

# REGIONALISMO E INTEGRAÇÃO, REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO EVOLUTIVO DO MERCOSUL E SUA INSPIRAÇÃO NO MODELO DA UNIÃO EUROPÉIA

António Augusto Gonçalves Tavares



## 1.1 INTRODUÇÃO

A expressão *integração regional* refere-se a como unidades nacionais autônomas compartilham parte de sua autoridade decisória em uma organização internacional emergente. No campo teórico, uma longa tradição de pesquisa e um intenso debate se desenvolveram, procurando compreender o fenômeno da integração regional com a atenção, em grande parte, para a experiência de integração europeia.

Estudos sobre o tema indicam o ressurgimento do modelo de integração regional a partir dos anos de 1980 e 1990, no contexto de um novo cenário internacional. Identifica-se o nascimento de uma nova onda de regionalismo, que se distingue quantitativa e qualitativamente daquelas verificadas no passado. A formação do Mercado Comum do Sul insere-se nessa *nova onda* de regionalismo, e se revela, possivelmente, o projeto mais ambicioso da política externa regional do período citado.

Oportuno observar que, mesmo que a experiência de integração europeia, face às suas especificidades, não se traduza num modelo para a integração de outras regiões ou

sub-regiões, é indisfarçável que referida experiência, pelo grau de avanço que logrou, figura como importante referência para outros projetos de integração, inclusive o Mercosul.

## 1.2 SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DOS BLOCOS - A INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO FUNDAMENTO

A interação entre comunidades ou mesmo entre nações não é fenômeno novo. Segundo Fawcett (1995), antes mesmo da existência de organizações regionais formalizadas como conhecemos, já existia o que chamou de um senso de *consciência regional* e o desejo dos Estados de beneficiar-se deste ambiente. Sem embargo, o fenômeno do regionalismo tem bases predominantemente do período seguinte à Segunda Guerra Mundial. Por certo, se o surgimento de organizações formais for o marco referencial para se identificar o surgimento do regionalismo, dificilmente se poderia localizar sua origem antes de 1945.

No período em referência desenvolveram-se duas gerações de regionalismo, tratadas de velho e novo regionalismo. A primeira dessas gerações tem lugar na Europa Ocidental, no final dos anos quarenta, e depois de ter se ampliado para o Hemisfério Sul, se encerrou no início da década de setenta. A segunda onda, que marca o ressurgimento do regionalismo na política mundial, tem início em meados dos anos oitenta, novamente partindo da Europa Ocidental e, gradualmente, se torna um fenômeno global.

A identificação dessas duas ondas de regionalismo no pós-guerra não encontra grande contestação na literatura, a não ser pequenas variações nos intervalos compreendidos. Milner e Mansfield (1997), aliás, identificam não duas, mas quatro ondas nos últimos dois séculos, sendo que àquelas usualmente citadas, acrescentam uma onda na segunda metade do século XIX e uma outra entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial.

Com efeito, a proposição da existência de uma nova geração de regionalismo direciona-nos para uma dimensão temporal, ou seja, para uma noção de que há uma geração que sucede uma anterior. Sem embargo, na ideia de uma nova onda também está inserida a percepção de um novo regionalismo, no sentido de possuir características específicas que o distinguem em qualidade do que se pode chamar de *velho regionalismo*. Mais importante do que se falar numa nova era de regionalismo é a identificação de novos padrões de regionalização que podem coexistir com formas antigas.

Certo é que durante a evolução do processo de globalização os países perceberam que as negociações comerciais seriam mais eficientes se houvesse uma aproximação setorial de suas economias. Assim iniciaram-se a formação de grupos de países, no princípio, regionais (diante da proximidade de suas fronteiras), dando origem aos hoje conhecidos blocos econômicos onde se unem países que vivem cenários semelhantes.

A tendência da globalização da economia reflete-se basicamente, na tentativa de se ultrapassar barreiras alfandegárias e fiscais ao comércio internacional. E a união tem por escopo o aumento do poder de barganha e assertividade frente a negociações bem como o fortalecimento e auto-sustento de países membros.

Os países que compõem os blocos se organizam com a finalidade de negociação conjunta quando da comercialização de produtos e serviços pontualmente identificados, obtendo assim um maior poder de negociação. Isto porque o poder econômico exercido pelos países componentes do bloco é maior do que quando exercido isoladamente. No âmbito do bloco, os países tendem a exportar os produtos de sua especialidade e importar os que não produzem. Isso, com efeito, sugere que apenas o país mais competitivo em determinado ramo de produto sobreviverá dentro do bloco para

que represente o mesmo em exportações para outros blocos.

Blocos econômicos não se confundem com unidades isoladas, mas, ao contrário, se revelam interdependentes e interagem mantendo relações comerciais com outros, como no acordo comercial entre Mercosul e União Européia.

É possível a identificação de cinco fases evolutivas do sistema de integração econômica entre países: 1ª) *zona de livre comércio*: nesse momento as barreiras comerciais de bens e serviços entre países membros são eliminadas, mantendo esses autonomia na administração de sua política comercial; 2ª) *união aduaneira*: neste quadro a circulação interna de bens e serviços é franca, a política comercial é uniformizada e os países membros utilizam uma tarifa externa comum; 3ª) *mercado comum*: se revela como a forma mais sofisticada de integração econômica e segue a etapa de união aduaneira. Ali são abolidas não apenas as restrições sobre os produtos negociados, mas e principalmente restrições aos elementos produtivos, no caso trabalho e capital; 4ª) *união econômica*: fase associada à superação de restrições sobre investimentos de mercadorias e fatores com importante carga de harmonização de políticas econômicas nacionais, de forma a abolir as discriminações resultantes de distorções entre essas políticas, buscando torná-las mais semelhante possível; 5ª) *integração econômica total*: a essa altura tem-se a adoção de uma política monetária, fiscal, social e anticíclica padrão, bem como a delegação a uma autoridade supranacional poderes para elaborar e aplicar essas políticas. Decisões dessa autoridade serão acatadas por todos os estados membros.

### 1.3 DA REGIONALIZAÇÃO À CONSOLIDAÇÃO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

#### 1.3.1 A UNIÃO EUROPÉIA (UE) - BREVÍSSIMO HISTÓRICO

As teorias integrativas foram construídas e desenvolveram-se tendo por base a exitosa experiência de integração europeia. O longo período desde o início desta experiência e o grau de complexidade institucional alcançado, pavimentam a via para o debate em torno do tema da integração. Sem embargo da visão nitidamente eurocêntrica das abordagens é perfeitamente possível, escapar do modelo da experiência europeia e identificar teorias gerais a respeito do fenômeno do regionalismo. Em verdade, as teorias construídas sob inspiração da experiência europeia buscam ser portadoras de fundamentos teóricos muito mais amplos.

A história da União Europeia tem início no período seguinte à Segunda Guerra Mundial (1939-1945), ocasião em que o continente europeu deixou de ser o principal polo econômico do mundo e os Estados Unidos da América se consolidavam como a grande potência capitalista que financiou a reconstrução do velho continente por meio do Plano Marshall. Foi nesse cenário que os países europeus resolveram reunir-se em organizações econômicas para ampliar mercados com vistas a competir com os Estados Unidos e a União Soviética potências já então consolidadas à época.

Em 1957, os países do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo) e França, Itália, Alemanha firmaram o Tratado de Roma que deu vida ao Mercado Comum Europeu (MCE) (ou Comunidade Econômica Europeia - CEE). Em 1993 entra em vigor o Tratado de Maastricht, que oficializa a formação da União Europeia (UE), nesse momento com 12 países. A iniciativa, com feito, foi o modelo de que derivou a formação de outros blocos econômicos, traduzindo-se numa associação pioneira. Em 1995, passam a fazer parte do grupo Áustria, Finlândia e Suécia.

Conseqüência da atuação em bloco, a derrubada das fronteiras alfandegárias revelou aos países membros um mercado até então não experimentado ou imaginado. Os

tratados em vigor impunham prioridade de negócios aos produtos fabricados dentro do bloco o que fortaleceu o comércio regional entre as nações. Nada obstante, a União Européia não raro é acusada por terceiros de práticas protecionistas e concessão de subsídios, especialmente na área agrícola.

Como posto, o Tratado de Maastricht ou Tratado da União Européia foi firmado em dezembro de 1991, em Maastricht e contempla dois acordos distintos, o da união política e o da união monetária e econômica. Tendo vigorado desde novembro de 1993, os países membros efetivamente experimentam o ideal de um mercado interno integrado e um sistema financeiro e bancário comum. O acordo finca bases da política externa e de defesa européias.

No entanto, algumas exigências foram postas em discussão. Exemplo disso foi a adesão do Reino Unido ao grupo com ressalvas de não ter de adotar uma política social comum e também sobre a adesão ao banco central e moeda única.

A unificação econômica foi vinculada ao cumprimento de critérios técnico-objetivos todos fixados no âmbito do Tratado de Maastricht e que basicamente exigem: a) um *déficit* público inferior a 3% do Produto Interno Bruto (PIB); b) inflação e juros, respectivamente, de não superiores a 1,5% e 2% acima da média dos três países de menor índice; c) dívida pública não superior a 60% do PIB.

Resultado disso foi que as ações para enquadrar-se nas exigências e passar a fazer parte da denominada zona do Euro ajudaram os países a conseguir combater de fato pontos críticos e fomentar o crescimento econômico regional com redução das taxas de juros e do desemprego.

Na seara da organização estrutural da UE, a Comissão Européia é o órgão executivo responsável pelo cumprimento dos tratados cabendo ao Conselho de Ministros a tarefa de

órgão legislativo coordenador das políticas gerais das nações, cujas decisões são implantadas pela Comissão. O Parlamento Europeu é a entidade máxima e afiança as decisões, além de fiscalizar a execução orçamentária.

O Euro, unidade monetária da Comunidade Européia foi criado em 1º de janeiro de 1999, mas não foram todos os membros da UE que o receberam de pronto. Exemplo disso foram Inglaterra, Suécia e Dinamarca que optaram por não aderir no lançamento. Grécia não logrou cumprir a tempo os critérios econômicos imperativos.

### 1.3.2 O MERCOSUL

#### 1.3.2.1 OS PRIMEIROS ESFORÇOS - A EVOLUÇÃO HISTÓRICA E AS PERSPECTIVAS

No curso da primeira metade da década de oitenta, uma combinação de crises econômicas e disputas por recursos naturais entre diversos países da América Latina tendia tornar improváveis as perspectivas de cooperação no âmbito regional. Comentaristas acreditavam que a região estava se tornando tão conflituosa quanto outras do mundo em desenvolvimento. Todavia, essas preocupações se revelaram infundadas e os países da região se revelaram aptos de, na segunda metade da década construir uma via da cooperação. Para Hurrell (1995), em nenhuma outra parte os avanços em direção à cooperação foram tão evidentes quanto no relacionamento entre Brasil e Argentina que culminaram na formação do Mercosul.

Os primeiros movimentos do Mercosul, em 1991, foram sucedidos de uma série de iniciativas de aproximação entre os governos dos dois países. Em 1985, os presidentes José Sarney (1985-1990) e Raúl Alfonsín (1983-1989) assinaram a Declaração de Iguazu, criando a Comissão Mista Bilateral de Alto Nível, presidida pelos chanceleres das duas nações, que

ficou encarregada do aprofundamento do diálogo bilateral. Em 1986, foi a vez do Programa de Integração e Cooperação Econômica-Pice, que já contemplava uma tarifa preferencial em relação a terceiros mercados. Em 1988, o referido Programa deu origem ao Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, pelo qual se pretendia a remoção dos obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio bilateral de bens e serviços, num prazo máximo de dez anos, e a harmonização de políticas, com vistas ao estabelecimento gradual de um espaço econômico comum. Em julho de 1990, foi lançada a Ata de Buenos Aires, um programa voltado para a implementação das proposições do Tratado de Integração de 1988 que estabelecia um cronograma de redução automática das tarifas alfandegárias e que pretendia a eliminação das barreiras não-tarifárias, com vistas a se chegar a um mercado comum bilateral até 31 de dezembro de 1994. No final de 1990, foi firmado o Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE-14), cujo objetivo principal era criar, até 31 de dezembro de 1994, as condições necessárias ao estabelecimento do mercado comum bilateral.

As relações econômico-comerciais dos dois países, durante o período de transição ao mercado comum (1991-1994), estavam disciplinadas no ACE-14, que abrangia e ampliava todos os acordos de alcance parcial (de complementação econômica e comercial) negociados no âmbito Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e, posteriormente Associação Latino-Americana de Integração em momento recente. De remate, em março de 1991, as partes firmaram o Tratado de Assunção, criando o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), por iniciativa de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Como parte desse tratado, no mês de novembro deste mesmo ano os sócios firmaram, no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração - ALADI, o Acordo de Complementação



Econômica Nº 18 (ACE-18), cujo objetivo era “facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento do mercado comum [...]”.

Observa-se que o relacionamento entre Brasil e Argentina, desde o final do século XIX, é marcado, em razão de fatores internos e externos, por momentos de recuo e aproximação. Oliveira acrescenta que o processo de integração bilateral representa

uma fase a mais de aproximação entre os dois países num sistema internacional marcado pela globalização financeira e pela reestruturação produtiva, mas ressalta que essa aproximação é qualitativamente nova em razão da sua institucionalização que, muitas vezes, imprime ao relacionamento uma nova dinâmica diferenciada daquela baseada no isolamento nacional que configurou todas as outras. (OLIVEIRA, 2003, p. 58).

Que fatores responderiam, portanto, pela reaproximação entre Brasil e Argentina, e que acabou originando o Mercosul? Hurrell (1995) enumera uma série deles que poderiam explicar as razões do estreitamento de laços entre os dois países, dentre as quais o ambiente internacional, a convergência da política externa, a situação econômica doméstica, elementos geopolíticos, o processo de redemocratização e principalmente o desejo de aumentar os níveis de interdependência comercial.

Num primeiro momento, as pressões oriundas do ambiente externo e a deterioração das opções de políticas alternativas teriam produzido uma convergência de interesses e de perspectivas que se refletiram na política externa dos dois países. De acordo com Hurrell (1995), no período pós-guerra, os principais países latino-americanos buscaram levar adiante uma política de equilíbrio restrito (*constrained balance*), caracterizado pela tentativa de uma maior independência em

relação à influência dos Estados Unidos da América, sem, todavia, significar uma aproximação com os principais antagonistas norte-americanos.

A diversificação de parceiros externos, sobretudo por parte do Brasil, marcou o norte da política externa. Isso significou o estreitamento de laços com a Europa Ocidental, com o Japão e com muitas áreas do Terceiro Mundo. As preocupações “terceiro-mundistas”, como a participação no movimento de países do Terceiro Mundo por uma Nova Ordem Econômica Internacional, tomaram parte da política externa brasileira.

À medida que, ao longo da década de oitenta, a política de equilíbrio restrito (*constrained balance*) e de diversificação não alcançou o êxito vislumbrado, Brasil e Argentina buscaram a formação, como opção, de alinhamentos (ou coalizões) sub-regionais, que se traduziram na constituição de “grupos de poder” de natureza mais limitada. O foco da política externa dos dois países na década de oitenta no âmbito da América Latina estaria relacionado com a ausência de opções de políticas que aqueles países buscaram desenvolver nos anos setenta e à discordância, em diversos aspectos, da política norte-americana.

Segundo essa abordagem, o fomento da cooperação regional surgiu da necessidade de apresentar uma defesa coesa diante desse novo cenário mais competitivo. A severidade da crise econômica nos dois países contribuiu fortemente para a identificação de interesses e perspectivas comuns. O ambiente externo negativo revelou a necessidade de ampliar e fortalecer o mercado regional e institucionalizar a interdependência econômica, que crescera nos anos setenta, mas que caíra dramaticamente no início da década de oitenta. Adicionalmente, nessa época, que também coincide com o início da redemocratização, identifica-se uma convergência de políticas anti-inflacionárias heterodoxas nos dois países, o

Plano Austral, na Argentina, e o Plano Cruzado, no Brasil.

No que tange ao papel exercido pela redemocratização sobre a postura externa do Brasil e da Argentina, Vaz (2002) observa que o processo de restauração e consolidação da aproximação entre Brasil e Argentina, no início dos anos oitenta, se deu num quadro de severa crise econômica nos dois países. A situação da estrutura produtiva dos mesmos, todavia, era distinta, decorrência de diferentes estratégias de políticas econômicas implementadas na segunda metade dos anos setenta, pelos governos argentino e brasileiro. A despeito do forte endividamento externo incorrido pelo Brasil durante aquela década, o país entrou nos anos oitenta, com uma estrutura industrial mais avançada do que a de seus parceiros latino-americanos, tendo efetuado importantes investimentos nos setores de bens de capital e de insumos básicos.

Ao contrário do “desenvolvimentismo” adotado pelo Brasil, a Argentina, a partir de 1976, seguiu uma estratégia de inserção no sistema financeiro internacional, optando por uma política de liberalização da sua economia. Já na segunda metade dos anos setenta, o novo regime militar adotou um modelo econômico fincado na liberação das importações, na desregulação financeira e na valorização da taxa de câmbio. Resultado disso, a Argentina, ao lado de um crescente endividamento externo, sofreu um processo de desindustrialização, verificando-se o sucateamento da indústria manufatureira desenvolvida no período 1930-1945.

A necessidade de ambas as nações de recobrar a credibilidade internacional nas esferas econômica e política, corroída durante o período autoritário, e de adaptar-se às condições internacionais, “produziram um nítido sentido de convergência quanto à prioridade a ser conferida à América Latina como espaço privilegiado de sua atuação político-diplomática e econômica” (VAZ, 2002, p. 74).

Em segundo lugar, de acordo ainda com Hurrell (1995),

fatores de natureza geopolítica atuaram na facilitação da cooperação, no caso, as persistentes tensões entre Argentina e Chile e o deslocamento do foco das preocupações dos militares brasileiros, em relação à segurança, que passa da Argentina para a região amazônica. Sobre esse tema, Russel e Tokatlian (2003) consideram que, após a celebração, em 1979, do Acordo Multilateral Corpus-Itaipu, entre Argentina, Brasil e Paraguai, relativo ao aproveitamento dos recursos do rio Paraná, e do acordo de cooperação para o desenvolvimento e uso pacífico da energia nuclear, entre Argentina e Brasil, em 1980, o Brasil, para o pensamento estratégico militar argentino, já não se constituía na hipótese principal de conflito.

Hurrell (1995) menciona, ainda, o papel exercido pela redemocratização. Com efeito, a ascensão ao poder de governos civis gerou um clima favorável à reaproximação, em particular no abrandamento das tensões associadas a fatores geopolíticos, mas considera difícil avaliar até que ponto a inauguração de regimes democráticos no Brasil e na Argentina foi realmente importante. Pode-se argumentar que, além dos outros fatores citados que favoreceram à retomada da cooperação, as primeiras iniciativas de reaproximação por parte do Brasil teriam se iniciado no final da década de setenta e início da de oitenta, ou seja, ainda sob a vigência do regime autoritário, e que, portanto, nesse aspecto, os governos civis teriam dado continuidade a um processo já em andamento.

Entre as iniciativas daquele período, figura o citado acordo sobre o aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná, de 1979, entre Argentina, Brasil e Paraguai, que viabilizou a construção da usina hidrelétrica de Corpus, entre Argentina e Paraguai, e Itaipu, entre Brasil e Paraguai, a poucos quilômetros de distância. Cite-se ainda o convênio de cooperação nuclear de 1980 e o apoio diplomático do Brasil, em 1982, às reivindicações de soberania argentina sobre as Ilhas Malvinas. Além disso, mesmo após a redemocratização,

os militares teriam permanecido como atores políticos importantes nos dois países, havendo a persistência de “enclaves autoritários”. Nesse caso, a política de aproximação da Argentina, pelo Brasil, no período pós-autoritário, teria contado com a anuência dos militares.

Não é improvável que a principal diferença entre as citadas iniciativas de aproximação durante o período autoritário e após a redemocratização tenha sido o fato de que, no primeiro caso, verificou-se uma distensão bilateral com finalidade mais pragmática, na qual os fatores geopolíticos, como a preocupação com a garantia da paz no Cone Sul, desempenharam um papel primordial; enquanto, no segundo caso, o diálogo bilateral assumiu mais um caráter de parceria estratégica e a dimensão econômica da integração emergiu com enorme força. Como observa Camargo, a respeito do Acordo de Integração e Cooperação Argentina-Brasil,

o entendimento só se deu depois que a possibilidade potencial de confronto entre os dois países já perdera força e sentido e não alimentava mais o imaginário dos novos governos democráticos que se propunham a encontrar formas de aproximação e cooperação políticas e convergências em um projeto de integração de seus mercados. (CAMARGO, 1999, p. 99).

Ainda sobre as condições políticas domésticas, Hurrell (1995) argumenta que, para os governos civis pós-1985, a reaproximação estava muito ligada a um senso comum de vulnerabilidade, isto é, à convicção de que a democracia ainda não estava consolidada e que era preciso juntar forças para mantê-la. Para os atores que estiveram à frente do processo, a democratização havia sido um elemento importante na redefinição dos interesses dos dois países, na reconfiguração de suas identidades e na formação de um senso de propósito comum. Esse era, no entanto, um sentimento compartilhado

por um grupo restrito de políticos e de funcionários governamentais e a maior parte da opinião pública estava ausente.

No caso de Brasil e Argentina, os esforços de integração como meio de fortalecimento do processo de democratização, são apontados também por Albuquerque como um fator importante para a aproximação dos dois países e para a origem do Mercosul. Os governos dos dois países recém-democratizados viram no estreitamento da cooperação uma possibilidade de defesa da democracia.

Finalmente, segundo Hurrell (1995), a cooperação foi também uma resposta ao declínio dos níveis de interdependência comercial. Isso porque na década de oitenta, os investimentos mútuos eram pequenos. Igualmente, os níveis de integração social (turismo, intercâmbio educacional) eram pouco significativos. Nesse cenário identificou-se um esforço dos dois países no sentido de reverter essa situação e de fomentar a integração econômica, fato que culminou na assinatura, em 1990, do Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE-14), no âmbito da ALADI, que previa a formação de uma área de livre comércio entre Argentina e Brasil, e, em seguida, em 1991, na formação do Mercosul, compreendendo, além dos citados, Paraguai e Uruguai. Nos anos seguintes o comércio intra-Mercosul incrementou-se substancialmente. A integração econômica sub-regional promovida por uma iniciativa nitidamente intergovernamental, ao permitir a expansão dos laços econômicos entre os parceiros, contribuiu para a formação de grupos de interesse empresariais dispostos a apoiar o processo de integração. A esse mesmo momento, a abertura de canais institucionalizados facilitou a maior interação entre as burocracias e entre os políticos dos países membros.

Também no campo da segurança, a cooperação entre Argentina e Brasil avançou. Destaca-se a redução dos gastos

militares e as medidas destinadas ao controle de armas, implementadas no início dos anos noventa. Tais medidas incluíram acordos nas áreas nuclear e de armas químicas e biológicas, o que veio a reforçar a confiança mútua entre os dois Estados.

Diante desses esforços já em meados da década de noventa, uma notável mudança no relacionamento entre Brasil e Argentina, historicamente caracterizado por rivalidade e competição, havia se verificado. Disputas pretéritas haviam sido resolvidas e, agora, os dois países estavam engajados num amplo processo de cooperação. Com efeito, essa inflexão nas relações bilaterais levou Hurrell (1995) a considerar que, apesar de apresentar ainda algumas limitações, uma “comunidade de segurança” havia se formado entre Brasil e Argentina.

O processo que originou o Mercosul teve como eixo a aproximação e a cooperação entre Brasil e Argentina. Sem embargo à proeminência do eixo, cabe mencionar o processo que conduziu à multilateralização das negociações então bilaterais, que assumem um formato quadripartite.

O Mercosul teve como países fundadores Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A incorporação do Paraguai e do Uruguai ao processo de negociações que resultou na formação do bloco ocorreu quando a institucionalização da integração bilateral Brasil-Argentina já avançara de forma importante. Até 1990, o Uruguai se posicionava como observador, sendo certo que já se vinculava parcialmente à integração argentino-brasileira por meio da assinatura de alguns protocolos setoriais. Vale observar, no entanto, que aquele país, na segunda metade da década de oitenta do século XX, já manifestara o propósito de incorporar-se de modo pleno ao processo. Todavia, essa adesão era dificultada pelo interesse de Argentina e Brasil, sobretudo deste último, de não outorgar tratamento diferenciado a países de menor desenvolvimento econômico

relativo, o que era de interesse do Uruguai. A assinatura da Ata de Buenos Aires, em 1990, pela qual Argentina e Brasil acordaram a formação de um mercado comum num prazo de cinco anos, levou a diplomacia uruguaia a atuar intensamente, visando a sua participação por completo nas negociações com os países vizinhos. Uma postura mais receptiva em relação à incorporação de terceiros países, pelos governos recém-eleitos de Carlos Menem, na Argentina, e Fernando Collor, no Brasil, facilitou ao Uruguai obter uma participação plena, o que acabou ocorrendo em setembro de 1990.

Nessa mesma época, o Paraguai demonstrou interesse em participar do projeto de integração e, a partir da aceitação de um convite dos governos argentino e brasileiro, incorporou-se ao projeto de integração do Cone Sul. Os quatro estados deram seguimento às negociações, e, em março de 1991, firmaram o Tratado de Assunção, criando o Mercosul.

Assim como os demais processos de integração econômica, o que ocorreu na América Latina estava relacionado com a liberalização comercial desencadeada pelo *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) que foi assinado em 30 de outubro de 1947 e previa a diminuição dos impostos de importação e outras medidas para a liberalização do comércio internacional tendo como suporte a cláusula da nação mais favorecida.

Não é demais afirmar que nos dias atuais, o Mercosul se revela como um dos principais polos de atração de investimentos do mundo. Além de possuir a principal reserva de recursos naturais mundiais e um setor industrial dos mais importantes dentre os países em desenvolvimento. Ainda que não satisfatório no momento, o desempenho econômico da sub-região tem demonstrado que o Mercosul tem tudo para se tornar uma das economias mais dinâmicas do mundo.



### 1.3.2.2 OS PROPÓSITOS DOS MEMBROS DO MERCOSUL

Extrai-se dos esforços para consolidação do bloco a necessidade de se concretizar seus propósitos traduzidos na supressão de barreiras tarifárias comerciais entre os países membros, na adoção de uma tarifa externa comum, na efetiva coordenação de políticas macroeconômicas, no fomento do livre comércio de serviços e de circulação de mão-de-obra e capitais.

O primeiro objetivo foi alcançado em 31 de dezembro de 1994. Desde então um país pode importar produtos de outro integrante da zona sem se sujeitar ao pagamento de tarifas. Ora, como continua a haver tarifas para os países fora do grupo, conclui-se que os componentes do grupo têm uma vantagem. A esta vantagem chamamos Preferência Tarifária ou Margem em Preferência (FLORÊNCIO; ARAUJO, 1996, p. 28).

No que respeita à tarifa externa comum, também houve alcance do propósito e Hoje, a importação de um produto proveniente de um mercado fora do Mercosul está sujeita à mesma alíquota tarifária nos quatro países (FLORÊNCIO; ARAUJO, 1996, p. 29). Certo é que com estes dois objetivos concluídos, o Mercosul caminha para reunir os requisitos para ser considerado uma União Aduaneira.

Problema maior se revela nos esforços para a coordenação de políticas macroeconômicas que se subdivide em três esferas, no caso, política cambial, política monetária e política fiscal. Florêncio e Araújo ressaltam que a importância de coordenação macroeconômica entre países em processo de integração fica bastante clara quando se considera a questão do câmbio. Num ambiente onde não exista maxidesvalorização de sua moeda, o que estimulará intensamente suas exportações e reduzirá suas importações, causando desequilíbrio na balança comercial em desfavor dos parceiros. (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1996, p. 29).

Serão duas as opções que lhes serão postas: a) a absorção das consequências da medida e as distorções decorrentes da diferença cambial, ou a promoção da desvalorização de suas moedas. A coordenação de políticas cambiais implica que cada país aceite limites nas modificações que pode introduzir em sua taxa de câmbio, de modo a evitar desequilíbrios comerciais (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1996, p. 30).

Na mesma linha os autores entendem “que a coordenação de políticas macroeconômicas implica uma limitação de autonomia de cada país para conduzir sua política econômica e suas mudanças que não podem implementar-se num curto período de tempo” (FLORÊNCIO; ARAUJO, 1996, p. 30).

No que trata da liberalização do comércio de serviços, conforme se colhe dos estudos mais recentes, o tema não é consolidado no cenário das negociações comerciais internacionais sendo que foi somente a partir da década de 80 é que começaram a ganhar espaço no âmbito do GATT, mas ainda despertam controvérsias.

Para os professores Florêncio e Araújo (1996, p. 30), “a liberalização do comércio de serviços consiste na eliminação das leis, normas e regulamentações nacionais que discriminam o fornecedor estrangeiro em favor do fornecedor nacional de determinado serviço, ou simplesmente proíbem a sua presença”.

Relatam, ainda, os estudiosos que a livre circulação de trabalhadores tem por propósito fazer com que o trabalhador possa ter acesso aos empregos que o Mercosul cria no país vizinho, e não somente aos empregos que o Mercosul cria em seu próprio país. Para que isto seja possível é necessário que haja uma harmonização das legislações trabalhistas e previdenciárias.

De resto, tem-se que a livre circulação de capitais se traduzirá nas facilidades e garantias oferecidas aos investidores dos países do Mercosul para suas aplicações nos demais

mercados componentes do bloco.

O que se observa disso é que para alcançar o estágio de mercado comum, o bloco deverá ainda consolidar a coordenação de políticas macroeconômicas, a efetiva liberalização do comércio de serviços e principalmente a livre circulação de mão-de-obra e capitais, temas estes que vêm sendo aos poucos aprimorados neste âmbito.

### 1.3.2.3 AS PERSPECTIVAS DO BLOCO

Desde a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, o incremento do intercâmbio comercial entre o Brasil e os países do Mercosul só foi interrompido em 1999, em razão da desvalorização do Real, a moeda brasileira.

Alguns números merecem registro. O volume de negócios no âmbito do bloco, que era de US\$ 4,57 bilhões no início da década, montou US\$ 18,30 bilhões em 1998 regredindo para US\$ 15,49 bilhões no ano seguinte. Desse total, mais de 80% das operações eram realizadas com a Argentina. Já em 1991, as trocas comerciais entre os dois parceiros montavam US\$ 3 bilhões. Em 1997 e 1998 atingiram US\$ 14,8 bilhões. No ano seguinte caíram para UD\$ 11,2 bilhões.

Certo é que o grande esforço do Mercosul é no sentido de aperfeiçoar a integração regional, a despeito das discussões setoriais que algumas vezes desviam esse escopo. Próximos passos serão no sentido da convergência macroeconômica. Brasil e Argentina estabelecem denominadores comuns para que os dois países possam monitorar as economias sob os mesmos critérios, que devem ser estendidos para os outros parceiros.

O objetivo dos governos é a construção de um documento que se assemelhe aos termos do Tratado de Maastricht. Primeira ação nesse sentido seria a convergência

dos critérios estatísticos, que emprestaria maior eficiência ao gerenciamento de estruturas macroeconômicas. Além disso, a fixação de metas objetivas para cada um dos indicadores seria de conveniência. A dificuldade, em tese, será estabelecer um sistema único para medir os *déficits*.

#### 1.3.2.4 ALGUMAS RELAÇÕES BILATERAIS DO MERCOSUL

Mesmo no âmbito da América Latina, o Mercosul estabelece relações bilaterais com organismos e países vizinhos demonstrando as vantagens da atuação em conjunto. Vejamos:

- *Chile* - Estabelecimento de uma Zona de Livre Comércio em outubro de 1996, com redução gradativa de tarifas. A inclusão do país como membro do Mercosul depende de maior equalização entre os sistemas tarifários para produtos vindos de fora da região. No Chile, a taxa média do Imposto de Importação é de 9%, enquanto que no bloco é de 14%;

- *Bolívia* - Um Acordo de Complementação Econômica foi firmado em dezembro de 1996 para vigorar a partir de 1º de janeiro de 1997;

- *Alca* - Proposta lançada na I Cúpula das Américas, em dezembro de 1994, prevê a eliminação progressiva de barreiras a partir de 2005 entre os 34 países do continente, com exceção de Cuba. Previa-se que até o final de 2000 deveria ser elaborado um esboço do acordo;

- *União Européia* - Principal parceiro comercial do bloco. Existe a proposta de se concluir um acordo de livre comércio até 2005. De concreto, há o Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação Econômica e Comercial, firmado em dezembro de 1995, que determina a aproximação e cooperação em áreas como comércio, meio-ambiente, transportes, ciência e tecnologia e combate ao narcotráfico.

- *Comunidade Andina* - O Brasil tem acordo de

complementação econômica com os países do CAN, firmado em 1999. A Argentina assinou tratado semelhante em agosto de 2000. A integração na região deve expandir-se com a proposta de firmar uma área de livre comércio entre os países da América do Sul, discutida pela primeira vez em Brasília, durante reunião de 12 presidentes de países do continente, no início de setembro de 2000.

#### 1.4 CONCLUSÃO

A existência de um Bloco Econômico não se traduz em garantia de solução dos problemas existentes naquele determinado grupo de interesse. Basta observar exemplos como o próprio Mercosul, no qual o Brasil e a Argentina dominam quase todo o comércio realizado pelo bloco.

Outro fator a ser considerado são os produtos oferecidos pelos países. Quando são semelhantes, o bloco é ineficiente com o inevitável domínio do país que possui uma produção de bens diferenciados.

O bloco econômico mais exitoso é, sem dúvida, a União Européia em função das grandes potências participantes, mesmo com as dificuldades que encontra. A maior parte dos integrantes da UE têm os mesmos produtos a oferecer, o que não se traduz numa vantagem competitiva baseada em diferencial de produtos. De seu lado, o Mercosul tem uma peculiaridade: 80% do comércio se restringe ao Brasil e à Argentina. A UE é muito mais que um bloco, pois, os seus integrantes não têm só uma união econômica, mas também uma união política.

Em termos de perspectiva, numa economia globalizada, apenas os países pertencentes a algum bloco econômico terão força ou mesmo um poder de negociação. Há uma tendência de domínio do mercado mundial pelos países participantes dos blocos econômicos, ainda que o controle de cada um dos

mesmos estará nas mãos de alguns poucos países.

A pesquisa no âmbito do Mercosul revela que o bloco se insere num contexto histórico marcado por uma nova geração de regionalismo que significou a disseminação de diversas experiências de integração em nível global, quantitativa e qualitativamente diferentes de outras ondas de regionalismo verificadas na história mundial.

Com efeito, as raízes do Mercosul podem ser encontradas num novo padrão de relacionamento que gradativamente foi se estabelecendo entre a Argentina e o Brasil, a partir do final dos anos setenta do século XX, que ganhou corpo nos anos oitenta, por meio de uma cooperação institucionalizada, na qual se destacava um ambicioso projeto de integração econômica. O projeto de integração bilateral se multilateralizou, com a incorporação do Paraguai e do Uruguai ao processo, dando origem ao citado agrupamento sub-regional, cujo objetivo central é a formação de um mercado comum entre os participantes.

A investigação em torno do processo de construção institucional do Mercosul leva à conclusão de que a decisão em se constituí-lo partiu de uma iniciativa política dos estados nacionais que compõem o bloco restando afastada a idéia de seu surgimento a pressões de atores privados em decorrência de um incremento no grau de interdependência entre os países da subregião.

Mesmo que objetivos estratégicos mais amplos estivessem presentes na decisão política de edificar o bloco, sua formação foi essencialmente norteadada por propósitos econômicos. Um modelo em que a participação do Estado é considerada necessária na orientação de políticas setoriais dá lugar a um modelo de desenvolvimento em que somente ao mercado deve caber a alocação de recursos, sendo que a adoção desse modelo de desenvolvimento no plano sub-regional refletiu a orientação de políticas que passaram a ser

seguidas no plano interno, pelos Estados Partes.

Verificou-se, ainda que a estrutura orgânica inicial do Mercosul, estabelecida no Tratado de Assunção, assumiu uma feição nitidamente intergovernamental, na qual o poder decisório e de condução política da organização estavam concentrados nas mãos dos atores estatais.

A agenda da integração esteve, quase sempre, dominada por muitos anos pelos temas econômicos, sobressaindo a preocupação com a formação e o fortalecimento da união aduaneira. Mesmo esse tema pouco avançou em termos de regulamentação comum, em virtude, em grande medida, das crises econômicas internas que os sócios atravessaram na segunda metade dos anos noventa e que paralisaram a agenda da integração, ameaçando a sobrevivência do projeto comum.

Todavia, os países membros foram capazes de superar esse momento de crise e de retomar a marcha da integração. Houve, no ano 2000, uma iniciativa política dos governos dos Estados Partes de relançar o bloco, o que significou a reafirmação de um compromisso político dos Estados nacionais para com o projeto de integração sub-regional, embora sem resultados significativos no âmbito institucional.

Desde 2003, com a melhora da situação econômica e política na sub-região, o bloco ingressou numa nova fase no que tange à sua construção institucional. Essa nova fase se caracteriza pela reformulação de órgãos já existentes na sua estrutura orgânica, na criação de novas instituições, na entrada em cena e fortalecimento da dimensão política da integração, na revitalização da agenda social, que inclui temas como, cultura, educação, direitos humanos, direitos trabalhistas e pela mudança de postura em relação às assimetrias econômicas no âmbito do bloco.

A reorganização das economias argentina e brasileira se traduz num fator positivo para o fortalecimento da integração e a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do

MERCOSUL (FOCEM) uma iniciativa importante com vistas à redução das disparidades sub-regionais. E, ainda que o Brasil possua um papel de liderança no agrupamento dada a sua condição de país em desenvolvimento, sua capacidade de exercer liderança é restrita e sujeita a contestação pelos outros Estados membros.

Por fim, tem-se que a adesão de novos membros constitui inegável fator positivo para o processo de administração do Mercosul, pois contribui para fortalecimento do grupo em ambiente internacional. A quase totalidade dos países que aderiram ao bloco, o fez na condição de Estado Associado a saber: Bolívia, Chile, Peru, Colômbia e Equador. A Venezuela constitui-se uma exceção, pois ingressou inicialmente como Estado Associado e, em 2006, adquiriu o *status* de membro pleno. No que tange à participação dos Estados Associados na estrutura institucional do Mercosul, observa-se uma crescente abertura à essa participação em nível técnico e de consulta política. No que respeita à participação nas decisões, ela é reservada aos membros plenos da organização.



## 1.5 REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. O Mercosul: balanço atual e perspectivas de consolidação. In: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. Centro de Estudos. *A agenda política e institucional do Mercosul: aportes para a integração regional*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1997. p. 3-14.
- BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo; CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul: das*



- negociações a implantação. 2. ed. São Paulo: LTr, 1998.
- BARBOSA, Rubens Antonio. *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Aduaneiras, 1991.
- BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. *O Brasil e a economia internacional: recuperação e defesa da autonomia internacional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- BRASIL. Congresso Nacional. Ministério das Relações Exteriores. Representação brasileira na comissão parlamentar conjunta do Mercosul. *Mercosul: legislação e textos básicos*. 4. ed. Brasília: Senado Federal, 2005.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *O Mercosul hoje*. Brasília, 18 nov. 1998. Disponível em <<http://www.mre.gov.br/mercosul/Mercosul.htm>>. Acesso em: 04 maio 2009.
- CAMARGO, Sonia de. Brasil-Argentina: a integração em questão. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 9, jan./jun. 1989.
- CAMARGO, Sonia de. União Européia - uma referência indispensável para o Mercosul. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, jan./jun. 1999.
- FAWCETT, Louise. Regionalism in historical perspective. In: FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew (Ed.). *Regionalism in the world politics: regional organization and international order*. Oxford: Oxford University Press, 1995. p. 9-36.
- FIGUEIRAS, Marcos Simão. *Mercosul no contexto latino-americano*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- FLORENCIO, Sergio Abreu e Lima; ARAUJO, Ernesto Henrique Fraga. *Mercosul hoje*. São Paulo: Alfa Omega, 1996.
- HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

- HIRST, Monica. As relações Brasil-Paraguai: baixos incentivos no *latu e strictu sensu*. *Política Externa*, São Paulo, v. 14, n. 3, dez. 2005/fev. 2006.
- HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Avaliando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-Partes: o caso do Mercosul e o Paraguai. *Cena Internacional*, Brasília, ano 7, n. 2, p. 83-92, 2005.
- HURRELL, Andrew. Regionalism in theoretical perspective. In: FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew (Ed.). *Regionalism in the world politics: regional organization and international order*. Oxford: Oxford University Press, 1995. p. 37-73.
- KUNZLER, Jacob Paulo; MACIEL, Carlos. *Mercosul e mercado internacional*. 2. ed. Porto Alegre: Ortiz, 1995.
- LUPI, André Lipp Pinto Basto. *Soberania, OMC e Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2001.
- MASI, Fernando. Paraguai-Brasil e o projeto Mercosul. *Política Externa*, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 23-32, dez. 2005/fev. 2006.
- MEDEIROS, Marcelo de Almeida. O Mercosul e a União Européia: uma abordagem comparada do processo de formação de instituições. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 89-119, jan./jun. 1996.
- MERCOSUL. *Protocolo de Brasília*. Brasília, 17 de dezembro de 1991. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-brasil-1/>>. Acesso em: 30 abr. 2009.
- MERCOSUL. *Protocolo de Olivos*. Olivos, 18 de fevereiro de 2002. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-olivos-1/>>. Acesso em: 30 abr. 2009.

- MERCOSUL. *Protocolo de Ouro Preto*. Ouro Preto, 17 de dezembro de 1994. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/>>. Acesso em: 30 abr. 2009.
- MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Assunção, 26 de março de 1991. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1/>>. Acesso em: 30 abr. 2009.
- MILNER, Helen; MANSFIELD, Edward. *A economia política do regionalismo econômico*. New York: Columbia University Press, 1997.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: Editora UNESP, 2003.
- PIMENTEL, Luiz Otávio. *Mercosul, ALCA e Integração Euro-Latino-Americana*. Curitiba: Juruá, 2001.
- RUSSEL, Roberto; TOKATLIAN Juan Gabriel. O lugar do Brasil na política externa da Argentina: a visão do outro. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 65, p. 71-90, 2003.
- VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.
- VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. Mecanismos decisórios. In: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. Centro de Estudos. *A agenda política e institucional do Mercosul: aportes para a integração regional*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1997. p. 143-148.