momentos, una pelea de vecinas deslenguadas. El diplomático chino llegó a amenazarlo con comprarle toda la soja a Brasil y todos los vinos a Chile, en un puente virtual que pasaría por encima de la Argentina. Fernández entendió exactamente lo que era: una amenaza. Así lo dijo. La negociación se remendó desde ese límite casi irremediable.

¿Se remendó? La cláusula secreta señalaba que la Argentina elegiría sus productos sensibles y que una comisión de ambos países estudiaría luego la implementación. Cuando faltaban pocas horas para que terminara la visita a Buenos Aires, los chinos volvieron con una modificación: la comisión establecería tanto los rubros sensibles como la implementación. Esto es: Pekín retenía la potestad de decidir qué productos argentinos serían protegidos.

¹⁵⁴ Estabelece o artigo 4º do Tratado de Assunção: “Nas relações com terceiros países, os Estados Partes assegurarão condições equitativas de comércio. Para tal fim, aplicarão suas legislações nacionais para inibir importações cujos preços estejam influenciados por subsídios, dumping ou qualquer outra prática desleal. Paralelamente, os Estados Partes coordenarão suas respectivas políticas nacionais com o objetivo de elaborar normas comuns sobre concorrência comercial” (SENADO FEDERAL, 2011, p. 45).

El canciller Bielsa firmó la modificación.

Esse relato deixa claro que a China utiliza o peso de seu comércio e a diversificação de seus parceiros ao redor do mundo para obter melhores vantagens nas negociações, demonstrando grande dose de pragmatismo em suas ações internacionais.

Em termos de números, as transações entre Brasil, Argentina e China milhares de dólares¹⁵⁵ não deixam dúvida sobre sua importância:

Tabela 7 – Transações China-Brasil em bilhões de dólares (2003-2010)

China	Importação Brasileira	Exportação Brasileira	Corrente	Saldo
2003	2.147.801.000	4.533.363.162	6.681.164.162	2.385.562.162
2004	3.710.477.153	5.441.405.712	9.151.882.865	1.730.928.559
2005	5.354.519.361	6.834.996.980	12.189.516.341	1.480.477.619
2006	7.990.448.434	8.402.368.827	16.392.817.261	411.920.393
2007	12.621.273.347	10.748.813.792	23.370.087.139	-1.872.459.555
2008	20.044.460.592	16.522.652.160	36.567.112.752	-3.521.808.432
2009	15.911.133.748	21.003.886.286	36.915.020.034	5.092.752.538
2010	25.595.419.005	30.785.906.442	56.381.325.447	5.190.487.437
TOTAL	93.375.532.640	104.273.393.361	197.648.926.001	10.897.860.721

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 8 – Transações Argentina-Brasil em bilhões de dólares (2003-2010)

Argentina	Importação Brasileira	Exportação Brasileira	Corrente	Saldo
2003	4.672.610.523	4.569.767.654	9.242.378.177	-102.842.869
2004	5.569.811.952	7.390.967.394	12.960.779.346	1.821.155.442
2005	6.241.110.029	9.930.152.936	16.171.262.965	3.689.042.907
2006	8.053.262.647	11.739.591.939	19.792.854.586	3.686.329.292
2007	10.404.245.932	14.416.945.588	24.821.191.520	4.012.699.656
2008	13.258.441.511	17.605.620.920	30.864.062.431	4.347.179.409
2009	11.281.656.656	12.784.966.502	24.066.623.158	1.503.309.846
2010	14.434.593.883	18.522.520.610	32.957.114.493	4.087.926.727
TOTAL	73.915.733.133	96.960.533.543	170.876.266.676	23.044.800.410

Fonte: Elaborada pelo autor.

¹⁵⁵ As informações foram obtidas a partir do **Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior** do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços brasileiro, conhecido como Aliceweb.

Tabela 9 – Transações China-Argentina em bilhões de dólares (2003-2010)

China	Importação Argentina	Exportação Argentina	Corrente	Saldo
2003	720.754,96	2.478.422,77	3.199.177,7	1.757.667,8
2004	1.400.969,07	2.630.446,72	4.031.415,8	1.229.477,65
2005	1.528.619,54	3.154.288,66	4.682.908,20	1.625.669,12
2006	3.475.852,7	3.121.708,4	6.597.561,1	354.144,296
2007	5.092.953,61	5.166.608,75	10.259.562	73.655,135
2008	7.103.890,89	6.354.956,92	13.458.848	-748.933,97
2009	4.822.599	3.666.460,75	8.489.059,8	-1.156.138,25
2010	7.649.151,95	5.798.689,9	13.447.842	-1.850.462,06
TOTAL	31.794.792	32.371.583	62.637.755	1.285.079,7

Fonte: Elaborada pelo autor.

Das informações constantes nessas tabelas é possível captar alguns pontos importantes. Na relação Brasil-China-Argentina, a Argentina foi maior parceiro comercial do Brasil até 2007. No ano de 2008 a corrente de comércio entre Brasil e China superou a existente entre Brasil e Argentina.

Da mesma forma, a corrente de comércio entre Brasil e China se ampliou continuamente no período, passando de US\$ 6.681.164.162 para US\$ 56.381.325.447, um aumento de 743,9%.

No caso da corrente Brasil e Argentina, saiu-se de um patamar comercial de US\$ 9.242.378.177, superior ao chinês, para US\$ 32.957.114.493, gerando um aumento de 256,6%, contudo, o aumento não foi contínuo, havendo uma corrente menor em 2009 em comparação com 2008.

A corrente Argentina-China também apresentou incrementos no período, saindo de US\$ 3.199.177,7 para US\$ 13.447.842, o que representa uma ampliação de 320,4%, sofrendo uma queda no ano de 2009 em comparação com o ano de 2008 que foi o auge da corrente de comércio da série.

Em termos de importações, a partir de 2007 o Brasil importou mais da China do que da Argentina. As importações da China saíram de US\$ 2.147.801.000 para US\$ 25.595.419.005, um aumento de 1.091,7%.

No caso das importações provenientes da Argentina em direção ao Brasil, as importações foram de US\$ 4.672.610.523 para US\$ 14.434.593.883, aumentando 208,9%.

As importações realizadas pela Argentina provenientes da China também sofreram aumentos. Em 2003 a Argentina importava US\$ 720.754,96 e em 2010 US\$ 7.649.151,95, o que significa 961,3% a mais.

Em 2009 as importações caíram nas relações com envolvendo os 03 parceiros comerciais.

Já sob o viés das exportações, em 2003 o Brasil exportou para a China US\$ 4.533.363.162 e no ano de 2010, US\$ 30.785.906.442, um aumento de 579,1%.

No fluxo de exportações para a Argentina, o Brasil saiu de US\$ 4.569.767.654 para US\$ 18.522.520.610, gerando um aumento de 305,2%.

Por sua vez, a Argentina exportou para a China US\$ 2.478.422,77 no ano de 2003 e US\$ 5.798.689,9 em 2010, um aumento de 134%.

No período, o aumento das exportações do Brasil para a China foi constante, contudo, no caso da Argentina houve a trajetória ascendente foi interrompida em 2009, ano em que as exportações do Brasil para a China superaram as realizadas para a Argentina, o que se manteve em 2010.

No caso das exportações da Argentina para a China, houve um aumento nos anos de 2003, 2004 e 2005, queda em 2006, novo aumento em 2007 e 2008, redução em 2009 e aumento em 2010, porém abaixo do nível de 2008, que foi o pico de exportações.

Tanto com relação à China, quanto à Argentina, o saldo da balança comercial é positivo para o Brasil. Contudo, apesar de o maior fluxo ser com a China, o superávit maior é com a Argentina.

A Argentina também tem apresentado superávits com a China, contudo, de 2008 a 2010 a balança comercial ficou negativa.

Em termos percentuais, as importações de produtos chineses pelo Brasil se aceleraram muito mais (aumento de 1.091,7%) do que as exportações de produtos brasileiros para a China (aumento de 579,1%), uma diferença de 512,6%.

No caso da relação do Brasil com a Argentina a situação foi inversa com um aumento de 208,9% de importações, frente a um incremento de 305,2% nas exportações, uma diferença de 96,3% favorável ao setor exportador brasileiro.

Já quando se analisa o caso argentino, percebe-se que as importações da China cresceram mais do que as exportações, sendo 134% para a exportação e 961,3% de importação, uma diferença de 827,3%.

Nota-se que o fluxo entre Brasil e Argentina não seguiu o ritmo do fluxo Brasil e China e Argentina e China, sendo que as importações dos dois países latinos de produtos oriundos do dragão asiático explodiram no período.

Por sua vez, também é possível analisar as transações entre os países por meio dos principais produtos exportados e importados, conforme tabelas abaixo¹⁵⁶.

Tabela 10 – Produtos Exportados/Importados Brasil-Argentina (2003-2010)

ANO	5 principais produtos exportados pelo Brasil para a Argentina (US\$FOB)			5 principais produtos importados pelo Brasil da Argentina (US\$FOB)		
	NCM	TIPO	%	NCM	TIPO	%
2004	87032 310	AUTOMOVEIS C / MOTOR EXPLOSAO, 1500<CM3<=3000, ATE 6 PASSAG	7,58	10019 090	TRIGO (EXC.TRIGO DURO OU P/ SEMEADURA), E TRIGO C/CENTEIO	12,66
2004	85252 022	TERMINAIS PORTATEIS DE TELEFONIA CELULAR	3,18	27101 141	NAFTAS PARA PETROQUÍMICA	7,09
2004	87042 190	OUTROS VEICULOS AUTOMOVEIS C / MOTOR DIESEL P/CARGA<=5T	3,03	87042 190	OUTROS VEICULOS AUTOMOVEIS C/ MOTOR DIESEL, P/ CARGA<=5T	3,72
2004	87042 210	CHASSIS C / MOTOR DIESEL E CABINA, 5T <CARGA<=20T	2,21	87032 310	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO,1500<CM3<=300 0, ATE 6 PASSAG	3,71
2004	87032 210	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO, 1000<CM3<=1500, ATE 6 PASSAG	1,88	27111 300	BUTANOS LIQUEFEITOS	2,81
2005	87032 310	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO, 1500<CM3<=3000, ATE 6 PASSAG	7,88	10019 090	TRIGO (EXC. TRIGO DURO OU P/SEMEADURA), E TRIGO C/CENTEIO	9,54
2005	85252 022	TERMINAIS PORTATEIS DE TELEFONIA CELULAR	5,70	27101 141	NAFTAS PARA PETROQUÍMICA	9,47
2005	87042 190	OUTROS VEICULOS AUTOMOVEIS C/ MOTOR DIESEL, P/CARGA<=5T	3,01	87042 190	OUTROS VEICULOS AUTOMOVEIS C/ MOTOR DIESEL, P/ CARGA<=5T	6,41
2005	87042 210	CHASSIS C/ MOTOR DIESEL E CABINA, 5T<CARGA<=20T	2,55	87032 310	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO,1500<CM3<=300 0, ATE 6 PASSAG	3,57
2005	26011 200	MINERIOS DE FERRO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	2,28	87084 090	CAIXAS DE MARCHAS P/ VEICULOS AUTOMOVEIS	2,53
2006	87032 310	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO,1500<CM3<=3000, ATE 6 PASSAG	7,88	10019 090	TRIGO (EXC.TRIGO DURO OU P/ SEMEADURA), E TRIGO C/CENTEIO	11,30
2006	87042 190	OUTROS VEICULOS AUTOMOVEIS C/ MOTOR DIESEL, P/CARGA<=5T	2,59	27101 141	NAFTAS PARA PETROQUÍMICA	9,74
2006	27101 922	"FUEL-OIL"	2,50	87032 310	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO,1500<CM3<=300 0, ATE 6 PASSAG	7,38
2006	26011 200	MINERIOS DE FERRO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	2,20	87042 190	OUTROS VEICULOS AUTOMOVEIS C/ MOTOR DIESEL, P/ CARGA<=5T	6,38
2006	87042 210	CHASSIS C/ MOTOR DIESEL E CABINA, 5T<CARGA<=20T	2,16	27111 300	BUTANOS LIQUEFEITOS	2,44
2007	87032 310	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO, 1500<CM3<=3000, ATE 6 PASSAG	8,63	10019 090	TRIGO (EXC. TRIGO DURO OU P/ SEMEADURA), E TRIGO C/CENTEIO	11,21

¹⁵⁶ As informações foram obtidas a partir do **Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior** do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços brasileiro, conhecido como Aliceweb.

2007	85171	TERMINAIS PORTÁTEIS DE TELEFONIA CELULAR	4,59	27101	NAFTAS PARA PETROQUÍMICA	10,65
2007	87032	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO, 1000<CM3<=1500, ATE 6 PASSAG	2,62	87032	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO,1500<CM3<=3000, ATE 6 PASSAG	9,49
2007	27101	"FUEL-OIL"	2,21	87042	OUTROS VEICULOS AUTOMOVEIS C/MOTOR DIESEL, P/ CARGA<=5T	5,48
2007	87042	OUTROS VEICULOS AUTOMOVEIS C/MOTOR DIESEL, P/CARGA<=5T	2,21	87032	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO, CIL<=1000CM3	4,18
2008	87032	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO, 1500<CM3<=3000, ATE 6 PASSAG	10,48	87032	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO,1500<CM3<=3000, ATE 6 PASSAG	10,53
2008	85171	TERMINAIS PORTÁTEIS DE TELEFONIA CELULAR	4,26	27101	NAFTAS PARA PETROQUÍMICA	9,79
2008	27101	"FUEL-OIL"	2,82	10019	TRIGO (EXC. TRIGO DURO OU P/SEMEADURA), E TRIGO C/CENTEIO	9,54
2008	87032	AUTOMOVEIS C/MOTOR EXPLOSAO,1000<CM3<=1500, ATE 6 PASSAG	2,74	87042	OUTROS VEICULOS AUTOMOVEIS C/MOTOR DIESEL, P/ CARGA<=5T	5,48
2008	26011	MINERIOS DE FERRO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	2,30	87032	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO, CIL<=1000CM3	4,22
2009	87032	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO, 1500<CM3<=3000, ATE 6 PASSAG	9,82	87032	AUTOMOVEIS C /MOTOR EXPLOSAO,1500<CM3<=3000, ATE 6 PASSAG	11,80
2009	27160	ENERGIA ELETRICA	8,34	87042	OUTROS VEICULOS AUTOMOVEIS C/ MOTOR DIESEL, P/ CARGA<=5T	8,01
2009	85171	TERMINAIS PORTÁTEIS DE TELEFONIA CELULAR	5,28	10019	TRIGO (EXC. TRIGO DURO OU P/SEMEADURA), E TRIGO C/CENTEIO	6,27
2009	87032	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO, 1000<CM3<=1500, ATE 6 PASSAG	2,92	87032	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO, CIL<=1000CM3	6,11
2009	87082	OUTRAS PARTES E ACESS.DE CARROCARIAS P/VEIC.AUTOMOVEIS	1,83	27101	NAFTAS PARA PETROQUÍMICA	5,69
2010	87032	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO, 1500<CM3<=3000, ATE 6 PASSAG	10,93	87032	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO, 1500<CM3<=3000, ATE 6 PASSAG	10,60
2010	87032	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO, 1000<CM3<=1500, ATE 6 PASSAG	3,48	87042	OUTROS VEICULOS AUTOMOVEIS C/MOTOR DIESEL, P/ CARGA<=5T	9,74
2010	26011	MINERIOS DE FERRO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	3,05	87032	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO,1000<CM3<=1500, ATE 6 PASSAG	7,35
2010	85171	TERMINAIS PORTÁTEIS DE TELEFONIA CELULAR	2,59	87032	AUTOMOVEIS C/ MOTOR EXPLOSAO, CIL<=1000CM3	6,22
2010	87042	OUTROS VEICULOS AUTOMOVEIS C/ MOTOR DIESEL, P/CARGA<=5T	1,95	10019	TRIGO (EXC. TRIGO DURO OU P/SEMEADURA), E TRIGO C/CENTEIO	6,19

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 11 – Produtos Exportados/Importados Brasil-China (2003-2010)

ANO	5 principais produtos exportados pelo Brasil para a China (US\$FOB)			5 principais produtos importados pelo Brasil da China (US\$FOB)		
	NCM	TIPO	%	NCM	TIPO	%
2004	12010	OUTROS GRAOS DE SOJA, MESMO TRITURADOS	29,81	27040	COQUES DE HULHA, DE LINHITA OU DE TURFA	9,13

2004	26011 100	MINERIOS DE FERRO NAO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	14,36	85299 019	OUTRAS PARTES P/ APARELHOS TRANSMISSORES/RECEPTOR ES	4,37
2004	15071 000	OLEO DE SOJA, EM BRUTO, MESMO DEGOMADO	7,77	90138 010	DISPOSITIVOS DE CRISTAIS LIQUIDOS (LCD)	4,29
2004	26011 200	MINERIOS DE FERRO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	6,13	85299 020	OUTS.PARTES P/ APARELHOS RECEPT.RADIODIF. TELEVISAO, ETC.	2,67
2004	47032 900	PASTA QUIM.MADEIRA DE N/ CONIF. A SODA / SULFATO, SEMI/BRANQ	4,64	54075 210	TECIDO DE FILAM. POLIESTER TEXTUR>=85%, TINTOS,S/BORRACHA	1,85
2005	12010 090	OUTROS GRAOS DE SOJA, MESMO TRITURADOS	25,12	85299 019	OUTRAS PARTES P/ APAR. TRANSMISSORES/RECEPTOR ES	7,41
2005	26011 100	MINERIOS DE FERRO NAO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	18,18	90138 010	DISPOSITIVOS DE CRISTAIS LIQUIDOS (LCD)	4,78
2005	26011 200	MINERIOS DE FERRO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	7,93	27040 010	COQUES DE HULHA, DE LINHITA OU DE TURFA	3,06
2005	27090 010	OLEOS BRUTOS DE PETROLEO	7,93	85219 090	OUTROS APARELHOS VIDEOFONICOS DE GRAVACAO/REPRODUCAO	2,26
2005	24012 030	FUMO N/ MANUF. TOTAL/ PARC. DESTAL. FLS. SECAS, ETC. VIRGINIA	3,61	85252 022	TERMINAIS PORTATEIS DE TELEFONIA CELULAR	1,90
2006	26011 100	MINERIOS DE FERRO NAO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	25,49	90138 010	DISPOSITIVOS DE CRISTAIS LIQUIDOS (LCD)	3,61
2006	12010 090	OUTROS GRAOS DE SOJA, MESMO TRITURADOS	28,94	85219 090	OUTROS APARELHOS VIDEOFONICOS DE GRAVACAO/REPRODUCAO	1,65
2006 ¹⁵⁷	27090 010	OLEOS BRUTOS DE PETROLEO	9,95	85299 020	OUTS.PARTES P/ APARELHOS RECEPT. RADIODIF. TELEVISAO, ETC.	1,49
2006	26011 200	MINERIOS DE FERRO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	5,81	27040 010	COQUES DE HULHA, DE LINHITA OU DE TURFA	1,40
2006	47032 900	PASTA QUIM. MADEIRA DE N/ CONIF. A SODA/SULFATO, SEMI/BRANQ	4,14	85340 000	CIRCUITO IMPRESSO	1,29
2007	26011 100	MINERIOS DE FERRO NAO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	29,02	85177 099	OUTS.PARTS. P/APARS. D/ TELEFONIA / TELEGRAFIA	5,65
2007	12010 090	OUTROS GRAOS DE SOJA, MESMO TRITURADOS	26,35	90138 010	DISPOSITIVOS DE CRISTAIS LIQUIDOS (LCD)	4,02
2007	27090 010	OLEOS BRUTOS DE PETROLEO	7,81	27040 010	COQUES DE HULHA, DE LINHITA OU DE TURFA	1,63
2007	26011 200	MINERIOS DE FERRO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	5,50	85171 231	TERMINAIS PORTÁTEIS DE TELEFONIA CELULAR	1,23
2007	47032 900	PASTA QUIM. MADEIRA DE N/ CONIF. A SODA/ SULFATO, SEMI/BRANQ	3,59	85299 020	OUTS.PARTES P/APARELHOS RECEPT. RADIODIF. TELEVISAO, ETC.	1,19
2008	12010 090	OUTROS GRAOS DE SOJA, MESMO TRITURADOS	32,46	85177 099	OUTS.PARTS. P/ APARS. D/ TELEFONIA/TELEGRAFIA	4,28
2008	26011 100	MINERIOS DE FERRO NAO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	25,08	90138 010	DISPOSITIVOS DE CRISTAIS LIQUIDOS (LCD)	4,08
2008	27090 010	OLEOS BRUTOS DE PETROLEO	10,38	27040 010	COQUES DE HULHA, DE LINHITA OU DE TURFA	2,99
2008	15071 000	OLEO DE SOJA, EM BRUTO, MESMO DEGOMADO	5,02	85299 020	OUTS.PARTES P/APARELHOS RECEPT. RADIODIF. TELEVISAO, ETC.	2,11

¹⁵⁷ No ano de 2006 não estão disponíveis estatísticas de vários itens.

2008	26011 200	MINERIOS DE FERRO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	4,70	85171 231	TERMINAIS PORTÁTEIS DE TELEFONIA CELULAR	1,71
2009	26011 100	MINERIOS DE FERRO NAO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	31,47	85299 020	OUTS. PARTES P/ APARELHOS RECEPT. RADIODIF. TELEVISAO, ETC.	3,00
2009	12010 090	OUTROS GRAOS DE SOJA, MESMO TRITURADOS	31,42	90138 010	DISPOSITIVOS DE CRISTAIS LIQUIDOS (LCD)	2,68
2009	27090 010	OLEOS BRUTOS DE PETROLEO	6,63	85177 099	OUTS.PARTS. P/ APARS. D/ TELEFONIA/ TELEGRAFIA	2,60
2009	47032 900	PASTA QUIM.MADEIRA DE N/ CONIF.A SODA/SULFATO, SEMI /BRANQ	4,42	84733 092	TELA P/MICROCOMPUTADORES PORTATEIS, POLICROMATICA	1,50
2009	26011 200	MINERIOS DE FERRO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	3,25	85423 190	OUTROS CIRCUITOS INTEGRADOS	1,22
2010	26011 100	MINERIOS DE FERRO NAO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	39,56	85299 020	OUTS.PARTES P/ APARELHOS RECEPT. RADIODIF. TELEVISAO, ETC.	4,60
2010	12010 090	OUTROS GRAOS DE SOJA, MESMO TRITURADOS	23,17	90138 010	DISPOSITIVOS DE CRISTAIS LIQUIDOS (LCD)	1,96
2010	27090 010	OLEOS BRUTOS DE PETROLEO	13,17	85177 099	OUTS.PARTS. P/ APARS. D/ TELEFONIA / TELEGRAFIA	1,74
2010	26011 200	MINERIOS DE FERRO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	3,76	84733 092	TELA MICROCOMPUTADORES PORTATEIS, POLICROMATICA	1,59
2010	47032 900	PASTA QUIM. MADEIRA DE N/CONIF.A SODA/SULFATO, SEMI/ BRANQ	2,95	85393 100	LAMPADAS / TUBOS DESCARGA, FLUORESCENTE, DE CATODO QUENTE	1,07

Fonte: Elaborada pelo autor.

Nas exportações do Brasil para a Argentina, predominam basicamente transações em 04 áreas, automóveis, celulares, combustível e minério de ferro, com destaque para os automóveis que ocupam o topo da série em todos os anos.

No caso das importações, as principais compras do Brasil provenientes da Argentina envolvem automóveis, trigo e insumos para a indústria petroquímica.

Isso demonstra que a indústria de automóveis localizada no Brasil e na Argentina são os grandes beneficiados do MERCOSUL, estando o regime automotivo funcionando plenamente e sendo utilizado pelas empresas.

No caso das exportações para a China o destaque é para a soja e para o minério de ferro, dominando cerca de 50% das exportações.

Já as importações brasileiras da China têm sido dominadas por produtos para a indústria eletrônica.

Outro aspecto a se destacar é a composição geral das exportações entre os três países¹⁵⁸ a partir dos valores em dólares obtidos nas transações:

¹⁵⁸ As informações foram obtidas a partir do **Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior** do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços brasileiro, conhecido como Aliceweb. As tabelas não contemplam as chamadas Operações Especiais, por serem a menor parte das transações.

Tabela 12 – Composição das transações Brasil-Argentina-China (2003-2010)

Exportações do Brasil para Argentina			
Ano	Básicos	Semi-Manufaturados	Manufaturados
2003	7,20%	0,003%	88,91%
2004	4,61%	3,71%	91,30%
2005	4,65%	2,96%	92,03%
2006	4,59%	3,22%	91,82%
2007	3,86%	2,91%	93,01%
2008	4,87%	3,24%	91,78%
2009	3,11%	1,93%	94,77%
2010	6,32%	2,59%	90,89%
MÉDIA	4,90%	2,57%	91,81%

Exportações do Brasil para China			
Ano	Básicos	Semi-Manufaturados	Manufaturados
2003	49,99%	23,81%	25,91%
2004	59,39%	22,67%	17,75%
2005	68,38%	14,70%	16,68%
2006	73,94%	15,17%	10,46%
2007	73,75%	18,02%	8,06%
2008	77,65%	15,65%	6,62%
2009	77,65%	15,53%	6,77%
2010	83,66%	11,76%	4,52%
MÉDIA	61,30%	17,16%	12,09%

Fonte: Elaborada pelo autor.

A partir da composição das exportações do Brasil para a Argentina e para a China é possível verificar alguns aspectos.

No caso das transações bilaterais Brasil-Argentina, predomina o comércio de manufaturados e semi-manufaturados, respondendo por cerca de 94,38% das exportações brasileiras. A indústria, portanto, é a maior beneficiária da facilidade comercial existente em razão do MERCOSUL.

Além disso, é possível verificar que somente em 2003 as exportações de manufaturados brasileiros para a Argentina ficaram abaixo de 90%. Nos anos seguintes os patamares sempre foram superiores, enquanto o comércio de produtos básicos nunca superou 7,20%.

Contudo, na relação com a China a lógica se inverte. Em média as exportações de semi-manufaturados e manufaturados para a China é de apenas 29,25%, sendo que a média de semi-manufaturados, ou seja, produtos como menor valor agregado é superior à média de

exportação de produtos manufaturados (17,16% para semi-manufaturados e 12,09% para manufaturados).

Outro ponto importante que a série demonstra é que a participação de manufaturados do Brasil para a China saiu de um patamar de 25,91% para 4,52%, gerando uma queda de 21,39%.

Por sua vez, o intercâmbio de produtos semi-manufaturados também caiu no período. Em 2003 eles respondiam por 23,81% das exportações brasileiras para a China, representando apenas 11,76% em 2010, havendo uma redução de 12,05%. Tal é fruto tanto de uma perda da competitividade dos produtos brasileiros, da diversificação de parceiros comerciais pela China e do próprio aumento da capacidade produtiva chinesa. É de se destacar, igualmente, que um aumento expressivo das exportações de produtos básicos também reduza, proporcionalmente, o peso das exportações de manufaturados.

Contudo, quando se observa o intercâmbio de produtos básicos se nota um salto no período. De 49,99% em 2003 essas exportações passaram para 83,66% em 2010, dominando a pauta de exportação brasileira, aumentando 33,67%. Percebe-se, assim, que em média 61,30% das exportações brasileiras é dependente de produtos básicos e, por isso, com menor valor agregado.

Mesmo que os números da relação Argentina-Brasil ainda sejam superiores aos que envolvem os da parceira Argentina-China, quando se vê o fluxo total da relação Brasil-China, nota-se que no período de 2003 a 2010, tanto nas exportações quanto nas importações, este supera o existente entre o Brasil e a Argentina, em clara demonstração de substituição de parceiros e em prejuízo da indústria nacional, uma vez que as compras de produtos manufaturados brasileiros pela China não são consideráveis, predominando os básicos.

Apesar disso, e do reconhecimento da importância da China pelas autoridades nacionais, como aponta Pires (2015, p. 104), o país ainda carece de uma definição de como deve ser o relacionamento com o dragão chinês, postura essa que se mantém durante o governo Dilma, sucessora de Lula.

O então chanceler Celso Amorim (2010, A12), realiza um balanço neste sentido:

A China adotou uma política que nos prejudica, mas a raiz do problema está na política monetária dos EUA, não tenho dúvida disso. Como estou em final de governo, estou de saída, dou minha opinião: se um país quer ser tratado como economia de mercado, não pode ter política cambial que não seja de mercado. Essa política de constante desvalorização nos atinge. Eu acho que o relacionamento com a China será um dos maiores desafios do Brasil daqui para frente. [...]

Precisamos dar uma forma importante ao relacionamento com a China. Não desenvolvemos um conceito pleno de como vai ser nossa relação com a China. Essa é uma autocrítica. Não deu tempo. Precisamos pensar mais profundamente nisso.

Sobre a base que tem lastreado as relações, ainda existe muita desconfiança sobre o parceiro chinês quanto à qualidade de seus produtos, a manutenção e cumprimento dos acordos firmados e a correta fixação dos preços praticados. Essa percepção de risco nas transações, bem como as barreiras culturais, são fatores que aumentam os receios.

Em termos de nível tarifário, a China aplica uma taxa média de 15,9% sobre as importações que tem origem na Argentina e 15,3% das provenientes do Brasil. Como informa Peters (2015, p. 28), as áreas de produtos manufaturados e agrícolas são as que têm maior taxação comparavelmente ao nível praticado sobre as importações de produtos minerais.

Observando-se, contudo, a tendência que está se desenhando, não se identificam ações em curso que apontem para uma alteração nos termos de troca existente entre os países da região e em específico naquelas envolvendo o Brasil e a Argentina com a China.

Em que pese a consciência de que os países latinos deveriam focar em adentrar no mercado chinês através de produtos com maior valor agregado, inexistem negociações em curso que apontem para uma abertura chinesa neste aspecto. Também não há evidências claras de que, mesmo existindo abertura, os produtos fabricados deste lado do Pacífico teriam preços competitivos em solo chinês.

Sobre esse aspecto, os chineses continuarão a reforçar relações comerciais que atendam aos seus próprios interesses, ou seja, sua própria estrutura de planejamento para o desenvolvimento interno, dentre eles a compra de *commodities* e a implementação de ações que, de alguma forma, beneficiem o escoamento desses produtos para a terra do sol nascente. Neste rol também se enquadram investimentos na região que ampliem a margem de atuação das empresas chinesas que estão em plena projeção internacional, como a abertura de mercados aos aportes chineses.

Por outro lado, cada vez mais os mercados dos países latinos se encontram inundados por produtos de origem chinesa, fabricados por empresas lá instaladas, não se limitando àqueles de manufatura simples, mas com valor agregado cada vez maior. Assim, produtos que antes eram importados de vizinhos ou parceiros de bloco, passam a vir da China. Isso diminui o espaço de atuação de empresas que agem no comercial regional ao mesmo tempo em que reduz o valor agregado dentro das economias dos países. Tem-se, pois, que a penetração de manufaturas chinesas nos mercados domésticos acaba por inibir e contrair o processo de

industrialização doméstica e de integração regional (PEÑA e ALFONSO, 2015, p. 301). Ao mesmo tempo, a postura pragmática da China, que não se pauta por crivos ideológicos, traduz-se na pulverização de suas relações ao redor do mundo, o que lhe garante vantagens no sentido de que, se uma porta se fecha, outras se abrem, evitando, assim, a criação profunda de dependências. Isso responde ao viés de que a política externa deve atender aos interesses nacionais em primeiro lugar.

Quando se pensa em um acordo regional do tipo MERCOSUL, isso significa que os produtos chineses não somente competem nos mercados internos de cada um dos países, mas também afetam as exportações entre os próprios países sócios. Nota-se, claramente, uma efetiva substituição de parceiros neste aspecto.

Se por um lado tal situação traz divisas aos países pelas exportações agrícolas e proporciona aos consumidores uma maior variedade de produtos a preços mais acessíveis, impactando em variáveis macroeconômicas como o controle da inflação, por outro lado, alguns pontos merecem a atenção.

O primeiro deles diz respeito à profundidade do relacionamento. No caso do MERCOSUL, os vínculos entre os países são muito mais profundos e o desenho das relações intra-bloco permitem com que questões paralelas à puramente comercial sejam objeto de negociação. Isso não acontece no caso chinês, onde a ótica comercial dá o tom, limitando a abrangência do relacionamento e o tornando mais superficial, inexistindo grandes laços entre os países. Trata-se de algo de momento e que poderá ser abandonado facilmente. Uma crise dentro da China deixará os parceiros latinos a ver navios.

Portanto, deve-se diversificar a pauta de exportações e agir dentro dos processos de integração, como o MERCOSUL, para lidar com gargalos que limitam a competitividade das empresas presentes na região de maneira que o custo dos produtos de maior valor agregado estejam em condições de concorrer com os produzidos no exterior, incentivando, assim, a vinculação dos países e das firmas do bloco às cadeias globais de valor.

Paralelamente a isso, a pesquisa e o desenvolvimento devem ser objeto de políticas públicas e parceiras com as entidades privadas. Nota-se que as atividades econômicas com maior conhecimento agregado ainda estão concentradas nos países desenvolvidos. Em um mundo cada vez mais tecnológico, os países da região devem estar atentos a essa realidade.

Outro ponto de alerta na relação com a China está na continuidade de um padrão de atuação externa dependente das *commodities*. Isso faz com que a bonança e o declínio das nações estejam vinculados ao sabor do mercado internacional e da demanda dos mercados consumidores externos. Parte do destino dos países está, portanto, nas mãos de outrem.

Se a ideia de autarquia e isolamento não faz mais sentido aos países em um ambiente globalizado, interdependente e altamente conectado, isso não deve significar submissão, mas a liberdade de ação em busca de oportunidades. Contudo, o que se nota é que, além da alta dependência de *commodities*, a industrialização, que historicamente é um fator importantíssimo para o desenvolvimento dos países e para a realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, perde espaço dentro dos PIBs das nações latino-americanas. Assim, cada vez mais as economias internas dependem do setor de serviços para a geração de emprego e renda. Isso se traduz em menor remuneração aos trabalhadores relativamente ao que ocorre na indústria, bem como em menor foco em pesquisa e desenvolvimento.

Tal situação é prejudicial, inclusive, para a agricultura que tem sido o grande beneficiado pela demanda chinesa. Sob a perspectiva interna, o agronegócio que atende às demandas externas é o da grande propriedade ou latifúndio. Nesse aspecto, a sociedade saiu da mera coleta da natureza (silvicultura), para a agricultura tradicional baseada na experiência até o final do século XIX. Durante o século XX, vivenciou-se a agricultura moderna, baseada nos avanços da ciência em fertilizantes químicos, pesticidas, sementes, maquinários e irrigação, porém, no século XXI se fala em *smart agribusiness*, onde o agronegócio se vincula cada vez mais a aplicação de conhecimentos das áreas de serviços, informação, integração de tecnologias, biotecnologias, design, etc. Isso faz com que a própria produção agrícola esteja vinculada a processos advindos das indústrias e de centros de pesquisa de desenvolvimento que, em sua maioria, não se encontram dentro dos países latino-americanos produtores.

Sob o viés político, não existe segurança de que as parcerias comerciais com a China garantirão apoio às intenções dos países da região, como ficou claro na pretensão brasileira de ocupar uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU.

Atualmente a China também propaga a ideia de ser uma potência que ascende de maneira pacífica. Todavia, será que essa postura será mantida continuamente? Uma maior atuação chinesa no mundo não faz aumentar as possibilidades de conflito? A força, apesar de condenável em grande medida, é a maneira mais rápida, muitas vezes, de se resolver um problema quando comparada com a saída negociada. Uma China cada vez mais forte não cairá em tentação? Esse ponto ainda é um hiato.

A constatação desses aspectos não sugere, porém, que se deva abrir mão do comércio realizado com os chineses. Havendo intenção de compra, deve-se vender e aproveitar as oportunidades, como os chineses têm feito. Contudo, os recursos gerados desse processo devem ser canalizados para investimentos em áreas estratégicas como educação, políticas de industrialização e de pesquisa e desenvolvimento que permitam ir cada vez diversificando a

pauta de exportações, reduzindo a dependência externa em razão de ganhos de eficiência e não simplesmente via fechamento de fronteiras. Para isso a iniciativa privada pode contribuir, porém, não é seu papel uma vez que o foco empresarial é voltado para o planejamento de seus próprios negócios. Também é necessário implementar medidas para efetivamente combater o contrabando de produtos piratas, pois constituem fator a mais de concorrência desleal para as indústrias dos países que geram empregos e arrecadação.

O MERCOSUL já está constituído e é um foro de diálogo que pode e deve ser utilizado para fortalecer a atuação externa de seus membros. O caminho é estabelecer um pacto entre os países para o desenvolvimento de uma política de estado (e não de governo) para o bloco que caminhe nesse sentido. Sobre esse aspecto os chineses estão muito à frente dos países latinos, pois estabelecem planos que buscam ser seguidos e que são avaliados continuamente para eventual correção de seus rumos.

Os países do MERCOSUL devem deixar de lado uma irmandade que mais os separa do que os une, para uma postura racional de sócios que têm um objetivo em comum a atingir e que ainda é o mesmo traçado no nascimento do bloco, ou seja, o desenvolvimento de suas nações. Sem essa clareza de onde se quer chegar, os países continuarão sendo tragados pelos problemas imediatos e pelas oportunidades de curto prazo, sem observar um horizonte mais longínquo.

5.5 Considerações Parciais

Uma das vantagens chinesas está na tentativa de conciliar o processo de abertura com uma visão de longo prazo que tem sido implementada e reavaliada a cada passo a partir de uma postura pragmática frente aos desafios enfrentados. Essa talvez seja a grande lição a ser compreendida.

Após os levantamentos e todas as análises realizadas ao longo dessa obra, seria promissor poder antever com precisão os passos futuros do MERCOSUL. Contudo, Miglioli (2002, p. 117-118), alerta claramente sobre as dificuldades que envolvem as previsões relativas ao futuro, pois elas enfrentam:

[...] questões complicadas, como, por exemplo: dentre a diversidade de fatos, como selecionar os mais relevantes? como interpretá-los corretamente? qual o período mínimo de tempo de ocorrência desses fatos para considera-los como representativos de uma tendência efetiva e não apenas como uma situação ocasional? como estimar que certos fatos não selecionados no presente assumirão importância no futuro e alterarão os resultados da

previsão? Em geral, as previsões excluem esta última questão, dada a extrema dificuldade ou a impossibilidade de resolvê-la. [...]

A elaboração (assim como a verificação) de uma projeção de tendência, principalmente quando não tem limite de tempo, é um processo complicado. Às vezes ela não tem qualquer fundamento científico, mas expressa apenas o desejo de quem a formula [...]. Mas mesmo uma projeção com pretensão científica supostamente apoiada na observação de uma dada realidade pode mostrar-se equivocada, porque essa realidade não expressa uma tendência e sim uma situação momentânea.

Isso, contudo, não impede que, uma vez identificados pontos de estrangulamento, eles não possam ser expostos na forma de tarefas e temas a serem trabalhados. Assim, algumas questões básicas pelas quais o MERCOSUL deverá passar caso seus membros continuem firmes em seu projeto de integração são:

- A reavaliação do intergovernamentalismo como forma de decisão frente à proposta da supranacionalidade;
- A integração passando de uma política de governo e para uma política de estado de todos os países sócios, de maneira que o processo ganhe cada vez mais autonomia;
- Analisar os mecanismos de inserção de novos membros visando se evitar turbulências, como recentemente se viu no caso da Venezuela;
- Estabelecer mecanismos que ampliem uma coordenação macroeconômica de maneira a se prevenir que os sócios entrem em crise e contaminem todo o bloco;
- A costura de um acordo com a China para regular o comércio entre o bloco e o país asiático. A postura do Paraguai de não reconhecer o governo chinês pode ser um trunfo para se obter melhores vantagens;
- A diversificação de acordos entre o MERCOSUL com outros países de maneira a incentivar não somente o intercâmbio de produtos básicos, mas também daqueles com maior valor agregado, além de se evitar dependências de alguns poucos parceiros comerciais;
- O fortalecimento de ações em conjunto para enfrentar as barreiras impostas por terceiros países aos produtos e serviços provenientes do MERCOSUL, além da eliminação das restrições existentes intra-bloco;
- A adoção em conjunto pelos países de políticas que fortaleçam a pesquisa e o desenvolvimento de maneira a reforçar as vantagens que os países já possuem, bem como consigam criar novas competências, principalmente na área industrial e de tecnologia.

Com os itens anteriores, espera-se ter contribuído para aqueles que se propõem não somente a conhecer, mas a agir frente aos desafios a serem enfrentados por esse importante processo de integração idealizado e implementado chamado MERCOSUL.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Organizar os meios pelos quais os indivíduos poderão alcançar uma vida digna faz parte dos objetivos implicitamente ou explicitamente buscados pelas organizações políticas onde vige a democracia e a república.

Os países em que a vida da população apresenta melhor qualidade são considerados desenvolvidos. Nem todos os Estados, contudo, alcançaram esse patamar, sendo denominados de subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, como é o caso da América Latina. Referida constatação lança o olhar para os mecanismos utilizados pelas nações latino-americanas em sua busca pela elevação dos padrões de vida de suas populações, reduzir os problemas sociais e alcançar o desenvolvimento.

Findados os processos que resultaram na independência desses países, cada nação buscou à sua maneira enfrentar os dilemas da constituição de um Estado independente e de encarar os problemas sociais que os afligiam. Mesmo que para alguns as condições sociais tenham se aprimorado, o desenvolvimento ainda continua sendo um sonho incompleto para a região, seja por problemas internos, seja porque as estratégias utilizadas ainda não puderam alcançar seu grau máximo de realização, seja por uma conjuntura internacional que ao longo do tempo tem se apresentado hora propulsora do crescimento, hora como mais um obstáculo a ser enfrentado pelos países.

Dentre as estratégias utilizadas por alguns desses países latinos e que ainda caminham para sua plena realização está o da integração regional, cujos processos fazem parte da paisagem internacional contemporânea. Enfrentar os problemas da região por meio da integração esteve presente desde o momento do rompimento dos laços coloniais em discursos e ideias de lideranças que participaram decisivamente nos processos de independência, como Simón Bolívar.

Uma dessas iniciativas é o MERCOSUL. Fruto dos movimentos de aproximação entre o Brasil e a Argentina no momento pós-redemocratização, o MERCOSUL foi instituído pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, apresentando hoje uma estrutura mais ampliada.

No presente estudo, buscou-se avaliar a existência de barreiras entre os dois principais países do MERCOSUL, Brasil e Argentina, durante os governos de Lula e Kirchner, com o intuito de verificar se a sua adoção contribuiu com o objetivo proposto ao se restringir o comércio, ou seja, fortalecer a indústria nacional.

A tese elaborada trabalhou, portanto, com o pressuposto de que o MERCOSUL é um processo de integração que se encontra bloqueado naquele que é o seu ponto fulcral, ou seja, a

liberalização das transações entre seus membros e, especialmente, entre os dois principais, Brasil e Argentina.

Verificando-se os objetivos traçados, coube aos capítulos 4 e 5 analisar o MERCOSUL durante os governos de Lula e Kirchner, bem como a abertura à China.

No capítulo 1 atingiu-se o objetivo de compreender os processos de integração regional, suas características e classificações, bem como sua relação com o processo de globalização e ao capítulo 2 coube avaliar algumas manifestações do regionalismo de maneira a identificar as maneiras pelas quais ele pode se materializar, como o processo de integração europeu.

A análise do MERCOSUL realizada nos capítulos 3 e 4 faz um traçado teórico do bloco, aborda sua origem histórica e seus dilemas, bem como realiza o levantamento do processo de integração durante o governo de Lula no Brasil (2003-2010) e Néstor Kirchner na Argentina (2003-2007). Nesses dois capítulos há a confirmação da existência desses limites e barreiras no bloco que impedem que ele alcance todo o seu potencial.

A hipótese de que a origem das restrições modernas do MERCOSUL durante os governos de Lula e Kirchner eram decorrentes de políticas industriais que foram tentadas para fortalecer as industriais de cada um dos países também se confirmou, conforme as análises realizadas no capítulo 3.

Outro ponto abonado pela pesquisa foi a crescente partição da China nas economias latino-americanas e, em específico, nos mercados do Brasil e da Argentina, frustrando os objetivos das políticas industriais implementadas e que restringiram a integração. A grande presença chinesa e suas estratégias para a região puderam ser observadas no capítulo 5.

A tese assim, realizou uma análise econômica e social do gigante chamado MERCOSUL. Para compreendê-lo foi necessário fazer uma visita ao passado para conhecer sua história, seus motivos e sonhos, suas contradições e cicatrizes, bem como alguns dilemas que ainda terá que enfrentar, dentre eles a relação com um velho conhecido, cuja amizade cresceu recentemente.

Esse amigo era um dragão chamado China. Ele vinha de longe e vestia roupas vermelhas, além de falar uma língua ímpar. Apesar das diferenças, ele ofereceu dinheiro e produtos baratos em troca de comida. Precisava de alimento e energia para sobreviver e crescer. O MERCOSUL, como bom companheiro, sabedor dar mazelas do desenvolvimento, não se furtou em ajudar e ofereceu, então, aquilo que lhe sobrava.

A visita desse amigo da Ásia que parecia ser temporária foi se alongando, aconchegando e hoje incomoda e parece que veio para ficar. O visitante faz bem e faz mal e o anfitrião não sabe o que fazer. Quer liberdade, mas tem dependência.

Vê-se, assim, que os sócios do bloco ao assinarem em 26 de março de 1991 o documento que deu origem ao MERCOSUL, o Tratado de Assunção, elegeram a integração como uma forma articulada para lidar com alguns de seus problemas, no intuito de arrefecê-los e, com isso, melhorar as condições internas de seus membros, propiciando o desenvolvimento das respectivas sociedades.

Resta claro, conseqüentemente, que o objetivo do MERCOSUL é melhorar as condições de vida dos povos de suas nações, porém, é dos frutos gerados pela integração na economia que advirá esse resultado. Via de consequência, por meio do MERCOSUL pretende-se a integração econômica para obter-se o desenvolvimento social, havendo entre ambos (integração econômica e desenvolvimento) uma lógica de causa-efeito, onde uma economia integrada é a forma pela qual se terá o desenvolvimento.

Nesse sentido, passadas décadas da assinatura do Tratado de Assunção, o MERCOSUL já alcançou sua “maioridade”, enfrentou as idiossincrasias dos governantes de cada um dos países, realizou centenas de reuniões, produziu dúzias de regras, consolidou instituições e passa por um momento de ampliação, com a chegada da Venezuela.

Apesar de nítido o incremento das transações comerciais entre seus membros e o ganho político de sua institucionalização por meio da redução das tensões que existiam antes de sua existência, principalmente entre Brasil e Argentina, o presente estudo constatou a manutenção de políticas de restrição entre os países dos blocos, aumentando a insegurança jurídica.

Esse período viu, igualmente, a China avançar sobre o território do MERCOSUL, comprando principalmente *commodities*, ao mesmo tempo em que inunda os mercados com produtos de baixo valor, muitas vezes, de qualidade duvidosa. Essa enxurrada de importações baratas se, por um lado, auxilia ao combate da inflação e diversifica o mercado consumidor, por outro, gera mais um empecilho para empresas estabelecidas nos países membros.

Dessa forma, se a integração ao mesmo tempo objetiva criar mecanismos para eliminação das barreiras internas a seus membros, ao mesmo tempo em que cria uma proteção contra a concorrência dos que estão fora, a existência e manutenção de restrições entre os próprios países sócios travam o avanço da integração e bloqueiam o potencial do bloco.

O processo de integração do MERCOSUL, destarte, mesmo durante os governos Lula (2003-2010) e Kirchner (2003-2007) que o defendiam em seus discursos, manteve-se bloqueado pelas medidas adotadas pelos próprios países membros, gerando um ambiente de

insegurança, inibindo investimentos em atividades produtivas e abrindo espaço para que produtos e serviços provenientes de outros países, principalmente chineses, invadam os territórios de seus membros, ampliando o fenômeno da desindustrialização e reforçando o caráter de exportadores de commodities com baixo e médio valor agregado que marca a história dos países da região desde a época colonial.

Os arranjos internacionais que resultam no fenômeno da integração, através da articulação política, buscam proporcionar o desenvolvimento por meio da alavancagem de vantagens mútuas e da resolução de problemas comuns, sendo um de seus passos iniciais a eliminação e redução de restrições ao comércio de mercadorias e serviços entre as fronteiras dos estados partícipes. A liberalização comercial e a livre concorrência mostram-se, portanto, como pilares de qualquer processo de integração econômica regional em sua busca pelo desenvolvimento, lastro este sobre o qual o MERCOSUL também está ancorado.

Portanto, se um dos pilares do MERCOSUL é proporcionar o desenvolvimento dos países membros por meio da livre movimentação de mercadorias, serviços e capital intrabloco, tal tem se mostrado comprometido, uma vez que a livre concorrência entre seus integrantes ainda é falha. Além disso, diversas barreiras, alteradas ao bel prazer dos governantes, bloqueiam o processo de integração e restringem suas potencialidades, abrindo espaço para a concorrência chinesa intrabloco, bem como geram atritos e comprometem a articulação de uma estratégia comum.

A pesquisa, assim, seguiu o percurso do MERCOSUL e da China e pode vislumbrar essa relação de amor e ódio entre dois amigos que ainda precisam discutir melhor a relação. O jovem que vive dentro deste eterno estudante ainda observa as estrelas que formam o Cruzeiro do Sul e vê com entusiasmo o processo de integração. A própria incompletude do processo, antes que um desestímulo, é uma porta aberta para instigar a ação. O velho que também habita esta alma, se ressentido, contudo, das oportunidades perdidas e pede prudência frente a entusiasmos exagerados.

Como Janus que vê o passado e o futuro, um caminho para o MERCOSUL é um misto de pragmatismo e de idealismo. De pragmatismo para se trabalhar dentro das vias do que é possível no hoje e no agora, e idealismo para não esquecer que os sonhos constituem aquilo que nos move e nos guia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACS, Zoltan J.; AUDRETSCH, David B. Inovação e mudança tecnológica: a nova ciência. In: **A nova ordem mundial em questão**. João Paulo dos Reis Velloso, Luciano Martins (Coord.). 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, p. 292-338.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. Princípios e Valores na Política Externa Brasileira na Era Lula. In: **Relações Internacionais: pesquisa, prática e perspectivas**. Sérgio Luiz Cruz Aguilar, Hevellyn Menezes Albres (Org.). Marília: Oficina Universitária: Cultura Acadêmica, 2012, p. 53-66.

ALFONSÍN, Raúl. Raúl Alfonsín. In: **Presidentes e o Mercosul: Reflexões sobre a Integração**. Fabio Magalhães (Org.). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2003, p. 99-149.

ALIANZA DEL PACÍFICO. **¿Qué es la Alianza?** Disponível em: <<https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/#la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos>>. Acesso em 07 de set. 2016.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Epitáfio do lulopetismo diplomático. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 17 mai. 2016. Espaço aberto, p. A2.

ÁLVAREZ, Carlos Chacho. Prólogo. In: **La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula**. Carlos Chacho Álvarez (Compilador). Buenos Aires: Prometeo libros, 2003, p. 09-10.

AMORIM, Celso. Os emergentes devem ser ouvidos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 15 jun. 2016. Internacional, p. A14.

_____. No novo mapa do mundo, o país está maior. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 09 ago. 2016. Especial, p. H9.

_____. Precisamos repensar nossa relação com a China. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 28 nov. 2016. Nacional, p. A12.

ARANDA, Isabel Rodríguez. Un diagnóstico de las relaciones entre China y América: La política exterior de Xi Jinping. In: **China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales**. Adrián Bonilla Soria e Paz Milet García (Edit.). 1ª. ed. San José, Costa Rica: FLACSO, CAF, 2015, p. 339-356.

ARBATOV, Georgi. O novo ordenamento mundial: a perspectiva russa. In: **A nova ordem mundial em questão**. João Paulo dos Reis Velloso, Luciano Martins (Coord.). 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, p. 72-94.

ARGENTINA. Constituição (1994). **Constitución de la Nación Argentina**: promulgada em 22 de agosto de 1994. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Nacion_Argentina.pdf>. Acesso em 28 de abr. 2016.

_____. **Decreto 908 de 17.10.2003**: Apruébase el Acta del Consejo de la ORDEN DEL LIBERTADOR SAN MARTIN, suscripta el 2 de octubre de 2003, mediante la cual se acuerda

el COLLAR de la ORDEN DEL LIBERTADOR SAN MARTIN al Excelentísimo señor Presidente de la REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, D. Luiz Inácio LULA da SILVA. Disponible em: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormativa/880850/null>>. Acceso em 30 de ago. 2016.

_____. **Decreto 928 de 22.10.2003:** Decláranse Huéspedes Oficiales del Gobierno argentino al señor Presidente de la REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, D. Luiz Inácio LULA DA SILVA y comitiva durante su permanencia en la República, el día 30 de noviembre de 2005. Disponible em: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormativa/880086/null>>. Acceso em 30 de ago. 2016.

_____. **Decreto 1480 de 02.12.2005:** Decláranse Huéspedes Oficiales del Gobierno argentino al señor Presidente de la REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, D. Luiz Inácio LULA DA SILVA y comitiva durante su permanencia en la República, el día 30 de noviembre de 2005. Disponible em: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormativa/143111/null>>. Acceso em 30 de ago. 2016.

_____. **Decreto 1541 de 02.11.2006:** Convalídase el tratamiento de Huéspedes Oficiales del Gobierno argentino acordado a los señores Presidentes de la REPUBLICA DE BOLIVIA, D. Evo MORALES AYMA, de la REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, D. Luiz Inacio LULA DA SILVA y de la REPUBLICA BOLIVARIANA. Disponible em: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormativa/83069/null>>. Acceso em 30 de ago. 2016.

_____. **Decreto 520 de 18.05.2007:** Convalídase el tratamiento de Huésped Oficial acordado al señor Presidente de la República del Brasil durante su permanencia en la República, D. LUIZ IGNACIO LULA DA SILVA. Disponible em: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormativa/39673/null>>. Acceso em 30 de ago. 2016.

_____. **Decreto 470 de 27.03.2008:** Convalídase el tratamiento de Huésped Oficial del Gobierno argentino acordado al señor Presidente de la REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, D. Luiz Inácio Lula DA SILVA y comitiva durante su permanencia en la República, entre los días 21 y 23 de febrero de 2008. Disponible em: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormativa/424357/null>>. Acceso em 30 de ago. 2016.

_____. **Decreto 1608 de 10.10.2008:** Convalídase el tratamiento de Huésped Oficial del Gobierno argentino al Presidente de la República Federativa del Brasil D. Luis Inácio Lula DA SILVA y comitiva durante su permanencia en la República, entre los días 3 y 4 de agosto de 2008. Disponible em: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormativa/389874/null>>. Acceso em 30 de ago. 2016.

_____. **Ley 22327 de 13.11.1980:** Apruebase el "Convenio sobre transporte marítimo entre el gobierno de la Republica Argentina y el gobierno de la Republica Popular China", suscripto en Pekín el 30 de mayo de 1978, cuyo texto forma parte de la presente ley. Disponible em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/216253/norma.htm>>. Acceso em 13 de set. 2016.

_____. **Ley 22377 de 19.01.1981:** Apruebase el "Convenio de Cooperación Económica entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Popular China", suscripto en Beijing el 7 de junio de 1980, cuyo texto en idioma español forma parte de la presente ley. Disponible em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/215053/norma.htm>>. Acceso em 13 de set. 2016.

_____. **Ley 23785 de 16.05.1990:** Apruebase un acuerdo de Cooperación sobre Sanidad Animal y Cuarentena suscripto con la República Popular China. Disponible em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/186/norma.htm>>. Acceso em 13 de set. 2016.

_____. **Ley 24096 de 10.06.1992:** Se aprueba el acuerdo suscripto con la República Popular de China, para promover la formación de empresas binacionales, suscripto el 15-11-90. Disponible em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=495>>. Acceso em 15 de set. 2016.

_____. **Ley 24325 de 11.05.1994:** Apruebase un convenio suscripto con China para la promoción y protección recíproca de inversiones. Disponible em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/resaltaranexos/0-4999/722/norma.htm>>. Acceso em 15 de set. 2016.

_____. **Ley 2712 de 25.02.2015:** Apruebase el convenio marco de cooperación en materia económica y de inversiones entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Popular China, suscripto en la ciudad de Buenos Aires —República Argentina— el 18 de julio de 2014. Disponible em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=243833>>. Acceso em 15 de set. 2016.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos – Conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870 – 2003)**. 2.ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BARBOSA, Rubens. Mercosul 25 anos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 abr. 2016. Espaço aberto, p. A2.

_____. Comércio exterior no novo governo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 10 mai. 2016. Espaço aberto, p. A2

_____. Mercosul-União Europeia. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 24 mai. 2016. Espaço aberto, p. A2.

BASSO, Maristela; ESTRELLA, Angela Teresa Gobbi. Aprimoramento jurídico e institucional do Mercosul. In: **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul - 2002**. Clodoaldo Hugueneu Filho e Carlos Henrique Cardim (Org.). Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002, p. 31-45.

BONILLA, Adrián; MILET, Paz. Los impactos de China en Relaciones Internacionales de América Latina y el Caribe. In: **China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales**. Adrián Bonilla Soria e Paz Milet García (Edit.). 1ª. ed. San José, Costa Rica: FLACSO, CAF, 2015, p. 9-19.

BOUZAS, Roberto. As perspectivas do Mercosul: desafios, cenários e alternativas para a próxima década. In: **MERCOSUL: entre a realidade e a utopia**. Jorge Campbell (Organizador). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 423-453.

BRADFORD JR, Colin I. A questão da regionalização e suas implicações para os novos países industrializados. In: **A nova ordem mundial em questão**. João Paulo dos Reis Velloso, Luciano Martins (Coord.). 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, p. 402-417.

BRASIL. **Alvará de 25 de abril de 1818**: Regula os direitos que devem pagar os diversos gêneros e mercadorias que entrarem nos portos de Reino Unido. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/alvara/antioresa1824/alvara-39297-25-abril-1818-569205-publicacaooriginal-92450-pe.html>>. Acesso em 13 de set. 2016.

_____. **Alvará de 26 de agosto de 1819**: Declara os gêneros da China importados nas alfândegas deste reino, compreendidos na generalidade da disposição do parágrafo 1 do alvará de 25 de abril de 1818. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/LEGISLA/legislacao.nsf/viwTodos/AAC7AED197C1ED48032569FA0076731E?OpenDocument&HIGHLIGHT=1,CHINA>>. Acesso em 13 de set. 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 08 de abr. 2016.

_____. **Decreto nº 53.971 de 19 de junho de 1964**: Promulga o Acordo de Comércio entre os Estados Unidos do Brasil e a República da China assinado, no Rio de Janeiro, a 28 de dezembro de 1962. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=53971&tipo_norma=DEC&data=19640619&link=s>. Acesso em 13 de set. 2016.

_____. **Decreto nº 83.282 de 13 de março de 1979**: Promulga o Acordo de Comércio entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China assinado em Pequim, a 07 de janeiro de 1978. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=83282&tipo_norma=DEC&data=19790313&link=s>. Acesso em 13 de set. 2016.

_____. **Decreto nº 85.314 de 03 de novembro de 1980**: Promulga o Convênio sobre Transportes Marítimos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=85314&tipo_norma=DEC&data=19801103&link=s>. Acesso em 13 de set. 2016.

_____. **Decreto 614 de 23 de julho de 1992**: Promulga o Acordo de Cooperação Econômica e Tecnológica, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, firmado em 18 de maio de 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0614.htm>. Acesso em 07 de set. 2016.

_____. **Decreto 762 de 19 de fevereiro de 1993:** Promulga o Acordo Destinado a Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre a Renda, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, celebrado em Pequim, em 5 de agosto de 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0614.htm>. Acesso em 07 de set. 2016.

_____. **Decreto 2.332 de 1 de outubro de 1997:** Promulga o Acordo sobre Quarentena Vegetal, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/d2332.htm>. Acesso em 07 de set. 2016.

_____. **Decreto 2.499 de 16 de fevereiro de 1998:** Promulga o Acordo sobre Serviços Aéreos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, em Pequim, em 11 de julho de 1994. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2499.htm>. Acesso em 07 de set. 2016.

_____. **Decreto 2.535 de 6 de abril de 1998:** Promulga o Acordo sobre Cooperação em Matéria de Quarentena e Saúde Animal, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, em Brasília, em 8 de fevereiro de 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2535.htm>. Acesso em 07 de set. 2016.

_____. **Decreto 3.602 de 18 de setembro de 2000:** Promulga o Protocolo de Defesa da Concorrência do Mercosul, assinado em Fortaleza, em 17 de dezembro de 1996, e seu Anexo, assinado em Assunção, em 18 de junho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3602.htm>. Acesso em 07 de set. 2016.

_____. **Decreto 5.544 de 22 de setembro de 2005:** Dispõe sobre a execução do Protocolo de Acessão da República Popular da China à Organização Mundial de Comércio, concluído na cidade de Doha, Catar, no dia 10 de novembro de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5544.htm>. Acesso em 07 de set. 2016.

_____. **Decreto 5.556 de 05 de outubro de 2005:** Regulamenta as salvaguardas transitórias, objeto do art. 16 do Protocolo de Acessão da República Popular da China à Organização Mundial de Comércio - OMC. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5556.htm>. Acesso em 07 de set. 2016.

_____. **Decreto 5.558 de 05 de outubro de 2005:** Regulamenta a salvaguarda têxtil, objeto do parágrafo 242 do Informe do Grupo de Trabalho sobre a Acessão da República Popular da China à Organização Mundial de Comércio - OMC. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5558.htm>. Acesso em 07 de set. 2016.

_____. **Decreto 6.009 de 03 de janeiro de 2007:** Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China sobre o Fortalecimento da Cooperação na Área de Implementação de Infraestrutura de Construção, celebrado em Pequim, em 5 de junho de 2006. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6009.htm>. Acesso em 07 de set. 2016.

_____. **Decreto 8.624 de 29 de dezembro de 2015**: Promulga o Acordo sobre o Novo Banco de Desenvolvimento entre a República Federativa do Brasil, a Federação da Rússia, a República da Índia, a República Popular da China e a República da África do Sul, firmado em Fortaleza, em 15 de julho de 2014. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/12/2015&jornal=1&pagina=9&totalArquivos=200>>. Acesso em 07 de set. 2016.

_____. Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO). **Barreiras Técnicas às Exportações: Alerta Exportador**. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/pontofocal/login.asp?url=clientes/index.asp>>. Acesso em 30 de ago. 2016.

_____. Ministério da Agricultura. **Notificações SPS/OMC**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/internacional/negociacoes/multilaterais/notificacoes-sps-omc>>. Acesso em 30 de ago. 2016.

_____. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior: Dados Mundo**. Disponível em: <<http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>>. Acesso em 08 de abr. 2016.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Reunião Informativa de Ministros das Relações Exteriores dos Estados Partes do MERCOSUL e dos Países Membros da Aliança do Pacífico - Cartagena das Índias, 1º de novembro de 2014**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/5951-reuniao-informativa-de-ministros-das-relacoes-exteriores-dos-estados-partes-do-mercosul-e-dos-paises-membros-da-alianca-do-pacifico-cartagena-das-indias-1-de-novembro-de-2014>>. Acesso em 07 de set. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2008-2011**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015_ppa_2008_mespres.pdf>. Acesso em 03 de set. 2016.

CABRAL FILHO, Severino. O desenvolvimento da China e Ásia Pacífico: perspectivas para o século XXI. In: **Estratégias de negociações internacionais**. Clóvis Brigagão (Org). Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001, p. 135-152.

CAMPBELL, Jorge. Apresentação. In: **MERCOSUL: entre a realidade e a utopia**. Jorge Campbell (Organizador). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 09-27.

_____. Uma visão para o futuro do Mercosul. In: **MERCOSUL: entre a realidade e a utopia**. Jorge Campbell (Organizador). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 507-545.

CAMPOS, Carlos Oliva. El ALCA: Los Orígenes del Viejo Sueño Imperial. In: **Integração Latino-americana e Caribenha**. Luís Fernando Ayerbe (Coord.). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 09-30.

CARNEIRO, Flavio Lyrio. Parceria Trans-Pacífico: Um acordo Megarregional na Fronteira da regulação do Comércio Internacional? In: **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2015. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2108.pdf>. Acesso em 01 mar. 2016.

CARRANCA, Adriana. O novo Itamaraty. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 14 mai. 2016. Internacional, p. A17.

_____. Política externa, de FHC a Serra. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 mai. 2016. Internacional, p. A14.

CARVALHO, Fagner dos Santos. **O setor sucroenergético no Brasil**: Estado, hegemonia e relações internacionais. 2012. 231 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2012.

CASELLA, Paulo Borga. **Mercosul**: exigências e perspectivas: integração e consolidação de espaço econômico (1995 – 2001 – 2006). São Paulo: LTr, 1996.

CASTRO, Maria Silvia Portella de. Contribuição ao Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul: propostas para ação e debate. In: **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul - 2002**. Clodoaldo Hugueneu Filho e Carlos Henrique Cardim (Org.). Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002, p. 63-76.

CAVALHEIRO, Rodrigo. Argentina promete quitar dívidas com brasileiros. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 dez. 2015. Economia, p. B4.

_____. Uruguai deixa vaga presidência de bloco. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 30 jul. 2016. Internacional, p. A13.

CHÁVEZ, Nashira. América Latina, República Popular China y Estados Unidos: Relaciones Continentales Estratégicas. In: **China en América Latina y el Caribe**: Escenarios estratégicos subregionales. Adrián Bonilla Soria e Paz Milet García (Edit.). 1ª. ed. San José, Costa Rica: FLACSO, CAF, 2015, p. 75-105.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés. A evolução do debate sobre o papel do Mercosul na estratégia de desenvolvimento econômico da Argentina. In: **MERCOSUL**: entre a realidade e a utopia. Jorge Campbell (Organizador). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 295-352.

COLOMBO, Sandra. Cambios y continuidades de la estrategia de integración argentina a partir de la crisis del neoliberalismo. Efectos sobre el MERCOSUR. In: **Integração Latino-americana e Caribenha**. Luís Fernando Ayerbe (Coord.). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 31-77.

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

em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2114/2496..>>. Acesso em 27 dez. 2016.

CORONADO, Jaime A. Preciado. México ante la dinámica del poder global; proyección geopolítica externa e interna. In: **Integração Latino-americana e Caribenha**. Luís Fernando Ayerbe (Coord.). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 153-197.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. A visão estratégica brasileira do processo de integração. In: **MERCOSUL: entre a realidade e a utopia**. Jorge Campbell (Organizador). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 182-216.

COZENDEY, Carlos Márcio B. **Instituições de Bretton Woods: desenvolvimento e implicações para o Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/1079-instituicoes-de-bretton-woods.pdf>>. Acesso em 22 mar. 2016.

CRUZ, Sebastião C. Velasco y; STUART, Ana Maria. Cambiando en rumbo: la política exterior del gobierno Lula. In: **La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula**. Carlos Chacho Álvarez (Compilador). Buenos Aires: Prometeo libros, 2003, p. 117-132.

DAHLMAN, Carl. Os países em desenvolvimento e a Terceira Revolução Industrial. In: **A nova ordem mundial em questão**. João Paulo dos Reis Velloso, Luciano Martins (Coord.). 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, p. 260-290.

DE NEGRI, João Alberto. A cadeia de valor global na indústria automobilística no Brasil. In: **La inserción de América Latina en las Cadenas Globales de Valor**. Victor Prochnik (Coord.). Montevideo: Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, 2010, p. 199-236.

DOMINGUES, José Maurício. **Aproximações à América Latina: desafios contemporâneos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DUPAS, Gilberto. Passos de um protagonista: Julio María Sanguinetti. In: **Presidentes e o Mercosul: Reflexões sobre a Integração**. Fabio Magalhães (Org.). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2003, p. 81-97.

DUTILLEUX, Cristian. União Europeia: a epopeia da razão. In: **Estratégias de negociações internacionais**. Clóvis Brigagão (Org). Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001, p. 175-199.

ECHANDI, Isabel Álvarez; MORALES, María Fernanda. Tendencias de las Relaciones de América Latina y el Caribe con La República Popular de China: un balance reciente 2013-2014. In: **China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales**. Adrián Bonilla Soria e Paz Milet García (Edit.). 1ª. ed. San José, Costa Rica: FLACSO, CAF, 2015, p. 107-124.

EMMERIJ, Louis. Governabilidade nacional e internacional: discrepâncias. In: **A nova ordem mundial em questão**. João Paulo dos Reis Velloso, Luciano Martins (Coord.). 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, p. 66-70.

FERRÉ, Alberto Methol. Juventud universitaria y Mercosur. In: **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul - 2002**. Clodoaldo Hugueneu Filho e Carlos Henrique Cardim (Org.). Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002, p. 99-115.

_____. **Los Estados Continentales y el Mercosur**. Montevideo: Casa Editorial HUM, 2003.

FIGUEROA, Monica Ahumada. Communication and language used, the experience of teaching Chinese in Chilean schools. In: **El sueño de China, el sueño de América Latina: Discusiones académicas para un destino común**. Fernando Reyes Mata e José Luis Valenzuela (Edit.). Santiago, Chile: Universidad Andrés Bello, Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China, 2015, p.135-142.

FISHLOW, Albert. Regionalização: nova direção da economia mundial. In: **A nova ordem mundial em questão**. João Paulo dos Reis Velloso, Luciano Martins (Coord.). 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, p. 378-400.

FRAGA, Rosendo. Uma visão política do Mercosul. In: **MERCOSUL: entre a realidade e a utopia**. Jorge Campbell (Organizador). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 217-236.

FRITSCH, Winston. A estratégia comercial brasileira em transformação. In: **A nova ordem mundial em questão**. João Paulo dos Reis Velloso, Luciano Martins (Coord.). 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, p. 430-433.

FRYDMAN, Felipe. Un complejo panorama de negociaciones para definir la inserción del Mercosul en el comercio internacional. In: **La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula**. Carlos Chacho Álvarez (Compilador). Buenos Aires: Prometeo libros, 2003, p. 133-155.

GARCÍA, Enrique L. Presentación. In: **China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales**. Adrián Bonilla Soria e Paz Milet García (Edit.). 1ª. ed. San José, Costa Rica: FLACSO, CAF, 2015, p. 5-6.

GARCIA, Marco Aurélio. A Opção Sul-Americana. In: **Interesse Nacional**, n. 1, abr-jun 2008. Disponível em: <<http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/a-opcao-sul-americana/>>. Acesso em 27 dez. 2016.

_____. O impacto da crise financeira e a agenda hemisférica diante do novo cenário político da América Latina e do Caribe. In: **Revista Pensamiento Propio**, n. 30, jul-dez 2009, p. 11-22. Disponível em: <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2010/01/Pensamiento-Propio-Marco-Aurelio-Garcia1.pdf>>. Acesso em 27 dez. 2016.

GARRIDO, Celso. La inserción de México, Centro América y el Caribe en las Cadenas Globales de Valor. In: **La inserción de América Latina en las Cadenas Globales de Valor**. Victor Prochnik (Coord.). Montevideo: Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, 2010, p. 25-66.

GILPIN, Robert. A nova ordem política e econômica mundial. In: **A nova ordem mundial em questão**. João Paulo dos Reis Velloso, Luciano Martins (Coord.). 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, p. 144-160.

GOBBO, Edenilza. **Mercosul e a livre circulação de mercadorias**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

GOYOS JR., Durval de Noronha. Direito do Comércio Internacional. In: **Estratégias de negociações internacionais**. Clóvis Brigagão (Org). Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001, p. 273-298.

GUTIÉRREZ, Hernán; CESARIN, Sergio. China en el Cono Sur: regularidades, impactos y respuestas. In: **China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales**. Adrián Bonilla Soria e Paz Milet García (Edit.). 1ª. ed. San José, Costa Rica: FLACSO, CAF, 2015, p. 127-144.

HERRERA, Milton Reyes. China y la Región Andina: dinámicas en el contexto de la integración regional sudamericana. In: **China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales**. Adrián Bonilla Soria e Paz Milet García (Edit.). 1ª. ed. San José, Costa Rica: FLACSO, CAF, 2015, p. 167-198.

HERREROS, Sebastián. Aliança do Pacífico: uma ponte entre América Latina e Ásia? In: **Pontes**. vol. 12, n. 7, 15 set. 2016. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-alian%C3%A7a-do-pac%C3%ADfico-uma-ponte-entre-am%C3%A9rica-latina-e-%C3%A1sia>>. Acesso em 18 set. 2016.

HERREROS, Sebastián; LIMA, José E. Durán; VELIZ, Gonzalo. Medidas de política comercial adoptadas por los países de América Latina durante la crisis. In: **Los impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿Hay margen para el diseño de políticas regionales**. María Inés Terra e José E. Durán Lima (Coord.). Montevideo: Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, 2010, p. 35-87.

HEYMANN, Daniel. Interdependências e políticas macroeconômicas: reflexões sobre o Mercosul. In: **MERCOSUL: entre a realidade e a utopia**. Jorge Campbell (Organizador). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 387-422.

JARDIM, Maria Chaves; SILVA, Márcio Rogério. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?** 1.ed. São Paulo: Ed. da UNESP, 2015.

KOSACOFF, Bernardo. Lineamentos para fortalecer las fuentes de crecimiento económico en la Argentina. In: **La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula**. Carlos Chacho Álvarez (Compilador). Buenos Aires: Prometeo libros, 2003, p. 38-74.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Mercosul – ainda um projeto viável. In: **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul - 2002**. Clodoaldo Hugueneu Filho e Carlos Henrique Cardim (Org.). Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002, p. 201-206.

LAPOUGE, Gilles. Reino Unido fecha parênteses. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 25 jun. 2016. Internacional, p. A13.

LAVAGNA, Roberto. El caso argentino: lecciones macroeconómicas. In: **La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula**. Carlos Chacho Álvarez (Compilador). Buenos Aires: Prometeo libros, 2003, p. 11-18.

LIMA, José E. Durán et al. Opciones de política comercial para mitigar los impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿ Hay margen para el diseño de políticas regionales? In: **Los impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿Hay margen para el diseño de políticas regionales**. María Inés Terra e José E. Durán Lima (Coord.). Montevideo: Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, 2010, p. 15-31.

LLAVE OPERATIVA ADUANERA (LOA). **Normativa Mercosul**. Disponível em: <<http://www.loa.org.ar/default.aspx>>. Acesso em 14 jul. 2016.

LUCÁNGELI, Jorge; SANGUINETTI, Mariana; ZAMORANO, Ana Laura. MERCOSUR: impacto de la crisis en la región. In: **Revista del CEI – Comercio Exterior e Integración**. n 15, agosto de 2009, p. 21-41.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. MERCOSUL: a emergência de uma nova sociedade. In: **Estudos de Sociologia n. 12**. Revista Semestral do Departamento de Sociologia e Programa de Pós-Graduação em Sociologia FCL-UNESP. Araraquara: Laboratório Editorial, 2002, p. 169-201.

_____. Karina Lilia Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul**. 1. ed. São Paulo: Editora da Unesp Digital, 2015.

MARTIN, Laurence. O futuro equilíbrio internacional. In: **A nova ordem mundial em questão**. João Paulo dos Reis Velloso, Luciano Martins (Coord.). 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, p. 162-173.

MARTINS, Luciano. Ordem internacional, interdependência assimétrica e recursos de poder. In: **A nova ordem mundial em questão**. João Paulo dos Reis Velloso, Luciano Martins (Coord.). 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, p. 116-141.

_____. Um mundo em transformação. In: **A nova ordem mundial em questão**. João Paulo dos Reis Velloso, Luciano Martins (Coord.). 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, p. 4-15.

MASI, Fernando. El trato diferencial debe ser parte de la Agenda de Profundización del Mercosur. In: **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul - 2002**. Clodoaldo Hugueneu Filho e Carlos Henrique Cardim (Org.). Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002, p. 221-232.

MATTA, Fernando Reyes. Las Cumbres Empresariales China-América Latina: Aportes y Evolución (2007-2011). In: **Relações Internacionais: pesquisa, prática e perspectivas**. Sérgio Luiz Cruz Aguilar, Hevellyn Menezes Albres (Org.). Marília: Oficina Universitária: Cultura Acadêmica, 2012, p. 165-181.

MAYORAL, Alejandro. Expectativas empresariais ante o processo de integração. In: **MERCOSUL: entre a realidade e a utopia**. Jorge Campbell (Organizador). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 353-386.

MEDINA, Juan Abal; CAO, Julieta Suárez; NEJAMKIS, Facundo P. Reglas similares, resultados distintos: las instituciones políticas argentinas y brasileñas en perspectiva comparada. In: **La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula**. Carlos Chacho Álvarez (Compilador). Buenos Aires: Prometeo libros, 2003, p. 241-268.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **O MERCOSUL**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>. Acesso em 14 jul. 2016.

_____. **Comissão de Comércio: Diretrizes**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/486/3/innova.front/diretrizes>>. Acesso em 07 set. 2016.

_____. **Conselho do Mercado Comum: Decisão 49/2008 - Plano de ação para o aprofundamento do programa de liberalização do comércio de serviços no âmbito do MERCOSUL**. Disponível em: <[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/E06C70595CB78308032580270052CBDD/\\$File/DEC_049-2008_PT_Plano%20de%20A%2%80%A1ao%20Liberaliza%2%80%A1ao%20Comercio%20Servi%2%80%A1os.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/E06C70595CB78308032580270052CBDD/$File/DEC_049-2008_PT_Plano%20de%20A%2%80%A1ao%20Liberaliza%2%80%A1ao%20Comercio%20Servi%2%80%A1os.pdf)>. Acesso em 07 set. 2016.

_____. **Conselho do Mercado Comum: Decisões**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/484/3/innova.front/decis%C3%B5es>>. Acesso em 07 set. 2016.

_____. **Grupo Mercado Comum: Resolução 43/1992 - Eliminação dos limites para a obtenção de divisas e cheques de viagem relacionados com serviços de turismo e de viagens**. Disponível em: <[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/0E2859E82CA7262B032580270053D1BD/\\$File/RES_043_1992_ES_ServiciosViajer.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/0E2859E82CA7262B032580270053D1BD/$File/RES_043_1992_ES_ServiciosViajer.pdf)>. Acesso em 07 set. 2016.

_____. **Grupo Mercado Comum: Resolução 51/1993 - Projeto de Decisão (n° 10/93)**. Disponível em: <[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/FC198E432FA71C2E032580270053EDD4/\\$File/RES_051-1993_ES_93_ES_NormasBasilea.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/FC198E432FA71C2E032580270053EDD4/$File/RES_051-1993_ES_93_ES_NormasBasilea.pdf)>. Acesso em 07 set. 2016.

_____. **Grupo Mercado Comum: Resolução 36/2000 - Aprofundamento dos compromissos específicos em matéria de serviços**. Disponível em: <[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/F63E2B34769EDB1303258027005385DE/\\$File/RES_036-2000_PT_ComprServicios.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/F63E2B34769EDB1303258027005385DE/$File/RES_036-2000_PT_ComprServicios.pdf)>. Acesso em 07 set. 2016.

_____. **Grupo Mercado Comum: Resoluções**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/485/3/innova.front/resoluc%C3%B5es>>. Acesso em 07 set. 2016.

_____. **Organograma**. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/images/pdf/Organograma_MSUL.pdf>. Acesso em 14 jul. 2016.

_____. **Tratados, Protocolos e Acordos**. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx>. Acesso em 07 set. 2016.

MERCOSUL. **Legislação e textos básicos**. 5. ed. Brasília: Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2011.

MIGLIOLI, Jorge. Schumpeter e o perecimento do capitalismo e da burguesia. In: **Estudos de Sociologia** n. 12. Revista Semestral do Departamento de Sociologia e Programa de Pós-Graduação em Sociologia FCL-UNESP. Araraquara: Laboratório Editorial, 2002, p. 97-125.

MCNAMARA, Robert. A nova ordem internacional. In: **A nova ordem mundial em questão**. João Paulo dos Reis Velloso, Luciano Martins (Coord.). 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, p. 34-63.

MOLINA, Danielken; HEUSER, Cecilia, MOREIRA, Mauricio Mesquita. Integração, infraestrutura e comércio: o caso da Aliança do Pacífico. In: **Pontes**. vol. 12, n. 7, 15 set. 2016. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/integra%C3%A7%C3%A3o-infraestrutura-e-com%C3%A9rcio-o-caso-da-alian%C3%A7a-do-pac%C3%ADfico>>. Acesso em 18 set. 2016.

MONTEIRO, Geraldo Tadeu Moreira. A governabilidade regional: os mecanismos de integração. In: **Estratégias de negociações internacionais**. Clóvis Brigagão (Org). Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001, p. 60-88.

MOREIRA, Luiz Felipe Viel; QUINTEIROS, Marcela Cristina; SILVA, André Luiz Reis da. **As Relações Internacionais da América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

NAISBITT, John. **China Megatendências**: os oito pilares de uma nova sociedade. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 2011.

NAVEJAS, Francisco Javier Haro; BONILLA, Juan José Ramírez. Las relaciones entre México y la República Popular China en la nueva era de la integración regional. In: **China en América Latina y el Caribe**: Escenarios estratégicos subregionales. Adrián Bonilla Soria e Paz Milet García (Edit.). 1ª. ed. San José, Costa Rica: FLACSO, CAF, 2015, p. 199-248.

NETTO, Andrei. Cameron renuncia e referendo abre crise sem precedentes. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 25 jun. 2016. Internacional, p. A12.

_____. UE tem pressa para formalizar ruptura. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 25 jun. 2016. Internacional, p. A14.

NEVES, Carlos Augusto R. Santos. A América do Sul e os blocos emergentes. In: **A nova ordem mundial em questão**. João Paulo dos Reis Velloso, Luciano Martins (Coord.). 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, p. 420-428.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Do apogeu à derrocada em 13 anos: crescimento do país e conquistas sociais deram lugar a crise política, recessão econômica e sucessivas denúncias de corrupção. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 mai. 2016. Política, p. A28.

_____. Dados retratam da euforia às crises política e econômica. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 mai. 2016. Política, p. A38-A39.

_____. Carne e etanol ficam fora da discussão EU-Mercosul. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 mai. 2016. Economia, p. B6.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Teorias Contemporâneas sobre as Relações Internacionais. In: **Estudos de Sociologia n. 12**. Revista Semestral do Departamento de Sociologia e Programa de Pós-Graduação em Sociologia FCL-UNESP. Araraquara: Laboratório Editorial, 2002, p. 145-167.

OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de. **Mercosul e política**. São Paulo: LTr, 2001.

OLIVEIRA, Odete Maria de. Prefácio. In: GOBBO, Edenilza. **Mercosul e a livre circulação de mercadorias**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003, p. 13-19.

ORCALLI, Gabriele; TOSCHI, Gianluca. **Economía de la Integración Regional**. 1. ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2010.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. World Trade Organization (WTO). **Examen de las Políticas Comerciales**. Informe de la Secretaría: Argentina. WT/TPR/S/176. 8 jan. 2007.

_____. **Examen de las Políticas Comerciales**. Informe de la Secretaría: Brasil. WT/TPR/S/140. 1 nov. 2004.

_____. **Examen de las Políticas Comerciales**. Informe de la Secretaría: Brasil. WT/TPR/S/283. 17 mai. 2013.

_____. **Las medidas antidumping**. Disponível em: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/adp_s/adp_s.htm>. Acesso em 27 ago. 2016.

_____. **Regional Trade Agreements Information System**. Disponível em: <http://rtais.wto.org/ui/PublicMaintainRTAHome.aspx>>. Acesso em 03 mar. 2016.

_____. **The General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt 1947)**. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm>. Acesso em 05 mar. 2016.

ORTIZ, Renato. **Mundialização e cultura**. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 2006.

OSTRY, Sylvia. A nova ordem mundial e a tendência à regionalização. In: **A nova ordem mundial em questão**. João Paulo dos Reis Velloso, Luciano Martins (Coord.). 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, p. 362-375.

PARAGUAI. Constituição (1992). **Constitución de la República de Paraguay**: promulgada en 20 de junio de 1992. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_pry_anexo3.pdf>. Acesso em 28 de abr. 2016.

PARLAMENTO DO MERCOSUL (PARLASUL). **História**. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4495/2/parlasur/historia.html>>. Acesso em 14 de jul. 2016.

PAULINO, Luis Antonio. Prospects of cooperation in education and culture: The Brazil-China Experience. In: **El sueño de China, el sueño de América Latina**: Discusiones académicas

para un destino común. Fernando Reyes Mata e José Luis Valenzuela (Edit.). Santiago, Chile: Universidad Andrés Bello, Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China, 2015, p. 143-147.

PEÑA, Félix. Reflexiones sobre el Mercosur y su futuro. In: **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul - 2002**. Clodoaldo Huguene Filho e Carlos Henrique Cardim (Org.). Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002, p. 271-288.

PEÑA, Juan Miguel González; ALFONSO, Laneydi Martínez. Las relaciones de los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) con China: ¿David vs Goliat?. In: **China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales**. Adrián Bonilla Soria e Paz Milet García (Edit.). 1ª. ed. San José, Costa Rica: FLACSO, CAF, 2015, p. 249-336.

PEREIRA, Lia Valls. Estratégias de desenvolvimento regional: MERCOSUL, NAFTA e ALCA. In: **Estratégias de negociações internacionais**. Clóvis Brigagão (Org). Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001, p. 111-134.

PETERS, Enrique Dussel. Comercio y relaciones estratégicas entre América Latina y el Caribe y la República Popular de China. In: **China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales**. Adrián Bonilla Soria e Paz Milet García (Edit.). 1ª. ed. San José, Costa Rica: FLACSO, CAF, 2015, p. 23-50.

PIRES, Marcos Cordeiro. Notas sobre a parceria estratégica Brasil-China. In: **China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales**. Adrián Bonilla Soria e Paz Milet García (Edit.). 1ª. ed. San José, Costa Rica: FLACSO, CAF, 2015, p. 249-273.

_____. Brazil and China: Policy, Investments and South-South Cooperation. In: **El sueño de China, el sueño de América Latina: Discusiones académicas para un destino común**. Fernando Reyes Mata e José Luis Valenzuela (Edit.). Santiago, Chile: Universidad Andrés Bello, Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China, 2015, p.104-111.

PRADO, Luiz Carlos Delorme. La planificación del desarrollo: reflexiones acerca de los modelos históricos de industrialización y la experiencia brasileña reciente. In: **La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula**. Carlos Chacho Álvarez (Compilador). Buenos Aires: Prometeo libros, 2003, p. 75-116.

PRAXEDES, Walter; PILETTI, Nelson. **O Mercosul e a sociedade global**. 8. ed. São Paulo: Ática, 1997.

PROCHNIK, Victor. Introdução às Cadeias Globais de Valor. In: **La inserción de América Latina en las Cadenas Globales de Valor**. Victor Prochnik (Coord.). Montevideo: Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, 2010, p. 13-22.

_____. A inserção das indústrias eletrônicas brasileiras nas Cadeias Globais de Valor. In: **La inserción de América Latina en las Cadenas Globales de Valor**. Victor Prochnik (Coord.). Montevideo: Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, 2010, p. 239-267.

PUYANA, Alicia. América Latina y sus relaciones con China en un mundo en transformación: notas preliminares para discutir. In: **China en América Latina y el Caribe: Escenarios**

estratégicos subregionales. Adrián Bonilla Soria e Paz Milet García (Edit.). 1ª. ed. San José, Costa Rica: FLACSO, CAF, 2015, p. 357-368.

RATTNER, Henrique. **Mercosul e ALCA: O Futuro Incerto dos Países Sul-americanos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

REDRADO, Martin. La cooperación macroeconómica como requisito de la integración. In: **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul - 2002**. Clodoaldo Hugueneu Filho e Carlos Henrique Cardim (Org.). Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002, p. 1-12.

REINO, Jaime Estay. La integración económica regional: insuficiencias y desafíos. In: **Integração Latino-americana e Caribenha**. Luís Fernando Ayerbe (Coord.). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 201-215.

RIVERA, Sergio E. Martínez; PETERS, Enrique Dussel. Chinese associations as a determinant of political and economic relations at the local level in Latin America: the case of Mexico. In: **El sueño de China, el sueño de América Latina: Discusiones académicas para un destino común**. Fernando Reyes Mata e José Luis Valenzuela (Edit.). Santiago, Chile: Universidad Andrés Bello, Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China, 2015, p.112-117.

ROZEMBERG, Ricardo; CAMPBELL, Jorge; SVARZMAN, Gustavo. Argentina e Brasil na década de 1980: entre a cornija e a integração. In: **MERCOSUL: entre a realidade e a utopia**. Jorge Campbell (Organizador). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 31-98.

SAGASTI, Francisco R.; ARÉVALO, Gregório. A América Latina na nova ordem global fracionada. In: **A nova ordem mundial em questão**. João Paulo dos Reis Velloso, Luciano Martins (Coord.). 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, p. 228-248.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. Ser ou estar sociólogo. In: **Estudos de Sociologia n. 12**. Revista Semestral do Departamento de Sociologia e Programa de Pós-Graduação em Sociologia FCL-UNESP. Araraquara: Laboratório Editorial, 2002, p. 31-59.

SALLUM JR, Brasílio; KUGELMAS, Eduardo. Gobierno de Lula, ¿continuidad, avance o retroceso?. In: **La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula**. Carlos Chacho Álvarez (Compilador). Buenos Aires: Prometeo libros, 2003, p. 19-35.

SANGUINETTI, Julio María. Julio María Sanguinetti. In: **Presidentes e o Mercosul: Reflexões sobre a Integração**. Fabio Magalhães (Org.). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2003, p. 13-70.

SANTILLÁN, Gustavo E. Determining Factors of Chinese Perception in Latin America. In: **El sueño de China, el sueño de América Latina: Discusiones académicas para un destino común**. Fernando Reyes Mata e José Luis Valenzuela (Edit.). Santiago, Chile: Universidad Andrés Bello, Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China, 2015, p.82-92.

SARNEY, José. José Sarney. In: **Presidentes e o Mercosul: Reflexões sobre a Integração**. Fabio Magalhães (Org.). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2003, p. 165-206.

SCHMIDT, Helmut. O mundo: Configurações flutuantes. In: **A nova ordem mundial em questão**. João Paulo dos Reis Velloso, Luciano Martins (Coord.). 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, p. 20-31.

SEITENFUS, Ricardo. Mercosul – um adiamento inevitável. In: **Mercosul: a estratégia legal dos negócios**. Luiz Olavo Baptista (Org.). 2. ed. São Paulo: Maltese, 1994, p. 123-126.

SILBER, Simão Davi. Perspectivas econômicas das empresas no Mercosul. In: **Mercosul: a estratégia legal dos negócios**. Luiz Olavo Baptista (Org.). 2. ed. São Paulo: Maltese, 1994, p. 13-25.

SILVA JÚNIOR, Altamiro. China é risco à economia global, diz S&P. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 16 jan. 2016. Economia, p. B7.

SOLÁ, Joaquín Morales. **Los Kirchner**. 1. ed. Buenos Aires: Sudamericana, 2008.

STANLEY, Leonardo E. La inserción de América del Sur en las Cadenas Globales de Valor. In: **La inserción de América Latina en las Cadenas Globales de Valor**. Victor Prochnik (Coord.). Montevideo: Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, 2010, p. 69-196.

SVARZMAN, Gustavo; ROZEMBERG, Ricardo; CAMPBELL, Jorge. O Mercosul na década de 1990: da abertura à globalização. In: **MERCOSUL: entre a realidade e a utopia**. Jorge Campbell (Organizador). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 99-180.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. Globalização, Ideologia e Luta de Classes. In: **Estudos de Sociologia n. 12**. Revista Semestral do Departamento de Sociologia e Programa de Pós-Graduação em Sociologia FCL-UNESP. Araraquara: Laboratório Editorial, 2002, p. 61-96.

TAKAHASHI, Kazuo. Parceria global para a paz e o progresso. In: **A nova ordem mundial em questão**. João Paulo dos Reis Velloso, Luciano Martins (Coord.). 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, p. 176-188.

URUGUAI. Constituição (1967). **Constitución de la República Oriental del Uruguay**: promulgada en 01 de marzo de 1967. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/constitucion>>. Acesso em 28 de abr. 2016.

VALENZUELA, José Luis. Long-term topics in the China-CELAC relation. In: **El sueño de China, el sueño de América Latina**: Discusiones académicas para un destino común. Fernando Reyes Mata e José Luis Valenzuela (Edit.). Santiago, Chile: Universidad Andrés Bello, Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China, 2015, p.185-192.

VEDIA, Bartolomé de. Un aporte periodístico fundamental. In.: SOLÁ, Joaquín Morales. **Los Kirchner**. 1. ed. Buenos Aires: Sudamericana, 2008, p. 7.

VEIGA, Pedro da Motta. O Brasil no Mercosul: política e economia em um projeto de integração. In: **MERCOSUL: entre a realidade e a utopia**. Jorge Campbell (Organizador). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 237-294.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. O Mercosul na encruzilhada: uma agenda para os próximos anos. In: **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul - 2002**. Clodoaldo

Hugueneu Filho e Carlos Henrique Cardim (Org.). Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002, p. 335-349.

_____. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. In: **CEPAL. División de Comercio Internacional e Integración**. Série Comercio Internacional, n. 82, Santiago de Chile, julio de 2007, 48 p. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/S2007612_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 27 dez. 2016.

_____. A política externa do PT – hora do balanço. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 20 abr. 2016. Economia, p. B2.

VENEZUELA. Constituição (1999). **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**: promulgada en 30 de diciembre de 1999. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf>. Acesso em 28 de abr. 2016.

VENTURA, Deyse de Freitas Lima. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional**. Barueri, SP: Manole, 2003.

VIGEVANI, Tullo. Motivaciones de la percepción brasileña acerca del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). In: **La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula**. Carlos Chacho Álvarez (Compilador). Buenos Aires: Prometeo libros, 2003, p. 158-174.

VILABOY, Sergio Guerra. Principales momentos en la búsqueda de la integración latinoamericana. In: **Integração Latino-americana e Caribenha**. Luís Fernando Ayerbe (Coord.). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 117-77.

XIAOPING, Song. China y América Latina en un mundo en transformación: una visión desde China. In: **China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales**. Adrián Bonilla Soria e Paz Milet García (Edit.). 1ª. ed. San José, Costa Rica: FLACSO, CAF, 2015, p. 51-73.

ZANOTTO, Thomaz. Mercosul e Aliança do Pacífico: uma cooperação possível. In: **Pontes**. vol. 12, n. 7, 15 set. 2016. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/mercosul-e-alian%C3%A7a-do-pac%C3%ADfico-uma-coopera%C3%A7%C3%A3o-poss%C3%ADvel>>. Acesso em 18 set. 2016.

WEI, Hu. El sueño Chino y el poder blando en la creación de la imagen nacional. In: **El sueño de China, el sueño de América Latina: Discusiones académicas para un destino común**. Fernando Reyes Mata e José Luis Valenzuela (Edit.). Santiago, Chile: Universidad Andrés Bello, Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China, 2015, p.16.

ANEXO I – LISTA DE ACORDOS REGIONAIS NOTIFICADOS À OMC

Regional Trade Agreements Name	Coverage	Type - FTA: Free Trade Agreement; - EIA: Economic Integration Agreement; - CU: Customs Union; - PSA: Partial Scope Agreement;	Date of entry into force
China - Rep. of Korea	Goods & Services	FTA & EIA	20/dec/15
Agadir Agreement	Goods	FTA	27/mar/07
Australia – China	Goods & Services	FTA & EIA	20/dec/15
Southern African Development Community (SADC) - Accession of Seychelles	Goods	FTA	25/may/15
Rep. of Korea - New Zealand	Goods & Services	FTA & EIA	20/dec/15
Mauritius – Pakistan	Goods	PSA	30/nov/07
Eurasian Economic Union (EAEU) - Accession of the Kyrgyz Republic	Goods & Services	CU & EIA	12/aug/15
Gulf Cooperation Council (GCC) – Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	01/sep/13
Chile – Vietnam	Goods	FTA	01/jan/14
Canada – Honduras	Goods & Services	FTA & EIA	01/oct/14
Canada - Rep. of Korea	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/15
Japan – Australia	Goods & Services	FTA & EIA	15/jan/15
European Free Trade Association (EFTA) - Bosnia and Herzegovina	Goods	FTA	01/jan/15
Eurasian Economic Union (EAEU) - Accession of Armenia	Goods & Services	CU & EIA	02/jan/15
Korea, Republic of – Australia	Goods & Services	FTA & EIA	12/dec/14
Eurasian Economic Union (EAEU)	Goods & Services	CU & EIA	01/jan/15
EFTA - Central America (Costa Rica and Panama)	Goods & Services	FTA & EIA	19/aug/14
Hong Kong, China – Chile	Goods & Services	FTA & EIA	09/oct/14
Iceland – China	Goods & Services	FTA & EIA	01/jul/14
EU – Georgia	Goods & Services	FTA & EIA	01/sep/14
EU – Ukraine	Goods & Services	FTA & EIA	23/apr/14

EU - Rep. of Moldova	Goods & Services	FTA & EIA	01/sep/14
Switzerland – China	Goods & Services	FTA & EIA	01/jul/14
Singapore - Chinese Taipei	Goods & Services	FTA & EIA	19/apr/14
Mexico - Central America	Goods & Services	FTA & EIA	01/sep/12
El Salvador – Cuba	Goods	PSA	01/aug/12
New Zealand - Chinese Taipei	Goods & Services	FTA & EIA	01/dec/13
Costa Rica – Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	01/jul/13
Mexico – Uruguay	Goods & Services	FTA & EIA	15/jul/04
Chile - Nicaragua (Chile - Central America)	Goods & Services	FTA & EIA	19/oct/12
Treaty on a Free Trade Area between members of the Commonwealth of Independent States (CIS)	Goods	FTA	20/sep/12
Costa Rica – Peru	Goods & Services	FTA & EIA	01/jun/13
Turkey – Mauritius	Goods	FTA	01/jun/13
Malaysia – Australia	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/13
Korea, Republic of – Turkey	Goods	FTA	01/may/13
Ukraine – Montenegro	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/13
EU (28) Enlargement	Goods & Services	CU & EIA	01/jul/13
Panama - Guatemala (Panama - Central America)	Goods & Services	FTA & EIA	20/jun/09
Canada – Jordan	Goods	FTA	01/oct/12
Canada – Panama	Goods & Services	FTA & EIA	01/apr/13
EU - Central America	Goods & Services	FTA & EIA	01/aug/13
EU - Colombia and Peru	Goods & Services	FTA & EIA	01/mar/13
Panama - Nicaragua (Panama - Central America)	Goods & Services	FTA & EIA	21/nov/09
Chile – Malaysia	Goods	FTA	25/feb/12
Russian Federation – Uzbekistan	Goods	FTA	25/mar/93
Russian Federation – Turkmenistan	Goods	FTA	06/apr/93
Russian Federation - Belarus – Kazakhstan	Goods	CU	03/dec/97
Russian Federation – Serbia	Goods	FTA	03/jun/06
US – Panama	Goods & Services	FTA & EIA	31/oct/12
EFTA – Montenegro	Goods	FTA	01/sep/12

EFTA - Hong Kong, China	Goods & Services	FTA & EIA	01/oct/12
Russian Federation – Belarus	Goods	FTA	20/apr/93
Russian Federation - Republic of Moldova	Goods	FTA	30/mar/93
Russian Federation – Azerbaijan	Goods	FTA	17/feb/93
Russian Federation – Kazakhstan	Goods	FTA	07/jun/93
Russian Federation – Tajikistan	Goods	FTA	08/apr/93
Colombia - Northern Triangle (El Salvador, Guatemala, Honduras)	Goods & Services	FTA & EIA	12/nov/09
East African Community (EAC) - Accession of Burundi and Rwanda	Goods	CU	01/jul/07
EFTA – Ukraine	Goods & Services	FTA & EIA	01/jun/12
US – Colombia	Goods & Services	FTA & EIA	15/may/12
Panama – Peru	Goods & Services	FTA & EIA	01/may/12
Chile - Guatemala (Chile - Central America)	Goods & Services	FTA & EIA	23/mar/10
Korea, Republic of – US	Goods & Services	FTA & EIA	15/mar/12
China - Costa Rica	Goods & Services	FTA & EIA	01/aug/11
Japan – Peru	Goods & Services	FTA & EIA	01/mar/12
Peru – Mexico	Goods & Services	FTA & EIA	01/feb/12
EU - Eastern and Southern Africa States Interim EPA	Goods	FTA	14/may/12
New Zealand – Malaysia	Goods & Services	FTA & EIA	01/aug/10
Dominican Republic - Central America	Goods & Services	FTA & EIA	04/oct/01
Peru – Chile	Goods & Services	FTA & EIA	01/mar/09
Chile - Honduras (Chile - Central America)	Goods & Services	FTA & EIA	19/jul/08
EU - Papua New Guinea / Fiji	Goods	FTA	20/dec/09
Canada – Colombia	Goods & Services	FTA & EIA	15/aug/11
India – Japan	Goods & Services	FTA & EIA	01/aug/11
EFTA – Colombia	Goods & Services	FTA & EIA	01/jul/11
India – Malaysia	Goods & Services	FTA & EIA	01/jul/11
Peru - Korea, Republic of	Goods & Services	FTA & EIA	01/aug/11
Guatemala - Chinese Taipei	Goods & Services	FTA & EIA	01/jul/06

EU - Korea, Republic of	Goods & Services	FTA & EIA	01/jul/11
EFTA – Peru	Goods	FTA	01/jul/11
Turkey – Jordan	Goods	FTA	01/mar/11
Turkey – Chile	Goods	FTA	01/mar/11
EFTA – Albania	Goods	FTA	01/nov/10
Hong Kong, China - New Zealand	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/11
EFTA – Serbia	Goods	FTA	01/oct/10
Colombia – Mexico	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/95
ASEAN – India	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/10(G) 01/jul/15(S)
Turkey – Serbia	Goods	FTA	01/sep/10
India – Nepal	Goods	PSA	27/oct/09
EU – Serbia	Goods & Services	FTA & EIA	01/feb/10(G) 01/sep/13(S)
ASEAN - Australia - New Zealand	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/10
El Salvador- Honduras - Chinese Taipei	Goods & Services	FTA & EIA	01/mar/08
Turkey – Montenegro	Goods	FTA	01/mar/10
India – Afghanistan	Goods	PSA	13/may/03
Peru – China	Goods & Services	FTA & EIA	01/mar/10
EU - San Marino	Goods	CU	01/apr/02
MERCOSUR – India	Goods	PSA	01/jun/09
Panama - Honduras (Panama - Central America)	Goods & Services	FTA & EIA	09/jan/09
ASEAN – Japan	Goods	FTA	01/dec/08
Japan - Viet Nam	Goods & Services	FTA & EIA	01/oct/09
EU – Cameroon	Goods	FTA	04/aug/14
Japan – Switzerland	Goods & Services	FTA & EIA	01/sep/09
Chile – Colombia	Goods & Services	FTA & EIA	08/may/09
EFTA – Canada	Goods	FTA	01/jul/09
Canada – Peru	Goods & Services	FTA & EIA	01/aug/09
Peru – Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	01/aug/09
Panama - Chinese Taipei	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/04
Nicaragua - Chinese Taipei	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/08
China - New Zealand	Goods & Services	FTA & EIA	01/oct/08
Panama - Costa Rica (Panama - Central America)	Goods & Services	FTA & EIA	23/nov/08

Australia – Chile	Goods & Services	FTA & EIA	06/mar/09
China – Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/09
Turkey – Georgia	Goods	FTA	01/nov/08
US – Peru	Goods & Services	FTA & EIA	01/feb/09
US – Oman	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/09
Chile – India	Goods	PSA	17/aug/07
Japan – Philippines	Goods & Services	FTA & EIA	11/dec/08
EU - Côte d'Ivoire	Goods	FTA	01/jan/09
EFTA – SACU	Goods	FTA	01/may/08
EU - CARIFORUM States EPA	Goods & Services	FTA & EIA	01/nov/08
Pacific Island Countries Trade Agreement (PICTA)	Goods	FTA	13/apr/03
Ukraine – Azerbaijan	Goods	FTA	02/sep/96
Ukraine – Belarus	Goods	FTA	11/nov/06
Ukraine – Kazakhstan	Goods	FTA	19/oct/98
Ukraine - Former Yugoslav Republic of Macedonia	Goods	FTA	05/jul/01
Ukraine – Moldova	Goods	FTA	19/may/05
Ukraine – Tajikistan	Goods	FTA	11/jul/02
Ukraine – Turkmenistan	Goods	FTA	04/nov/95
Ukraine – Uzbekistan	Goods	FTA	01/jan/96
Common Economic Zone (CEZ)	Goods	FTA	20/may/04
Ukraine - Russian Federation	Goods	FTA	21/feb/94
Brunei Darussalam – Japan	Goods & Services	FTA & EIA	31/jul/08
EU - Bosnia and Herzegovina	Goods & Services	FTA & EIA	01/jul/08(G) 01/jun/15(S)
Iceland - Faroe Islands	Goods & Services	FTA & EIA	01/nov/06
India – Bhutan	Goods	FTA	29/jul/06
Japan – Indonesia	Goods & Services	FTA & EIA	01/jul/08
Pakistan - Sri Lanka	Goods	FTA	12/jun/05
Turkey – Albania	Goods	FTA	01/may/08
South Asian Free Trade Agreement (SAFTA)	Goods	FTA	01/jan/06
Panama – Chile	Goods & Services	FTA & EIA	07/mar/08
Pakistan – Malaysia	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/08
Pakistan – China	Goods & Services	FTA & EIA	01/jul/07(G) 10/oct/09(S)

EU – Montenegro	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/08(G) 01/may/10(S)
Japan – Thailand	Goods & Services	FTA & EIA	01/nov/07
Egypt – Turkey	Goods	FTA	01/mar/07
Chile – Japan	Goods & Services	FTA & EIA	03/sep/07
Central European Free Trade Agreement (CEFTA) 2006	Goods	FTA	01/may/07
EFTA – Egypt	Goods	FTA	01/aug/07
Southern African Customs Union (SACU)	Goods	CU	15/jul/04
Chile – China	Goods & Services	FTA & EIA	01/oct/06(G) 01/aug/10(S)
Trans-Pacific Strategic Economic Partnership	Goods & Services	FTA & EIA	28/may/06
India – Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	01/aug/05
Panama – Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	24/jul/06
EU – Albania	Goods & Services	FTA & EIA	01/dec/06(G) 01/apr/09(S)
Turkey – Syria	Goods	FTA	01/jan/07
EFTA – Lebanon	Goods	FTA	01/jan/07
Pan-Arab Free Trade Area (PAFTA)	Goods	FTA	01/jan/98
EC (27) Enlargement	Goods & Services	CU & EIA	01/jan/07
US – Bahrain	Goods & Services	FTA & EIA	01/aug/06
EFTA - Korea, Republic of	Goods & Services	FTA & EIA	01/sep/06
EU – Algeria	Goods	FTA	01/sep/05
Japan – Malaysia	Goods & Services	FTA & EIA	13/jul/06
Jordan – Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	22/aug/05
Dominican Republic - Central America - United States Free Trade Agreement (CAFTA-DR)	Goods & Services	FTA & EIA	01/mar/06
Korea, Republic of – Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	02/mar/06
Turkey – Morocco	Goods	FTA	01/jan/06
US – Morocco	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/06
Thailand - New Zealand	Goods & Services	FTA & EIA	01/jul/05
ASEAN – China	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/05(G) 01/jul/07(S)
Turkey - Palestinian Authority	Goods	FTA	01/jun/05
Turkey – Tunisia	Goods	FTA	01/jul/05

Economic Community of West African States (ECOWAS)	Goods	CU	24/jul/93
EFTA – Tunisia	Goods	FTA	01/jun/05
Japan – Mexico	Goods & Services	FTA & EIA	01/apr/05
Panama - El Salvador (Panama - Central America)	Goods & Services	FTA & EIA	11/apr/03
Thailand – Australia	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/05
US – Australia	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/05
EFTA – Chile	Goods & Services	FTA & EIA	01/dec/04
EU – Egypt	Goods	FTA	01/jun/04
Southern African Development Community (SADC)	Goods	FTA	01/sep/00
Armenia – Turkmenistan	Goods	FTA	07/jul/96
Armenia - Russian Federation	Goods	FTA	25/mar/93
Armenia – Moldova	Goods	FTA	21/dec/95
Armenia – Kazakhstan	Goods	FTA	25/dec/01
Armenia – Ukraine	Goods	FTA	18/dec/96
Asia Pacific Trade Agreement (APTA) - Accession of China	Goods	PSA	01/jan/02
EC (25) Enlargement	Goods & Services	CU & EIA	01/may/04
Korea, Republic of – Chile	Goods & Services	FTA & EIA	01/apr/04
EU – Chile	Goods & Services	FTA & EIA	01/feb/03(G) 01/mar/05(S)
Chile - El Salvador (Chile - Central America)	Goods & Services	FTA & EIA	01/jun/02
China - Macao, China	Goods & Services	FTA & EIA	17/oct/03
China - Hong Kong, China	Goods & Services	FTA & EIA	29/jun/03
US – Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/04
US – Chile	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/04
Singapore – Australia	Goods & Services	FTA & EIA	28/jul/03
Turkey - Bosnia and Herzegovina	Goods	FTA	01/jul/03
EU – Lebanon	Goods	FTA	01/mar/03
EFTA – Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/03
Canada - Costa Rica	Goods	FTA	01/nov/02
EU – Jordan	Goods	FTA	01/may/02
Japan – Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	30/nov/02
India - Sri Lanka	Goods	FTA	15/dec/01

Chile - Costa Rica (Chile - Central America)	Goods & Services	FTA & EIA	15/feb/02
EFTA – Jordan	Goods	FTA	01/sep/02
US – Jordan	Goods & Services	FTA & EIA	17/dec/01
EU - Former Yugoslav Republic of Macedonia	Goods & Services	FTA & EIA	01/jun/01(G) 01/apr/04(S)
New Zealand – Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/01
EFTA – Mexico	Goods & Services	FTA & EIA	01/jul/01
Chile – Mexico	Goods & Services	FTA & EIA	01/aug/99
Israel – Mexico	Goods	FTA	01/jul/00
Georgia – Armenia	Goods	FTA	11/nov/98
Georgia – Azerbaijan	Goods	FTA	10/jul/96
Georgia – Kazakhstan	Goods	FTA	16/jul/99
Georgia - Russian Federation	Goods	FTA	10/may/94
Georgia – Turkmenistan	Goods	FTA	01/jan/00
Georgia – Ukraine	Goods	FTA	04/jun/96
Turkey - Former Yugoslav Republic of Macedonia	Goods	FTA	01/sep/00
Kyrgyz Republic – Armenia	Goods	FTA	27/oct/95
EFTA - Former Yugoslav Republic of Macedonia	Goods	FTA	01/may/02
EU - South Africa	Goods	FTA	01/jan/00
EU – Morocco	Goods	FTA	01/mar/00
East African Community (EAC)	Goods & Services	CU & EIA	07/jul/00(G) 01/jul/10(S)
EU – Israel	Goods	FTA	01/jun/00
EU – Mexico	Goods & Services	FTA & EIA	01/Jul/00(G) 01/oct/00(S)
EFTA – Morocco	Goods	FTA	01/dec/99
West African Economic and Monetary Union (WAEMU)	Goods	CU	01/jan/00
Melanesian Spearhead Group (MSG)	Goods	PSA	01/jan/94
EFTA - Palestinian Authority	Goods	FTA	01/jul/99
Economic and Monetary Community of Central Africa (CEMAC)	Goods	CU	24/jun/99
Commonwealth of Independent States (CIS)	Goods	FTA	30/dec/94
Kyrgyz Republic – Kazakhstan	Goods	FTA	11/nov/95
Kyrgyz Republic – Moldova	Goods	FTA	21/nov/96
Kyrgyz Republic - Russian Federation	Goods	FTA	24/apr/93
Kyrgyz Republic – Ukraine	Goods	FTA	19/jan/98
Kyrgyz Republic – Uzbekistan	Goods	FTA	20/mar/98
Eurasian Economic Community (EAEC)	Goods	CU	08/oct/97

EU – Tunisia	Goods	FTA	01/mar/98
Turkey – Israel	Goods	FTA	01/may/97
EU – Andorra	Goods	CU	01/jul/91
Canada – Chile	Goods & Services	FTA & EIA	05/jul/97
EU - Palestinian Authority	Goods	FTA	01/jul/97
South Asian Preferential Trade Arrangement (SAPTA)	Goods	PSA	07/dec/95
EU - Faroe Islands	Goods	FTA	01/jan/97
Canada – Israel	Goods	FTA	01/jan/97
Faroe Islands – Norway	Goods	FTA	01/jul/93
Faroe Islands – Switzerland	Goods	FTA	01/mar/95
EU – Turkey	Goods	CU	01/jan/96
Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)	Goods	CU	08/dec/94
EC (15) Enlargement	Goods & Services	CU & EIA	01/jan/95
North American Free Trade Agreement (NAFTA)	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/94
EFTA – Israel	Goods	FTA	01/jan/93
ASEAN Free Trade Area (AFTA)	Goods	FTA	28/jan/92
Economic Cooperation Organization (ECO)	Goods	PSA	17/feb/92
EFTA – Turkey	Goods	FTA	01/apr/92
Lao People's Democratic Republic – Thailand	Goods	PSA	20/jun/91
Southern Common Market (MERCOSUR)	Goods & Services	CU & EIA	29/nov/91(G) 07/dec/05(S)
Andean Community (CAN)	Goods	CU	25/may/88
Global System of Trade Preferences among Developing Countries (GSTP)	Goods	PSA	19/apr/89
EC (12) Enlargement	Goods	CU	01/jan/86
US – Israel	Goods	FTA	19/aug/85
Australia - New Zealand (ANZCERTA)	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/83(G) 01/jan/89(S)
Latin American Integration Association (LAIA)	Goods	PSA	18/mar/81
South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement (SPARTECA)	Goods	PSA	01/jan/81
EC (10) Enlargement	Goods	CU	01/jan/81
EU – Syria	Goods	FTA	01/jul/77
Australia - Papua New Guinea (PATCRA)	Goods	FTA	01/feb/77
Asia Pacific Trade Agreement (APTA)	Goods	PSA	17/jun/76

Caribbean Community and Common Market (CARICOM)	Goods & Services	CU & EIA	01/aug/73(G) 04/jul/02(S)
EU – Norway	Goods	FTA	01/jul/73
EU – Iceland	Goods	FTA	01/apr/73
EU - Switzerland – Liechtenstein	Goods	FTA	01/jan/73
EC (9) Enlargement	Goods	CU	01/jan/73
Protocol on Trade Negotiations (PTN)	Goods	PSA	11/feb/73
EU – Overseas Countries and Territories (OCT)	Goods	FTA	01/jan/71
EFTA - Accession of Iceland	Goods	FTA	01/mar/70
Central American Common Market (CACM)	Goods	CU	04/jun/61
European Free Trade Association (EFTA)	Goods & Services	FTA & EIA	03/may/60(G) 01/jun/02(S)
EC Treaty	Goods & Services	CU & EIA	01/jan/58
European Economic Area (EEA)	Services	EIA	01/jan/94
ASEAN - Korea, Republic of	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/10(G) 01/may/09(S)
Gulf Cooperation Council (GCC)	Goods	CU	01/jan/03
Korea, Republic of – India	Goods & Services	FTA & EIA	01/jan/10

Fonte: Elaborada pelo autor.