

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (Unesp)
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (Unicamp)
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS “SAN
TIAGO DANTAS” – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

ANA ELISA THOMAZELLA GAZZOLA

O MERCOSUL EM DOIS MOMENTOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS REVISÕES
INSTITUCIONAIS DE 1994 E 2004

SÃO PAULO

2017

ANA ELISA THOMAZELLA GAZZOLA

O MERCOSUL EM DOIS MOMENTOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS REVISÕES
INSTITUCIONAIS DE 1994 E 2004

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Integração Regional”.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano.

SÃO PAULO

2017

Gazzola, Ana Elisa Thomazella.

G291 O Mercosul em dois momentos : uma análise a partir das revisões institucionais de 1994 e 2004 / Ana Elisa Thomazella Gazzola. – São Paulo, 2017.

95 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Marcelo Passini Mariano.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2017.

1. MERCOSUL – História. 2. América do Sul – Relações econômicas exteriores. 3. Regionalismo – América do Sul. 4. Brasil – Relações exteriores – Argentina. I. Título.

CDD 337.18

ANA ELISA THOMAZELLA GAZZOLA

O MERCOSUL EM DOIS MOMENTOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS REVISÕES
INSTITUCIONAIS DE 1994 E 2004

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Integração Regional”.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano (Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” – UNESP).

Profa. Dra. Regiane Nitsch Bressan (Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP).

Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes (Universidade de Brasília – UnB).

São Paulo, 30 de junho de 2017.

Dedico a meus pais

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos a meu orientador, professor Marcelo Passini Mariano, sobretudo pela paciência. Sem ele, certamente, este trabalho não chegaria ao fim. Muito obrigada, aos professores Regiane Bressan e Roberto Menezes, por aceitarem fazer parte deste processo, com muito respeito pelo meu trabalho. Agradeço a todos os professores do San Tiago Dantas, por todo o conhecimento compartilhado. Assim como, agradeço à Isabela e à Giovana pelas orientações. Obrigada a todos os funcionários da minha querida Unesp por proporcionar o espaço adequado para o nosso aprendizado constante.

Aprender é a única coisa de que a mente nunca se cansa, nunca tem medo e nunca se arrepende. (LEONARDO DA VINCI).

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é comparar dois momentos do desenvolvimento institucional do Mercosul, tendo como eixo estruturante a revisão institucional de 2004. Para a realização deste objetivo, se faz necessário avaliar a evolução do bloco em dois períodos: de sua configuração institucional em 1994 até os antecedentes da revisão em 2004; e, a partir de 2004, com os debates acerca da criação de novas instituições e o surgimento de novos temas na agenda da integração até 2014. Para isto, se fez necessário entender os antecedentes da formação do bloco, ou seja, o fortalecimento das relações bilaterais entre Brasil e Argentina e o período de transição do bloco (1991-1994). Durante a primeira fase da integração, foram apresentadas as variáveis acompanhadas durante a pesquisa, principalmente a perpetuação das assimetrias sociais e de poder entre os membros do bloco, com foco nas crises enfrentadas especialmente no final da década de 1990. A segunda fase foi tratada a partir da revisão institucional de 2004, explorando o contexto das mudanças de forças políticas na região e a revisão histórica do regionalismo sul-americano. Por fim, a análise da institucionalidade do Mercosul foi realizada por meio da comparação desses dois dos momentos.

Palavras-chave: Mercosul. Revisão institucional. Regionalismo. Integração Regional.

ABSTRACT

This master dissertation aims to compare two different moments of Mercosur's institutional development, having as its structural axis the institutional revision of 2004. In order to achieve this objective, it is necessary to evaluate the evolution of the bloc in two periods: from its institutional configuration in 1994 to the institutional review in 2004; as well as from 2004 the debates about the creation of new institutions and the emergence of new themes in the integration agenda until 2014. For this, it was necessary to understand the antecedents of the formation of the bloc, that is, the strengthening of relations between Brazil and Argentina and the transition period of the bloc (1991-1994). During the first phase of regional integration, the variables followed during the research were presented, mainly the perpetuation of social and power asymmetries among the members of the bloc, focusing on crises especially faced in the late 1990s. From the institutional review of 2004, exploring the context of changes in political forces in the region and the historical review of South American regionalism. Finally, the Mercosur institutional analysis was carried out by comparing these two moments.

Keywords: Mercosur. Institutional review. Regionalism. Regional integration.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	ANTECEDENTES DA FORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO MERCOSUL	12
2.1	Globalização, interdependência e integração regional	12
2.2	Análise histórica do contexto de formação do Mercosul	21
2.3	Constituição do Tratado de Assunção e o Período de Transição (1991-94)	26
3	PRIMEIRA FASE DA INTEGRAÇÃO REGIONAL DO MERCOSUL (1994-2004)	31
3.1	Constituição do Protocolo de Ouro Preto (1994)	31
3.2	Momento das crises econômicas (1999-2002) e seus reflexos	40
3.3	Análise da institucionalidade do Mercosul na primeira fase da integração	47
4	SEGUNDA FASE DA INTEGRAÇÃO REGIONAL DO MERCOSUL (2004-2014)	56
5	REVISÃO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL (2004)	63
5.1	O contexto político-econômico da segunda fase da integração regional	63
5.2	As propostas de revisão institucional	68
5.3	Criação de novas instituições e o alargamento do bloco	75
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
	REFERÊNCIAS	89

1 INTRODUÇÃO

Estudos mais recentes sobre o tema de integração regional passaram a se concentrar em questões como a relação entre as decisões tomadas nas organizações e as de cunho doméstico; a adoção de regras que visam a corrigir desequilíbrios futuros na distribuição de ganhos relativos e a diminuir as assimetrias; e, sobretudo, o desenho institucional, ou seja, como as instituições são planejadas de acordo com os efeitos que se espera que produzam (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 99).

Seguindo por este caminho, o objetivo geral desta pesquisa é comparar dois momentos do desenvolvimento institucional do Mercosul, tendo como eixo estruturante a revisão institucional de 2004. Para a realização deste objetivo, se faz necessário avaliar a evolução do bloco em dois períodos: de sua configuração institucional em 1994 até os antecedentes da revisão em 2004; e, a partir de 2004, com os debates acerca da criação de novas instituições e o surgimento de novos temas na agenda da integração até 2014.

A pesquisa tem como pressuposto inicial a ideia de que os contextos políticos e econômicos das décadas de 1990 e 2000 influenciaram fortemente o desenvolvimento institucional do Mercosul. Portanto, em cada período, levantou-se momentos considerados essenciais que serão trabalhados não apenas enquanto contexto histórico, mas também como marcos para a evolução da estrutura institucional. Na primeira fase da integração (1994-2004), serão consideradas a consolidação da arquitetura institucional do bloco em 1994, os impactos da crise cambial brasileira em 1999 e as relações do Mercosul com a Venezuela antes de tornar-se membro pleno do bloco. Na segunda fase do processo (2004-2014), serão acompanhadas as propostas de revisão institucional do Mercosul em 2004 e a ampliação do bloco em paralelo à formação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) em 2008.

Portanto, entende-se como o problema da pesquisa a busca por compreender se a tentativa de transformação institucional proposta, sobretudo a partir da revisão de 2004, conseguiu alterar fundamentalmente as principais características do Mercosul, consolidadas ao longo do período anterior.

A hipótese sugerida é que os mecanismos propostos pela revisão institucional de 2004 não foram suficientes para mudar o resultado de um processo de integração que apresentou claros limites, principalmente em relação à lógica institucional intergovernamental e pela dificuldade de consolidação da integração comercial. Para a comprovação ou refutação da

hipótese, será realizada uma comparação histórica dos períodos anterior (1994-2004) e posterior (2004-2014) à revisão, como dito acima, focando em características do seu funcionamento institucional, a criação de novos órgãos, a inclusão de novos atores políticos e sociais e as características do funcionamento burocrático do Mercosul.

A metodologia escolhida está fortemente embasada na análise histórica e documental com foco na estrutura formal do bloco, por meio da análise das normativas, decisões, tratados estabelecidos no âmbito da integração regional. As fontes primárias utilizadas na pesquisa são basicamente as fontes jurídicas do Mercosul, estabelecidas no próprio Protocolo de Ouro Preto, de 1994, em seu art. 41: a) o Tratado de Assunção, seus protocolos e instrumentos adicionais e acordos celebrados em seu âmbito; b) as Decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC), as Resoluções do Grupo Mercado Comum (GMC) e as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), adotadas desde a constituição do bloco em 1991.

Desta maneira, o primeiro capítulo compreendeu o aprofundamento da articulação brasileira com a Argentina, que se iniciou a partir da década de 1980, até a formalização do processo de integração bilateral, com a formação do Mercosul. O chamado período de transição do Mercosul abrangeu uma análise histórica do contexto de formação do bloco, em 1991, com o Tratado de Assunção, até o estabelecimento do Protocolo de Ouro Preto, seu marco institucional, em 1994. Ressaltou-se que os governos foram convergentes ao adotarem políticas econômicas de corte neoliberal com forte ajuste estrutural, como definido pela nova onda de integração regional na América Latina, ou seja, o regionalismo aberto. Para isto, tanto a relação entre conceitos como globalização, interdependência e integração regional foi tratada dentro do contexto de desenvolvimento econômico da região; quanto variáveis como as assimetrias de poder relativo entre os Estados, o tipo de política comercial dos países que apostaram em maior abertura de suas economias e a capacidade institucional de processar crises ou mudanças na orientação política.

O segundo capítulo tratou do que neste trabalho foi designada como a primeira fase da integração regional do Mercosul. Neste momento, a formalização do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, é um marco fundamental para entender a estrutura institucional do bloco e os constantes ajustes buscados pelos Estados-membros para seu aperfeiçoamento. Para isso, tornou-se relevante demonstrar os mecanismos institucionais que o protocolo criou e as consequências e modificações institucionais que sofreu até o final da década de 1990. No final deste período, buscou-se salientar a relevância das crises econômicas vividas em 1999 a 2001 e seus reflexos no Mercosul, destacando seu caráter comercial. Enfatizou-se a importância dos

conflitos entre os Estados-membros para o desequilíbrio político e econômico do bloco. Para finalizar o capítulo, foi feito um balanço geral da institucionalidade durante esta primeira fase.

O terceiro capítulo abordou a segunda fase da integração regional do Mercosul. Este período se iniciou a partir da inflexão causada pela revisão institucional de 2004. Para isso, foi preciso explorar melhor o contexto de mudança das forças políticas dos países da região. Com o chamado giro à esquerda, os membros passaram a defender a retomada do papel do Estado enquanto articulador das políticas econômicas, envolvidas em certo protecionismo. Dada a importância da revisão institucional de 2004 para o objetivo deste trabalho, este capítulo foi dividido em dois momentos: o primeiro compreendeu as propostas, acordos e negociações gerados durante a revisão. Para atingir essa finalidade, tratou-se das adaptações institucionais, refletidas no segundo momento do capítulo, por meio da formação de novos órgãos e o alargamento do bloco a partir da adesão de novos membros.

Por fim, as considerações finais trazem o apanhado geral da institucionalidade do Mercosul por meio da comparação dos momentos nos quais o bloco se desenvolveu, ou seja, da primeira e da segunda fase da integração do Mercosul.

2 ANTECEDENTES DA FORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO MERCOSUL

2.1 Globalização, interdependência e integração regional

A partir da década de 1970, o termo globalização¹ passou a ser efetivamente propagado, por meio da expansão da interdependência política e econômica, gerando reflexões acerca das insuficiências das abordagens ortodoxas que previam uma separação rigorosa entre questões internas e externas, entre o nacional e o internacional, entre o local e o global (HELD, MCGREW, 2001).

O fenômeno da globalização – definida como redes mundiais de interdependência (NYE, 2009, p. 244) – passou a ser um processo de difusão e intensificação das relações culturais, sociais e econômicas através das fronteiras internacionais (JACKSON; SORENSEN, 2007, p. 289-290). A globalização também pode ser definida como um “conjunto de processos que incorpora ‘uma transformação na organização espacial de relações sociais e transações’ gerando fluxos e entrelaçamentos transcontinentais”² (KEOHANE, 2002, p. 14). A interdependência se apresenta frequentemente de forma assimétrica, de caráter predominantemente político; sendo que as assimetrias na interdependência gerariam recursos de poder tanto para Estados, como para atores não-estatais (KEOHANE, 2002, p. 2).

Desta maneira, a interdependência, por sua vez, se refere a situações nas quais os atores ou acontecimentos em diferentes partes de um sistema se afetam mutuamente; sendo sinônimo, então, de dependência mútua (NYE, 2009, p. 250-251). Assim, a interdependência “se refere a situações caracterizadas por efeitos de custos recíprocos entre atores”³ (KEOHANE, 2002, p. 14). Ela deve ser entendida como uma relação entre dois ou mais países na qual processos e decisões tomadas em cada um têm efeitos recíprocos, ou seja, atingem de alguma forma suas respectivas economias e sociedades. Nesse sentido, a interdependência é uma via de mão dupla: todos os atores envolvidos são atingidos, em maior

¹ Torna-se imperativo notar que não há consenso teórico entre as diferentes abordagens sobre a globalização. Uma leitura atenta de autores como David Held e Anthony McGrew sugere a existência de uma versão de globalistas que acreditam que o fenômeno é real e significativo; e dos céticos que a concebem como uma construção ideológica. Para uma leitura sobre o viés social desse fenômeno, recomenda-se autores como Milton Santos e Manuel Castells.

² Tradução livre do trecho “a set of processes that embody ‘a transformation in the spatial organization of social relations and transactions’ generating transcontinental flows and networks” (KEOHANE, 2002, p. 14).

³ Tradução livre do trecho “interdependence as referring to situations characterized by reciprocal costly effects among actors” (KEOHANE, 2002, p. 14).

ou menor grau, por efeitos de acontecimentos ocorridos fora de suas fronteiras e/ou decididos por outros atores (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 83).

A diferença semântica entre os dois termos se aplicaria às definições de interdependência enquanto um estado do mundo (*a state of the world*), ao passo que globalização era descrita como uma tendência de aumento dos fluxos transnacionais e da densidade dos entrelaçamentos da interdependência⁴ (KEOHANE; NYE, 1977). Desta forma, a fronteira entre o doméstico e o internacional passou a ser difusa (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 85) e, com maior interdependência, mesmo os países fortes se tornaram sensíveis a mudanças econômicas além de suas fronteiras.

É importante notar que a globalização e a interdependência entre as nações já eram crescentes no século XIX, quando os Estados seguiam políticas relativamente liberais em relação ao comércio, aos investimentos e às migrações (NYE, 2009, p. 244). No entanto, durante todo o século XX, a política internacional passou por intensas transformações decorrentes de conflitos de proporções mundiais; assim como se desenvolveram complexas relações resultantes dos avanços tecnológicos que alteraram a forma como os Estados se relacionavam com o mercado. Os pactos regionais seriam, portanto, instrumentos que poderiam aumentar a interdependência entre os Estados e diminuir a assimetria em um relacionamento (NYE, 2009, p. 259).

No início do século XXI, a revolução na era das informações acrescentou à versão contemporânea da globalização uma rapidez e uma intensidade na rede de interligações jamais vistas, tornando o processo mais complexo. Desta forma, a globalização passou a ser entendida como “o subconjunto da interdependência que ocorre em distâncias mundiais” (NYE, 2009, p. 250).

Por um lado, globalização significa que os Estados enfrentam pressões poderosas para a homogeneização das políticas econômicas, a fim de atrair investimentos e tecnologia estrangeiros e competir em um mercado cada vez mais vinculado [...] Por outro lado, a natureza da competição pressiona em direção à formação de unidades maiores, tanto por razões de eficiência quanto para garantir o poder político necessário para influenciar efetivamente as regras e instituições que governam a economia mundial. (HURRELL, 1995, p. 39).

Portanto, “ [...] a globalização representa uma mudança significativa no alcance espacial da ação e da organização sociais, que passa para uma escala inter-regional ou

⁴ O debate conceitual desenvolvido por KEOHANE e NYE (1977) vai além da proposta incorporada por este trabalho. No entanto, é importante destacar que “globalismo” é definido pelos autores, assim como a interdependência, como um estado do mundo; sendo a diferença entre eles uma questão do grau em que ocorrem. A globalização, em contraste, implicaria no aumento do globalismo.

intercontinental” (HELD; MCGREW, 2001, p. 12). Dessa maneira, ela é tida como expressão da escala crescente em que o poder é organizado e exercido (HELD; MCGREW, 2001, p. 22). Esta é uma das razões que explicam o declínio do poder e do papel do Estado-nação territorial (HELD; MCGREW, 2001, p. 36). A linha de pensamento que resiste ao conceito determinista da globalização argumenta que ela “é movida por uma confluência de forças e incorpora tensões dinâmicas”. Sendo um produto de forças múltiplas que incluem imperativos econômicos, políticos e tecnológicos, a globalização não tem um padrão fixo ou predeterminado de desenvolvimento histórico (HELD; MCGREW, 2001, p. 20-21).

Naquela época, autores da vertente teórica do institucionalismo neoliberal, como Robert O. Keohane e Joseph S. Nye Jr. publicaram trabalhos defendendo a tese de que o aumento da intensidade com que os processos transnacionais estavam ocorrendo começara a modificar o caráter do sistema internacional. Ambos trabalham com o conceito de interdependência complexa como “um tipo ideal para analisar situações de múltiplas questões transnacionais e contatos nos quais a força não é um instrumento útil da política”⁵. Com o fortalecimento das ideias neoliberais, propaga-se que um mercado mundial verdadeiramente globalizado significa o livre fluxo de mercadorias, pessoas e capitais (NYE, 2009, p. 244); envolvendo uma transição qualitativa em direção a uma economia mundial com base não mais em economias nacionais autônomas, mas em um mercado global consolidado para a produção, a distribuição e o consumo (JACKSON; SORENSEN, 2007, p. 290).

O aumento quantitativo no número de organizações regionais acompanhou o aumento da diversificação entre seus membros. As iniciativas de integração nas décadas de 1950-1960 eram entre países avançados do Norte ou entre países em desenvolvimento do Sul. Já na metade dos anos de 1980, um novo tipo de integração emergiu entre países com diferentes níveis de desenvolvimento econômico (CHOI; CAPORASO, 2011, p. 480-481).

Enquanto teoria, o neoliberalismo passou a adaptar os conceitos do liberalismo econômico clássico e os preceitos democráticos, que ganharam força e desenharam um novo cenário, baseado na cooperação entre os países, bem como em arranjos em blocos regionais. Entretanto, o conceito de liberalismo explorado por Keohane (2002, p. 3), em seus trabalhos, era mais pessimista acerca da natureza humana e mais cauteloso no que se refere a conexões

⁵ Tradução livre do trecho: “the notion of ‘complex interdependence’, an ideal type for analyzing situations of multiple transnational issues and contacts in which force is not a useful instrument of policy” (KEOHANE, 2002, p. 2).

causais que iriam da economia para a política, do que as versões do liberalismo clássico apoiadas pelo Consenso de Washington⁶.

De acordo com Andrew Hurrell (1995), os teóricos radicais argumentavam que a redução da função reguladora do Estado e sua substituição por instituições internacionais politicamente fracas nos níveis regional e global tinham importantes implicações em termos de redistribuição da riqueza e do poder dentro das regiões e entre elas. O conceito de soberania foi definido como uma instituição criada para a sociedade internacional, que sofreria com mudanças em resposta às condições do ambiente. Mais além do conceito intrinsecamente ligado ao Estado, de acordo com Keohane e Nye (1977), a soberania estaria se transformando de uma barreira territorialmente construída em um recurso de barganha.

Assim, a globalização política manifestou-se na disseminação de disposições constitucionais e no desenvolvimento de regras e instituições internacionais. Não se poderia ignorar a importância da disseminação mundial das ideias políticas. Essas ideias de caráter transnacional influenciaram o modo como as nações desenvolveram suas metas nacionais e como usavam seu poder brando (NYE, 2009, p. 246). Os Estados, portanto, tentariam usar as instituições internacionais para estabelecer regras para a negociação do equilíbrio nas relações interdependentes (NYE, 2009, p. 258), de modo a suavizar as assimetrias entre eles. Deste modo, as instituições refletiriam o poder subjacente da chamada interdependência assimétrica (NYE, 2009, p. 263).

As assimetrias agravariam a questão da vulnerabilidade⁷ dos Estados e, no contexto da interdependência, assumiriam um caráter diferente da tradicional visão sobre o equilíbrio de poder (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 84), já que não se poderia considerar que o poder⁸ se exerceria uniformemente no conjunto das áreas que compunham as relações externas de um país. Ao contrário, a análise de uma determinada situação dependeria de como as assimetrias estariam distribuídas, ou seja, seria preciso considerá-las em cada área específica de negociação. Portanto, o formato institucional do Mercosul pode ser considerado definidor de como a distribuição de poder se dá entre seus membros.

⁶ Medidas de cunho neoliberal, preconizadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e aceitas pelos governantes da maioria dos países periféricos, sobretudo da África e da América Latina.

⁷ A vulnerabilidade é considerada o fator que “mede o custo das alternativas disponíveis para fazer frente diante do impacto externo” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 84). Portanto, quanto mais alto for o custo das iniciativas, maior será a vulnerabilidade de um país.

⁸ João Pontes Nogueira e Nizar Messari (2005, p. 84) definem aqui poder como sendo o “controle sobre os recursos que permite influenciar resultados políticos”.

De acordo com Keohane (2002, p. 13), os atores – indivíduos e organizações – perseguiriam seus interesses, usando seus recursos disponíveis, sendo guiados por valores que internalizavam. Estariam localizados dentro de uma estrutura de poder que incentivaria sua ação, bem como dentro de organizações que delegariam autoridade a outros agentes, segundo um cálculo racional. Portanto, tanto os atores estatais como os não-estatais se relacionariam com instituições em dois diferentes aspectos: enquanto padrões herdados por regras e relacionamentos que afetariam suas expectativas; e como uma ferramenta para perseguir seus próprios objetivos.

Assim, a globalização poderia atuar como estímulo ao regionalismo. O aprofundamento crescente da integração acarretaria problemas que deveriam ser geridos por um conjunto de países, levando-se em conta suas variantes internas. “Trata-se de um estímulo ao regionalismo na medida em que politicamente é mais viável construir essas instituições em nível regional do que em nível global” (HURRELL, 1995, p. 38).

Mais do que conceber as instituições enquanto estruturas de autoridade internacional capazes de conformar o comportamento dos Estados a padrões jurídicos e funcionais, como defendia a concepção neofuncionalista⁹ da integração, os teóricos da interdependência propunham encará-las como resultado de escolhas feitas pelos Estados enquanto entes racionais. A função das organizações não seria somente suprir a redução do Estado; mas sim resolver problemas que os formuladores políticos reconheciam depender da cooperação de outros atores. Dessa maneira, elas serviriam para reduzir os custos da interdependência e criar condições favoráveis à cooperação (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 87).

Enquanto o núcleo duro da contribuição de Robert Keohane (2002) explorava como as instituições internacionais operavam no contexto da interdependência e eram respostas a ele; a ideia central de funcionalismo – de que o fortalecimento da cooperação entre Estados e os avanços rumo à integração formal constituíam essencialmente respostas ao aumento da interdependência social e econômica – permaneceu como um elemento importante do debate europeu, e a renovação do impulso de integração do final da década de 1980 estimulou uma

⁹ O neofuncionalismo, enquanto reformulação teórica do funcionalismo, é a contribuição mais importante para a teoria das Relações Internacionais aplicada ao fenômeno da integração regional, tendo como grande expoente Ernst B. Haas. A abordagem funcionalista tem como objetivo principal analisar o funcionamento das organizações internacionais e entender como a criação de agências especializadas no nível regional pode conduzir, gradualmente, ao aprofundamento da cooperação entre os Estados. Argumenta-se que, quando bem estruturadas, essas organizações desenvolvem condições para propagar o aprendizado gerado por soluções técnicas nas diferentes áreas da vida social, para que um círculo virtuoso de cooperação seja criado pelo efeito do transbordamento (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 76-78).

reavaliação da teoria (HURRELL, 1995, p. 42). A literatura sobre a formação da Comunidade Europeia, detalhada por Haas (1958), tornou-se predominante entre as teorias de integração regional, focando em como a interdependência econômica afetava os arranjos construídos para melhorar a governança política da nova ordem internacional.

No entanto, é importante notar que Haas e seus colegas descobriram considerável evidência do efeito de transbordamento¹⁰ na progressiva integração da Comunidade Europeia nos anos 1960; mas o mesmo não foi observado em outros processos de integração (PUCHALA, 1999, p. 321). Dessa forma, entende-se que o Mercosul não é um reflexo da experiência da integração da Europa tomada como um modelo ideal, já que ambos os processos têm características muito particulares. Enquanto parte do processo de formação da União Europeia é explicada por progressiva integração de setores específicos, como citado acima; o Mercosul é um projeto político resultante da adaptação, por parte de seus membros, de suas relações baseadas em baixos níveis de institucionalidade aos seus interesses.

Em termos conceituais, a integração regional é uma das formas de regionalismo. Integrar-se é um mecanismo para atingir um objetivo comum, quando a cooperação já não é suficiente e pressupõe a possibilidade de aprofundamento. O regionalismo não é apenas a institucionalização das práticas transfronteiriças, mas também a reflexão das transformações do espaço regional (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p. 2). A região é um espaço para a articulação de projetos compartilhados, envolvendo atores de diferentes magnitudes, mas com interesses confluentes (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p. 5). Neste sentido, a região deve ser vista como social e politicamente construída (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p. 6).

A regionalização promove forças centrípetas que tendem a integrar, no mesmo espaço regional, países geograficamente próximos e economicamente complementares. Está inevitavelmente vinculada ao âmbito multilateral

porque todo processo particular de regionalização gera repercussões sistêmicas pelos alinhamentos que produzem os países que constroem a região e que modificam a situação relativa deles na economia mundial e, porque carregam estratégias de

¹⁰ Para o neofuncionalismo, a supranacionalidade seria a condição ideal das relações regionais, e é a consequência natural do aprofundamento da integração e do chamado transbordamento (*spill over*). Uma vez que, inicialmente, tem-se uma integração restrita, é com o processo de *spill over* que as novas questões serão compartilhadas e garantirão o aprofundamento do processo de integração. Como consequência da supranacionalidade, os interesses regionais se tornam mais importantes do que os nacionais. Haas, principal expoente desta corrente teórica, conclui então que a supranacionalidade se configura como sendo uma garantia da irreversibilidade da integração e traz um novo centro de fidelidade (HAAS, 1961).

alianças que incidem e/ou determinam o curso de negociações multilaterais¹¹. (BERNAL-MEZA, 2008, p. 154).

Os avanços nos processos de integração, por meio sobretudo da criação de instituições comuns, dependeriam de decisões de natureza política que somente os Estados nacionais poderiam tomar (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 78). Assim, se assume como pressuposto que a natureza das instituições será sempre política, mesmo que elas envolvam objetivos econômicos, sociais, culturais; já que os Estados, sendo atores racionais, é que, em última instância, tomam as decisões referentes à integração.

Regionalismo e globalização, portanto, são conceitos que sempre estiveram entrelaçados em ordem de causalidade, em que o regionalismo é frequentemente subordinado aos ditames e constrangimentos da globalização, ou pelo menos, como um instrumento complementar às leis da governança global (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p. 1).

De acordo com a vertente do institucionalismo neoliberal¹² de Keohane, não apenas as instituições influenciam o comportamento dos Estados, mas estes também são capazes de impactar no desenvolvimento delas. Ao se depararem com situações de conflito ou cooperação nas relações de interdependência, os atores estatais “sentem a necessidade de instituições internacionais que lhes permitam atingir objetivos por meio de ação coletiva limitada” (BRESSAN, 2008, p. 24).

Da mesma forma, de acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dos países menos desenvolvidos que assumiram compromissos integracionistas, nenhum o fez como alternativa a uma inserção mais dinâmica na economia internacional, senão como processos complementares com a finalidade de atingir este propósito. A organização defendia que os processos de integração eram instrumentos para consolidar a economia global livre de protecionismos e entraves que, em geral, desfavoreciam mais os países em desenvolvimento. Portanto, propagava a importância dos efeitos que a integração exerceria sobre o crescimento dos níveis de competitividade dos países latino-americanos.

¹¹ Tradução livre do trecho: “porque todo proceso particular de regionalización genera repercusiones sistémicas por los alineamientos estratégicos que producen los países que construyen la región y que modifican la situación relativa de éstos en la economía mundial y, porque conllevan estrategias de alianzas que inciden y/o determinan el curso de negociaciones multilaterales” (BERNAL-MEZA, 2008, p. 154).

¹² A tese principal do institucionalismo neoliberal trabalhado por Keohane argumenta que as variações na institucionalização da política mundial exercem significativo efeito no comportamento dos governos. A perspectiva das Relações Internacionais, que o denominou “institucionalismo neoliberal”, não defende a ideia de que os Estados estejam sempre constrangidos por instituições internacionais; assim como, não ignora os efeitos dos Estados sobre a riqueza e o poder de outros atores (KEOHANE, 1987, p. 14).

É relevante notar que, na década de 1980, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)¹³ foi criada para promover o desenvolvimento da integração regional através de um possível estabelecimento de um mercado comum latino-americano. Este processo de integração foi resultado da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que criada em 1960, era um mecanismo mais rígido que atrelava qualquer concessão comercial à cláusula da nação mais favorecida.

Diante da percepção de que era necessário alterar esse modelo, o Tratado de Montevideu de 1980 (TM80) – instrumento que criou a ALADI – trouxe consigo um importante elemento de flexibilização: a possibilidade da assinatura de acordos entre apenas dois ou mais países-membros. Dessa forma, os compromissos não mais precisaram ser assumidos por todos os países. Isso fez com que o número de acordos assinados no âmbito da ALADI aumentasse de forma significativa. (ITAMARATY, 2017).

A partir de janeiro de 1995, os países-membros adotaram uma estrutura tarifária comum em relação às importações advindas de fora do bloco. Para seu funcionamento, foi necessário diferenciar as margens de concessão realizadas até então, no âmbito da ALADI, a outros países associados. Dessa forma, o interesse por parte destes em negociar algum grau de adesão ao Mercosul aumentou. Em 1996, acordos firmados com Chile e Bolívia conferiram a ambos um status diferenciado de adesão com margens preferenciais de acesso aos mercados mercosulinos e com direito a participar de reuniões do Conselho (BAUMANN, 1997, p. 10-11). A não adesão plena, neste caso, se dava principalmente pelas diferenças entre os níveis tarifários desses países e a tarifa externa comum.

Assim, nesta mesma linha, a CEPAL (1994) passou a propagar que, ao mesmo tempo em que a integração regional seria consequência de um ordenamento mais aberto e transparente, os países da América Latina deveriam reconhecer os riscos de que a configuração em blocos econômicos conduziria à fragmentação do mundo sob o domínio dos países mais desenvolvidos. Portanto, deveriam utilizar os processos regionais como mecanismo de defesa e compensação de possíveis custos.

A partir dos anos de 1990, a América Latina passou por uma nova onda de integração, impulsionada pela vontade de superar os graves efeitos ocasionados pela longa crise dos anos de 1980, que provocou enorme instabilidade macroeconômica em quase todos os países, marcada pela alta inflação, redução dos preços das matérias-primas e produtos primários,

¹³ A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), criada pelo Tratado de Montevideu em 1980, ao estar inserida no conceito de regionalismo aberto, adotou os princípios da ALALC, objetivando a longo prazo o estabelecimento de um mercado comum latino-americano (BRESSAN, 2008, p. 32).

estagnação econômica, crescente endividamento externo, aprofundamento das crises sociais e consequente crise do Estado. O chamado novo regionalismo então foi caracterizado pela abertura dos mercados e a assinatura de tratados de criação de áreas de livre comércio e blocos regionais entre parceiros com notáveis assimetrias (KLEMI; MENEZES, 2016, p. 139). O novo regionalismo tem como uma de suas características seu caráter multidimensional pelo qual se torna cada vez mais difícil traçar a linha divisória entre regionalismo econômico e político, uma vez que o regionalismo é alimentado tanto pelo fim da Guerra Fria e regionalização da segurança, quanto pela evolução da economia global (HURRELL, 1995, P. 24).

Além disso, o ressurgimento do interesse pela integração na década seguinte foi motivado, entre outros fatores, pelo fim das ditaduras seguido de um período de aclamada redemocratização, pela insatisfação com os poucos resultados alcançados no âmbito multilateral, pela proposta de criação de uma área de livre comércio entre os países da América do Norte e pelo progresso da Comunidade Europeia. Os novos governos civis, eleitos democraticamente, viam a união da região como um meio de melhor inserir seus países no contexto internacional que passava por grandes transformações (OLIVEIRA, 2014, p. 13). De acordo com Vaz (2002), já neste período, o Brasil apresentava a intenção de se consolidar como liderança na região, através da ampliação de seus mercados de acesso. Por isso, encarava a formação do Tratado Norte-americano de Livre Comércio (NAFTA) como uma ameaça pela possibilidade de desvio de comércio dos países àquela região; que parecia se fortalecer, cada vez mais, sob as ideias da Iniciativa para as Américas, com a proposição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Com o fim do modelo de industrialização por substituição das importações (ISI) que marcou a fase anterior, era necessário criar um novo projeto de desenvolvimento dentro de um cenário mais dinâmico, marcado pela expansão econômica, abertura global de mercados e negociações multilaterais do comércio. Grande parte da literatura sobre o assunto defende que a chamada segunda onda de regionalismo se deu na América Latina como resposta à globalização econômica e avançou por meio da corrente neoliberal em várias frentes: no âmbito nacional, as reformas estruturais foram promovidas pelos organismos de crédito como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Internacionalmente, a Organização Mundial do Comércio (OMC) incentivava a abertura por vias multilaterais.

2.2 Análise histórica do contexto de formação do Mercosul

Este trabalho compartilha a definição de integração regional enquanto uma forma de instituição multilateral que objetiva a cooperação entre seus membros, visando melhorar suas capacidades para lidar com problemas que individualmente teriam dificuldade de solucionar. Isso se dá por meio da criação de normas e estruturas que garantem maior efetividade dos acordos. De maneira mais abrangente, pode-se afirmar que através da integração regional os Estados estabelecem objetivos comuns, que ao serem previamente definidos em âmbito nacional, levam em conta as pressões exercidas pelo meio internacional (VIGEVANI; MARIANO, 1997, p. 270).

O aprofundamento da articulação brasileira com a Argentina se iniciou a partir da década de 1980, com a formalização do processo de integração bilateral, que se desdobrou em duas frentes; sendo a primeira caracterizada pela cooperação pacífica no desenvolvimento de tecnologia nuclear. O advento dos governos civis de Raúl Alfonsín (1983-89) e José Sarney (1985-90) gerou a convergência política necessária para retirar definitivamente dos militares os argumentos de confrontação entre os vizinhos, reduzindo as possibilidades de retrocesso político e gerando uma inédita cooperação no campo militar (VAZ, 1999, p. 62). Além disso, a mediação do Brasil na Guerra das Malvinas (1982-83), mantendo uma neutralidade favorável ao país vizinho quando os Estados Unidos e a Inglaterra se voltaram contra ele, marcou a retomada das boas relações.

No Brasil, o desenvolvimento do conceito de integração regional perpassou, desde o século passado, a discussão das estratégias de inserção internacional do país. No período delimitado neste estudo, a partir do estabelecimento do Tratado de Assunção em 1991, observou-se certa mudança nos rumos da integração à medida que os Estados envolvidos assimilaram a tendência de liberalização econômica, propagada durante os anos de 1990.

Considerando que a regionalização não excluía a atuação dos Estados em diferentes esferas no nível internacional, o entrelaçamento de injunções domésticas e externas acabou por condicionar as estratégias de desenvolvimento dos países (VAZ, 1999, p. 54). A globalização havia, portanto, tornado obsoleto o modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações (BERNAL-MEZA, 1998). Por essa razão, o objetivo de convergir os temas de integração regional e comércio multilateral passou a ser a tônica da Política Externa Brasileira no período:

Em nossos dias, autonomia passa necessariamente pela integração com outros países, e não apenas no âmbito regional, mas também por parcerias internacionais cuidadosamente construídas e aprofundadas. Passa, ainda, diferentemente do que se poderia intuir, por um mundo governado não por menos e sim por mais regras internacionais; sobretudo por decisões e acordos que atendam às nossas necessidades e interesses. (VAZ, 1999, p. 68).

Dessa forma, os processos regionais de integração, especialmente econômicos, começaram a ser vistos como etapas intermediárias para a liberalização multilateral e não como fins em si mesmos (HERZ; HOFFMANN, 2004). Não se tratava, portanto, de uniformizar as políticas exteriores; mas de estabelecer diferentes formas de coordenação que permitissem maximizar esforços e que fossem suficientemente flexíveis para resguardar os interesses e necessidades de cada país, mantendo os compromissos recíprocos no âmbito regional. O regionalismo seria empregado como uma estratégia de diversificação de parcerias com as quais o Brasil almejaria extrair benefícios para seu projeto de desenvolvimento; investindo, assim, na aproximação com os países da América do Sul.

No âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), doze protocolos comerciais foram firmados entre Brasil e Argentina. Dentre os mais relevantes estavam a Ata de Iguaçu (1985), um compromisso diplomático por meio do qual negociaram a viabilidade de uma cooperação mais intensificada; e os Protocolos referentes ao Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), de 1986. Por meio destes, os países iniciaram de maneira gradual a integração de setores industriais, o que resultou em aumento expressivo nos fluxos bilaterais de comércio (BERNAL-MEZA, 2002).

Os maiores níveis de convergência e abrangência propostos pela parceria se refletiram nos protocolos bilaterais de 1986, seguidos pela assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento¹⁴, em 1988, evidenciando mecanismos mais complexos de articulação de interesses. A longo prazo, pensava-se na promoção de desenvolvimento conjunto de áreas fundamentais como energia, transporte e telecomunicações. Ao mesmo tempo, almejava-se atingir o mútuo enfrentamento de problemas comuns como alta inflação e endividamento externo (VAZ, 1999, p. 63).

Os objetivos traçados para a condução externa do Brasil, então, tornaram-se claros: uma sólida integração entre Brasil e Argentina seria constituída, em um primeiro momento, por meio de acordos bilaterais que se estenderiam, posteriormente, aos demais países do Cone

¹⁴ O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento previa a eliminação total de obstáculos tarifários e não-tarifários, bem como a gradual liberalização do comércio com uma tarifa externa comum e harmonização das políticas macroeconômicas (JO, 2004, p. 298-299).

Sul. O que deu origem à segunda frente de articulação a partir da constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

É importante lembrar que os acordos bilaterais firmados entre ambos os países, durante a década de 1980, tinham caráter desenvolvimentista e de promoção da complementaridade intra-setorial. Este modelo, no entanto, não se reproduziria na prática dentro do Mercosul, cujas políticas econômicas priorizavam a adequação às exigências de competitividade impostas pelos processos de liberalização dos mercados e de sua integração global – “o que revestiu o acordo de um caráter essencialmente comercialista” (CAMARGO, 2006, p. 63).

Os governos de Carlos Menem (1989-99) e Fernando Collor de Mello (1990-92) foram convergentes ao adotarem políticas econômicas de corte neoliberal com forte ajuste estrutural, maior abertura dos mercados e privatizações, caracterizando o paradigma que se expressou, regionalmente, em uma nova concepção de integração: o chamado regionalismo aberto. Segundo documento oficial da CEPAL, publicado em 1994, sob a coordenação de Gert Rosenthal, o regionalismo aberto¹⁵ é um processo de crescente interdependência econômica a nível regional, incentivado tanto pelas políticas de abertura e desregulamentação, fortemente praticadas naquele momento, quanto por acordos preferenciais de integração. Como dito anteriormente, ao intensificar essas redes, buscava-se compatibilizar as políticas de integração dos países latino-americanos com aquelas que tendiam a elevar a competitividade internacional; fortalecendo-os para uma economia global mais aberta e transparente.

O Mercosul representa, de acordo com Bernal-Meza (2008, p. 155), o exemplo de regionalismo mais exitoso da história econômico-política da América do Sul contemporaneamente, sendo a primeira (ainda que imperfeita) união aduaneira do continente. Neste sentido, o Mercosul é um projeto político, tanto por seus antecedentes como por sua projeção na economia política mundial.

A CEPAL (1994, p. 12-13) ainda ressaltava que, na América Latina e Caribe, as relações entre os países se consolidaram sob um conjunto de políticas não discriminatórias com respeito ao comércio com terceiros, incentivando a proposta de eliminação de entraves e de desregulamentação. Portanto, o que diferenciava o regionalismo aberto da simples tendência de abertura e não discriminação já posta em marcha era o componente preferencial, reforçado pela ideia de estimular acordos especiais com países e regiões com os quais se dividiam fronteiras ou afinidades culturais.

¹⁵ No item 20 do documento original.

Uma das características mais marcantes desta nova fase, portanto, foi a implantação de acordos bilaterais entre blocos, ou de blocos com determinadas nações (OLIVEIRA, 2014, p. 14). Torna-se relevante para este trabalho evidenciar o pressuposto de que o Mercosul foi, politicamente, uma reação institucional a uma situação de diminuição das capacidades estatais para lidar com as transformações do cenário internacional do início dos anos de 1990, e aos poucos resultados alcançados no âmbito multilateral.

Deste modo, a nova fase do regionalismo latino-americano foi considerada como a melhor opção de fomentar as relações comerciais na região diante da impossibilidade de se obter resultados satisfatórios na busca pelo livre comércio multilateral. Para a CEPAL (1994), a integração regional era vista como uma etapa do processo de liberalização e, por meio dela, os países recentemente industrializados poderiam aproveitar a economia de escala, reduzir custos de transação ao eliminar barreiras geográficas e criar incentivos para investimentos. Além disso, as recomendações propostas para esta nova fase giravam em torno da importância da diversificação das parcerias, de modo a garantir a incorporação de progresso técnico e a abertura comercial para países, de fora do bloco, responsáveis pela geração de inovações tecnológicas. Assim, o Estado desempenharia a função de gerar estruturas mais flexíveis de coordenação junto ao setor privado para facilitar a transferência de tecnologias e a criação de redes e canais de informação (OLIVEIRA, 2014, p. 14-15).

É importante ressaltar que as formas buscadas pelos países latino-americanos para defender-se e, ao mesmo tempo, consolidar os avanços obtidos com a abertura unilateral de suas economias não foram, no entanto, convergentes. Alguns governos optaram pela cooperação Sul-Sul¹⁶, cuja proposta era unir os países de semelhantes níveis de desenvolvimento. Outros preferiam firmar acordos bilaterais com regiões ou países mais desenvolvidos, os chamados acordos Norte-Sul, mesmo que houvesse ausência de mecanismos de compensação das assimetrias. No caso brasileiro, a criação do Mercosul marcou a passagem da estratégia de substituição de importações para a busca de maior integração na economia mundial (VIGEVANI; MARIANO, 1997, p. 273).

Como em todo processo de integração regional, a política comercial do Mercosul constituiu-se como uma peça central desde sua formação. Os processos que se consolidaram após a Segunda Guerra Mundial, e que ainda estão em funcionamento atualmente, iniciaram sua trajetória institucional a partir dessa dinâmica. Isto porque a integração comercial permite

¹⁶ Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2004), o termo “Sul” se refere ao conjunto de países em desenvolvimento que compartilham os mesmos desafios no sistema internacional, sem que isso implique necessariamente que todos estejam no mesmo nível de desenvolvimento econômico, político ou social.

criar rapidamente redes transnacionais entre agentes públicos e privados, tratando de interesses que vão além das políticas de governos (BOTTO, 2015, p. 45).

Na visão do então Ministro das Relações Exteriores do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Felipe Lampreia (1999, p. 62-63), o objetivo da diplomacia brasileira era aprofundar os mecanismos do bloco por meio de um crescente número de políticas internas concertadas e com um número importante de acordos de livre comércio com outros países da região e fora dela. Neste contexto de fomento à prática do regionalismo aberto enquanto experiências advindas da participação dos países em foros políticos institucionalizados para a cooperação e negociação internacional, resultantes de uma diplomacia presidencial em execução e cada vez mais presente, o Brasil buscava se inserir internacionalmente usando o Mercosul como plataforma (VAZ, 1999, p. 63).

Analisando o regionalismo por seu viés econômico, Bela Balassa (1964) afirma que a integração econômica é o resultado da união de duas ou mais economias nacionais ao firmarem um acordo comercial regional. Dessa forma, ela pode ocorrer em diferentes graus, categorizados pela autora, respectivamente, em: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica (BRESSAN, 2008, p. 25). O Mercosul está no estágio de união aduaneira, o que implica a adoção de uma tarifa externa comum em relação a terceiros países; a coordenação macroeconômica entre os sócios; a incorporação de mecanismos de participação de novos atores e a inserção de instituições e instrumentos com tendência à supranacionalidade (MARIANO, 2000).

De maneira geral, o novo cenário econômico construído sob essas determinadas características possibilitou resultados positivos como a retomada do processo de crescimento. Para a América Latina como um todo, a primeira metade dos anos de 1990 refletiu um crescimento com aumento de 3% do PIB entre 1991 e 1995, comparados aos irrisórios 0,9% alcançados durante toda a década anterior (BAUMANN, 1997, p. 2). Neste sentido, os quatro membros do Mercosul apresentaram, no período, um desempenho econômico conjunto favorável.

Assim, os objetivos fixados na Ata de Buenos Aires (1990)¹⁷ e incorporados ao Tratado de Assunção (1991), que constituiu o Mercosul, foram definidos por considerações predominantemente políticas, vinculadas ao processo de abertura econômica; todavia, sem

¹⁷ A Ata de Buenos Aires, assinada em 6 de julho de 1990, tinha como principal objetivo reafirmar os acordos firmados entre Brasil e Argentina durante toda a década de 1980 e, assim, propor o estabelecimento de um mercado comum entre ambos os países, com formação definitiva em 1994.

pragmatismo quanto às condições, as especificidades e prazos necessários para a conformação de seu objetivo último, ou seja, a formação de um mercado comum (VAZ, 2002, p. 104).

2.3 Constituição do Tratado de Assunção e o Período de Transição (1991-94)

O Tratado de Assunção institucionalizou um processo iniciado com a aproximação política entre Argentina e Brasil, em 1985, quando esses países já democratizados começaram a formular acordos estratégicos que reforçavam projetos conjuntos de desenvolvimento. Portanto, o Mercosul enquanto consequência desse processo “não pode ser pensado apenas como uma reação passiva a uma situação exterior da qual não tinha controle, isto é, não foi criado, unicamente, a partir de uma lógica econômica imposta de fora” (CAMARGO, 2006, p. 62). A intenção de formalizar um processo de integração sub-regional visava ampliar a competitividade internacional das economias dos países-membros, ao dinamizar as relações comerciais e ao captar novos investimentos. A formação do Mercosul, portanto, não era uma resposta isolada, e sim um impulso sub-regional vinculado às políticas comerciais com um importante viés político a ser considerado.

O art. 1 do Tratado de Assunção estabeleceu que a conformação do mercado comum implicaria em “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 equivalente”. Portanto, as características determinadas pelo contexto do regionalismo aberto tiveram claro impacto na formulação das diretrizes do Mercosul. Algumas mais facilmente implementadas no decorrer das negociações, como a redução gradual da discriminação intra-regional, o estabelecimento de mecanismos adequados de pagamento e facilitação do comércio, a redução dos custos de transação e a harmonização de normas comerciais; bem como assuntos referentes a regulações internas e padronização (CEPAL, 1994). Outras medidas necessitaram de maior tempo para serem completamente aplicadas ou ainda estão em vias de implementação, como a estabilização macroeconômica de cada país, a construção de uma infraestrutura comum e o gerenciamento de crises políticas setoriais entre os membros.

A Declaração de Las Leñas¹⁸ marcou uma inflexão no processo ao criar um cronograma, em 1992, que complementava a liberalização comercial, prevista no Tratado de Assunção, propondo uma data específica para múltiplas medidas de cada subgrupo de trabalho, durante o período de transição¹⁹ que se encerraria em 31 de dezembro de 1994 (ALVAREZ; SACCONI, 1994, p. 46). Este cronograma foi organizado pelo Grupo Mercado Comum (GMC) e visava agilizar o cumprimento de metas, por meio do estabelecimento de prazos mais curtos; decisão que dificultou as negociações que se concentravam em aspectos mais técnicos, deixando de lado questões de caráter político-social (OLIVEIRA, 2003).

Com o bloco constituído, as tarifas comuns foram introduzidas de maneira gradual de modo a priorizar setores nos quais sua ausência provocaria distorções. Bem como para facilitar o fluxo entre países com intenso comércio recíproco e estruturas produtivas semelhantes. Para conciliar essas peculiaridades, os países do Mercosul optaram por um processo de desgravação, com redução tarifária gradual e progressiva²⁰ a fim de acomodar as atividades produtivas de seus membros às novas circunstâncias. No Programa de Liberação Comercial – PLC (Anexo 1 do Tratado de Assunção), o art. 1 estabeleceu que o prazo para a eliminação das tarifas referentes às listas de exceções²¹ apresentadas por Paraguai e Uruguai seria estendido. Ou seja, o programa de desgravação implicaria o ajuste diferenciado aos países ou setores com menores capacidades a fim de que pudessem aproveitar o potencial mercado ampliado por meio de processos mais lentos. Através do PLC, os governos delegavam sua capacidade reguladora aos mercados para que o jogo entre a demanda e a oferta se encarregasse de selecionar os setores produtivos mais competitivos da região (BOTTO, 2015, p. 32).

Em termos numéricos, no primeiro semestre de 1993, os dados mostravam que as manufaturas de origem industrial tiveram participação de 34,4% nas vendas da Argentina para

¹⁸ Os princípios firmados pela Declaração de Las Leñas (1992) foram reafirmados na Declaração Presidencial sobre o compromisso democrático no Mercosul, em 1996. Este documento está disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4677/1/cmc_1996_acta01_declaracion-presiden_pt_compdemocratico.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4677/1/cmc_1996_acta01_declaracion_presiden_pt_compdemocratico.pdf)>.

¹⁹ O Tratado de Assunção (1991) estabeleceu princípios gerais que deveriam ser alcançados de maneira gradual por meio de outros instrumentos complementares. Daí seu caráter transitório. Esses instrumentos de aperfeiçoamento do processo seriam implementados de acordo com as necessidades de cada momento e o aumento da complexidade das relações entre os Estados-membros. Portanto, por período de transição se entende o espaço de tempo necessário para que os países envolvidos se adaptassem à nova área de livre comércio rumo, inicialmente, à união aduaneira, prevista para 1994, e futuramente ao mercado comum (BRESSAN, 2008, p. 38).

²⁰ Estabelecida pelo art. 3 do Anexo I do Tratado de Assunção.

²¹ A necessidade das listas de exceções surgiu devido às grandes diferenças de produtividade dos sócios menores em relação ao Brasil, principalmente, e à Argentina; ou seja, eram instrumentos usados para diminuir os efeitos dessa condição, que limitava o avanço e o futuro aprofundamento do bloco (BRESSAN, 2008, p. 40).

o Brasil, enquanto representaram apenas 24% de suas exportações para o resto do mundo. Assim, de 1992 a 1993, período inicial de implementação das políticas comerciais do Mercosul, as exportações argentinas para seu principal parceiro no bloco aumentaram 77,6%, passando de US\$ 290 milhões para US\$ 514,9 milhões. As maiores cifras foram registradas nas áreas de material de transporte (+157,4%); têxteis (+101,5%); máquinas, aparelhos e materiais elétricos (+60,9%); materiais plásticos artificiais (+33,2%); produtos químicos (+23,5%) e metais e suas manufaturas (+23%). Em contraste, as importações argentinas, de produtos brasileiros, não tiveram o mesmo desempenho, aumentando somente 3,4% em relação ao ano anterior, gerando a diminuição do saldo negativo da balança comercial bilateral de US\$ 1.053 milhões no primeiro semestre de 1992 para US\$ 362 milhões no mesmo período do ano seguinte (LAFER, 1994, p. 10). Em agosto de 1993, pela primeira vez desde 1991, a balança voltou a ser favorável à Argentina, com um superávit de US\$ 143 milhões (ALVAREZ; SACCONI, 1994, p. 51).

Em relação às assimetrias na composição do comércio bilateral, não se pode esquecer que o esforço brasileiro em adquirir maiores quantidades de produtos argentinos já sofria com os efeitos da política cambial adotada por ambos. Em 1991, 62,3% das exportações argentinas para o Brasil eram constituídas por produtos primários e manufaturas de origem agropecuária. Inversamente, 88% das exportações brasileiras para a Argentina foram de bens de capital e insumos industriais. Somente a partir de 1993, a Argentina passou a investir na venda de petróleo, trigo e seus derivados, e automóveis e peças, a fim de reduzir o déficit comercial bilateral (ALVAREZ; SACCONI, 1994, p. 47). Neste contexto, surgiram as primeiras inquietações do lado brasileiro no que referia à imposição de cotas para exportações brasileiras (nesta época, para congeladores e isoladores de porcelana); bem como receios quanto à possibilidade de impor direitos antidumping para uma série de produtos (PVC e soda cáustica, por exemplo), e quanto às licenças especiais de importação com tarifas diferenciadas do programa argentino de reconversão industrial (LAFER, 1994, p. 11).

Por outro lado, a própria coordenação dos regimes de promoção industrial foi travada desde o início pelo ordenamento jurídico interno dos países. A dificuldade de compatibilizar políticas no âmbito da integração foi bem exemplificada pelo caso das regras relativas à participação em concorrências públicas. A Constituição brasileira já determinava que os bens produzidos pelo Estado brasileiro teriam preferência nas compras governamentais, suscitando pressões constantes por parte dos demais parceiros do Mercosul, em especial da Argentina (AMARAL JR., 1994, p. 17). Assim, a importância da discussão sobre a ênfase das

prioridades domésticas em detrimento da consolidação do Mercado Comum estava presente antes mesmo do estabelecimento do Protocolo Adicional de Ouro Preto, em 1994.

A base de todo sistema de integração é a harmonização de um conjunto de variáveis sociais que começam pelas comerciais e seguem para as econômicas, mas que abrangem todo o sistema social. Além disso, o tamanho e o grau de diversificação das sociedades que ingressam neste sistema é um requisito fundamental. No caso do Mercosul, em 1994 se considerava que, antes de começar seu funcionamento de fato, haveria necessidade de produzir mudanças significativas na estrutura interna de seus membros e nos mecanismos institucionais do sistema (GINESTA, 1994, p. 31-32). Com políticas macroeconômicas divergentes, que resultavam em distorções de preços ao instrumentalizar distintas políticas fiscais, tarifárias, trabalhistas e de crédito²² (ALVAREZ; SACCONI, 1994, p. 47), não se podia descartar o agravamento de tensões. Por trás dessas políticas, havia interesses nacionais e transnacionais comuns, mas que propunham modelos econômicos diferentes e sem capacidade de priorizar o âmbito do Mercosul (GINESTA, 1994, p. 33).

No Uruguai, os fracassos em reduzir os níveis históricos de inflação e obter receita com as privatizações, somados aos precários resultados nas políticas monetária e cambial, incidiram negativamente na capacidade exportadora do país, provocando uma crise no setor industrial e aumentando os níveis de importação. Para completar o cenário, no início dos anos 90, o Paraguai transitava para uma incipiente economia produtora, ainda fortemente dependente de seus vizinhos, sobretudo do Brasil (GINESTA, 1994, p. 33-34). Em 1993-94, o comércio intrabloco representava para ambos 35% de suas exportações de matérias-primas, em especial produtos agropecuários (ALVAREZ; SACCONI, 1994, p. 47).

Buscava-se uma integração de perfil comercialista que, junto às reformas econômicas domésticas, permitisse enfrentar um mercado internacional altamente competitivo, com barreiras tarifárias e não tarifárias; paralelamente à tentativa de atrair capitais estrangeiros para investimentos. Desta forma, o bloco se inseriu no plano regional dentro de um novo modelo que revalorizava a ideia de integração econômica a partir de uma lógica mais pragmática (ALVAREZ; SACCONI, 1994, p. 41-42)²³.

²² As maiores assimetrias que a Argentina enfrentava, neste momento, em sua relação comercial com o Brasil giravam em torno de custos de energia e de mão-de-obra, políticas de exportações, subsídios, incidência dos sistemas tributários sobre produção e consumo, estrutura tarifária e taxas de câmbio (ALVAREZ; SACCONI, 1994, p. 50).

²³ Neste momento, é indispensável ressaltar, com maior profundidade, que este pragmatismo tinha como objetivo a prioridade da condição nacional, com dificuldades de compatibilizar objetivos comunitários.

Na visão de Celso Lafer (1994, p. 9), o Mercosul nasceu como uma plataforma de inserção competitiva em um contexto em que a economia internacional avançou simultaneamente rumo à globalização e à regionalização em blocos. Seu objetivo, então, era buscar “a liberalização dos entraves dos fatores produtivos para dentro e para fora do espaço econômico comum”, tratando do acesso aos mercados e das condições de concorrência. É importante notar que análises acerca da efetividade das instituições políticas, no então recente processo de integração, já evidenciavam, entretanto, as demandas contraditórias de difícil compatibilização, que prejudicavam a identificação de valores compartilháveis pelos diferentes grupos econômicos dentro de cada país, tornando problemática a existência de motivações individuais no processo (AMARAL JR., 1994, p. 16). Internamente, o setor empresarial passou a reivindicar a redução da carga fiscal e sindicatos operários questionavam a pouca participação social na riqueza que seria gerada por meio da integração. Externamente, as assimetrias de desempenho econômico, inclusive setorial, entre os países-membros começaram a se acentuar.

Portanto, sob tais condições, em 1994, o Mercosul apresentava limitados efeitos na sub-região e, às vésperas de decidir questões referentes à Tarifa Externa Comum (TEC), ao formato de uma união aduaneira e à harmonização de políticas macroeconômicas, estas acentuavam suas divergências, evidenciando a ausência da definição de uma política comunitária conjunta. Torna-se relevante destacar que, neste sentido, o processo negociador – envolvendo as crescentes trocas comerciais entre os membros, em um cenário de tensões e evidentes assimetrias – tem relevância no formato institucional escolhido para o Mercosul.

3 PRIMEIRA FASE DA INTEGRAÇÃO REGIONAL DO MERCOSUL (1994-2004)

5.2 3.1 Constituição do Protocolo de Ouro Preto (1994)

Durante o período de transição, apesar do contexto político instável no governo de Itamar Franco, o Mercosul mostrou-se um projeto viável, com expectativas positivas do ponto de vista econômico. Em 1993, o Conselho do Mercado Comum (CMC) já considerava que o “processo de integração do Mercosul alcançou uma série de resultados, sobretudo no contexto intra-regional”. Entretanto, no mesmo documento, destacou-se “a necessidade de uma redefinição da sequência do processo de integração e do aperfeiçoamento [de seus] instrumentos” (Mercosul/CMC Anexo I/ATA No. 2/93). Portanto, o processo de entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, demonstrou a transição de um período político-econômico favorável para a instrumentalização, de fato, da união aduaneira. Neste sentido, a assinatura do Protocolo de Ouro Preto pode ser considerada a primeira revisão institucional do Mercosul, ao definir a Tarifa Externa Comum (TEC) para bens de capital, informática, robótica, telecomunicações; bem como os requisitos mínimos da implementação da união aduaneira (Mercosul/CMC Anexo I/ATA No. 2/93).

Em dezembro de 1994, realizou-se na cidade de Ouro Preto a VII Reunião do Conselho do Mercado Comum, com a presença dos presidentes dos quatro Estados-membros. A agenda da reunião tratou de pontos considerados pendentes até então. No que se refere ao setor automotivo, o CMC aprovou a Decisão No. 29/94 estabelecendo parâmetros para a definição de um regime conjunto; com disposições específicas sobre os acordos bilaterais desse setor entre os membros do Mercosul. No segundo tema, o CMC aprovou os níveis da Tarifa Externa Comum para produtos do setor siderúrgico e rodoviário. O terceiro ponto tratou da necessidade de acelerar os trabalhos relativos às políticas de ajuda interna à agricultura. Por fim, na ocasião, os quatro presidentes assinaram o Protocolo de Ouro Preto que permitiria a entrada em vigor da união aduaneira (Mercosul/CMC VII/ATA No. 2/94).

Neste contexto favorável, as exportações totais do Mercosul, em 1995, atingiram US\$ 70 bilhões, representando um aumento de 52% do valor verificado em 1990. Por sua vez, o dinamismo das exportações intrabloco, claramente associado ao acesso facilitado aos mercados sub-regionais, foi uma das consequências positivas dos acordos preferenciais. As vendas entre os países do Mercosul representavam 11% do total exportado em 1990 na região;

sendo que, em 1996, com o bloco em pleno funcionamento, essa participação dobrou para 21,5% (BAUMANN, 1997, p. 3-7).

Além das cifras em termos absolutos, outro importante indicador de desempenho do Mercosul, na primeira metade da década de 1990, foi o comportamento do fluxo de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED). Neste período, houve grande aumento da entrada de capital de risco na América Latina como um todo, mas nenhum outro processo na região experimentou variação comparável à do Mercosul: em 1995, o valor dos investimentos foi onze vezes superior ao de 1991. No conjunto de países em desenvolvimento, a participação do bloco passou de 6,4%, em 1991, para 9,2% em 1995. No total mundial, de 1,7% para 2,9% no mesmo período (BAUMANN, 1997, p. 6). De acordo com a CEPAL (1997), o número de empresas brasileiras com escritórios de representação ou subsidiárias na Argentina passou de menos de 20 unidades para mais de 400; enquanto, mais de 80 empresas argentinas passaram a investir no Brasil. Portanto, os investimentos bilaterais já não estavam limitados apenas ao setor de serviços.

A atratividade do Mercosul estava representada até o momento por um mercado de dimensões consideráveis, com uma população ao redor de 210 milhões de habitantes e um PIB de aproximadamente US\$ 700 bilhões (BAUMANN, 1997, p. 12). Em relação a outras regiões, ainda durante a primeira década de vida do bloco, as tratativas com a União Europeia conduziram à assinatura de um acordo-marco expressando o desejo de ambas as partes de facilitar o comércio bilateral, especialmente após a intensificação das negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Diante deste contexto, discussões acerca do papel que o Mercosul pretendia desempenhar na América Latina tornaram-se mais frequentes. A busca por definir seu interesse em formar parte de um processo de integração hemisférica, por meio da diversificação de parcerias por todos os continentes, embasou as formulações estratégicas da própria institucionalidade do bloco.

Considerando-se que a maior parcela de capital estrangeiro repassado aos países do Cone Sul, durante a década de 1990, foi proveniente justamente dos países-membros da União Europeia, através da absorção das exportações de produtos primários, formou-se um cenário no qual o Mercosul apostou em relações características de uma integração parcial como ferramenta temporária para se atingir o nível multilateral; ao mesmo tempo em que buscou preservar relativa independência na definição de margens de preferências a fim de maximizar sua capacidade de atração de recursos (BAUMANN, 1997, p. 13-14).

Deste modo, como os membros do Mercosul não contavam com um orçamento próprio suficiente para suprir suas carências em infraestrutura, especialmente se tratando de projetos para além de suas fronteiras, a oportunidade de levantar recursos por meio do bloco viabilizou projetos conjuntos envolvendo o fornecimento de gás natural; a construção de hidrelétricas, oleodutos, centrais elétricas, pontes binacionais, estruturas para transporte rodoviário e fluvial; bem como o acesso dos Estados-partes aos processos nacionais de licitação para assuntos relativos à integração sub-regional (BAUMANN, 1997, p. 13).

Com a assinatura do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, o Protocolo de Ouro Preto²⁴, em 17 de dezembro de 1994, os contornos da União Aduaneira foram definidos, com especial destaque para o estabelecimento da Tarifa Externa Comum (TEC), conferindo ao Mercosul personalidade jurídica internacional (CAMARGO, 2006, p. 62). Ao tratar de sua estrutura institucional, este instrumento estabeleceu sua natureza intergovernamental. Em termos conceituais, adotou-se neste trabalho a definição segundo a qual as relações na forma de uma organização podem ser classificadas como intergovernamentais quando sua institucionalização é de competência dos governos nacionais de Estados (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 169).

O art. 2 do Protocolo de Ouro Preto definiu quais seriam os órgãos do Mercosul com capacidade decisória e natureza intergovernamental: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). Além disso, o art. 1 estabeleceu dentro de sua estrutura institucional mais três órgãos: a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

De acordo com sua estrutura orgânica, estabeleceu-se no art. 3 do Protocolo de Ouro Preto que a formulação das decisões tomadas no Mercosul, para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos para a constituição definitiva do Mercado Comum, concentrar-se-ia no Conselho do Mercado Comum (CMC). Neste espaço, os membros do bloco se reuniriam para elaborar as estratégias dos governos e a melhor forma de implementá-las. Em última instância, seriam os integrantes do CMC – mais especificamente dos Ministérios das Relações Exteriores e da Fazenda de cada país (art. 4) – que, de fato, tomariam as decisões e

²⁴ Assinado em 17 de dezembro de 1994 e promulgado, pelo Decreto N° 1.901, em 09 de maio de 1996. Sua versão *online* disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm>. Foi concluído durante a Conferência Diplomática realizada em Brasília, entre os dias 5 e 7 de dezembro de 1994, e assinado em Ouro Preto, em 17 de dezembro do mesmo ano, por ocasião da VII Reunião do Conselho do Mercado Comum.

coordenariam o processo. O Conselho também teria como atribuições a capacidade de negociar e firmar acordos, em nome do Mercosul, com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais (art. 8, IV).

Ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) caberia tratar dos aspectos políticos das negociações, enquanto o Ministério da Fazenda e os órgãos ligados a ele cuidariam dos aspectos técnicos. No decorrer da constituição do Mercosul, essa coordenação bem-sucedida pôde ser atribuída, em grande parte, ao fato de que o MRE foi um dos poucos órgãos da administração federal brasileira que prezou pela continuidade de suas políticas, apesar das alterações nos cargos de responsáveis pelas negociações da integração e da Tarifa Externa Comum (VIGEVANI; MARIANO, 1997, p. 285). Torna-se relevante notar que, no Brasil, o MRE era muito atuante, de caráter permanente e até de resistência, em especial em momentos de crises políticas e institucionais decorrentes das trocas dos governos até que o Estado voltasse a sua normalidade.

Portanto, o Mercosul é, em grande parte de sua construção, compatível com as linhas de continuidade da Política Externa Brasileira. Neste sentido, o corpo diplomático tem papel de peso em seu processo decisório, o que é corroborado pelo próprio Tratado de Assunção na atribuição de suas funções. Portanto, “entender o Mercosul, em boa medida, é entender a capacidade de influência da ação brasileira sobre o processo” (MARIANO, RAMANZINI JÚNIOR, 2012, p. 31).

Inicialmente, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Fazenda desempenhavam, inclusive, o papel de arbitragem no caso de divergências durante as negociações. Mesmo não tendo sido especificamente nomeados para esta função, eram consultados informalmente para a resolução de problemas. Isto significa que, neste período, a mediação de conflitos era informal e feita por meio de contatos diretos entre os interessados (VIGEVANI; MARIANO, 1997, p. 284-285).

No início das negociações do Mercosul, o Conselho do Mercado Comum teve papel fundamental na organização de subgrupos de trabalho responsáveis pelas principais propostas comerciais do bloco. No que se referia à Tarifa Externa Comum (TEC), o Conselho criou o Subgrupo de Trabalho 10 (SGT-10) que, através da Coordenação de Políticas Macroeconômicas (na figura do secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda) acompanhou as discussões e analisou as propostas daí resultantes, sob a supervisão do Grupo Mercado Comum (GMC). Além disso, foram criados os chamados Grupos Ad Hoc (GAH), subordinados ao GMC, que ficaram responsáveis por controlar as tarifas dos produtos

presentes nas listas de exceção. É importante notar que esses grupos foram constituídos somente por funcionários do governo, sendo permitida a participação do setor privado apenas mediante convocação (VIGEVANI; MARIANO, 1997, p. 282).

As forças sociais, representadas principalmente por organizações empresariais e sindicatos de trabalhadores, começaram gradativamente a se interessar pelo processo e a buscar sua participação mais ativa; porém, a ação política dos partidos continuou pouco relevante (MARIANO, 2000, p. 58-59). A criação do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), na seção V do Protocolo de Ouro Preto, composto por representantes das entidades empresariais, dos sindicatos e de organizações não-governamentais, não tinha capacidade decisória, sendo um órgão de consulta, discussão e formulação de propostas (VIGEVANI; MARIANO, 1997, p. 299). Além dele, os principais canais de participação não-governamental eram formalizados pelos Subgrupos de Trabalho²⁵ do Grupo Mercado Comum, de caráter apenas consultivo. O processo de tomada de decisão se manteve, portanto, inalterado; sendo o Conselho o único órgão a emitir decisões de caráter vinculante (OLIVEIRA, 2003, p. 71). Dessa forma, ficou estabelecido que os órgãos governamentais que participavam do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum absorveriam as demandas da sociedade, buscando a harmonia entre os diferentes interesses existentes (VIGEVANI; MARIANO, 1997, p. 299).

O Subgrupo de Trabalho 1 (SGT-1), de assuntos comerciais, teve também destaque durante os acordos, sob a coordenação do secretário de Comércio Exterior do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. Desta prática, no final do período de transição, criou-se a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). A Seção III do Capítulo I do Protocolo de Ouro Preto delineou a aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intrabloco e com terceiros países, organizações internacionais e acordos de comércio. Propôs como função da Comissão a revisão das alíquotas tarifárias de itens específicos da tarifa comum (art.19, VIII), inclusive para contemplar casos referentes a novas atividades produtivas no âmbito do Mercosul; bem como a de analisar a evolução dos instrumentos de políticas comerciais comuns para o funcionamento da união aduaneira (art.19, IV).

Ressalta-se que a Comissão de Comércio do Mercosul, apesar de possuir funções voltadas unicamente para questões comerciais, permaneceu subordinada à coordenação

²⁵ O ANEXO V do Tratado de Assunção apresenta 10 Subgrupos de Trabalho do GMC, sendo: 1 – Assuntos Comerciais; 2 – Assuntos Aduaneiros; 3 – Normas Técnicas; 4 – Políticas Fiscal e Monetária relacionada ao Comércio; 5 – Transporte Terrestre; 6 – Transporte Marítimo; 7 – Política Industrial e Tecnológica; 8 – Política Agrícola; 9 – Política Energética; e, 10 – Coordenação de Políticas Macroeconômicas.

exercida pelos Ministérios das Relações Exteriores de cada país. No caso do Brasil, o órgão responsável por ela era a Subsecretaria-geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior (SGAIECE). Portanto, mesmo nos casos em que as atribuições eram setoriais, por se tratarem de estruturas intergovernamentais, prevaleceu esta forma de coordenação via MRE (VIGEVANI; MARIANO, 1997, p. 299-300).

O Grupo Mercado Comum (GMC), por sua vez, seria o órgão que receberia e organizaria todas as propostas e informações processadas em esferas inferiores do processo de integração, para então repassá-las ao Conselho. Seria composto, segundo o art. 11 do Protocolo de Ouro Preto, por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia ou seus equivalentes a nível nacional e dos Bancos Centrais de cada país. Eram estes órgãos os formuladores das políticas que seriam propostas por seus Estados, no âmbito do CMC, e que avaliariam as que deveriam ser ratificadas. A Decisão CMC n. 12/12 estabeleceu a estrutura, vinculada ao GMC, que estaria integrada aos Subgrupos de Trabalho, aos Grupos Ad Hoc e às Reuniões Especializadas²⁶.

Quanto ao papel do Executivo, a Presidência da República seria, em última instância, o órgão decisório do processo. Mas, para isso, necessitaria das informações fornecidas pelos Ministérios envolvidos, bem como pelo Banco Central, uma vez que eram estes os órgãos que participavam do GMC. No Brasil, durante as negociações iniciais, o MRE recebeu dos demais ministérios recomendações sobre políticas que poderiam orientar as formulações do Grupo. Juntamente com o Ministério da Fazenda, se encarregou de harmonizá-las a fim de gerar consenso por parte da delegação brasileira. Estes acordos interministeriais, portanto, visavam unicamente harmonizar os interesses dos diferentes grupos burocráticos presentes no aparelho administrativo estatal (VIGEVANI; MARIANO, 1997, p. 284-301).

O art. 31 do Protocolo de Ouro Preto estipulou que o GMC contaria com uma Secretaria Administrativa, com sede em Montevideu, cujas principais funções consistiriam na posse de documentos e na comunicação das atividades do Grupo. Até o final de 1996, foi custeada pelo governo uruguaio; mas, após a reunião do Conselho do Mercado Comum realizada em dezembro daquele ano, os governos dos quatro sócios acordaram um orçamento conjunto para sua manutenção. Entretanto, mesmo possuindo certas características de uma instância supranacional, as funções da Secretaria eram apenas burocráticas; não possuindo participação na coordenação e tampouco na tomada de decisão. Sua existência era central para

²⁶ Para análise da estrutura institucional completa do Mercado Comum do Sul (Mercosul) consultar seu sítio oficial, disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/3878/1/estructura.noviembre_es.pdf>.

a circulação e centralização das informações no âmbito do bloco (VIGEVANI; MARIANO, 1997, p. 300).

Além destes três órgãos de deliberação e administração (CMC, GMC e Secretaria Administrativa), o Protocolo de Ouro Preto formalizou também um órgão político e um órgão arbitral. O órgão político seria a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (seção IV) integrada por até 64 parlamentares (no máximo 16 de cada Estado-membro) e igual número de suplentes, designados pelos respectivos Parlamentos nacionais. Não sendo um órgão deliberativo, à Comissão caberia emitir recomendações sobre o processo de integração que poderiam ser encaminhadas ao GMC e ao Conselho. Era considerada função da Comissão o papel de harmonizar as legislações dos sócios, propor normas comunitárias relacionadas ao processo de integração e levar as discussões aos Parlamentos nacionais. Esta característica, em primeiro lugar, conferiu ao bloco a natureza jurídica de organização de integração, mesmo sem nenhum órgão de fato supranacional, ao garantir a necessidade de adequação dos ordenamentos internos ao quadro normativo instituído por seu tratado constitutivo. Em segundo, conseguiu consolidar sua participação na estrutura de decisão quando, por meio do Protocolo de Ouro Preto, tornou-se obrigatória ao CMC a apreciação de suas recomendações, encaminhadas através do Grupo Mercado Comum (VIGEVANI; MARIANO, 1997, p. 299).

Mesmo que, na fundação institucional do Mercosul, o caráter transitório da Comissão Parlamentar tenha sido salientado, com intenção de que servisse de base para a criação de um futuro Parlamento do Mercosul (FONSECA, 1994, p. 83-87); é importante destacar certo desinteresse por parte dos parlamentares dos países-membros que tiveram uma atuação inteiramente passiva no período anterior e durante as negociações do Mercosul, para a conformação de um mercado comum (MARIANO, 2000, p. 59).

Por fim, o órgão arbitral é apresentado no ANEXO III do Tratado de Assunção (reafirmado no Anexo ao Protocolo de Ouro Preto), que previa um sistema de solução de controvérsias, dispondo que os conflitos entre os Estados-membros seriam resolvidos por meio de negociações diretas entre os envolvidos. Somente na hipótese de não obtenção de uma solução por esta via é que o pedido de conciliação seria formalizado e submetido ao Grupo Mercado Comum para avaliação (painéis de especialistas ou grupos de peritos técnicos) e formulação de recomendações, no prazo máximo de 60 dias. Se ainda assim não houvesse solução, a queixa seria submetida ao Conselho do Mercado Comum. Caso a controvérsia chegasse ao âmbito da arbitragem, após 120 dias, os laudos produzidos no âmbito do Tribunal Arbitral, composto ad hoc, se tornariam inapeláveis, obrigatórios para os

Estados-partes e previam medidas compensatórias temporárias caso não fossem cumpridos em um prazo de até 15 dias. Assim como outros órgãos do bloco, o sistema de solução de controvérsia estabelecido pelo Protocolo de Brasília, em 1991, também tinha caráter provisório até 31 de dezembro de 1994, quando se adotou um sistema permanente.

No que concerne à estrutura institucional, ainda durante o processo de transição, a preocupação com a formatação do bloco era expressa de forma contundente no que se referia aos critérios de unanimidade e consenso (art. 37 do Protocolo de Ouro Preto) que, ao conferir a cada Estado o direito de veto em relação às decisões contrárias aos seus interesses, pareciam incompatíveis com o modelo institucional definitivo que se almejava para o Mercosul.

A crítica ao processo decisório proposto era de que uma instituição com Estados-partes tão heterogêneos necessitava de um sistema de decisão capaz de reproduzir a diversidade de peso econômico e demográfico dos membros, por meio do estabelecimento de uma votação ponderada para temas que exigiriam maior flexibilidade e agilidade para aprovação. Mantendo-se a tomada de decisão com base no consenso apenas para situações especiais, como mudança nas determinações do Tratado de Assunção ou de interesse nacional relevante. Assim, questões rotineiras administrativas e decisões de caráter político e econômico de menor impacto poderiam ser submetidas aos princípios de maioria simples ou qualificada (AMARAL JR., 1994, p. 20).

Foi por meio do art. 18 que o Tratado de Assunção estabeleceu que, em 31 de dezembro de 1994, o período de transição chegaria ao fim e os Estados-partes convocariam uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva do Mercosul, abrangendo desde seus órgãos de administração e suas atribuições específicas até seu sistema de tomada de decisões. Portanto, a relação intergovernamental entre os países pressupunha que não haveria uma instância superior a eles que tivesse autoridade para obrigá-los juridicamente. Mesmo que nos termos constitutivos, o Conselho do Mercado Comum tenha como competência medidas que obrigam os Estados²⁷, vê-se na prática que sua execução depende de que elas sejam implementadas pelos governos nacionais, ou seja, no âmbito das respectivas soberanias. Assim, não apenas uma leitura adequada do Tratado de Assunção como também a observância da prática dos Estados-partes, demonstrava-se o cuidado em evitar estruturas administrativas, jurídicas ou legislativas fechadas, como nos

²⁷ Competência presente no art. 9 do Protocolo de Ouro Preto que define: “O Conselho do Mercado Comum manifestar-se-á mediante Decisões, as quais serão obrigatórias para os Estados Partes”.

moldes europeus. A escolha de modelos flexíveis, cujos limites ficam indefinidos, foi reafirmada então, em 1994, pelo Protocolo de Ouro Preto (BAPTISTA, 1996, p.181).

Examinando-se as políticas de desenvolvimento dos países do bloco, nas quais as divergências decorreram de características geográficas, demográficas e econômicas bastante distintas, argumenta-se porque seus sócios, especialmente o Brasil, não priorizaram uma estrutura demasiadamente rígida para o Mercosul. Quanto maior a cessão da autonomia em prol do aprofundamento do grupo, maior a impossibilidade de prosseguir com as políticas nacionais de maneira independente. Se o papel do Paraguai e do Uruguai se limitasse aos aspectos comerciais mínimos da integração, então não seria conveniente aos países maiores criar instituições que amarrassem mais sua liberdade de ação internacional, caso as instituições atuais já fossem suficientes para as finalidades de se chegar a um mercado comum (BAPTISTA, 1996, 193).

Ao mesmo tempo, em um cenário ideal, se a integração política é suficientemente avançada, instituições políticas podem ser necessárias para estruturar o processo de tomada de decisões que reflita um grau ainda maior de integração. Uma vez que essas instituições políticas estão em funcionamento, os países podem tomar decisões baseadas nas regras de consenso ou maioria (CHOI; CAPORASO, 2011, p. 483). Na ausência de uma instituição supranacional, é por meio do consenso que os países buscam exprimir a vontade conjunta, que deve coincidir com a nacional, sendo submetida ao controle legislativo interno.

No caso do Mercosul, a escolha do consenso não refletiu necessariamente o avanço das instituições políticas. Ao contrário, talvez o processo decisório sofra em termos de eficiência, pois sua expansão para uma variedade maior de membros cria grande heterogeneidade de interesses e valores, dificultando ainda mais o entendimento consensual entre os países (RUGGIE ET AL., 2005, p. 281). No entanto, é certo que essa estrutura garante aos Estados-membros que nenhuma mudança importante no status quo do bloco ocorra sem o acordo de todos (CHOI; CAPORASO, 2011, p. 495). Daí decorre a suposição de que os países do Mercosul adaptaram os baixos níveis de institucionalidade aos seus interesses, resultando na manutenção das assimetrias.

Dessa forma, o bloco não podia ser considerado um ator da política internacional que atuava independentemente dos Estados. Sua estrutura jurídico-institucional restringia qualquer autonomia da organização, o que era acentuado pela recusa em criar um órgão supranacional que pudesse exercê-la. Neste sentido, a importância atribuída à soberania nacional, claramente subordinando a cooperação regional à lógica dos interesses particulares nacionais, parecia

impedir a emancipação da organização (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 212). Os Estados, portanto, seguiam como únicos titulares do diálogo no plano regional; explicitando a relação indireta entre os órgãos do Mercosul e a sociedade civil (BAPTISTA, 1996, p.182).

5.3 3.2 Momento das crises econômicas (1999-2002) e seus reflexos no Mercosul

No final dos anos 1990, o Mercosul enfrentava sérios pontos de estrangulamento que desafiavam a continuidade do processo. Em 1999, o governo brasileiro desvalorizou o real; e a crise financeira decorrente desta medida unilateral, sem consultas prévias aos membros do bloco, impactou negativamente nos parceiros, em especial na Argentina, dado seu alto grau de interdependência e assimetria econômica em relação ao Brasil (CAMARGO, 2006, p. 66-67).

A então nomeação do embaixador Celso Lafer para o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio foi um claro sinal de que o governo buscava reavaliar o processo de abertura econômica, em marcha em alguns setores, como forma de proteger a indústria nacional da concorrência desleal que vinha sofrendo, sobretudo, em relação aos países asiáticos. Para Andrea Calabi, presidente do Banco do Brasil na época, “assim como a economia está madura para aceitar a flexibilização do câmbio, também está preparada para a revisão do processo de abertura” (NUNES; CARDONA, 1999)²⁸.

A adoção do regime de livre flutuação do câmbio visava zerar o déficit público brasileiro para melhorar a situação da poupança e do financiamento de investimentos no país. Mesmo que essa situação representasse certa queda nas taxas de juros, o Brasil ainda teria que conviver com taxas elevadíssimas para corrigir movimentos erráticos de capital até que o equilíbrio fosse atingido de forma a evitar a brusca volatilidade no câmbio. De acordo com Calabi, “mesmo com toda a volatilidade de preços do dólar e a onda de boatos que se alastrou (...) pelo mercado, (...) os investidores vislumbram uma capacidade de resposta rápida às mudanças, principalmente por parte do setor exportador” (NUNES; CARDONA, 1999).

No entanto, apesar do otimismo propagado publicamente de que a crise cambial não impediria as articulações do governo na formulação estratégica de políticas de longo prazo,

²⁸ Os dados primários, coletados por meio de pesquisa empírica, foram encontrados da Hemeroteca de Relações Internacionais, desenvolvida no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, de autoria de Tullo Vigevani e Marcelo Passini Mariano.

financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), seus efeitos sobre a região foram imediatos. De acordo com o pronunciamento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a grave desvalorização do real teve forte repercussão em grande parte da América Latina, comprometendo sua classificação de crédito, elevando os custos do capital e aprofundando a recessão. Para a recuperação da região, a previsão de estabilização passaria pelas condições do mercado internacional de commodities que afetavam de forma mais intensa os países vulneráveis a seus preços, especialmente, Argentina, Chile, Equador, Venezuela e Colômbia (JACOBSEN, 1999).

Desta forma, o Brasil e o Fundo Monetário Internacional (FMI) acordaram, em março de 1999, um programa econômico de ajuda internacional de US\$ 41,5 bilhões para deter a queda do real e criar condições para um retorno da confiança na economia. Além disso, o governo brasileiro tinha a intenção de manter a estabilização da inflação em 15%, mesmo que isto resultasse no reescalonamento da dívida pública. Segundo projeção da OCDE, a Argentina seria o país que mais sofreria os efeitos da crise cambial brasileira, encolhendo até 3% de seu PIB em 1999, com uma recuperação de 2,5% em 2000 (JACOBSEN, 1999).

Além disso, a desvalorização do real, embora não tenha causado desequilíbrios comerciais generalizados no curto prazo, alterou o esquema de decisão de investimentos e de produção no Mercosul. Investidores externos tenderam a concentrar suas atividades no sócio maior, acentuando as assimetrias naturais entre os membros. Como consequência, o novo processo de crescimento econômico na região evidenciou a ampliação das diferenças produtivas estruturais dos países do bloco, gerando grande parte da tensão entre eles em diversos setores produtivos (INTAL, 2006, p. 42). A ausência de mecanismos de administração das divergências estruturais caracterizou o processo até então, especialmente por parte das economias menores.

Não se pode desconsiderar os impactos que as decisões nacionais unilaterais, e suas consequentes crises políticas, tiveram no processo de consolidação do Mercosul. A mudança do regime cambial brasileiro deflagrou uma das crises mais sérias enfrentadas pelo bloco desde 1991. Além de evidenciar as divergências estruturais, como dito anteriormente, a flutuação cambial brasileira abalou os fluxos comerciais a ponto de causar inúmeras reivindicações protecionistas impostas pelos outros três sócios (VIGEVANI; MARIANO, 2004). A partir deste momento, os Estados-partes, com dificuldade de resolver seus conflitos pela via direta, passaram a acionar, pela primeira vez, o sistema de solução de controvérsias do Mercosul (BRESSAN, 2008, p. 86-87).

É importante notar que, ao longo da década de 1990, os maiores desequilíbrios no intercâmbio comercial se deram em ciclos econômicos defasados, quando eram verificadas notórias diferenças nas taxas de variação das economias, ou seja, quando um sócio crescia ou se retraía mais rapidamente que o outro. Com efeito, durante boa parte deste período, as negociações regionais estiveram dominadas por múltiplos conflitos setoriais e por discussões relacionadas à conveniência de se criar, no âmbito do bloco, algum tipo de “cláusula de escape” para situações restritivas ao comércio intrazona. Em realidade, este tema esteve presente nos debates regionais especialmente a partir de 1999 (INTAL, 2004, p. 41).

Mesmo com o crescimento do comércio entre Brasil e Argentina, a crise do bloco se agravou tanto pela paralisia da agenda de consolidação da união aduaneira e seus poucos resultados rumo à ampliação do Mercosul; quanto pelo fim do regime de adequação em 2000, que permitia excluir certos produtos do regime de livre comércio, ou seja, pelo fim do mecanismo de salvaguarda dos setores menos competitivos (BRESSAN, 2008, p. 87-88).

O século XXI começou, então, marcado pela crise do modelo de desenvolvimento econômico liberal, cujo caso paradigmático na região foi o da Argentina em 2001, mas que teve seus primeiros indícios, no plano global, com as crises do México, da Ásia, da Turquia e da Rússia, na segunda metade da década anterior. Na América do Sul, o ano de 2001 marcou simbolicamente o início das respostas nacionais ao modelo de desenvolvimento liberalizante, a partir de mudanças políticas significativas nos governos da região. Estes governos caracterizavam-se pelo viés revisionista em relação às políticas pró-mercado da década de 1990. Houve, de fato, uma ampla percepção de seu fracasso, por parte da maioria dos setores da população dos países mais afetados, após os resultados pouco satisfatórios dos programas econômicos protagonizados pelo Consenso de Washington. Esse processo se manifestou de forma crucial na integração regional sul-americana, apontando para mudanças significativas nas políticas nacionais e regionais (VADELL, 2009, p. 7-8).

A crise da dívida argentina e a conseqüente moratória podem ser explicadas, por um lado, pelas características inerentes de sua economia, adquiridas ao longo de dois séculos de existência enquanto nação. Por outro, pela conduta irresponsável de governos que insistiam em contrair a dívida externa acima do limite de tolerância do próprio país (DAMILL et al, 2005, p. 3). O mercado financeiro internacional comumente se apresentou disposto a emprestar acima desses limites, assumindo que em momentos de risco haveria a interrupção súbita do financiamento; e, contribuindo para determinar a alta probabilidade de moratória em países mais vulneráveis desde a década de 1980.

A Argentina adquiriu uma carga intolerável de serviços da dívida, desde os anos 70, por uma combinação de fatores reproduzida nas décadas posteriores: abertura da conta de capital, taxa de câmbio nominal fixa e taxa de câmbio real valorizada. Foi considerada até o final dos anos de 1990 um exemplo de êxito do Consenso de Washington. Em determinadas condições, a tendência crescente do prêmio de risco do país e a taxa de juros poderiam se associar à fragilidade das contas externas. No entanto, no caso argentino, a fonte original da crise da dívida não foi uma equivocada política fiscal; mas sim uma crise cambial baseada no fim do regime de conversibilidade vigente no país (DAMILL et al, 2005, p. 5- 11), por meio do qual a Argentina manteve o câmbio ultra rígido até a explosão catastrófica de 2001-2002 (CARVALHO, 2008, p. 3).

Divergências substanciais apareceram também em outros terrenos relevantes da política econômica. O Brasil praticou juros reais muito altos até 1999, enquanto a Argentina manteve juros baixos para facilitar a expansão econômica acelerada, tida como fundamental para contornar os efeitos negativos da valorização do câmbio real. A carga fiscal permaneceu baixa na Argentina, enquanto no Brasil o crescimento foi contínuo. A privatização na Argentina foi conduzida de modo intempestivo, sob forte pressão da grave crise cambial e fiscal no período de 1988-90, sem preocupações regulatórias e sem dotar o Estado de mecanismos de regulação. O Brasil privatizou lentamente, conservou a companhia de petróleo e os bancos comerciais e de fomento federais, além de preservar os grandes fundos para-fiscais e as instituições a eles associadas (CARVALHO, 2008, p. 4).

Enquanto no Brasil, apesar do mais eficiente e competitivo sistema produtivo da região, os problemas econômicos eram agravados pela alta inflação, debilidade da moeda, déficit fiscal e desigualdade na distribuição da renda. No entanto, o custo da adequação aos padrões neoliberais na Argentina também foi muito grande: fechamento de empresas, desemprego, falta de competitividade em seu território e no exterior com déficit comercial. Com uma economia fundamentalmente agrária, a falta de competitividade se estendeu às exportações agrícolas, por diferentes razões, mas também por ter sido estimulada artificialmente pela manutenção da moeda valorizada (GINESTA, 1994, p. 32-33).

No que se refere aos diferentes níveis de competitividade, cabe notar que esta foi a razão pela qual o Brasil foi o país mais acusado nas controvérsias comerciais. A Argentina foi o parceiro que mais acionou o sistema de solução de controvérsias, mas Paraguai e Uruguai também recorreram a este mecanismo, nesta fase, por sofrerem mais fortemente os impactos da difícil conjuntura financeira do bloco como um todo. O governo argentino deu início à

execução de uma série de medidas protecionistas que, posteriormente foram retaliadas pelo governo brasileiro; o que resultou na perda do tratamento preferencial dado a 400 produtos argentinos (BRESSAN, 2008, p. 88-89).

Nos anos de 1990, a Argentina foi considerada um modelo de sucesso na adoção de um regime cambial duro, o *currency board* (CB), como forma de combater à inflação e de reestabelecer a confiança internacional em países que haviam experimentado processos inflacionários crônicos. O CB foi implementado em 1991 por meio do chamado Plano de Conversibilidade²⁹, após um processo de baixo crescimento, elevada inflação e suspensão do pagamento da dívida externa em 1988. Ao estabelecer que um peso valia o mesmo que um dólar, a qualquer momento, um argentino poderia ir ao banco central e trocar seus pesos pela mesma quantidade de dólares. Além disso, determinou-se que 80% dos pesos em circulação deveriam estar lastreados nas reservas internacionais (CUNHA; FERRARI, 2005, p. 3).

No desenrolar da crise, o consenso em torno do regime de conversibilidade começou a se desfazer e seus defensores passam a demandar a dolarização plena e a depreciação do peso como medidas indispensáveis à preservação do parque produtivo argentino. Com a unidade da moeda nacional fraturada pelos governos provinciais que passaram a emitir moedas de curso local para saldar seus compromissos, a crise já se tornara incontrolável (CRUZ, 2007, p. 355). A partir de 1999, o país mergulhou em uma profunda recessão (CUNHA; FERRARI, 2005, p. 5-6). Em 2001, houve crescente perda de confiança na solvência da economia argentina, especialmente do setor financeiro.

No período de 1998 a 2001, o déficit médio anual novamente cresceu devido, principalmente, ao aumento do pagamento de juros e à ampliação da brecha do sistema de seguridade social. Isso se deveu não apenas à redução da arrecadação tributária, mas essencialmente pelo aumento da taxa de juros sobre a dívida total. Dessa forma, a mudança negativa do cenário econômico internacional vivenciado após as crises asiáticas e russa encontrou a Argentina com um significativo déficit de conta corrente, uma considerável apreciação cambial e uma visível carência de instrumentos para gerenciar este problema devido à rigidez de seu regime monetário (DAMILL et al, 2005, p. 17-19). Assim, o governo passou a utilizar-se de uma política contracionista na tentativa de reduzir as taxas de juros o

²⁹ Em 1991, o Ministro da Economia, Domingos Cavallo, lançou o Plano de Conversibilidade, também conhecido por Plano Cavallo. Fixou-se o valor do peso em termos da moeda norte-americana na proporção 10.000 austrais (A) por dólar. Com a troca do austral pelo peso na relação $A\ 10.000 = \$\ 1$, surgiu a politicamente conveniente igualdade “1 por 1” entre o peso e o dólar, cujo impacto psicológico não pode ser negligenciado (CUNHA; FERRARI, 2005, p. 3).

que, conseqüentemente, tiraria a economia da recessão por meio do controle dos gastos públicos e do reestabelecimento do equilíbrio previdenciário.

A história macroeconômica, então, refletiu o fracasso da tentativa argentina. O corte do crédito e o aumento dos tributos reforçaram a tendência recessiva da economia. A política fiscal resultou insuficiente para compensar os desequilíbrios macroeconômicos pela redução das reservas internacionais e o país enfrentou três anos de uma política fiscal considerada autodestrutiva (DAMILL et al, 2005, p. 20). Essa dolorosa experiência deflacionária do fim da conversibilidade deu lugar a sua mais extensa recessão desde a Primeira Guerra. O grave cenário entre 1999 e 2002 não só eliminou os ganhos derivados da euforia do início da conversibilidade; como também agravou a situação fiscal do setor público, que teve que ampliar o endividamento para fazer frente à perda relativa da capacidade de arrecadação tributária (CUNHA; FERRARI, 2005, p. 4).

Esta é a etapa da conversibilidade que resultou em fugas de capitais, crise cambial e financeira, moratória e desvalorização monetária. Fatores que levaram, no final dos anos 90, ao processo de reestruturação da dívida (DAMILL et al, 2005, p. 10). Entre 2001-2003, o endividamento deu um salto para 65%, devido à desvalorização real da moeda (o valor real do dólar se aproximou a 120%). No auge da instabilidade, a redução dos depósitos bancários se dava no ritmo de US\$ 500 milhões por dia. Em dezembro, o peso e o governo sucumbiram diante da pressão das manifestações populares. Depois da suspensão dos pagamentos da dívida externa do setor público, o presidente Eduardo Duhalde teve que levar adiante a “pesificação” da economia, resultando na inconversibilidade dos ativos dolarizados do sistema financeiro, o chamado “corralito” (CUNHA; FERRARI, 2005, p. 6), resultando no conseqüente fim do período da conversibilidade.

Portanto, o governo do presidente Néstor Kirchner (2003-2006) passou a enfrentar a questão da renegociação da dívida externa no contexto do que talvez tenha sido a mais grave crise econômica e social enfrentada pelo país. A Argentina transformou-se, em pouco mais de uma década, em uma sociedade desigual e com quase metade da população vivendo em condições muito próximas da pobreza (CUNHA; FERRARI, 2005, p. 8).

No caso do Mercosul, é importante enfatizar que, ainda que a discussão acadêmica não esteja encerrada, há uma série de elementos que apontam que a essência da relação entre Brasil e Argentina é estrutural e, portanto, o resultado do comércio bilateral não seria facilmente invertido a favor da Argentina (INTAL, 2006, p. 35). Neste sentido, mais do que destacar as diferenças de desempenho econômico entre eles, é relevante notar que ela atingiu

um superávit comercial global em suas relações fora do bloco; mas, ao mesmo, com o Brasil se manteve persistentemente deficitária (INTAL, 2006, p. 36). Este cenário foi propício então à proliferação de novos conflitos comerciais no interior do Mercosul.

A Argentina aprovou diante deste contexto medidas de proteção contra qualquer produto importado de seus parceiros, especificamente medidas de salvaguardas contra determinados produtos brasileiros. As mudanças nas regras comerciais atingiram o Uruguai e o Paraguai, já fortemente integrados ao bloco, paralisando sua agenda negociadora e propondo-se abandonar os objetivos de uma integração produtiva entre os quatro países para retroceder a uma área de livre-comércio (CAMARGO, 2006, p. 309).

Acreditava-se que esses impasses refletiam, então, a necessidade de uma coordenação macroeconômica mais rígida entre os países do Mercosul e da adoção de decisões estratégicas comprometidas com certo grau de supranacionalidade. Decisões unilaterais sem consulta prévia evidenciavam a contradição entre o discurso pró-integração e a inconsistência de um enfoque prático efetivamente regional. Essas e outras medidas unilaterais, destinadas a conter a entrada na Argentina de determinados produtos brasileiros (como têxteis, calçados, geladeiras, máquinas de lavar), por meio de cotas de ingresso, se estenderam para outras esferas do bloco, gerando uma indefinição por parte dos próprios agentes do processo quanto ao seu formato institucional ideal (CAMARGO, 2006, p. 69-73).

Durante a vigência do Protocolo de Brasília (1991-2003), os Estados-membros do Mercosul acionaram vinte e uma vezes o sistema de solução de controvérsias. Destas, três se originaram de particulares e foram procedentes do governo uruguaio: setor papelero, contra a Argentina; impostos de importação intrazona, contra o Paraguai; e impostos de exportação sobre insumos do cigarro, contra o Brasil (BRESSAN, 2008, p. 91).

No final do governo FHC, com a realização da I Reunião de Cúpula dos Presidentes da América do Sul³⁰, em 2000, mudou-se o escopo regional brasileiro do Cone Sul para a América do Sul, privilegiando agora não apenas a relação com a Argentina; mas, iniciando um processo de aproximação com o norte da região, com especial atenção à Venezuela.

A Venezuela já era um caso particular na região, pois tinha o petróleo como eixo articulador de sua política externa e lhe conferia certo poder de decisão frente às negociações

³⁰ Encontros promovidos a cada três anos pelos chefes de Estado dos países sul-americanos para identificar áreas e temas de cooperação. As informações sobre os documentos resultantes desses encontros estão disponíveis em: <http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf>.

em nível continental. O projeto bolivariano era uma clara estratégia de hedging³¹ que tinha como meta principal se opor à preponderância norte-americana no sistema internacional. O governo venezuelano acreditava no conceito de institucionalismo enquanto crença de que as instituições podem transformar o cálculo dos Estados sobre como maximizar seus ganhos (CAICEDO; PEÑAS, 2010, p. 27).

A proposta de configuração da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA)³² foi uma demonstração do interesse venezuelano em ganhar reconhecimento diante do exercício de vontade do Estado; mas, sem capacidade real ou, ao menos, determinante (CAICEDO; PEÑAS, 2010, p. 28). É importante notar que, a Venezuela depende de explorar complementaridades econômicas com outros países em desenvolvimento para garantir que os impactos de uma possível queda nos preços do petróleo não desmontem o Estado venezuelano.

O debate institucional tornou-se mais intenso com a agenda de “Relançamento do Mercosul”, quando os países manifestaram sua disposição em superar a crise vivida pela integração, fomentando discussões a respeito da adoção de medidas que assegurassem maior estabilidade ao bloco e reiterando o compromisso político com o processo (BRESSAN, 2012, p. 21). Dessa forma, em 2004, foi proposta a realização da revisão institucional do bloco, já prevista no Protocolo de Ouro Preto há dez anos.

3.3 Análise da institucionalidade do Mercosul na primeira fase da integração

A arquitetura institucional de um processo de integração não é um marco neutro. Mais além de seu conteúdo, ela permite viabilizar qualquer tipo de projeto regional ou criar incentivos para favorecer determinadas formas de integração. Deste modo, a partir da metodologia e dos atores que participam do processo decisório, as opções políticas de integração serão diferentes e, conseqüentemente, mais ou menos legítimas, efetivas ou eficazes. A opção por um modelo, portanto, corresponde necessariamente à preferência por determinado formato institucional (CAETANO; VÁZQUEZ; VENTURA, 2009, p. 21-22).

³¹ Em Relações Internacionais, o termo faz referência ao comportamento que adota o Estado para diminuir sua vulnerabilidade por meio da diversificação de opções de política externa frente a situações de incertezas ou grande importância (CAICEDO; PEÑAS, 2010, p. 25).

³² Mais tarde, Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA).

As grandes linhas do direito comunitário não formam os contornos jurídicos do Mercosul. Tanto porque o bloco regional adota uma estrutura institucional minimalista; como pela ausência de uma estrutura jurídica autônoma, constituindo-se assim essencialmente como um fenômeno do direito internacional público. A opção do Mercosul por uma estrutura minimalista não é negativa. Entretanto, ele é reflexo de uma assimetria interna entre seu propósito considerado ambicioso e a fragilidade dos meios colocados pelos Estados-membros para realizá-lo. O bloco adota uma estrutura típica das organizações internacionais de caráter regional; mas, é paradoxalmente movido por uma dinâmica institucional que se assemelha ao funcionamento de um simples entendimento intergovernamental (VENTURA, 2003, p. 3).

Dois aspectos marcaram o processo negociador no Cone Sul, desde os primeiros protocolos firmados entre Brasil, Argentina e Uruguai, em 1986. Por um lado, o processo mostrou forte componente de adaptação e aprendizagem entre as partes envolvidas; o que explicaria, em grande parte, as mudanças processuais observadas em um período de tempo limitado e justificaria o baixo grau de rigidez institucional da formação do bloco econômico. Por outro, salienta-se que, ao manter o processo no âmbito da ALADI, as partes negociadoras sempre sinalizaram a disposição de ampliar as concessões negociadas entre os membros do Mercosul para terceiros países (BAUMANN, 1997, p. 9). Disso resultaram razoável flexibilidade e atratividade natural à adesão de outros membros, diferentemente do que ocorreu com outros processos integradores, em que a opção por uma ampla institucionalidade impôs condicionantes a sua expansão.

Como tratado anteriormente, no decorrer dos anos de 1990, o bloco conviveu com crises econômicas e financeiras resultantes das tentativas de estabilização macroeconômica e de ajustes estruturais às novas condições do comércio internacional. Nesta primeira fase de seu desenvolvimento, os acordos bilaterais ou arranjos quadrilaterais foram de vital importância para minimizar as dificuldades de cada país e permitir o avanço de compromissos negociados em conjunto (CAMARGO, 2006, p. 64). O chamado protecionismo setorial nascente tinha como objetivo “dividir ou cartelizar setores específicos do mercado entre [um] pequeno número de produtores” (AMARAL JR., 1994, p. 23).

Este novo tipo de relacionamento alterava os mecanismos das negociações comerciais, fundamentando-se no bilateralismo que criava uma dinâmica de concessão de reciprocidades. Pautada nesse contexto específico, a concepção do desenho institucional do Mercosul definiu, desde sua formação, o grau mínimo de comprometimento entre os Estados-membros,

constantemente corroborado no discurso político-diplomático pelo conceito de “flexibilidade” (CAETANO; VÁZQUEZ; VENTURA, 2009, p. 24-25).

Neste sentido, durante o governo de FHC, o discurso diplomático priorizava a consolidação do bloco; enquanto, paralelamente, propagava a intenção brasileira de criar iniciativas que ampliassem o alcance da integração sub-regional para toda a América do Sul. O conceito de “autonomia pela participação” foi usado para justificar o comportamento externo do Brasil e construir uma narrativa que pudesse englobar, mesmo que implicitamente, os dois elementos centrais da Política Externa: autonomia e desenvolvimento. Isso se deu, sobretudo, pela criação da percepção de necessidade de diálogo da diplomacia com a sociedade, decorrente da redemocratização política e suas consequentes demandas de maior participação de atores domésticos nas discussões e formulações externas. Portanto, pode-se afirmar que os elementos de continuidade contidos na Política Externa Brasileira operavam no modelo de Mercosul que foi construído. A partir de uma análise histórica das posições apresentadas pelo Brasil, especialmente por meio do Ministério das Relações Exteriores, dois aspectos centrais se destacaram, ao lado do conceito de flexibilidade, no referido processo de integração: a intergovernamentalidade e a permanência das assimetrias entre os países (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR, 2012, p. 29-32).

A natureza intergovernamental dos órgãos com capacidade decisória do Mercosul foi definida no art. 2 do Protocolo de Ouro Preto³³. Este instrumento jurídico estabeleceu que a tomada de decisão se daria, para todas as questões, por consenso e com a presença de todos os Estados-partes, com idêntica capacidade de veto³⁴. Não se tratava apenas de um sistema institucional intergovernamental; mas de um processo que concentraria a tomada de decisão nos Poderes Executivos nacionais, mais especificamente em determinadas agências dos governos nacionais. Assim, a dualidade de atuação de seus membros, em especial do Brasil, foi perpetuada pela própria estrutura institucional de caráter intergovernamental, ao subordinar as decisões do Mercosul às decisões internas de cada governo, de maneira que as propostas regionais fossem avaliadas e aprovadas por órgãos nacionais competentes antes de entrar em vigor (VIGEVANI; MARIANO, 1997, p. 280).

A concepção de integração por meio do Mercosul, mesmo que positiva, suavizaria o perfil geopolítico do Brasil porque supunha uma relação de mútuo benefício para seus

³³ O art. 2 do Capítulo I (Estrutura do Mercosul) define: são órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) (1994, p. 2).

³⁴ O art. 37 do Capítulo III (1994, p. 15) estabelece que as decisões dos órgãos do Mercosul serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes.

vizinhos, principalmente para a Argentina, gerando muitas vezes dificuldades no relacionamento tradicional entre eles (GINESTA, 1994, p. 32). Buscava-se evitar a adoção de compromissos rígidos e favorecer esquemas flexíveis, dotados de adaptabilidade necessária para que a própria dinâmica do processo impusesse o ritmo do desenvolvimento institucional (CEPAL, 1994).

Desta forma, a concentração de poder do Mercosul se limitava aos Estados em detrimento das instituições comuns, em concordância com um sistema de caráter intergovernamental. Entretanto, é peculiar no caso mercosulino que essa concentração tenha se desenvolvido, ao longo do tempo, desde os trâmites administrativos mais corriqueiros, conferindo ao bloco um dos menores graus de densidade institucional entre os processos de integração da década de 1990. Além disso, o poder dos Estados se concentrava em certos setores das burocracias nacionais, sobretudo nas chancelarias, resultando em mecanismos internos de formulação de posições nacionais que careciam de maior densidade interministerial (CAETANO; VÁZQUEZ; VENTURA, 2009, p. 25).

Da mesma forma, entre os sócios do Mercosul se evidenciara uma concentração de poder no Estado que exercia a Presidência Pro Tempore (PPT), já que este influenciava de maneira ativa a definição das pautas de negociação, ao ser o responsável por convocar e presidir as reuniões do bloco. Assim, em termos gerais, é possível estabelecer uma relação direta entre a qualidade de uma PPT e a dinâmica institucional do Mercosul (CAETANO; VÁZQUEZ; VENTURA, 2009, p. 25), já que as eventuais dificuldades enfrentadas no desempenho dessas funções produziram evidentes consequências sobre os resultados de cada semestre de negociação e, em última instância, na própria evolução do bloco.

Grande parte da burocracia brasileira, responsável pelas negociações acerca da integração, defendia a manutenção de uma certa autonomia que garantisse maior margem de decisão ao Brasil frente aos desafios do cenário internacional; bem como a criação de uma lógica de ação ou estratégia própria (VIGEVANI; MARIANO, 1997, p. 301-302). Este posicionamento definiu uma postura brasileira de empenho na consolidação do bloco, ao mesmo tempo em que buscava caminhos alternativos na construção de parcerias estratégicas (CERVO; BUENO, 2010).

Baseando-se nessas análises da condução da política externa em relação aos seus parceiros durante os governos de FHC e Lula, é importante ressaltar que por mais que o Brasil buscasse ampliar suas relações alternativas na região, para muitos autores, houve ausência de uma iniciativa de aprofundar o processo de integração sub-regional. Assim, a posição

brasileira foi um dos fatores essenciais para os resultados limitados do Mercosul, no que diz respeito à imperfeição de sua união aduaneira (MELLO, 2002, p.4).

A política externa brasileira propagava, nessa época, que a regionalização através do bloco se daria em duas vertentes. A primeira seria a consolidação vertical do Mercosul por meio de seu aprofundamento – para além da área de livre comércio – com o estabelecimento de uma união aduaneira e uma tarifa externa comum. A segunda, sua ampliação horizontal com a incorporação de alguns novos membros plenos e com a associação de parceiros por meio de acordos que permitiriam ampliar as relações comerciais brasileiras com a União Europeia e com outras regiões utilizando a alavancagem do bloco (LAMPREIA, 1999, p. 70). Nesse sentido, o regionalismo seria empregado como uma estratégia de diversificação de parcerias com as quais o Brasil almejaria extrair benefícios para seu projeto de desenvolvimento. E, dessa forma, passa a investir na aproximação com os países da América do Sul.

Esta relativa e, de certa forma, proposital flexibilização provocou, nos primeiros anos de negociação, certo grau de ceticismo quanto às chances de êxito do processo de integração, associado à adoção de uma estratégia cautelosa e gradual de implementação de medidas conjuntas, baseada na pré-seleção dos setores beneficiados. No entanto, também é importante notar que a resiliência institucional, enquanto consequência da maior flexibilidade, garantiu uma capacidade ao Mercosul de processar crises ou mudanças de orientação política mais facilmente.

No entanto, mesmo com o aumento da burocratização do sistema decisório, apenas três instituições do Mercosul – cujos membros eram designados pelos Estados não havendo qualquer tipo de autonomia fora deles – mantinham capacidade decisória. Paralelamente, houve uma tendência de proliferação de espaços de negociação vinculados a estes órgãos decisórios. A criação de Grupos Ad Hoc (GAH), por exemplo, foi bastante útil para agilizar a discussão de assuntos específicos (como bens de capital, informática, telecomunicações) e, inclusive, para negociar a própria estrutura institucional do bloco (VIGEVANI; MARIANO, 1997, p. 281). À luz desta observação, pode-se apontar algumas características próprias do processo de formação do Mercosul. Trata-se de “um processo induzido, mas que manteve seu caráter ad hoc no que se refere aos mecanismos decisórios, e uma opção intencional por uma flexibilidade institucional” (BAUMANN, 1997, p. 1).

A estrutura do Mercosul caracterizou-se, então, pela coexistência entre formalidade e informalidade; permanecendo, ao longo do tempo, a formulação estratégica e as decisões

concentradas no Conselho do Mercado Comum, cabendo aos seus integrantes a tarefa de mediação entre as diferentes demandas surgidas na administração e em outras instituições do Estado e na sociedade (VIGEVANI; MARIANO, 1997, p. 298).

Uma leitura mais atenta do Tratado de Assunção (1991)³⁵ revela que sua carta constitutiva já criara uma estrutura institucional para o Mercosul que, embora não definitiva, era dotada de órgãos administrativos com funções bem definidas. Desta maneira, mesmo que uma evolução qualitativa fosse desejável, nada impediria que a estrutura estabelecida naquele momento se tornasse definitiva em 1994. Ou seja, “não se deve confundir a própria existência da organização com as características da estrutura que ela possui” (VENTURA, 2003, p. 13). O Mercosul não era em si uma organização provisória, mas sim uma instituição permanente cujo quadro orgânico tinha caráter provisório.

Para especialistas, a perspectiva do Brasil é a de que o processo de integração regional seguisse avançando sob o formato institucional estabelecido até então. Esta análise fundamentou a ideia de que as posições do governo brasileiro não objetivavam redesenhar os instrumentos administrativos necessários à negociação dentro do bloco, mas apenas aperfeiçoar aqueles já existentes. Portanto, supõe-se que permaneceria o formato administrativo, com seus órgãos de coordenação, “que contam com a colaboração plena de instâncias administrativas e políticas que detêm os conhecimentos e sabem quais são os espaços que favorecem em termos relativos e/ou absolutos os interesses nacionais” (VIGEVANI; MARIANO, 1997, p. 302).

Desta forma, o bloco sofreu uma mudança de rumo ao adotar uma política de liberalização linear e automática no intercâmbio de bens, deixando de lado o aprofundamento de outras estratégias de cooperação, para além do âmbito comercial, que já começara a apresentar um dinamismo significativo (CAMARGO, 2006, p. 65). Essa tendência não anulou, entretanto, a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos decisórios já existentes a fim de facilitar a acomodação dos diferentes interesses nacionais bem como a articulação de interesses e pressões provenientes dos demais órgãos governamentais.

Da mesma forma, em 2000, em decisão inédita desde que se iniciou o processo de integração regional, o Brasil solicitou na Organização Mundial do Comércio (OMC) a

³⁵ O Tratado de Assunção, seus protocolos e seus instrumentos adicionais ou complementares; assim como, os acordos firmados no seu marco, são fontes jurídicas do Mercosul e se encontram depositados no Paraguai, com exceção daqueles que estão englobados pelos documentos protocolados na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

abertura de um painel contra a Argentina para resolver as divergências no setor têxtil. Mais um episódio que comprova que os processos de integração ocorrem concomitantemente à salvaguarda de interesses próprios. Portanto, “negócios são negócios, e, como tal, tratados à parte, pelo menos até que o processo de integração avance mais e efetivamente se consolide” (MIYAMOTO, 2008, p. 43-44). Processos de integração que fossem caracterizados por alta assimetria (tanto político-social quanto material) entre seus membros teriam maior probabilidade de enfrentar conflitos, especialmente, na ausência de instrumentos institucionais que a atenuassem (MARIANO, RAMANZINI JÚNIOR, 2012, p. 34).

Sob a ótica do intergovernamentalismo, de acordo com Moravcsik, a principal motivação para ocorrer a integração é a ideia de que a coordenação política conjunta é considerada mais eficiente do que uma ação unilateral. Levando-se em conta a racionalidade do Estado enquanto ator internacional, são as preferências nacionais que movem as escolhas estatais. Ao afirmar que essas preferências são um reflexo das pressões domésticas e internacionais, o autor acredita que os efeitos da interdependência geram uma necessidade de cooperação entre os Estados. O processo de integração, portanto, é considerado um meio de reduzir custos de transações entre os países que a buscam. Porém, esse é um processo que se mantém desigual, já que cada Estado participante possui seus próprios interesses, e dessa maneira, muitas vezes conflituoso (MORAVCSIK, 1997).

É possível concluir que, neste período analisado, diante da permanência da ideia de que as instituições fossem definitivas, os governos pouco fariam para alcançar o nível de mercado comum. Entretanto, cabe notar que as instituições criadas eram suficientes para a conformação da união aduaneira (MARIANO, 2000). De maneira geral, o Protocolo aprimorou as competências dos órgãos do Mercosul, mas não apresentou propostas significativas quanto a mecanismos institucionais que permitissem o aprofundamento do processo. Tampouco, adotou medidas para administração de assimetrias entre os membros (BRESSAN, 2008, p. 45).

A intergovernamentalidade, que caracterizava os órgãos do Mercosul, ocorreria por meio de negociações de barganha interestatais. Neste caso, as relações visavam ao mínimo comum entre os Estados, sendo que o processo integrador avançaria somente quando houvesse cessão de parte da soberania estatal. Por outro lado, a supranacionalidade consistiria na autonomia relativa das instituições intergovernamentais, pelas quais os Estados seriam persuadidos a transferir suas expectativas para um novo centro de caráter comunitário (BRESSAN, 2008, p. 21).

Ao analisar o Mercosul, fica evidente que o desinteresse brasileiro em desenvolver estruturas supranacionais decorre do fato de que enquanto para Argentina, Paraguai e Uruguai a supranacionalidade poderia diminuir as assimetrias de poder em relação ao Brasil; para este, elas limitariam sua autonomia e a expansão de sua hegemonia na região (BERNAL-MEZA, 1998). A forte assimetria de poder entre o Brasil e os demais países do bloco gerou crises que tiveram seus reflexos diretamente na forma como o Mercosul conduzia suas relações com outros atores e, indiretamente, na manutenção e/ou modificação de suas estruturas.

Dessa forma, o processo de institucionalização do Mercosul foi gerado a partir da condução das políticas de seus membros, ora convergentes ora divergentes, tendo o institucionalismo mínimo e o pragmatismo máximo como características do intergovernamentalismo pragmático que representava a forma com que as convergências de interesses se arranjavam (OLIVEIRA, 2001).

Os impasses no Mercosul podem ser interpretados, então, de acordo com o conceito de interdependência complexa – em que os ganhos podem ser assimétricos, criando situações ora de conflito, ora de cooperação (KEOHANE; NYE, 1989) – como consequência do medo da Argentina – bem como dos países menores – de que ganhos desproporcionais do Brasil no comércio bilateral os tornariam demasiado dependentes da economia brasileira, colocando em risco também sua autonomia política e, eventualmente, sua segurança. Nesse sentido, mesmo que o bloco produzisse ganhos absolutos claros, em termos de crescimento do comércio entre os países-membros, a questão de quem ganha mais – e quanto – poderia tornar-se sensível a ponto de inviabilizar o avanço de um processo de integração mais profundo (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 97).

Em um processo de integração regional, a estrutura organizacional baseada em baixos níveis de enraizamento institucional e em negociações diretas entre os governos envolvidos, poderia servir como uma forma de controle do processo por parte dos participantes (MORAVCSIK, 1994). No caso do Mercosul, considerando-se as assimetrias de poder entre seus membros, inclusive sob o ponto de vista econômico, a intergovernamentalidade pode ser um dos instrumentos explicativos de seus limites em termos de aprofundamento. Portanto, esse modelo de integração predominante na fase inicial do Mercosul seria compatível com o alargamento do bloco e viabilizaria a inclusão de novos membros, realimentando a forma intergovernamental e a baixa interação entre as políticas nacionais nos diferentes aspectos (VIGEVANI et al, 2008, p. 6).

Para finalizar este capítulo, após o exposto, este trabalho aceita o pressuposto de que o Mercosul passou a adquirir relevância durante a década de 1990 em um cenário em que se observou uma tendência de abertura comercial multilateral, associada à multiplicação de acordos preferenciais, optando por uma integração seletiva e de alcance parcial (ALVAREZ; SACCONI, 1994, p. 52). Estes acordos, em grande medida, foram resultantes do temor de um possível ambiente de formação de blocos econômicos excludentes. O que se observou na região, em última instância, foi uma superposição de acordos bilaterais entre o Mercosul e terceiros países ou grupos de países, com consequências reconhecidamente expressivas para o desempenho comercial de seus membros (BAUMANN, 1997, p. 9-10).

A América do Sul tornou-se uma plataforma pronta para o reequilíbrio do regionalismo, incorporando as dimensões normativas de uma nova era que ultrapassava os padrões de integração comercial norte-americanos e que não pode ser descartada como passageira (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p. 1).

Assim, os processos recentes de regionalismo e regionalização não devem ser vistos como simples respostas sub-regionais ad hoc às crises do neoliberalismo ou diminuição da influência norte-americana no hemisfério; mas sim como visíveis manifestações da re-politização da região, dando à luz novos projetos em que há interação mais intensa dos Estados e movimentos sociais na construção de um novo entendimento do espaço regional (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p. 2-3). Por outro lado, fenômenos como a superação de crises econômicas, a criação de novos órgãos e competências, a ampliação da área de atuação dos países, com a adaptação de suas agendas a novos temas e as ações conjuntas indicam, no entanto, a continuidade do processo de integração (HERZ & HOFFMANN, 2004).

4 SEGUNDA FASE DA INTEGRAÇÃO REGIONAL DO MERCOSUL (2004-2015)

A trajetória dos debates acerca da institucionalidade do Mercosul se faz presente desde sua fundação em 1991, quando já se discutia a opção a favor do formato institucional intergovernamental, sem espaços efetivos de supranacionalidade, permeado pela imprecisão normativa em seus diversos âmbitos – como o de internalização de normas ou solução de controvérsias. As incorporações feitas pelo Protocolo de Ouro Preto, em 1994, conferiram maior precisão fundadora, permitindo o desenrolar das discussões. Enquanto marcos importantes da década de 1990, as crises econômicas de 1999-2002 não apenas causaram alterações comerciais na região, mas revelaram as cada vez mais acentuadas assimetrias entre os membros do bloco, reacendendo o debate sobre o modelo de integração na América do Sul e seus correspondentes suportes institucionais.

O conceito de regionalismo pode ser definido como “o conjunto de iniciativas de integração econômica e cooperação econômica e política que se desenvolvem num âmbito espacial regional determinado” (BRICEÑO-RUIZ, 2013, p. 196-197); ou, ainda, como o processo consciente de desenho e aplicação de políticas comuns, coordenadas de forma a reorganizar um espaço geográfico regional determinado (SANAHUJA, 2008, p. 12). Portanto, não é somente a institucionalização de práticas trans-fronteiriças, mas também reflexo de transformações do espaço regional (RIGGIROZZI; TUSSI, 2012, p. 2).

A integração regional faz referências às relações associativas que propõe o estabelecimento de zonas de livre-comércio, uniões aduaneiras, mercados comuns ou uniões econômicas, que constituem suas modalidades. No caso de propostas que não buscam fortalecer o laço institucional por meio de instituições supranacionais, a cooperação política visa instituir mecanismos de diálogo e consulta regional, através da tomada de decisão de tipo intergovernamental. Por outro lado, implica redução ou eliminação de restrições à livre troca de bens, serviços, capitais e pessoas; com delegação, em alguns casos, de soberania a uma autoridade supranacional. “Em suma, integração pressupõe a formação de um espaço econômico integrado e coordenação regional de políticas públicas” (LIMA, 2013, p. 178).

Durante os anos noventa, existiu certa homogeneidade ideológica no que se referia à lógica da integração econômica e da cooperação política nos modelos fundadores do “novo regionalismo”, baseado em acordos comerciais regionais, em que seu número era o indicador de seu alcance. Neste período, a formação de blocos regionais foi constituída como uma etapa no processo da construção de uma ordem internacional multilateral de livre-comércio, por

meio de agressivos programas de redução tarifária. Entretanto, durante o período de 1998-2003, houve claros retrocessos no que diz respeito à participação do comércio intra-regional no Mercosul; em parte, como consequência das medidas unilaterais adotadas durante as crises financeiras de 1999-2002 e o aumento das exportações à Ásia e a outros mercados (SANAHUJA, 2008, p. 15).

Neste cenário de crise do neoliberalismo na América Latina, o Consenso de Buenos Aires foi firmado entre Argentina e Brasil, em alusão ao Consenso de Washington, em outubro de 2003. Além da crítica aos princípios propostos por este, o acordo entre os vizinhos expôs novas preocupações de caráter político-social, reafirmando valores como democracia, justiça e equidade³⁶. “Neste pacto, os países prometeram coordenar objetivos comuns, reforçando a integração regional para lograr interesses nacionais e atingir resultados equilibrados nas negociações multilaterais” (BRESSAN, 2014, p. 3); bem como “aperfeiçoar as instituições do Mercosul” (KLEMI; MENEZES, 2016, p. 138).

A partir de 2003, as transformações profundas na cooperação sub-regional advindas da formação da Unasul; as mudanças no Mercosul, com ênfase na dimensão política e na inclusão de mecanismos de participação da sociedade civil; e uma inédita preocupação com as assimetrias estruturais e a constituição da Alba levaram ao que a literatura denominou “regionalismo pós-liberal”, cujas características são

primazia da agenda política, papel do Estado na coordenação econômica, preocupação com questões sociais, que vão da neutralização das assimetrias estruturais entre os países à inclusão de amplos segmentos antes excluídos do processo de integração. (LIMA, 2013, p. 185-186).

Decorrente do ressurgimento do nacionalismo econômico e da politização das agendas externas de vários países latino-americanos, o novo conceito expressava uma nova ordem de prioridades regionais composta tanto por uma agenda integrativa de cunho desenvolvimentista, quanto por uma agenda antiliberal, que propiciasse a formação de coalizões entre Estados ideologicamente afins (BRESSAN, 2014, p. 3-4).

A crise do modelo de regionalismo aberto coincidiu com essa nova onda de propostas que apontavam para uma redefinição de conceitos. Como características próprias, o

³⁶ De acordo com o documento oficial assinado na ocasião, Brasil e Argentina concordaram “em impulsar decididamente, no processo de integração regional, a participação ativa da sociedade civil, fortalecendo os organismos existentes, bem como as iniciativas que possam contribuir para a complementação, a associação e o diálogo amplo e plural”. Documento completo disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,leia-o-documento-consenso-de-buenos-aires,20031016p22413>>.

regionalismo pós-liberal priorizou uma agenda política de integração, corroborada pelo tom marcadamente nacionalista dos governos de esquerda³⁷ emergentes; em meio a tentativas de liderança por parte do Brasil e da Venezuela. Ao distanciar-se das estratégias do regionalismo aberto, o regionalismo pós-liberal deu maior ênfase na chamada “agenda positiva” da integração, centrada na participação ativa dos Estados; na criação de instituições e políticas comuns; e, em uma cooperação mais intensa em âmbitos não comerciais, principalmente, no que se referia às assimetrias entre os países-membros e gargalos estruturais de infraestrutura regional (SANAHUJA, 2008, p. 22-23). O regionalismo pós-liberal foi assim conceituado por se dar em um momento pós-Consenso de Washington, segundo uma narrativa de setores da esquerda na América Latina que tratavam o neoliberalismo e a globalização como sinônimos e causadores da debilidade do Estado e das capacidades das políticas estatais para promover o desenvolvimento, impostos desde o exterior, nas figuras de instituições liberais como o Banco Mundial e o FMI.

Um processo de integração que buscava a incorporação de progresso técnico e a transformação produtiva, além das reduções de custos e obstáculos não comerciais, requeria o desenvolvimento de políticas setoriais em diversos âmbitos, como transporte, energia ou inovação tecnológica. Argumenta-se, então, que houve um esgotamento do regionalismo aberto à medida que ele passou a ser aplicado de maneira parcial e seletiva; de uma integração negativa pautada da liberalização comercial intragrupo para uma integração positiva, centrada em políticas comuns e na construção de instituições (SANAHUJA, 2008, p. 14).

É importante notar que o gradual abandono das linhas definidas pelo regionalismo aberto demonstra que há um novo processo de regionalismo e regionalização tomando forma na América do Sul contemporaneamente. Esse processo não pode ser visto somente enquanto respostas sub-regionais ad hoc às várias crises do neoliberalismo; mas, como uma visível manifestação da re-politização da região, trazendo novas políticas e projetos regionais envolvendo o entendimento entre Estados, movimentos sociais e novas lideranças (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p 2-3).

Portanto, o esgotamento do regionalismo aberto também tem uma dimensão institucional. Em primeiro lugar, pela flexibilidade proporcionada pela intergovernamentalidade, que ao dificultar a atribuição de competências soberanas a órgãos

³⁷ A insatisfação com as políticas-econômicas dos anos de 1990, gerada no contexto das crises econômicas do final daquela década, facilitou a ascensão de presidentes considerados de “esquerda”. O protecionismo comercial, a intervenção estatal e a politização nas negociações começaram a ser praticados nos acordos regionais, configurando o conceito “regionalismo pós-liberal” (BRESSAN, 2014, p. 15).

comuns, impossibilitou no Mercosul, a criação de um direito comunitário de caráter imperativo (SANAHUJA, 2008, p. 18). Em segundo lugar, a partir de 2004, dez anos após a primeira revisão institucional do Mercosul, as transformações políticas em vários países da região, particularmente, o chamado “giro à esquerda” de Venezuela, Argentina, Brasil, Uruguai, Bolívia e Equador, levaram à crítica daquele modelo hegemônico, dando origem a um novo período no regionalismo latino-americano. O novo panorama ideológico, econômico e político acabou com a homogeneidade existente na década anterior. A nova configuração política se expressou na não-convergência entre os diversos processos de integração econômica e regimes comerciais (LIMA, 2013, p. 181). Para José Briceño-Ruiz (2013, p. 195-204), houve uma maior fragmentação da integração em três grandes eixos vinculados a três modelos de integração econômica.

O primeiro eixo conhecido como “eixo de integração aberta” é a expressão do regionalismo aberto ao promover um espaço comercial preferencial que não se sobrepõe ao sistema multilateral constituído na Organização Mundial do Comércio (OMC). A criação da Aliança do Pacífico, em abril de 2011, foi uma resposta política de governos latino-americanos que ainda apoiam esta estratégia de integração hegemônica da década de 1990. Esse eixo está ligado ao conceito de “regionalismo estratégico” à medida em que este se desenvolve enquanto resposta dos Estados, em aliança com empresas multinacionais, ao complexo sistema mundial pós-Guerra Fria.

O segundo eixo, descrito como “revisionista”, tem como maior exemplo o chamado “novo Mercosul”. Nos anos iniciais, o bloco também apresentava características próprias do regionalismo aberto, como visto no capítulo anterior; em especial no que se refere à sua ênfase na abertura e na desgravação tarifária, que faziam parte de uma agenda não aprofundada. Assim, o Mercosul do Tratado de Assunção é uma forma de regionalismo estratégico (BRICEÑO-RUIZ, 2013, p. 19). Contudo, as mudanças que ocorreram no Mercosul, a partir de 2003, levaram a uma preocupação cada vez maior com o fomento de iniciativas de integração produtiva e fortalecimento de sua dimensão social. O termo “regionalismo inclusivo” foi trabalhado para descrever a nova etapa do Mercosul que estabelece normas sociais e cria instituições que aumentam a participação da sociedade civil no processo. Igualmente importante, a partir de 2005, o bloco começa a desenvolver sua dimensão produtiva, através de tentativas de combate às assimetrias produtivas de seus membros, mediante a criação do Fundo de Convergência Estrutural (Focem). O modelo de

integração do Mercosul, assim, é híbrido, originalmente nascido do regionalismo estratégico, mas complementado com elementos do regionalismo social e do regionalismo produtivo.

Por isso, definimos o Mercosul como um eixo revisionista, uma vez que não procura voltar ao protecionismo, tampouco romper com o sistema mundial de comércio, mas superar as limitações do bloco regional no atendimento de temas como o tratamento das assimetrias, a transformação produtiva, uma maior equidade na distribuição dos benefícios e perdas da integração, problemas que não podem ser resolvidos na mera lógica comercial e competitiva do regionalismo estratégico. (BRICEÑO-RUIZ, 2013, p. 214).

Finalmente, o terceiro eixo “antissistêmico” é representado pela Aliança Bolivariana os povos da Nossa América (ALBA), que se reconhece enquanto modelo de integração anticapitalista e anti-imperialista. De acordo com os documentos oficiais do governo venezuelano, este processo de integração, baseado na solidariedade, na complementaridade e na cooperação, foi apresentado como uma alternativa bolivariana à ALCA. Portanto, também é um modelo híbrido ao misturar elementos do regionalismo social e do regionalismo produtivo.

Neste momento, portanto, se identificam três vetores de integração na América Latina e Caribe: a) a visão convencional, baseada na convergência do Mercosul e da Comunidade Andina conforme as regras do mercado; b) os países contrários à integração, partícipes de tratados de livre-comércio (TLC) com os Estados Unidos; e, c) a proposta alternativa da ALBA que aspira transcender o Mercosul e a CAN (SANAHUJA, 2008, p. 25). Além disso, ainda que a crise da integração seja anterior e diferente dos acordos “norte-sul”³⁸, estes contribuíram para agravá-la. O dilema fundamental girava em torno de que, à medida em que se optaria por acordos comerciais com países mais avançados enquanto marco básico para a inserção internacional, seria necessário um novo conteúdo e enfoque à integração regional; pois ambos os processos, nos anos 2000, eram incompatíveis (SANAHUJA, 2008, p. 20). A permanência da complexidade do processo decisório e o descumprimento constante de prazos evidenciavam a problemática em avançar de maneira consistente pelo desafio reformista, enquanto certa ausência de vontade política por parte dos Estados emperrava as negociações.

Os modelos refletem, então, processos de mobilização política e de formulação de preferências. Portanto, a existência desta diversidade de modelos é uma importante variável que pode conduzir à maior fragmentação do regionalismo latino-americano. É importante

³⁸ Segundo SANAHUJA (2008), os acordos “norte-sul” têm uma abrangência mais ampla e compromissos de liberalização mais profundos que os acordos de integração “sul-sul”. Isto pressupõe marcos normativos mais amplos e imperativos que ofereçam maior segurança jurídicas aos investidores, ou seja, aos países desenvolvidos do Norte.

notar, no entanto, que a existência da diversidade de eixos de integração não é um fator novo na história recente do regionalismo na América Latina. De acordo com Briceño-Ruiz (2013, p. 205), “o que diferencia a fragmentação atual é a diversidade do fundamento ideológico do modelo de integração”. Essa heterogeneidade é resultado das diferenças entre os países latino-americanos em seus modelos de integração, regimes produtivos, modelos de democracia e opções de política externa, principalmente suas respectivas agendas bilaterais com os EUA (LIMA, 2013, p. 174). Entretanto, é paradoxal que o aumento da convergência política não tenha tido impactos significativos no fortalecimento do processo de integração (VIGEVANI, 2012, p 30).

Nos primeiros anos do século XXI, cresceu a percepção de que o Mercosul, cuja união aduaneira deteriorou-se sem perspectiva de melhora, se encontrava em crise como resultado da primazia de interesses domésticos, das turbulências financeiras que afetaram a sub-região; bem como as dúvidas sobre a liderança e o verdadeiro interesse brasileiro no processo (SANAHUJA, 2008, p. 13). O considerável peso econômico do Brasil na região, com uma notável assimetria estrutural, somado aos fatores que conferem importância da América do Sul para a regionalização do capitalismo brasileiro, configuram um cenário propício ao seu desempenho de ator de veto na região. O exemplo que ilustra esta situação foi o veto do Brasil nas questões financeiras, tomando-se como evidência as resistências do BNDES à criação do Banco do Sul (LIMA, 2013, p. 197), corroborando o que foi acordado no Consenso de Buenos Aires:

Reiteramos o nosso compromisso com uma continuada e estreita coordenação de posições na busca de acordos equilibrados, que possam incrementar as ligações do Mercosul com outros sócios, em particular a Comunidade Andina, com o objetivo de obter maior prosperidade para todos. Coincidimos na disposição de continuar participando a partir do Mercosul nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), com o intuito de alcançar um acordo equilibrado que respeite os interesses díspares dos participantes e que dê ao processo a flexibilidade necessária para permitir que a negociação se desenvolva conforme a situação de cada um dos países e blocos envolvidos. Nesse sentido, coincidimos em reafirmar a proposta de formato metodológico apresentada pelo Mercosul, por considerarmos que a mesma constitui uma alternativa realista que permitirá alcançar um acordo satisfatório em janeiro de 2005. (CONSENSO DE BUENOS AIRES, 2003).

Diferentes organismos e instituições foram criados enquanto resposta à nova agenda regional. Com a retomada do crescimento econômico da região, a partir de 2003, o contexto

internacional favorável foi visto como uma oportunidade de reavaliar as propostas de reforma institucional, já prevista em 1994. “Agora no momento em que o Mercosul completa vinte anos de existência, a avaliação necessita enveredar por caminhos mais estruturais, menos conjunturais, que foquem menos nos interesses políticos de curto prazo” (VIGEVANI, 2012, p. 29). A criação do Grupo Ad Hoc de Alto Nível para a Reforma Institucional do Mercosul (GANRI)³⁹, por decisão do Conselho do Mercado Comum, em 2005, pode ser considerada prova contundente da necessidade que havia de se construir um discurso político público e persuasivo sobre o tema (CAETANO, 2009, p. 12-13). No entanto, ao mesmo tempo em que nenhum dos sócios colocou fim ao debate, nada de concreto se realizou além de ajustes que mais pareceriam medidas de retrocesso do processo de integração.

Além disso, cabe ressaltar neste capítulo os paradoxos existentes na discussão recente sobre os modelos de integração econômica que, de acordo com Briceño-Ruiz (2013, p. 219), não podem explicar o desenvolvimento de iniciativas como a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Ou ainda não são apropriados para avaliar a dimensão não econômica da Aliança do Pacífico, do Mercosul ou da ALBA. Nenhuma delas pode ser considerada uma iniciativa de integração no sentido clássico do termo. Desta forma, não se pode falar em uma nova etapa da integração regional, como a que se deu a partir de 1990 sob os parâmetros do regionalismo aberto. “O momento atual poderia ser caracterizado como um período de transição, sem modelos claros, um maior grau de politização das agendas e, como consequência, mais dificuldades para gerar consensos” (SANAHUJA, 2008, p. 24).

³⁹ Por meio da Decisão CMC No 21/05, criou-se o GANRI com a função de apresentar ao Grupo Mercado Comum (GMC) uma proposta integral de reforma institucional.

5 REVISÃO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL (2004)

5.1 O contexto político-econômico da segunda fase da integração regional

Para compreender mais profundamente o alcance da discussão em torno da proposta de revisão institucional de 2004, é preciso antes tratar do contexto econômico favorável pelo qual os países passaram a partir de 2002 e, dentro dele, da evolução das propostas de reforma institucional do Mercado Comum do Sul.

Segundo o Informe nº 10 do Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe (INTAL) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2004, a economia mundial apresentou a maior taxa de crescimento dos últimos trinta anos, registrando um importante aumento tanto nos preços quanto nas quantidades comercializadas. A demanda global se refletiu no surgimento de restrições de capacidade e altas nos preços de matérias-primas básicas, como o petróleo; bem como gerou crescentes desequilíbrios externos entre as principais economias mundiais. A recuperação se deu em um cenário de condições favoráveis do comércio mundial e dos mercados financeiros internacionais, com o aumento dos investimentos a baixas taxas de juros reais e dos fluxos de capital internacional, em especial do Investimento Estrangeiro Direto (IED), redirecionado principalmente aos países emergentes. Esta conjuntura externa favoreceu os países do Mercosul, incentivando sua recuperação econômica, ao permitir o comércio com o resto do mundo e ao financiar investimentos produtivos (2006, p. 1-2).

No que diz respeito ao setor externo, os então quatro sócios apresentaram conjuntamente um reaquecimento da atividade econômica, com redução das taxas de inflação, manutenção de taxas de câmbio competitivas e estáveis, e superávits na conta corrente e no balanço fiscal primário. Em termos numéricos, em 2004, os países do bloco em conjunto aumentaram em 28% suas exportações de bens, atingindo o nível recorde histórico de US\$ 135 bilhões, resultante tanto da quantidade vendida quanto do aumento dos preços das matérias-primas comercializadas pela região. Além de superar em mais de 55% as exportações do período de 2000 a 2002. Paralelamente, as importações totais atingiram US\$ 95 bilhões, impulsionadas pela significativa recuperação de seus membros. Diferentemente das exportações que atingiram seu recorde histórico em 2004, as compras externas ficaram

abaixo do máximo atingido em 1997, período anterior à desvalorização das moedas dos principais Estados-membros (INTAL, 2006, p. 20).

Conseqüentemente, a balança comercial do bloco foi positiva em mais de US\$ 40 bilhões, gerando o referido superávit na conta corrente de US\$ 15 bilhões. Esta cifra equivalia a 1,9% do PIB regional. O saldo negativo de US\$ 14 bilhões nas contas capital e financeira indicava que o favorável contexto financeiro internacional não foi utilizado pelos sócios para endividamento externo, como ocorreu nas décadas passadas; mas, para diminuir seus passivos externos. Deste modo, o superávit da balança global de menos de US\$ 100 milhões somado a um extraordinário financiamento internacional de US\$ 8 bilhões contribuíram para reduzir a vulnerabilidade externa do Mercosul. Por fim, a melhora na situação fiscal garantiu que, embora três dos quatro sócios tenham registrado déficit após o pagamento dos juros da dívida, os resultados negativos fossem substancialmente inferiores aos de anos anteriores (INTAL, 2006, p. 3-4).

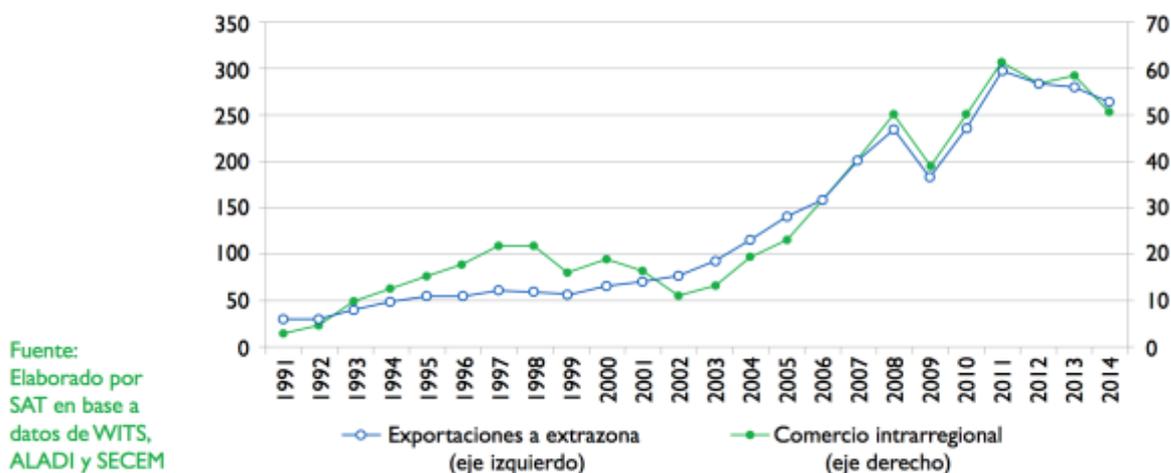
Uma característica importante do processo de integração, neste período, é que o comércio intrazona avançou mais rapidamente que o extrazona, o que ajudou a recompor a relevância do espaço econômico integrado. Este fenômeno aprofundou a tendência observada a partir de 2003, quando se iniciou o lento ressurgimento do comércio regional depois da fase de recessão (1999-2002). Em 2004, o comércio intrazona somou US\$ 17 bilhões, equivalentes a 13% das exportações totais do bloco. Quanto ao balanço comercial com o resto do mundo, o superávit esteve altamente concentrado no comércio com as regiões de maior desenvolvimento econômico, dentre as quais se sobressaiu o NAFTA, com liderança dos EUA, responsável por um terço do saldo global extrazona durante 2004 (aproximadamente US\$ 13 bilhões) e na primeira metade de 2005 (US\$ 6.991 bilhões). Em termos numéricos, representava 60% da ampliação do balanço agregado em ambos os períodos (INTAL, 2006, p. 21-23).

É importante destacar que o saldo comercial favorável ao Mercosul se deu em um cenário de melhora geral dos termos de troca dos países-membros, como consequência do aumento dos preços internacionais de grande parte dos produtos que compunham as exportações sub-regionais, representadas substancialmente por commodities agrícolas e minerais, e manufaturas de origem agropecuária e industrial. As altas dos preços foram impulsionadas tanto pelo crescimento na demanda mundial dos produtos primários, tendo como importante comprador a China; como pelo surgimento de restrições de oferta, em

especial de combustíveis (INTAL, 2006, p. 24). Verificava-se, portanto, uma conjuntura econômica muito favorável aos países do Mercosul.

Figura 1 – Evolução do comércio do Mercosul (em bilhões)

Evolución del comercio del Mercosur (Miles de millones de dólares corrientes)



Extraído de: MERCOSUR, 2015

Embora os quatro sócios tenham aumentado suas exportações e importações no período entre 2004 e a primeira metade de 2005, cada país apresentou peculiaridades quanto ao saldo de suas respectivas balanças, representando três diferentes cenários. No primeiro, encontrava-se o Brasil cujas exportações cresceram o suficiente para compensar o pronunciado aumento das importações, gerando o constante superávit comercial que levou a níveis recordes históricos nesse período. Por outro lado, se posicionou a Argentina que, embora tenha vivenciado maior dinamismo em suas exportações, viu suas importações se recuperarem a taxas muito elevadas, resultando na redução da brecha comercial favorável. Por fim, Paraguai e Uruguai configuraram um caso em que as compras externas não só cresceram mais rapidamente do que as vendas, como também ficaram ligeiramente acima delas, levando ao aumento do déficit comercial. A partir destes dados, observou-se que “o Brasil foi o único responsável pelo incremento do superávit total do bloco no período analisado, contribuindo com 70% do aumento nos montantes comercializados” (INTAL, 2006, p. 26).

No decorrer deste intervalo de um ano e meio, o comércio exterior do Mercosul foi resultado primordialmente da evolução do intercâmbio comercial entre Brasil e Argentina que

concentrava mais de 90% do comércio intrazona. Em termos de montante em dólares, houve um aumento de 40% em comparação a 2003. Além do contexto de forte recuperação econômica e taxas de câmbio alinhadas, os dois países incrementaram enormemente os fluxos totais negociados entre si. O Brasil ampliou de forma considerável seu superávit com a Argentina, gerando um cenário que não ocorria desde o início dos anos de 1990, levando-se em conta que entre 1995 e 2002 o resultado do comércio bilateral foi favorável ao menor dos dois sócios. As importações argentinas oriundas do Brasil passaram de 22% em 1998 para 34% em 2004, aprofundando uma tendência histórica da década de 90, quando “a criação do Mercosul deu lugar a que o intercâmbio de bens entre os sócios se incrementasse não só em termos absolutos, mas também relativos ao comércio com o resto do mundo” (INTAL, 2006, p. 31-33).

A perda de participação dos produtos argentinos no mercado brasileiro esteve vinculada em parte à estratégia de substituir produtos importados depois da desvalorização do real em 1999. As importações do Brasil subiram apenas 7% entre 1997 e 2004, sendo que o aumento verificado em um terço dos itens foi capaz de compensar a queda experimentada pelos outros dois terços das importações totais, compostos justamente em grande parte pela oferta exportadora argentina desde o fim dos anos noventa. Em outras palavras, o fraco desempenho das importações brasileiras na época se concentrou fundamentalmente nos bens mais exportados pela Argentina como automotores, tratores, máquinas, algodão, lácteos, hortaliças, trigo, frutas e óleos vegetais. A redução da compra de produtos argentinos representou US\$ 3.434 milhões, o equivalente a uma vez e meia do resultado da balança comercial bilateral do ano anterior, colocando em evidência os impactos que a estratégia brasileira gerou na configuração produtiva do Mercosul como um todo (INTAL, 2006, p. 34).

Paralelamente, com a nova paridade do peso em relação ao real após o abandono da conversibilidade, a Argentina passou a comprar do Brasil mais insumos, bens de capital e de consumo, principalmente, automóveis. As importações oriundas do principal sócio dentro do bloco cresceram 61% em 2004, representando US\$ 7.600 milhões (INTAL, 2006, p. 35).

De acordo com dados do Centro de Estudos Bonaerense (CEB), entre janeiro e julho de 2004, a Argentina exportou para o Brasil US\$ 322 milhões a mais do valor acumulado no mesmo período de 2003, somente em produtos industriais. Entretanto, o crescimento das exportações não foi suficiente para reverter a tendência de déficit comercial com o Brasil, que não ocorria desde 1994 (PALACIOS, 2004c). Nesse período, de acordo com o então presidente do BNDES, Luiz Carlos Mendonça de Barros, o complexo automotivo e as linhas

branca e marrom do Brasil quase triplicaram o montante exportado para a Argentina, com crescimentos de 188% e 175% respectivamente. As exportações brasileiras de calçados dobraram, com um crescimento de 87%.

A chamada “Guerra das Geladeiras”, conflito que envolveu o comércio bilateral de eletrodomésticos de linha branca, se deu no momento em que esses produtos aumentaram sua participação na pauta exportadora brasileira, criando uma disputa pelo mercado argentino a nível setorial. O embate se iniciou, em junho de 2004, quando o ministro argentino Roberto Lavagna anunciou medidas de restrição contra o Brasil por meio de licenças não-automáticas, ou seja, medidas burocráticas alfandegárias que dificultavam a entrada dos produtos no país (PALACIOS, 2004d). O conflito comercial chegou a ponto de se estender para o setor de automóveis e peças, quando a Associação de Fabricantes de Autopeças da Argentina afirmou que, pelo menos, quatro empresas do setor preferiram deixar o território argentino e se instalaram no Brasil onde supostamente haveria incentivos fiscais (PALACIOS, 2004c).

Vale lembrar que os conflitos setoriais entre os dois sócios não eram novidade. Como tratado no capítulo anterior, a situação já era crítica em 1999, quando a desvalorização cambial do real proporcionou uma reação positiva para as empresas remanescentes do Brasil, mas agravou a situação da Argentina com o desaparecimento de ramos industriais inteiros; aumentando o fosso em termos de estruturas produtivas entre ambos os países (BARROS, 2004a). A percepção do aumento das disparidades estruturais pode ser explicada pela retomada do processo de crescimento na região que colocou em evidência as mudanças produtivas geradas durante os anos anteriores no interior do Mercosul.

Em termos de integração comercial, o Mercosul passou a promover uma série de estratégias e programas para o avanço e desenvolvimento dos setores produtivos, em especial com a conformação de cadeias regionais de valor. Em 2008, aprovou-se o Programa de Integração Produtiva (PIP) do Mercosul, cujo objetivo geral era fortalecer a complementaridade produtiva de empresas, especialmente por meio da integração das cadeias produtivas de pequenas e médias empresas (PME), dos países com menor desenvolvimento econômico relativo; consolidando assim o incremento da competitividade dos setores produtivos dos Estados-membros e outorgando ferramentas adicionais que melhorassem sua inserção externa (MERCOSUL, 2015, p. 20).

Entre as iniciativas do Programa de Integração Produtiva, destacavam-se: a cooperação entre os organismos vinculados ao desenvolvimento empresarial e produtivo; a complementação em transferências de tecnologia; formação de recursos humanos; articulação

com outras instâncias do Mercosul; geração e processamento de informações; articulação de medidas de facilitação do comércio, financiamento e cooperação (MERCOSUL, 2015, p. 20).

Este contexto permitiu a mudança de perspectiva institucional do Mercosul à medida que o chamado giro à esquerda fomentou políticas de redistribuição de renda e mecanismos de inclusão social, reforçando o papel do Estado para reorientar a dinâmica econômica. Como resultado desta reflexão, surgiu a discussão em torno da necessidade de se redesenhar o esquema de integração regional, com uma agenda pautada pelo viés político, com o retorno do protagonismo do Estado, a retomada da busca por desenvolvimento (não apenas em termos de liberalização comercial), a ampliação do espaço para participação social no processo e a preocupação com as assimetrias sociais e econômicas (SANAHUJA, 2008).

5.2 As propostas de revisão institucional

Muitos autores evidenciaram o foco dado às relações comerciais no Mercosul, predominantes em todo o seu trajeto, em detrimento da questão institucional, “propositadamente negligenciada pelos próprios Estados-membros por considerarem que poderia trazer uma burocratização excessiva ao processo ou uma perda de soberania dos Estados” (CAMARGO, 2006, p. 78) sem, necessariamente, se alcançar os resultados esperados. Entretanto, como demonstrado anteriormente, uma série de conflitos comerciais e a ausência de avanços significativos em direção à formação do mercado comum sinalizavam que o debate institucional não poderia mais ser adiado. A percepção de alguns setores empresariais brasileiros de que o Mercosul perdera vitalidade produziu teses favoráveis à ideia de que o processo de integração deveria mudar seus rumos institucionais, retrocedendo para uma zona de livre comércio. Ou, como alternativa, que se optasse “por maior flexibilidade [que] permitisse que o Mercosul caminhasse em duas velocidades, igualando-se, assim, a algumas propostas feitas no curso da formação da União Européia” (CAMARGO, 2006, p 73-74).

A ideia de “relançamento do Mercosul”, portanto, já era recorrente no início dos anos 2000. O acordo automotivo entre Brasil e Argentina, em março daquele ano, foi visto com otimismo para conduzir a discussão dos quatro sócios rumo a um novo patamar da integração, valorizando as dimensões econômica, política e estratégica das relações entre eles, indo além da pauta comercial e suas disputas (TACHINARDI, 2000). De maneira geral, três eixos

sustentaram essa perspectiva de mudança para o bloco: o acesso a mercados, a convergência macroeconômica e as exportações para terceiros mercados (BRESSAN, 2008, p. 57).

Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o Mercosul experimentou uma tentativa de reconfiguração de seu alcance; de um bloco prioritariamente comercial, viu crescer sua agenda nas dimensões política e social (SARAIVA, 2012, p. 295), acompanhando as mudanças relativas ao conceito de regionalismo pós-liberal. A nova agenda também previa a coordenação dos países em foros multilaterais, a revisão do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), o reconhecimento de diplomas e a gradual construção de uma infraestrutura interligada. A intenção brasileira era consolidar a união aduaneira e aprofundar temas como serviços e compras governamentais. Durante o período de 2002 a 2004, entretanto, já se falava do “pouco vigor” no processo de relançamento (PFEIFER, 2000).

É possível afirmar que a funcionalidade do bloco era avaliada na época com base apenas em seus resultados comerciais, considerados positivos, apesar dos conflitos. Em termos gerais, a integração produtiva era vista como limitada e a ideia de avançar em direção ao mercado comum por meio do estabelecimento de instituições comunitárias fortes era praticamente desconsiderada. Isso justificava o posicionamento de alguns setores empresariais que defendiam o retrocesso para uma área de livre comércio, permitindo ao Mercosul obter resultados mais seguros em prazos mais curtos.

Entretanto, diante da diminuição da atividade econômica na Argentina, na virada do século, e seus sucessivos boicotes às exportações brasileiras, o Brasil se decidiu por não adotar medidas de controle de produtos como forma de retaliação às taxas impostas ao açúcar exportado ao vizinho. Na ocasião, o embaixador do Brasil na Argentina, José Botafogo Gonçalves, afirmou que “a limitação do comércio não é a preferência do governo para o aprofundamento do Mercosul, que poderia ser afetado por esse artificialismo” (DIANNI, 2000).

Neste sentido, em 2002, os meios de comunicação noticiavam a intenção brasileira de mudar sua política para o bloco. A necessidade de revisão da base institucional começou a ser discutida no ano anterior, com relutâncias dentro do MRE devido à dimensão da crise argentina. Ainda durante sua campanha, Lula sinalizava ajustes de foco na política externa, deixando claro que o interesse do novo governo seria “preservar e fortalecer o bloco econômico a partir de mudanças nos pilares institucionais do Mercosul, consolidados no Tratado de Assunção” (CASADO, 2002, p. A-1). O plano de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) também propunha acordos específicos visando à criação de instituições

comuns, tais como um parlamento, instâncias jurídicas para resolver controvérsias e núcleos executivos setoriais. Além disso, salientava a importância de “assegurar meios para um reforço institucional do bloco econômico, às vésperas da temporada de definições com os Estados Unidos sobre a criação da Área de Livre Comércio das Américas” (CASADO, 2002, p. A-2).

Ainda embaixador na Argentina, em 2002, Botafogo afirmou que não identificava naquele período nenhuma crise político-institucional que pudesse ameaçar o bloco. Quanto à expressão “relançamento do Mercosul”, considerou que, como havia sido muito usada em meio a tropeços, deveria ser evitada a fim de impedir que se pensasse que o governo trataria apenas de generalidades no processo ao invés de formular políticas concretas (MARÍN, 2002).

De maneira mais abrangente, a justificativa para a necessidade de revisão institucional do Mercosul estava na ideia de que a transição de mercados nacionais para mercados regionalmente integrados modificaria a qualidade das relações entre os Estados e suas sociedades; bem como a distribuição do peso dos diferentes agentes produtivos e a localização de suas atividades, com consequentes alterações no jogo político entre os novos atores e os que já atuavam no plano internacional. Esta dinâmica exigiria uma contínua revisão dos instrumentos de decisão, regulação e representação, podendo ser intergovernamentais ou supranacionais, de acordo com o objetivo da integração (CAMARGO, 2006, p. 81-82).

Em 2003, apesar da percepção de retrocesso do processo de integração regional circulava nos meios de comunicação, reconhecia-se ao mesmo tempo o momento como propício à retomada das negociações pelo aprofundamento do Mercosul. Em Buenos Aires, a eleição do peronista da ala renovadora do Partido Justicialista (PJ), Néstor Kirchner, foi encarada como elemento favorável à abertura comercial entre toda a América do Sul, “tendo Brasil e Argentina como eixo principal de resistência às pretensões do governo dos Estados Unidos na constituição da Alca” (PFEIFER, 2003). Por outro lado, no transcurso do período de 2004-2005, enquanto os presidentes Kirchner e Lula reafirmavam em Foz do Iguaçu o compromisso conjunto de desenvolvimento industrial entre seus países, o governo argentino aplicava novamente medidas restritivas ao comércio bilateral.

A ideia inicial então foi justamente aproveitar a revisão do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 2004, para definir aspectos da estrutura do bloco como um todo, buscando instrumentos atualizados que garantissem um novo impulso ao processo de integração regional. Pretendia-se discutir tanto questões relativas aos mecanismos de tomada de decisão,

como medidas que favorecessem o desenvolvimento de um mercado ampliado, com o objetivo de criar convergência estrutural entre os membros, por meio da neutralização das distorções em suas políticas macroeconômicas. Esta tentativa de aprofundar a integração produtiva, no entanto, também gerou resultados poucos eficazes (CAMARGO, 2006, p. 79).

A 27ª Reunião de Cúpula do Mercosul, realizada em Belo Horizonte, em dezembro de 2004, teve como objetivo principal reavaliar os resultados do Protocolo de Ouro Preto (1994), tratando da adoção de medidas de caráter político e institucional acerca da conformação do bloco. Dentre as resoluções geradas, destacou-se a adesão de Colômbia, Equador e Venezuela como membros associados, na mesma categoria de Bolívia e Chile, que aderiram em 1997, e Peru em 2004. É importante ressaltar que estes três últimos países já eram membros da Comunidade Andina e sua associação ao Mercosul fazia parte da intenção de formalizar o acordo de livre comércio entre os dois blocos sul-americanos; o que resultaria, mais tarde, na criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).

De acordo com a reportagem publicada pelo jornal O Estado de S. Paulo, a 27ª Reunião de Cúpula se iniciou à sombra do impasse entre Brasil e Argentina sobre a adoção de salvaguardas no comércio bilateral. O governo da Argentina demonstrava publicamente sua insatisfação com a grande quantidade de produtos brasileiros que inundava o mercado argentino, em especial carne suína, têxteis, calçados, televisores, geladeiras, fogões, máquinas de lavar, baterias de automóveis e embalagens plásticas. Pressionado pelo setor industrial, o presidente Kirchner declarou que, se necessário, aplicaria novas medidas restritivas, além daquelas que já estavam sendo praticadas contra o Brasil (PALACIOS, 2004a).

Na ocasião, o então secretário de Relações Econômicas Internacionais da Argentina, Alfredo Chiaradía, afirmou que as medidas de salvaguardas faziam parte do processo de avanço das discussões sobre a livre circulação de mercadorias no bloco, reiterando que “o Mercosul não pode avançar aceleradamente, mas esperamos que (...) não retroceda. O que pleiteamos não é retrocesso, mas ao contrário, um mecanismo transitório que nos permita avançar” (CASTRO, 2005, p. 3). Desta maneira, a discussão sobre salvaguardas, embora não fizesse parte da pauta oficial da cúpula, estava presente durante as reuniões por meio das manifestações políticas em torno da necessidade de uma região mais desenvolvida e harmonizada.

Alguns meses antes da 27ª Reunião, a fim de influir sobre a agenda de negociação para o curto prazo, que vinha sendo marcada pela possibilidade de resultar em um Protocolo de Ouro Preto II, a Argentina apresentou em Brasília três projetos como requisitos adicionais ao

acordado no âmbito da união aduaneira. O primeiro foi a proposta de criação de um mecanismo de salvaguarda, por meio da aplicação de cotas de importação, em situações de forte assimetria macroeconômica entre os sócios, em que fosse observado um aumento significativo das compras de determinado produto a ponto de ameaçar a produção doméstica. A princípio, seria uma forma de compensar a ausência de coordenação macroeconômica entre os membros até que se avançasse neste quesito de maneira prática. O segundo projeto consistia em impor medidas de salvaguarda, por meio de uma cláusula de adaptação competitiva, frente ao aumento sensível da importação de determinados produtos que causasse prejuízo à produção nacional, sem ter necessariamente causas de natureza macroeconômica. Isto porque grande parte das tensões no âmbito regional foi resultado de fatores microeconômicos como diferenças de competitividade entre os setores; sendo este acordo transitório e atrelado a um programa de reestruturação dos setores beneficiados. Por fim, o terceiro projeto visava disciplinar os incentivos de investimento através de um código de boas práticas empresariais, que pudesse resultar principalmente em uma alocação equilibrada das empresas transnacionais, mediante a aplicação de critérios de descentralização geográfica da produção (INTAL, 2006, p. 43-44).

Na ocasião, o ministro argentino afirmou que “o problema do Mercosul não são as instituições, mas a falta de instrumentos econômicos que garantam que a integração seja intra-indústria e que unifique as cadeias de valor” (INTAL, 2006, p. 44). Este discurso demonstrava as dificuldades em se aprovar a revisão institucional se não fossem incluídas as medidas propostas para administração do comércio e dos investimentos. Além disso, deixou claro que as medidas de proteção impostas às importações brasileiras continuariam vigentes.

As debilidades do processo correspondiam, fundamentalmente, aos vícios remanescentes do desenho e da construção original do bloco e a falta de consenso estratégico sobre o papel que o Mercosul poderia e deveria ter na inserção internacional de seus membros. A ausência de consenso impediu a transformação de um desenho centrado primordialmente na liberalização comercial em um modelo que equilibrasse as diferentes capacidades competitivas dos sócios por meio da coordenação macroeconômica. Os níveis de delegação de soberania eram de baixa intensidade, se materializando em forma de autoridade do tipo administrativa e não política. Isso quer dizer que em nenhum caso se geraram instituições de caráter vinculante. Portanto, tratava-se muito mais de um processo de socialização e de coordenação profunda que caracterizava por igual a todas as agendas ou políticas de integração dentro do bloco (BOTTO, 2015, p. 9-14).

A ausência de consenso, antes e durante a Cúpula, quanto aos instrumentos para se alcançar tal fim foi compensada, em janeiro de 2005, pela contrapartida brasileira em apresentar três projetos alternativos àqueles sugeridos por Lavagna, a serem tratados bilateralmente. A primeira proposta do Brasil consistia em formalizar a Comissão para a Expansão do Comércio e a Promoção da Integração Produtiva com a finalidade de implementar medidas de obtenção de um crescimento equilibrado do comércio bilateral, bem como da progressiva integração produtiva das economias. O segundo projeto incorporou grande parte da demanda feita pela Argentina ao propor a restrição temporária do fluxo de certos bens brasileiros por meio de um mecanismo transitório de administração do comércio bilateral, mas que levasse em conta a necessidade de se comprovar a ameaça ou o prejuízo à indústria nacional. Como diferencial, o Brasil condicionou este instrumento à eliminação de outros mecanismos de proteção comercial intrazona e de medidas que pudessem afetar os fluxos comerciais. Por fim, a terceira proposta contemplava uma política comum de atração de investimentos aos moldes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A ideia era reduzir as assimetrias e reforçar a necessidade de integrar as cadeias produtivas de diversos setores por meio da distribuição mais equilibrada dos investimentos (INTAL, 2006, p. 45-46).

Para consolidar este processo, em outubro de 2004, criou-se o Conselho Empresarial do Mercosul a fim de construir um processo de convergência na visão do empresariado sobre a integração, que resultasse em ganhos de competitividade e eficiência em empreendimentos conjuntos. Os setores empresariais brasileiros se opuseram às salvaguardas argentinas, fortemente praticadas nesta época, por considerar que haveria um retorno à situação anterior ao Protocolo de Ouro Preto (CAMARGO, 2006, p. 76-77). Assim, ficou evidente que os representantes do setor privado de ambos os sócios defendiam as posições de seus respectivos governos, não encontrando novamente parâmetros comuns que viabilizassem os acordos (INTAL, 2006, p. 46-47).

O relatório de 2005 da Confederação Nacional da Indústria (CNI) questionou a real influência das travas comerciais argentinas sobre o setor produtivo do Brasil. Segundo aponta, os conflitos comerciais entre os dois principais sócios do bloco estavam localizados em seis setores, nos quais a participação das exportações brasileiras não deixou de crescer. Entre 1997 e 1999, o Brasil tinha 44,9% do mercado argentino de papel, calçados, têxteis, eletrodomésticos, cerâmicas e siderurgia. Esta participação aumentou para 60% no período de 2001 a 2003, e 79,3% no primeiro semestre em 2004. Assim sendo, conclui-se que havia certa

especialização da pauta exportadora do Brasil nos produtos objetos de conflito, duplicando a participação brasileira média nas importações argentinas totais (INTAL, 2006, p. 47-48).

Ainda em 2005, considerando-se a relativa estagnação do bloco, passou-se a questionar a prioridade dada à dimensão comercial adotada ao longo da década de 1990, propondo a necessidade de uma correção dos rumos no sentido de “além de voltar a priorizar a integração produtiva entre as economias do bloco, como fora a proposta inicial entre Argentina e Brasil, avançar na construção de uma nova institucionalidade capaz de suprir as distorções trazidas pelo mercado” (CAMARGO, 2006, p. 62).

Por meio da Decisão CMC n. 25/06, as Diretrizes para a Reforma Institucional do Mercosul foram estabelecidas, levando em conta a conveniência de “reforçar os aspectos jurídico-institucionais do processo de integração com o objetivo de alcançar um maior desenvolvimento e adensamento do MERCOSUL e aperfeiçoar seu funcionamento” (MERCOSUL, 2006). Em seu art. 1, o Conselho do Mercado Comum decidiu prorrogar o prazo para que o Grupo Ad Hoc de Alto Nível para a Reforma Institucional do Mercosul (GANRI), criado pela Decisão CMC n. 21/05, apresentasse ao GMC uma proposta integral de reforma institucional do bloco.

É relevante notar que o documento se apoia no cumprimento efetivo das metas estabelecidas no Tratado de Assunção para a proposta de aprofundamento, “para o que é fundamental fortalecer as instituições fundamentais que inspiraram sua constituição”. Assim como remonta ao Protocolo de Ouro Preto em sua faculdade de convocar, quando os Estados-partes julgarem oportuno, “uma conferência diplomática com o objetivo de revisar a estrutura institucional do MERCOSUL estabelecida pelo mencionado Protocolo, assim como as atribuições específicas de cada um de seus órgãos” (MERCOSUL, 2006).

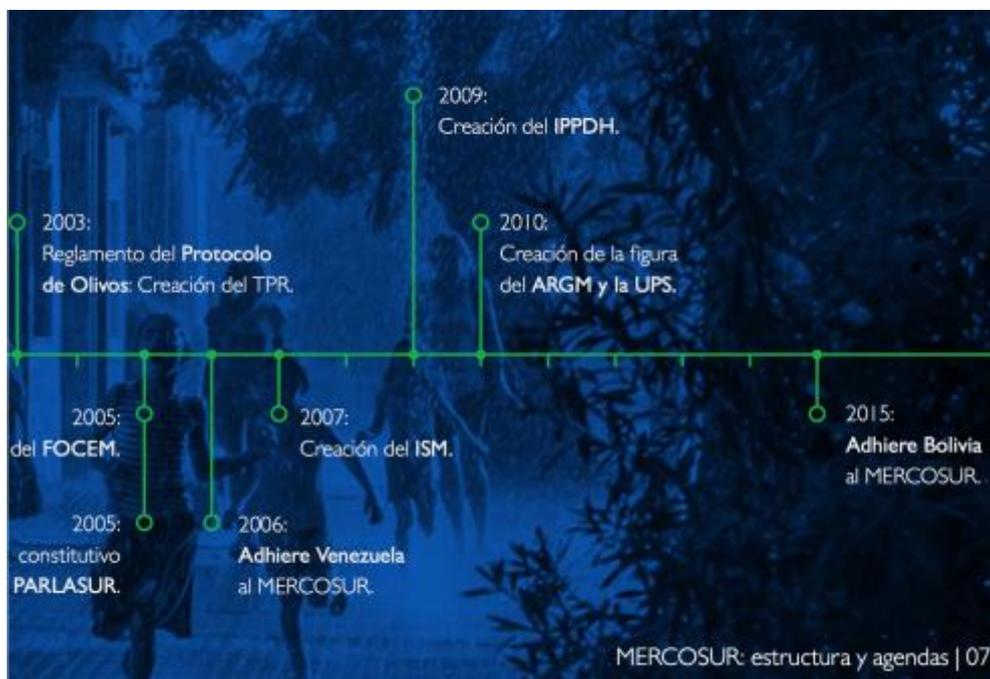
De acordo com o art. 2 do documento, as seguintes diretrizes teriam prioridade no processo de revisão: a) a reestruturação dos órgãos decisórios do Mercosul e seus foros subordinados; b) o aprimoramento do sistema de incorporação, vigência e aplicação da normativa do bloco; c) a análise da criação de órgãos no âmbito do Mercosul para a administração de políticas comuns; d) a otimização das funções e competências da Secretaria conforme as necessidades do processo; e) o aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias e o fortalecimento de seus órgãos institucionais; e, f) a adoção de um orçamento que financiasse integralmente a estrutura institucional do bloco (MERCOSUL, 2006).

A controvérsia relativa ao papel do Tratado de Assunção enquanto ordenador de uma estrutura jurídica independente e autônoma revelava inconsistências entre um discurso que se propunha a unificar politicamente a sub-região e a prática que favorecia o conflito. Além disso, a definição do Protocolo de Ouro Preto da não-obrigatoriedade⁴⁰ de incorporação das normas aos ordenamentos nacionais enfraquecia a ação simultânea e uniforme dos membros. A ausência de harmonização e coordenação da política econômica, próprias de etapas mais avançadas de integração, impedia o acesso igualitário ao mercado de produtos originários dos membros, prejudicando a competitividade e fortalecendo as assimetrias entre suas economias (CAMARGO, 2006, p. 86).

5.3 Criação de novas instituições e o alargamento do bloco

As adaptações institucionais no período pós-Protocolo de Ouro Preto foram mais visíveis na segunda fase da integração regional do Mercosul, a partir dos anos 2000, concentrando-se primordialmente na criação de novas instituições, de caráter mais político-social, e no alargamento do bloco a partir da aceitação de novos membros.

Figura 1 – Evolução do comércio do Mercosul (em bilhões)



Extraído de: MERCOSUR, 2015

⁴⁰ O Art. 25 do Protocolo de Ouro Preto delega à Comissão Parlamentar Conjunta, composta por igual número de representantes dos Parlamntos de todos os membros, a tarefa de acelerar os procedimentos internos nos Estados-partes para a entrada em vigor das normas emanadas no âmbito do Mercosul.

Desde o Protocolo de Brasília para solução de controvérsias (1991)⁴¹ até a instituição do Tribunal Permanente de Revisão (2003)⁴², foram poucas as ocasiões em que o Brasil utilizou o mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul (BRESSAN, 2008), em contraste com a importância atribuída a esse instrumento no âmbito da Organização Mundial do Comércio (RAMANZINI JÚNIOR, 2006). O sistema do Tribunal se aplicaria nos seguintes casos: a) controvérsias entre Estados-membros do Mercosul; b) reclamações de particulares que acionavam indiretamente ao sistema, apresentando seu pedido através do Estado de residência ou sede dos negócios; e c) pedido de pronunciamentos jurídicos fundados de caráter consultivo, não vinculante nem obrigatório, realizado pelo TPR, segundo a interpretação e aplicação das normas do Mercosul. Este último caso pode ser solicitado por órgãos decisórios do bloco, pelo Parlamento do Mercosul (Parlasul) e pelos Tribunais de Justiça dos Estados-partes (MERCOSUL, 2015, p.13). Além disso, instituiu três etapas para a solução de litígios: negociação direta, conciliação (etapa diplomática) e arbitragem (etapa jurisdicional).

A oposição brasileira à instalação de um sistema permanente e o sucesso de soluções alcançadas mediante negociações intergovernamentais, conferiu um caráter flexível ao sistema, característica exaltada em momentos de crise que necessitavam de alternativas menos formais (BRESSAN, 2012, p. 19). Entretanto, a solução de conflitos pela via diplomática, além de dificultar a institucionalização dos processos de solução de controvérsias no âmbito regional, enfraqueceu também as próprias instituições que foram criadas, pois os atores domésticos não viam formas práticas de resolver os seus problemas no âmbito da integração (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR, 2012, p. 34).

A informalidade gerada neste âmbito permitia, dessa maneira, maior flexibilidade nas negociações, mas também representava “uma mobilização dos órgãos decisórios do Mercosul em torno de conflitos pontuais que acabavam travando toda a pauta negociadora do bloco, embora não representassem uma questão central para a integração” (BRESSAN, 2012, p. 21).

A necessidade de revisão já estava presente no início dos anos 2000, como evidenciado pelos inúmeros conflitos entre os membros do bloco. O Tribunal Permanente de Revisão foi aprovado na reunião de Cúpula de Olivos, em 2002, entrando em vigor em 2004, como “parte de uma série de medidas que serão discutidas entre as autoridades dos quatro

⁴¹ O primeiro instrumento referente ao sistema de solução de controvérsias do Mercosul foi o Anexo III do Tratado de Assunção, intitulado “Solução de Controvérsias” e vigente a partir de 29 de novembro de 1991.

⁴² Constituído através do Protocolo de Olivos (2002) e em vigor desde 2004.

países para reforçar o lado institucional do bloco e acelerar a união aduaneira” (SOBRAL, 2004). De acordo com o subsecretário-geral para a América do Sul do MRE, Luiz Filipe de Macedo Soares, os tribunais específicos que analisavam caso a caso não seriam extintos, mas subordinados a uma instância superior e permanente. Com a criação de uma instância para a resolução de contenciosos internos, o bloco ganharia instrumentos capazes de processar os conflitos e levá-los a uma solução legítima, democrática e pacífica. Isto significaria que, de maneira geral, o desenho institucional poderia criar maiores ou menores incentivos para a concertação ou, ao contrário, favorecer o predomínio de visões centradas na busca exclusiva por interesses nacionais ou setoriais em detrimento do processo regional. Entretanto, apesar dos avanços, é consenso entre os estudiosos da área de que não houve mudanças substanciais neste mecanismo desde 2002.

Durante a vigência do Protocolo de 1991 até 2003, os países-membros do Mercosul acionaram vinte e uma vezes o sistema de solução de controvérsias (BRESSAN, 2008, p. 62). A última controvérsia julgada pelos Tribunais do Mercosul, e segunda sob as diretrizes do Protocolo de Olivos, foi a conhecida “Guerra das Papeleiras”, iniciada em 2006, acerca dos impedimentos impostos à livre circulação em território argentino de vias de acesso às três pontes internacionais compartilhadas com o Uruguai (BRESSAN, 2008, p. 86).

As barreiras foram resultado de uma ação popular argentina contra a instalação de filiais de empresas de celulose, às margens do rio Uruguai, na divisa com o território argentino. O ministro das Relações Exteriores do Uruguai, Reinaldo Gargano, apresentou, durante a reunião do CMC, uma queixa contra a Argentina por violação das regras de livre circulação de mercadorias e pessoas, que constam no Tratado de Assunção. Em resposta, o governo argentino prometeu retaliação com a denúncia de que o Uruguai praticava sobretaxas ilegais às importações de seus produtos (ESTADÃO).

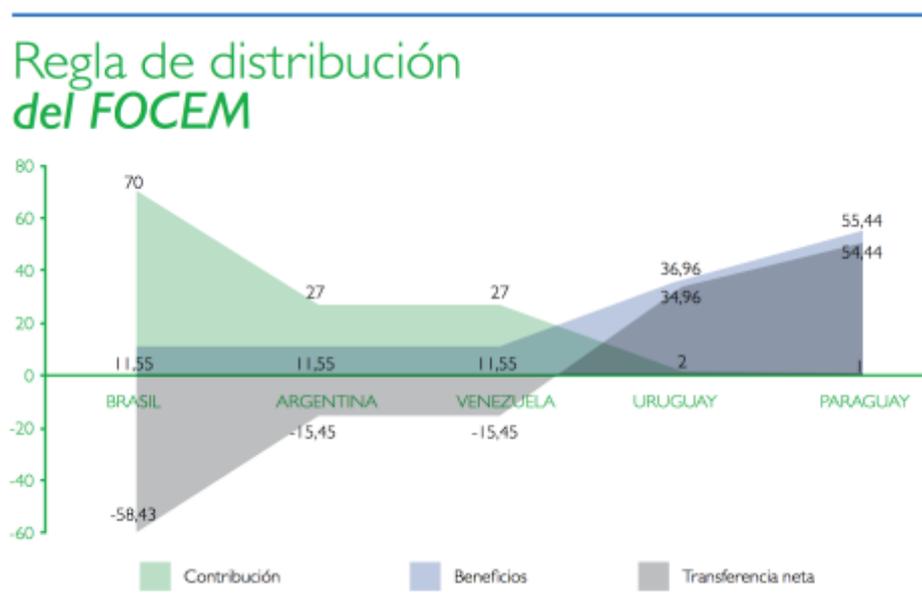
Neste caso especificamente não houve apelação ao Tribunal Arbitral. O GMC constituiu um Grupo de Especialistas para emitir um parecer sobre a reclamação. Além disso, o processo foi submetido pela Argentina ao Tribunal de Haia. O veredicto, em 2010, culpava o Uruguai por violar o tratado bilateral sobre o uso do rio Uruguai, mas permitiu que as papeleiras continuassem em funcionamento por falta de provas suficientes de que houve contaminação das águas. O GMC aceitou a solução acordada pelas partes, ficando clara a dificuldade do Mercosul na mediação (BRESSAN, 2008, p. 92-93).

A segunda instituição criada, em 2005, foi o Parlamento do Mercosul (Parlasul). Por seu caráter consultivo, esse órgão se encontrava à margem do processo decisório de caráter

intergovernamental, em que predominavam os Executivos, se traduzindo em sérios problemas de legitimidade (SANAHUJA, 2008, p. 19-20). Entretanto, sendo frágil a capacidade de coordenação do Mercosul, a criação de seu Parlamento conferiu maior consistência democrática, ao produzir normas comunitárias (CAMARGO, 2006, p. 85). A criação do Parlasul pode ser considerada, então, a expressão da recuperação da política em uma região dominada pelas consequências da implementação da lógica mercantil como reguladora da vida social. Tem como ambição tornar-se um espaço político legítimo para elaboração de uma proposta de reforma política, social e técnica, envolvendo outras instâncias no processo de integração (CAETANO; VÁZQUEZ; VENTURA, 2009, p. 68).

Além da constituição do Parlasul, em 2005, os ministros de Comércio e Relações Exteriores do Mercosul analisaram outros pontos que constavam na agenda de aprofundamento da integração regional. Entre as metas de convergência estrutural, ganhou destaque o projeto de criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), “um mecanismo financeiro para apoiar projetos [de convergência estrutural e coesão social] que tendam a diminuir as assimetrias econômicas entre os [então] quatro sócios” (MARIN, 2004b). Baseado em um sistema assimétrico de aportes e distribuição de recursos entre os próprios Estados-partes, possui anualmente um montante de U\$S 127 milhões⁴³.

Figura 3 – Regra de distribuição do FOCEM



Fonte: MERCOSUR, 2015

⁴³ Destacam-se projetos de saneamento e água potável; reabilitação e construção de vias férreas e de redes elétricas, com instalação de estações de alta tensão; melhora e ampliação de locais escolares, entre outros (MERCOSUL, 2015, p. 22).

Criado pela Decisão CMC n. 45/04 se constituiu um marco para a redução das assimetrias regionais. Dentre os objetivos do Fundo, estavam primordialmente o financiamento de programas destinados a: a) promover a convergência estrutural; b) desenvolver a competitividade em um contexto de integração produtiva; c) promover a coesão social das economias menores e regiões menos desenvolvidas; e, d) apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o funcionamento do processo de integração (MERCOSUL, 2015, p 21). A proposta definitiva para sua formalização estava prevista para 31 de maio de 2005, prazo para apresentação à Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) de pareceres orçamentários, por parte de cada sócio, e definição dos projetos e setores específicos que receberiam o financiamento.

Dessa maneira, a partir da IV Cúpula das Américas de 2005, a agenda de integração regional do bloco se diversificou, em busca de maior aprofundamento do Mercosul em face à sua oposição à criação da ALCA. Sua complexidade institucional aumentou não apenas como resultado do surgimento de novos temas; mas também, em igual ou maior intensidade, com a incorporação de novos atores e a consequente multiplicação de esquemas formais de coordenação política e cooperação na América do Sul. Neste sentido, acreditava-se que o projeto Mercosul precisaria ser repensado, especialmente em termos de sua estrutura institucional, levando em conta que a integração comercial já estava consolidada, “ainda que o objetivo de constituir um mercado comum nos próximos dez anos apareça como inviável, sobretudo diante da decisão de incorporar novos membros” (CAMARGO, 2006, p. 59).

Neste sentido, em 2006, a Venezuela aderiu ao Mercosul⁴⁴, consolidando a estratégia de alargamento do bloco em detrimento de seu maior aprofundamento institucional. O que limitava este aprofundamento e consolidação diz respeito, em grande parte, às diferentes percepções e expectativas que existiam sobre o modelo de integração do Mercosul no interior de seus Estados-membros, perpassando diplomatas, burocratas de agências governamentais, acadêmicos e a sociedade em geral (SARAIVA; BRICEÑO RUIZ, 2009, p. 149).

Cabe notar que, a partir de 2001, o radicalismo do setor chavista começou a se impor na política externa venezuelana, incrementando a crítica à ordem mundial e discursando contra a condução externa norte-americana. Chávez declarou seu governo como anti-imperialista e propôs um projeto político conhecido como “socialismo do século XXI”. O

⁴⁴ O Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul está disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/protocolo-de-adesao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-ao-mercosul/>>.

“giro à esquerda” na América do Sul tornou-se reflexo de um projeto de integração calcado na implantação de “políticas neodesenvolvimentistas e pós liberais” (KLEMI; MENEZES, 2016, p. 139), que, como o próprio nome indica, se pautou em uma nova estratégia de desenvolvimento econômico e social. A partir de 2004, com a ascensão dos governos de esquerda na Argentina, Brasil e Uruguai e a decisão dos países andinos de negociar um tratado bilateral de livre comércio com os EUA determinaram duas importantes reações que implicaram em uma mudança significativa da integração da Venezuela: sua saída da Comunidade Andina e o pedido de entrada como membro pleno do Mercosul (SARAIVA; BRICEÑO RUIZ, 2009, p. 159).

No que concerne ao alargamento do Mercosul, o Tratado de Assunção previa a adesão de outros Estados-membros da ALADI, sendo a Venezuela o primeiro país latino-americano a aderir ao Mercosul, em 2006, e mais recentemente a Bolívia em 2015. Os chamados Estados Associados são aqueles membros da ALADI com os quais o Mercosul mantém acordos de livre comércio e, posteriormente, solicitam a associação. Os membros associados estão autorizados a participar de reuniões de órgãos do Mercosul que tratem de temas de interesse comum. Nesta situação, atualmente, se encontram o Chile, a Colômbia, o Equador e o Peru.

O alargamento geográfico da integração vincula-se à percepção que o país tem de si próprio em relação ao mundo exterior. O governo brasileiro, desde 1993, vem consolidando o conceito de América do Sul, antes secundário na formulação de estratégias regionais. O argumento dos diplomatas e dos dirigentes do Estado era de que o Mercosul seria o ponto de partida para a integração sul-americana. Isso corresponde a várias concepções, uma das quais é a de buscar alternativas frente às dificuldades da própria integração no Cone Sul. Paralelamente, para outros países, inclusive para a Argentina, o alargamento do Mercosul e a idéia de América do Sul se ajusta à concepção da necessidade de maior equilíbrio regional. (RAMANZINI JÚNIOR; VIGEVANI; 2010, p. 46).

A entrada definitiva da Venezuela no bloco foi marcada pela assinatura do Protocolo de adesão da Venezuela⁴⁵, em Caracas, no dia 04 de julho de 2006. Ao se tornar mais proativa e ideologizada, a política do governo Chávez, especialmente a partir do referendun em 2004, pretendia promover um sistema multipolar na América do Sul, estabelecendo contrapesos à pretensão dos EUA de estabelecer um sistema internacional hegemônico por meio da formalização da ALCA.

⁴⁵ De acordo com o art. 1, “a República Bolivariana da Venezuela adere ao Tratado de Assunção, ao Protocolo de Ouro Preto, ao Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL, que constam como anexos I, II e III, respectivamente, nos termos estabelecidos no artigo 20 do Tratado de Assunção”.

Em um primeiro momento, a Venezuela propôs um projeto alternativo que transcenderia a concepção neoliberal ou mercantil da integração, apresentando como bases os princípios de cooperação, solidariedade, complementaridade e reciprocidade, bem como o respeito à soberania de cada Estado (SANAHUJA, 2008, p. 24-25). A ALBA nasceu como resultado de uma diplomacia de alto perfil político e mediático e, apesar de sua retórica integracionista, constituiu mais um marco de cooperação sul-sul baseado na afinidade ideológica. O elemento chave do processo foi justamente o acesso em termos preferenciais a ao petróleo, através do acordo bilateral entre Cuba e Venezuela (SANAHUJA, 2008, p. 29).

Em 2008, a proposta de formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em pauta há mais de uma década, ganhou destaque no âmbito da integração. Além de espaço de livre comércio, se propunha como uma arena para o diálogo político e a construção de bases para a integração da infraestrutura dos 12 países envolvidos (MARIN, 2004a). Neste cenário de entrelaçamentos políticos, a Comunidade nasceu enquanto um projeto multidimensional para além do regionalismo aberto. Sinalizava-se neste momento a necessidade de revisão do Mercosul, sobretudo de sua orientação estratégica (KLEMI; MENEZES, 2016, p. 138). A adesão da Venezuela ao Mercosul iniciou, portanto, um caminho paralelo em que, o Mercosul deveria ser utilizado como plataforma “para estendê-lo a toda região”, criando uma alternativa política e social que seria iniciada com a CASA e consolidada com a Unasul.

Entretanto, se propagava, desde seu nascimento, a ideia de fragilidade de seus três pilares fundamentais. Primeiramente, porque o acordo previa a liberalização completa das trocas de bens entre o Mercosul e a CAN para um período de mais de 20 anos, com previsão de alcance de 80% dos produtos comercializados. Para o sucesso de um projeto tão ambicioso, o Itamaraty acreditava que seria preciso, antes de tudo, aprofundar o relacionamento de ambos os blocos com a Comunidade do Caribe (Caricom). Em segundo lugar, a ideia de formalização definitiva da CASA surgiu em um contexto, como tratado anteriormente, de limitação de sua zona de livre comércio pela aplicação de cotas por parte da Argentina às importações de produtos brasileiros, colocando em evidência a dificuldade de negociar a unificação de tarifas de importação e da política comercial. A ausência de Kirchner (bem como de Tabaré Vázquez e Álvaro Uribe) na III Cúpula de Presidentes da América do Sul, seu marco fundador, pode ser considerada assim emblemática.

Por fim, a capacidade da Comunidade de alavancar negócios entre os países estava comprometida pelas dificuldades de se conseguir meios para o financiamento dos projetos de

transporte, energia e telecomunicações, já que o FOCEM ainda era apenas um projeto e os países sul-americanos apresentavam, historicamente, orçamentos ajustados a metas e restrições de endividamento externo.

Ao equiparar o Mercosul à Comunidade Sul-Americana de Nações, Lula priorizou o avanço da integração em seu aspecto mais amplo, criando assim uma alternativa para o primeiro: “Parece existir certo cansaço e desgaste, exatamente no momento em que haveria um interesse político mais consistente com um processo de integração do Mercosul, o que certamente seria um paradoxo, mas correspondente a uma situação real” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 313). Desta maneira, a crise do Mercosul persistiu apesar da maior convergência das políticas macroeconômicas na região e das supostas afinidades políticas entre os governos de seus principais sócios na primeira década dos anos 2000. Mesmo que, sob a ótica do setor privado brasileiro, o balanço fosse favorável,

é difícil imaginar a ocorrência de qualquer avanço mais significativo no Mercosul sem a superação do seu principal desafio: a percepção dos sócios de que o projeto de integração regional pouco contribui para a inserção internacional de seus respectivos países. (MARKWALD, 2005, p. 21).

No que concerne à integração social, a criação do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), em 2004, sugeriu uma mudança de cultura política do movimento sindical. Além disso, o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul perpassava os seguintes eixos: erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades; garantir acesso aos direitos humanos e assistência humanitária; universalizar a saúde e a educação públicas, promover a diversidade cultural; garantir a inclusão produtiva; assegurar acesso ao trabalho digno e à previdência social; promover a sustentabilidade ambiental, assegurar o diálogo social e estabelecer mecanismos de cooperação regional para implementação e financiamento de políticas sociais (MERCOSUL, 2015, p. 23). O objetivo do Setor Educativo do Mercosul era estabelecer um espaço educativo comum, de forma a articular a educação ao processo de integração, estimulando a mobilidade, o intercâmbio e a formação de uma identidade regional. Em 2014, o Sistema Integrado de Mobilidade do Mercosul (SIMERCOSUL) foi criado pela Decisão CMC N° 16/14 para articular iniciativas de mobilidade acadêmica.

Ao longo do processo de integração, os entes subnacionais (municípios, estados federados, províncias e departamentos) também passaram a fazer parte das instituições e da agenda do Mercosul. O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), criado pela Decisão do CMC n° 41/04, se instalou em

2007, como marco da XXXII Reunião de Chefes de Estados do Mercosul, no Rio de Janeiro (CAETANO; VÁZQUEZ; VENTURA, 2009, p. 42). Atualmente, também funcionam outros órgãos auxiliares de caráter permanente, tais como o Instituto Social do Mercosul (ISM), o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH), o Alto Representante-Geral do Mercosul (ARGM) e a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS).

É preciso ter em mente a simultaneidade da mudança de paradigma político na região, a abertura e diversificação dos temas no Mercosul e a ampliação da participação social no processo de integração regional como parte institucionalizada das decisões. Assim, é possível perceber que a tentativa de diversificar a agenda econômica, introduzindo uma lógica de integração produtiva em detrimento da lógica comercial, bem como a incorporação de temas sociais, ainda avançam muito mais lentamente que o necessário.

É importante notar que a revisão da Tarifa Externa Comum (TEC) ficou de fora desse processo, o que tem impedido que a união aduaneira se torne um instrumento efetivo da integração. Assim como não houve avanços na revisão do Protocolo de Ouro Preto no que se refere ao processo decisório que permanece atrelado à exigência de consenso, alegando-se que “sua extinção criaria uma nova frente de conflito com Argentina, uma vez que Paraguai e Uruguai declararam apoiar o Brasil contra as medidas de salvaguardas propostas pelos argentinos” (CAMARGO, 2006, p. 84).

Além disso, houve o enfraquecimento dos argumentos tradicionalmente contrários à maior rigidez institucional, como a perda de soberania nacional, a ideia de que a excessiva burocratização do processo poderia levar a seu fracasso, como já ocorreu com esquemas de integração da década de 1960, e a concepção de que o modelo vigente de união aduaneira imperfeita era adequado àquela fase vivida pelo Mercosul. O fracasso relativo de projetos anteriores de integração na América Latina teve outras causas para além da burocratização, como a limitada ou inexistente participação do empresariado e de trabalhadores organizados no processo. Quanto à adequação do modelo, é justamente a falta de regras que dificultava o melhor funcionamento da TEC, impedindo a efetivação da união aduaneira. Por fim, no que se refere à perda de autonomia decisória, concluiu-se que o processo não avançava na construção de instituições com algum grau de supranacionalidade. Seus efeitos estavam relacionados, na realidade, “à forma pela qual as empresas transnacionais, que agem livremente nos mercados globais, atropelam projetos e decisões formuladas no âmbito dos Estados e das regiões em processo de integração” (CAMARGO, 2006, p. 80-81).

Portanto, havia razões estruturais que criavam resistências para muito além da retórica dos governos em ceder autonomia. Por exemplo, a ausência de complementaridade entre os países e a falta de ações que poderiam compensá-la por parte, inclusive, do FOCEM cuja atuação tinha sido desviada de seu foco original, mostrando baixa eficácia (BOTTO, 2015, p. 11-12).

O Protocolo de adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul⁴⁶ foi firmado pela totalidade dos Estados-partes em 2015 e se encontra em vias de incorporação pelos respectivos congressos nacionais. A proposta bolivariana, no entanto, é ambígua no que se refere ao modelo de integração econômica que se busca. A não aceitação da abertura comercial intragrupo, fundamento da integração neoliberal, deixa a proposta sem conteúdo real. Em realidade a ALBA é sobretudo um projeto político e uma estratégia de cooperação “sul-sul” que nem pretende, nem consegue, integrar o espaço econômico entre seus membros (SANAHUJA, 2008, p. 26).

⁴⁶ Disponível em : <http://www.itamaraty.gov.br/images/notas_a_imprensa/20150717-Bolivia-pt.pdf>.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Mercosul é um projeto político que sofreu adaptações ao longo do tempo; no entanto, manteve como importante característica baixos níveis de institucionalidade. O bloco sul-americano não é um reflexo da experiência de integração europeia tomada como um modelo ideal a ser seguido, possuindo características distintas e, portanto, com um funcionamento que responde a sua realidade histórica.

Entretanto é preciso notar que o tipo de regionalismo desenvolvido na América do Sul se encaixa no pressuposto de que o regionalismo e a globalização são dimensões entrelaçadas em ordem de causalidade, em que o regionalismo é frequentemente subordinado aos ditames e constrangimentos da globalização, ou pelo menos, como um instrumento complementar à lógica da governança global. O Mercosul, assim, é um processo de integração que serve de plataforma de inserção internacional de seus membros, variando de país para país conforme os objetivos nacionais de cada um.

No entanto, o processo de integração do Mercosul não deve ser reduzido a essa única questão. É importante lembrar que a base de seu nascimento e ainda hoje de sua manutenção são as estreitas relações entre Brasil e Argentina. Os números comprovam os benefícios que ambos os países têm dentro da relação bilateral. Portanto, mais do que um simples entendimento entre os vizinhos, o Mercosul tem uma base sólida quando se trata dessa relação. Além disso, como afirma Bernal-Meza (2008), o Mercosul representa o exemplo de regionalismo mais exitoso na história político-econômica da América do Sul; sendo a primeira, ainda que imperfeita, união aduaneira do continente.

O Mercosul, portanto, pode ser considerado um projeto político; em que suas mudanças institucionais, em parte, respondem aos cenários, ao longo do tempo, à diminuição das capacidades do Estado em lidar com os poucos resultados alcançados no âmbito multilateral.

Como demonstrado nos capítulos anteriores, na primeira fase da integração, as instituições responderam à dinâmica de um cenário em que as regras do comércio multilateral se articulavam em torno do período de transição, coincidente com a realidade multilateral da Rodada do Uruguai da OMC. Naquele momento, a ideia de regionalismo aberto estava bem adaptada a essa realidade multilateral, principalmente no âmbito do comércio. Já no final dos anos 1990, as crises e suas repercussões no Mercosul colocaram em evidência que as transformações na região não foram acompanhadas por uma mudança institucional

significativa. Não se pode desconsiderar os impactos das crises econômicas, de 1999-2002, e suas conseqüentes crises políticas. A partir deste momento, os membros com dificuldade de resolver conflitos pela via direta passaram a acionar o sistema de solução de controvérsias; e estimularam a avanço da questão através do Protocolo de Olivos e a entrada em vigor do Tribunal Permanente de Revisão.

Contudo, é de grande importância salientar que a busca por mútuo enfrentamento de problemas econômicos comuns, como a alta inflação e o endividamento externo foi um objetivo presente desde o início das relações bilaterais, perpassando as duas fases do processo de integração. Mas, em paralelo a essa busca, os resultados não foram positivos em termos de desenvolvimento de uma cadeia produtiva comum ou a coordenação das políticas macroeconômicas dos Estados-membros. O que conferiu ao Mercosul um caráter predominantemente comercial, especialmente em sua primeira fase.

O Mercosul está no estágio de uma união aduaneira, o que implica na adoção de uma tarifa externa comum em relação a terceiros países, a coordenação macroeconômica entre os sócios, a incorporação de novos atores e a inserção de instituições com tendência à supranacionalidade.

O primeiro ponto controverso é a ideia de que o Mercosul é utilizado por seus membros, principalmente pelo Brasil, como um meio de diversificação de suas parcerias de modo a garantir o aumento de sua parcela de mercado. Isso, diversas vezes, refletiu medidas unilaterais com relação a terceiros, enfraquecendo a unidade do bloco. O Mercosul apostou, então, em relações características de uma integração parcial e como ferramenta temporária para se atingir o nível multilateral.

O mesmo acontece com a busca por coordenação macroeconômica. As assimetrias econômicas são uma característica central Mercosul, dificultando ainda mais a articulação econômica entre os países. É importante enfatizar que as mudanças institucionais, em grande medida, respondem a esse relacionamento bilateral, tendo conseqüências para seu formato institucional; como pôde ser demonstrado nos momentos iniciais da relação entre Brasil e Argentina, os dois maiores países do bloco, e também no momento de sua revisão institucional de 2004.

Nesse sentido, a incorporação de novos membros pode se mostrar crítica quando se trata da adesão de membros permanentes. A incorporação da Venezuela ao Mercosul foi diversas vezes travada por falta de consenso entre os quatro membros. A aceitação do país, ideologicamente distinto dos demais, se deu em um momento crítico em que a cláusula democrática foi acionada para suspender justamente o país que não chegava em consenso no

grupo, o Paraguai; demonstrando que a aceitação de um novo membro pode aumentar a instabilidade do bloco.

Por fim, em relação à criação de instituições tendentes a supranacionalidade, é importante notar que a manutenção de um sistema decisório baseado na unanimidade manteve a flexibilidade que impede o avanço dos mecanismos com capacidade supranacional e, muitas vezes, os novos órgãos permanecem apenas com caráter consultivo; em um processo em que se concentra o poder decisório, principalmente, nos Executivos nacionais. Da mesma forma, entre os sócios do Mercosul há uma concentração de poder no Estado que exerce a Presidência Pro Tempore (PPT), deixando claro a capacidade dos Executivos, já que estes influenciam de maneira direta a definição das pautas de negociação, ao ser o responsável por convocar e presidir as reuniões do bloco.

No caso dos poderes Legislativos, vale ressaltar que tanto a criação da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) quanto o Parlasul atuam como facilitadores para a adequação dos ordenamentos internos ao quadro normativo instituído pelo bloco, reforçando a lógica intergovernamental.

De modo geral, as transformações ocorridas na segunda fase da integração se concentram no alargamento do bloco com a adesão da Venezuela e na revisão institucional com a criação de novos órgãos, centrados em novos temas.

A revisão institucional de 2004 buscou tratar do aprofundamento de questões relativas à formação de uma cadeia produtiva conjunta e revisão da tarifa externa, já que os resultados comerciais eram considerados positivos apesar dos conflitos e do aumento do protecionismo. No entanto, os avanços da 27ª Reunião de Cúpula do Mercosul não foram substanciais, em meio a negociações paralelas entre Brasil e Argentina, sem um acordo final. Tratava-se mais de um processo de socialização, de acordo com Botto (2015) do que da geração de instituições de caráter vinculante.

As Diretrizes da Reforma Institucional também tratavam do aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias e a adoção de um orçamento que financiasse integralmente a estrutura do bloco. Neste sentido, porém, a solução de conflitos pela via diplomática dificultava a institucionalização dos processos de solução de controvérsias. Além disso, de acordo com o então Alto Representante Geral do Mercosul, Samuel Pinheiro Guimarães, os recursos advindos do FOCEM ainda são insuficientes para executar um programa mínimo de recuperação e de construção das infraestruturas físicas.

A criação do Grupo Ad Hoc de Alto Nível para a Reforma Institucional do Mercosul (GANRI) indicava que o debate institucional não podia mais ser adiado. Neste momento,

cunhou-se o termo Relançamento do Mercosul com a tentativa de reconfiguração de seu alcance; de um bloco prioritariamente comercial, viu crescer sua agenda política e social.

É preciso ter em mente que, na segunda fase do processo de integração do Mercosul, houve a simultaneidade da mudança do paradigma político, a abertura e diversificação dos temas e a ampliação da participação social no processo de integração. Assim é possível afirmar que a crise no Mercosul persistiu apesar da maior convergência das afinidades políticas durante os anos 2000.

Diante dessas condições, é possível definir que o processo de crise é permanente na história do Mercosul. O bloco se mantém enquanto instituição e subordinado aos Estados e, ao longo do tempo, assumiu um importante papel da redução dos custos da maior interdependência. Enquanto o surgimento de novas organizações demonstrou a aceitação de novos temas a serem tratados em conjunto, fica evidente que elas continuam subordinadas ao processo decisório intrinsecamente definido pelos seus governos.

Desta maneira, ficam alguns questionamentos acerca da dificuldade da consolidação de uma integração mais profunda, de caráter social e cultural, quando a própria integração comercial ainda apresenta falhas. As crises políticas, advindas em grande parte, dos conflitos comerciais entre os membros revela a fragilidade da unidade do bloco, tendendo a aumentar a desconfiança entre os atores e, no bloco como um todo, diante dos demais atores internacionais.

Se por um lado, na primeira fase da integração, as modificações institucionais se deram em plena consolidação das forças políticas mais voltadas para o liberalismo econômico e se fundamentaram na ideia de regionalismo aberto; na segunda fase, apesar das mudanças refletirem a transformação da orientação política na região, o processo permanece como uma situação de indefinição diante de um contexto político, como a própria expansão do Mercosul, a criação da Unasul e o papel que ela assume, e o fortalecimento da Aliança do Pacífico.

Conclui-se então que a hipótese deste trabalho foi corroborada ao argumentar que os mecanismos propostos pela revisão institucional de 2004 não foram suficientes para mudar o resultado de um processo de integração que apresenta claros limites, principalmente em relação à lógica institucional intergovernamental e pela dificuldade de consolidação de sua integração comercial.

REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, Gladys Lechini de; SACCONI, María Alejandra. El Mercosur: una perspectiva desde Argentina. In: **Mercosul: desafios a vencer**. Conselho Brasileiro de Relações Internacionais – CBRI. São Paulo, 1994, p. 37-54.
- AMARAL JÚNIOR., Alberto do. Mercosul: questões políticas e institucionais. In: **Mercosul: desafios a vencer**. Conselho Brasileiro de Relações Internacionais – CBRI. São Paulo, 1994, 13-26.
- BAPTISTA, Luiz Olavo. O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 10, n. 27, p. 179-199, ago. 1996. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v10n27/v10n27a11.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2015.
- BARROS, José Roberto Mendonça de; BAER, Monica. A guerra das geladeiras e as perspectivas do Mercosul. **O Estado de S. Paulo**. 16 ago. 2004a.
- BAUMANN, Renato. O Mercosul no cenário internacional. IX Seminário internacional de Política Agrícola (Universidade Federal de Viçosa), **CEPAL**, Brasília, 1997.
- BERNAL-MEZA, Raúl. As relações entre Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos: política exterior e Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. 1, p. 90-108, jun. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 mai. 2016.
- _____. Argentina y Brasil en la política internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 51, n. 2, 154-178, 2008.
- _____. **La crisis del desarrollo y de su inserción internacional**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2002.
- _____. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 42, n. 2, p. 40-51, 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73291999000200003>>. Acesso em: 14 mai. 2017.
- BOTTO, Mercedes I. **La integración regional en América Latina: Quo Vadis?: El Mercosur desde una perspectiva sectorial comparada**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba, 2005, 192 p.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **MERCOSUL**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/mercosul>>. Acesso em: 08 jun. 2017.
- BRESSAN, Regiane Nitsch. A institucionalização do Mercosul e o sistema de solução de controvérsias. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, p. 17-39, jul./dez. 2012.
- _____. Integração regional na América do Sul: qual é o interesse de suas lideranças? **2º Seminário de Relações Internacionais “Os BRICS e as transformações da ordem**

global". João Pessoa, 2014.

_____. **Os conflitos comerciais no Mercosul**. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina). Universidade de São Paulo, 2008.

_____; BALBACHEVSKY, Elisabeth. **A solução dos conflitos comerciais no Mercosul**. 2008.[s.n.], São Paulo, 2008.

BRICEÑO-RUIZ, José. Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul. *SÉCULO XXI*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, jul./dez. 2013.

_____. O Mercosul: reflexões sobre a crise de seu modelo de integração e seu relançamento. *Cadernos PROLAM/USP* (ano 6 - vol. 1 - 2007), p. 187 - 209.

_____. O Regionalismo latino-americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias, modelos diversos. Universidad de Los Andes, Venezuela, 2013.

BOTTO, Mercedes I. **La integración regional en América Latina: Quo Vadis?: El Mercosur desde una perspectiva sectorial comparada**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba, 2005, 192 p.

CAETANO, Gerardo. Introducción. In: **Caetano, Gerardo (coord.). La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas**. Montevideo, CEFIR, 2009, p. 11-20.

_____; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy. Reforma institucional del Mercosur: análisis de um reto. In: **Caetano, Gerardo (coord.). La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas**. Montevideo, CEFIR, 2009, p. 21-76.

CAICEDO, Jerónimo Delgado; PEÑAS, Andrés Sáenz. Cooperación sur-sur: nuevas estrategias para repensar la dependencia. *Revista Surmanía*, n. 4, setembro de 2010. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá, 2010.

CAMARGO, Sonia de. Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal? *Lua Nova*, São Paulo, n. 68, p. 57-90, 2006. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 mai. 2016.

CARVALHO, Carlos Eduardo. "Esquerda conflitiva" e política econômica: notas sobre Argentina, Bolívia e Venezuela". In: **Ayerbe, Luis F. (org.), Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo, Editora UNESP e Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp, e PUC-SP, 2008.

CASADO. Lula pretende ir à Argentina da Posse. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, p. A-1, 24 out. 2002.

CASTRO, Camila Penna de. Resultados da 27ª Reunião do Conselho do Mercado Comum do Mercosul e da Cúpula de Presidentes do bloco. *Conjuntura*. PUC minas: Belo Horizonte, 2005.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **El regionalismo abierto em América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile, 1994.

_____. **Investimentos na indústria brasileira 1995/1999: políticas e determinantes**. Rio de Janeiro, 1997.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Editora da UnB, 2002.

CHOI, Young J.; CAPORASO, James. A. Comparative regional integration. In: W. Carlsnaes; T. Risse e B. Simmons (orgs.), **Handbook of international Relations**. London: Sage Publications, 2002. p. 480-500.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. **O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva**. São Paulo: Ed. UNESP: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC-SP, 2010.

CUNHA, André Moreira; FERRARI, Andrés. **A Argentina em dois tempos: da conversibilidade à reestruturação da dívida**. X Encontro Nacional de Economia Política, Campinas, 2005.

DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto; RAPETTI, Martín. La deuda argentina: historia, default y reestructuración. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 45, n. 178, p. 187-233, jul.set, 2005.

DIANNI, Cláudia. Para Botafogo, estabilidade maior compensa custos para o Mercosul. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, 31 mai. 2000.

GINESTA, Jacques. La inserción internacional y regional del Mercosur: enfoque político. In: **Mercosul: desafios a vencer**. Conselho Brasileiro de Relações Internacionais – CBRI, 1994 (julho), São Paulo, p. 27-36.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização**. Tradução: Vera Ribeiro – Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

HERZ, Monica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: histórias e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2004.

HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 17, n. 1, jan/jun 1995, p. 23-59.

INSTITUTO para la Integración de América Latina y el Caribe. **Informe MERCOSUL 10**. 1ª ed. – Buenos Aires: BID-INTAL. Fev. 2006. 140 p.

_____. **Mercosul em sua primeira década (1991-2001): uma avaliação política a partir do Brasil**. INTAL- ITD- STA, 2002. Disponível em: <publications.iadb.org/document.cfm?id=35318877>. Acesso em: 20 abr. 2017.

JO, Hee Moon. **Introdução ao direito internacional**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2004.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

JACOBSEN, Richard. Recuperação da AL depende do Brasil. **Gazeta Mercantil**. Paris. 19 mai. 1999.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Power and interdependence. (1977).

_____. **Institucionalismo neoliberal**: uma perspectiva de la política mundial.

KLEMI, Albene Miriam Menezes; MENEZES, Roberto Goulart. **Brasil e Mercosul**: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). Caderno CRH, Salvador, v. 29, n SPE 03, p. 135-150, 2016.

LAFER, Celso. Sentido Estratégico do Mercosul. In: **Mercosul: desafios a vencer**. Conselho Brasileiro de Relações Internacionais – CBRI, 1994 (julho), São Paulo, p. 9-11.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia Brasileira**: palavras, contextos e razões. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999. 415p.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, 90: 167-201, 2013

MARIANO, Marcelo Passini. **A estrutura institucional do Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

_____. **A política externa, o Itamaraty e o Mercosul**. Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Programa de Pós-graduação em Sociologia. Araraquara, 2015. 215 p.

_____; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 23-41, out. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 nov. 2016.

MARIN, Denise Chrispim. Reunião de Cuzco terá bases frágeis. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, p. B5, 07 dez. 2004.

_____. Cúpula do Mercosul começa sem perspectiva de avanços no bloco. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, p. B3, 13 dez. 2004.

_____. Botafogo não vê ameaças ao Mercosul. **O Estado de S. Paulo**. Buenos Aires, 23 jan. 2002.

MARKWALD, Ricardo. A política externa comercial do governo Lula: o caso do Mercosul. **Rev. Bras. de Comércio Exterior**, No 83. 2005.

MELLO, Flávia de Campos. **Política externa brasileira e os blocos internacionais**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v.16, n.1, p. 37-43, 2002. ISSN 0102-8839. Disponível em:

<<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392002000100005>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

MERCOSUL. **Mercosur**: estructuras y agendas. Montevidéo, dezembro de 2015.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. In: BULMER, Simon e ANDREW, Scott. **Economic and political integration in Europe: internal dynamics and global context**. Oxford: Blackwell Publishers, 1994.

_____. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, 51, 4, Autumn 1997, pp. 513–553. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/preferences.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. **The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy**. *Journal of European Public Policy* 12:2 April 2005: 349–386. Acesso em: 05 set. 2014.

_____; SCHIMMELFENNIG, F. **Liberal Intergovernmentalism**. In: Diez, T., Wiener, A., (2009) *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press pp. 67-87. Acesso em: 05 set. 2014.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teorias das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NUNES, Vicente; CARDONA, Esmar. Brasil pode rever abertura em alguns setores. *Gazeta Mercantil*. Brasília. 24 jan. 1999.

NYE, J. S. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**: uma leitura essencial para entender as principais questões da política mundial. São Paulo: Editora Gente, 2009. 369p.

UNDP. **Forging a Global South**. United Nations Development Programme. 19 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/dam/china/docs/Publications/UNDP-CH-PR-Publications-UNDay-for-South-South-Cooperation.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

OLIVEIRA, Alessandra Calvacante de. **Do velho ao novo regionalismo**: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 2014 (março) Chile, 30 p.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Mercosul**: atores políticos e grupos de interesses brasileiros. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

OLIVEIRA, Marcos Aurelio Guedes de. **Mercosul e Política**. São Paulo: Editora LTr, 2001.

PALACIOS, Ariel. Argentina admite mais barreiras comerciais. *O Estado de S. Paulo*. Buenos Aires, p. B3, 13 dez. 2004a

_____. Compra de bens industriais da Argentina aumenta 27%. *O Estado de S. Paulo*. Buenos Aires, 21 set. 2004a.

_____. ‘Guerra das geladeiras’ entra em fase decisiva. *O Estado de S. Paulo*. Buenos Aires, p. B5, 12 jul. 2004b.

_____. Sai acordo com argentinos na venda de geladeiras. *O Estado de S. Paulo*. Buenos Aires, p. B6, 16 jul. 2004 c.

PROTOCOLO DE OURO PRETO. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm>. Acesso em: 18 ago. 2015.

PFEIFER, Ismael. Pouco vigor no relançamento do Mercosul. *Gazeta Mercantil*. Buenos Aires, 05 abr. 2000

_____. Maior reciprocidade no comércio exterior. *Gazeta Mercantil*. Buenos Aires, 04 jun. 2003.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVAGI, Tullo. Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul: uma análise considerando a posição do Brasil. In OSAL; Buenos Aires: CLACSO, ano XI, no. 27, abril.

RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos: **Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe**. Coordinadores: Andrés Serbin (CRIES, Buenos Aires), Laneydi Martínez (CEHSEU, La Habana) y Haroldo Ramanzini Júnior (IEEI e INEU, Sao Paulo), Argentina, 2012.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America (Chapter 1). In **The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America**. United Nations University Series on Regionalism 4. Springer Science, 2012.

RUGGIE, J. G. et al. *Transformations in World Politics: The Intellectual Contributions of Ernst B. Haas*. **Annual Review of Political Science** 8, 2005, p. 271-296.

SANAHUJA, José Antonio. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”: crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In **Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009**. Coordinadora regional de investigaciones económicas y sociales: Buenos Aires, 2008.

SARAIVA, Miriam Gomes. **As diferentes percepções na Argentina sobre o Mercosul**. *Contexto internacional*. Rio de Janeiro, v.30, n.3, p. 735-775, 2008. ISSN 0102-8529. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292008000300005>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

_____; BRICEÑO-RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Rev. Bras. Polít. Int (online)*, vol.52, n.1, pp.149-166.

SOBRAL, Isabel. Mercosul vai criar tribunal para pendências comerciais. *O Estado de S. Paulo*. Brasília, 03. jul. 2004.

TACHINARDI, Maria Helena. Relançamento do Mercosul na reta final. *Gazeta Mercantil*. 29 mar. 2000.

TRATADO DE ASSUNÇÃO. Disponível em:
<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf>. Acesso em: 18 ago.

2015.

VADELL, Javier A. O novo mapa geopolítico da América do Sul no século XXI. VADELL, Javier A.; CAMPOS, Taiane Las Casas (orgs). **Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2011. 424 p.

VAZ, Alcides. **Cooperação, integração e processo negociador: A construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

_____. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. **Revista brasileira de política internacional**. Brasília, v.42, n.2, p. 52-80, 1999. ISSN 0034-7329. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73291999000200004>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional**. Ed. Manole: São Paulo, 2003.

VIGEVANI, Tullo e MARIANO, Karina L. P. **A Burocracia na Integração Regional (e no Mercosul)**: Influência no Processo Decisório. 1997. *Contexto Internacional*, vol.19, nº2, pp. 267-305.

_____; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FAVARON, Gustavo de Mauro; CORREIA, Rodrigo Alves. 2008. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 5-27. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n1/a01v51n1.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____; RAMANZINI JÚNIOR, H. Pensamento Brasileiro e Integração Regional. In **CONTEXTO INTERNACIONAL**, vol. 32, n. 2, julho/dezembro 2010