

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ANÁLISE DO PAPEL DO MERCOSUL NAS
RELAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS:
GOVERNO LULA - 2003 – 2007**

CARLA ORNELLAS VELLOSO
matrícula nº: 106025952

ORIENTADOR: Prof. Luiz Carlos Delorme Prado

MARÇO 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ANÁLISE DO PAPEL DO MERCOSUL NAS
RELAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS:
GOVERNO LULA - 2003 – 2007**

CARLA ORNELLAS VELLOSO
matrícula nº: 106025952

ORIENTADOR(A): Prof. Luiz Carlos Delorme Prado

MARÇO 2014

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora.

RESUMO

O presente trabalho pretende apresentar e discutir o aprofundamento, durante o primeiro governo Lula, das relações econômicas internacionais e da proposta de integração na política externa brasileira.

Desta forma o Mercosul será utilizado como base para analisar os efeitos do projeto externo que durante este período priorizou um viés desenvolvimentista, cooperativo e de não confrontação como mecanismos para consolidar não apenas ganhos econômicos, como também garantir um papel de *player* internacional, para o Brasil, na tentativa de construção de uma liderança regional.

A partir de uma revisão da literatura e da teoria de integração econômica conclui-se, que apesar dos avanços obtidos durante o governo Lula, ainda persistem pontos críticos tanto institucionais como econômicos que dificultam a solidificação dos compromissos do bloco e, conseqüentemente, da política externa brasileira.

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

AFTA	Área de Livre Comércio da Ásia
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALADI	Associação Latino-Americana para Desenvolvimento de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
ALCSA	Área de livre comércio Sul-americana
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BIRC	Soma das iniciais do grupo formado por Brasil, Rússia, Índia e China
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAUCE	Convênio Argentino-Uruguai de Cooperação Econômica
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CMC	Conselho de Mercado Comum
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
FCES	Foro Consultivo Econômico e Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade – Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GMC	Grupo de Mercado Comum
IBAS	Soma das iniciais do grupo formado por Índia-Brasil-África do Sul
IED	Investimento Estrangeiro Direto
MAC	Mecanismo de Adaptação Competitiva
MAISTREAM	Conceito que expressa uma tendência ou corrente principal e dominante
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Tratado Norte- Americano de Livre Comércio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OIC	Organização Internacional do Comércio
OIG	Organizações Intergovernamentais
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIB	Produto Interno Bruto
PICAB	Programa de Integração e Cooperação Bilateral Argentina-Brasil
PM	Parlamento do Mercosul
PT	Partido dos Trabalhadores
SM	Secretária do Mercosul
TEC	Tarifa Externa Comum
TPR	Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO I - INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E FORMAÇÃO DO MERCOSUL	7
I.1- O PENSAMENTO ECONÔMICO E A INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	7
<i>I.1.1 – Antecedentes históricos</i>	7
<i>I.1.2 – O debate: Multilateralismo e Regionalismo</i>	8
<i>I.1.3 – Teoria de Integração Regional</i>	12
I.2 - ORIGENS E CONSTITUIÇÃO DOS BLOCOS REGIONAIS.....	14
I.3 – O MERCOSUL	16
<i>I.3.1 – Antecedentes e consolidação</i>	16
<i>I.3.2 – Estrutura Institucional</i>	17
<i>I.3.3- Mercosul econômico: a evolução do comércio na perspectiva brasileira – antecedentes -</i>	18
CAPÍTULO II - O MERCOSUL E A POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA	22
II.1 - POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: ANTECEDENTES	23
<i>II.1.2 – Governo Lula (2003-2007): ruptura ou continuidade?</i>	25
II.2 – ARGENTINA E O BALANÇO DE PODER – ANTECEDENTES -	30
<i>II.2.1 – Argentina – Brasil (2003 – 2007)</i>	32
II.3- PARAGUAI E URUGUAI : ENTRE DOIS GIGANTES – ANTECEDENTES -	34
<i>II.3.1- Paraguai e Uruguai - Brasil (2003 – 2007)</i>	38
CONCLUSÕES	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

INTRODUÇÃO

Com a globalização e alta mobilidade de capitais, as consequências de eventos que antes ficavam restritos aos limites nacionais passam a ocasionar efeitos em todo o globo, gerando um sistema internacional altamente interconectado. Exemplos destes problemas compartilhados podem ser visto no caso das crises do petróleo da década de 70 e mais recentemente das crises na Rússia, México e Argentina, estas últimas que atingiram principalmente os países em desenvolvimento. Contudo, a globalização não é apenas um fenômeno econômico, pois altera também as percepções culturais, políticas e principalmente as relações de poder.

Na teoria tradicional das relações internacionais países emergentes como o Brasil tem pouca margem de manobra para elevar a sua importância e participação efetiva no sistema, e assim, a credibilidade e uma imagem positiva podem ser grandes trunfos na busca de um papel de maior destaque.

É nesse cenário que a integração, durante o governo Lula, assume um papel importante na tentativa de manter não só a estabilidade do sistema, mas fomentar ações que promovam o desenvolvimento. Além de estimular acordos que gerem ganhos em questões de meio ambiente, direitos humanos e segurança.

No presente trabalho pretende-se avaliar os avanços na integração tanto na esfera econômica quanto política, tendo como objeto de análise o Mercosul. Neste escopo o governo Lula foi escolhido por representar um avanço qualitativo na promoção da integração, tornando-a principal diretriz de Política Externa. O governo Lula deu nova dimensão à diplomacia brasileira, fortificando a sua atuação internacional, principalmente em relação à América do Sul, as instituições multilaterais e os países emergentes do Sul. Como será desenvolvido adiante, a cooperação, será utilizada não só como meio de obter ganhos econômicos, mas também como plataforma para um objetivo do longo prazo que é a liderança regional e a busca por um papel de maior destaque no sistema, onde o Mercosul será um instrumento preponderante para tal projeto.

Para tal a no primeiro capítulo será feita uma revisão da teoria econômica sobre o tema e conseqüentemente uma visão histórica sobre a origem do Mercosul. Na segunda parte do trabalho será analisado a historicidade e os rumos da política externa brasileira até o governo Lula. Em seguida observa-se e as alterações e continuidades da agenda de política externa e finalmente como essa agenda influenciou as relações do país no Mercosul, vislumbrando as percepções de cada um dos Estados membros.

CAPÍTULO I - INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E FORMAÇÃO DO MERCOSUL

Para que a questão principal seja discutida com respaldo é necessário realizar uma revisão de literatura da teoria de integração econômica, salientando as diversas contribuições das escolas de pensamento econômico para o tema.

Desta forma, pretende-se mostrar sob quais circunstâncias o processo de integração foi lançado e a visão divergente das vertentes econômicas sobre a viabilidade do desenvolvimento ser alcançado através deste projeto. Dentro deste arcabouço será discutido ainda, a dita controvérsia entre regionalismo e multilateralismo, mostrando como o regionalismo atingiu destaque dentro de uma ordem marcada pelo viés multilateral, desde a assinatura do GATT em 1947.

Assim, pretende-se relatar com brevidade a historicidade da criação dos blocos regionais que se transformou em tema de interesse de um número cada vez maior de nações. Neste processo a ênfase será no histórico institucional do Mercosul, uma vez que é o caso particular abordado neste trabalho.

É possível observar que o aparato teórico sobre a integração regional remonta as obras de Smith e Ricardo, contudo são as produções teóricas mais recentes sobre o tema, principalmente pós-50, que se adaptam melhor a experiência do Mercosul. Isto porque, no escopo anterior, salientavam apenas questões referentes à cooperação comercial e atualmente o projeto da integração é mais denso, tangem não só o setor econômico, mas também aspectos políticos e sociais.

1.1– O Pensamento Econômico e a Integração Regional

I.1.1 – Antecedentes históricos

A história do processo de integração está alinhada com a transformação e evolução do sistema capitalista, ou seja, esta ligada a necessidade de crescimento e a busca interrupta por novos mercados, tecnologias e demanda.

Este viés de concorrência e disputa entre os Estados está presente desde a Revolução Comercial do século XVI até o atual estágio de globalização. Desta forma, houve um processo de integração do espaço global caracterizado pelo fluxo intenso de capitais, serviços, produtos e tecnologias entre os países, que resultou em um mundo altamente interligado.

Neste novo cenário uma crise em um determinado Estado pode acarretar problemas em todo o sistema, foi nesse contexto que surgiram novas formas de articulação entre os países capitalistas que buscavam redefinir sua inserção na nova ordem internacional.

Apesar de algumas diretrizes remontarem as produções de Smith e Ricardo foi só após a Segunda Guerra Mundial que o estudo da integração econômica internacional se constituiu como um ramo autônomo da economia internacional.

A entrada dos americanos na 2ª Guerra marca o insucesso do projeto isolacionista, seja no plano político, como no econômico. Desta forma, reconhecia-se a necessidade de fomentar a criação de instituições internacionais aptas a reequilibrar as relações políticas entre os países, a partir de medidas capazes de manter a paz. A fim de atingir tais objetivos buscava-se, através do discurso liberal, aprofundar as relações econômicas criando condições que elevassem o comércio, a partir da abolição de barreiras. É possível observar que estas medidas tinham como base um viés de multilateral.

“Era preciso construir uma ordem econômica internacional que estabelecesse regras sob as quais as forças de mercado pudessem atuar, permitindo a previsibilidade das estratégias de investimento empresariais” (GONÇALVES et.al., 1998, p. 55).

Nota-se, assim, que o incipiente processo tinha um escopo marcadamente econômico e de viés multilateral. Contudo, só em 1950 que o termo integração econômica adquiriu maior precisão, podendo ser compreendido com o processo voluntário de crescente interdependência de economias separadas (Balassa, 1961). Este projeto foi fomentado pela onda do novo regionalismo¹.

I.1.2 – O debate: Multilateralismo e Regionalismo

A corrente teórica que defende o multilateralismo tem base na tradição liberal que vê no livre-comércio a única forma de se alcançar o bem-estar econômico dos agentes e assim, qualquer intervenção neste projeto prejudicaria o defendido bem-estar, levando o sistema para um patamar sub-ótimo. Por intervenção, incluem-se as normativas apresentadas nos acordos de preferências regionais que são vistas como um entrave ao livre-comércio.

Esta vertente liberal de caráter multilateral adquire força a partir da década de 30, onde os EUA já apresentavam medidas de redução das barreiras tarifárias, contudo foi a partir do

¹ O conceito será desenvolvido com maior precisão nos tópicos seguintes.

pós-2º guerra, principalmente, com o soerguimento da Nova Ordem Mundial² de hegemônica capitalista que o viés atingiu escala global.

A base deste sistema surge com a reunião dos aliados³ em Bretton Woods que buscava definir novos rumos comerciais e financeiros para o sistema, já apregoando a eminência do fim do conflito vigente. Neste encontro foram instituídos alguns órgãos internacionais de suma importância, como o BIRD que visava ajuda financeira para a reconstrução das nações devastadas pela guerra; o FMI que tinha como principal proposta monitorar a estabilidade do sistema monetário e financeiro e a OIC que buscava construir um sistema global de comércio com normas e regulamentações definidas que serviriam de guia ao livre-comércio. Contudo, como o senado norte-americano não ratificou a Carta de Havana, que criava as bases para a construção da organização, a OIC nunca se tornou efetiva. Como forma de minimizar este retrocesso assina-se um tratado multilateral que tinha como principal objetivo a redução de tarifas alfandegárias, o acordo Geral de Tarifas e Comércio, o GATT.

As rodadas de negociação do GATT passaram a abordar temas cada vez mais complexos, alcançando grandes avanços, principalmente, no que se refere a barreiras tarifárias. Tanto que em 1947 tinha-se uma média internacional de tarifas de bens em torno de 40% e em 1994, com a finalização da Rodada Uruguai e com a criação da Organização Mundial do Comércio, essa média era de apenas 5% (Pereira, 2005).

Contudo, no que tange as barreiras não alfandegárias a OMC está longe de atingir um avanço similar, visto que essas discussões avançam até a rodada de Doha iniciada em 2001 e ainda há bastante impasse sobre o tema, sobretudo no que se refere à questão agrícola. Sendo assim, a partir da década de 80 os países começam a buscar novas alternativas de inserção internacional fazendo emergir uma onda de regionalismo baseada na integração regional.

Conforme afirma Bhagwati (1993) e Delvin (2001) é possível identificar dois períodos distintos de destaque para o regionalismo conhecidos com “velho” e “novo” regionalismo. A primeira fase com auge na década de 60 não logra muito sucesso visto que o fôlego do projeto se perde, não só por fatores políticos como a ascensão de regimes nacionalistas e autoritários, como por questões econômicas, um exemplo são as políticas protecionistas.

Esta experiência, principalmente no que se refere a América Latina, foi calcada em pilares como a) substituição de importação que tinha como empecilho o tamanho reduzido de mercados domésticos, o que viria a desestimular investimentos e a produção interna; b) as

² Nova etapa econômica e produtiva que gera uma revisão da organização geopolítica e geoeconômica do espaço mundial, até então baseada na bipolaridade do bloco capitalista e do socialista e agora focada na globalização.

³ Nações que saíram vitoriosas da 2º Guerra Mundial e que se opunham as potências do *Eixo*, aqueles tinham como principais expoentes os EUA e o Reino Unido.

políticas preferências aos membros do bloco, mas que mantiveram elevados níveis de proteção ao mercado externo; c) e objetivos meramente de ordem econômica, ou seja, não havia tendência ao aprofundamento do bloco.

A segunda fase do regionalismo acontece em um contexto histórico bastante distinto que é concomitante com o processo de globalização. Como no “velho regionalismo” é possível identificar algumas diretrizes neste projeto a) maior abertura comercial dada reestruturação político-econômica de alguns países, principalmente na América Latina; b) o Estado passa a exercer o papel regulador e não de provedor; c) o escopo da integração é mais profundo, como é o caso do Mercosul que projeta a criação de um mercado comum (Averbug, 1999 e Ethier, 2001).

A formação de novos blocos regionais que como o Nafta, o Mercosul e a Afta despertam questionamentos sobre a convergência ou não do regime multilateral com o projeto regional. As discussões teóricas acerca deste tema se dividem em uma vertente que argumenta que o processo de integração regional não é condizente com o projeto multilateral, na medida em que causa desvio de comércio⁴ levando a econômica a uma condição de *second-best*. E uma corrente que defende que o sistema multilateral de comércio e o processo de integração se retroalimentam e se completam não havendo inconsistências que impeçam os dois projetos de caminharem em conjunto.

Dentre os acadêmicos que se mostram favoráveis a primeira vertente é possível destacar Bhagwati e Panagariya (1998) que baseados no pensamento de Viner apresentam a idéia de *building blocks e stumbling blocks*, onde os “blocos em construção” podem ser caracterizados como acordos em se que estimulam o desenvolvimento de uma trajetória consolidada de liberalização. Enquanto os “blocos em tropeço” seriam os acordos que apesar do objetivo inicial de liberalização, ao invés de elevar o bem-estar dos agentes econômicos acabam por diminuí-los. Para Bhagwati e Panagariya este é o caso de grande parte dos blocos formados a partir do processo de integração regional. Como argumentação destaca-se o impacto negativo do desvio de comércio para o sistema, uma vez que o maior poder de mercado alcançado pelos países membros não é fruto de eficiência produtiva, mas de acordos preferências intrabloco e de elevação tarifária aos países não membros. Além disso, observam o caráter excessivamente político destes processos de integração o que, para os autores, enfraquece o viés científico do projeto.

⁴ Acontece quando o comércio intra-bloco é estimulado devido ao tratamento preferencial dado aos membros do bloco. Isto a custa da queda das trocas com países extra-bloco, mesmo que aos mesmos tenham vantagens comparativas na produção de certos produtos. Para um estudo completo sobre o tema consultar Jacob Viner (1950).

Já no que se refere ao outra vertente é possível observar que a alteração no contexto econômico fez emergir novas teorias que ao questionarem, mas não repelirem conceitos importantes do *mainstream* - como o de vantagem comparativa - conseguiram criar uma base teórica passível de sustentar o processo irreversível de integração se vislumbrava. Desta forma, analistas como Krugman (2001), Di Fillipo (1997) e Seabra (2003) argumentam que a integração regional e a o fortalecimento do projeto multilateral não são exclusórios, ao contrário se retroalimentam. Como demonstra a figura 1 abaixo.

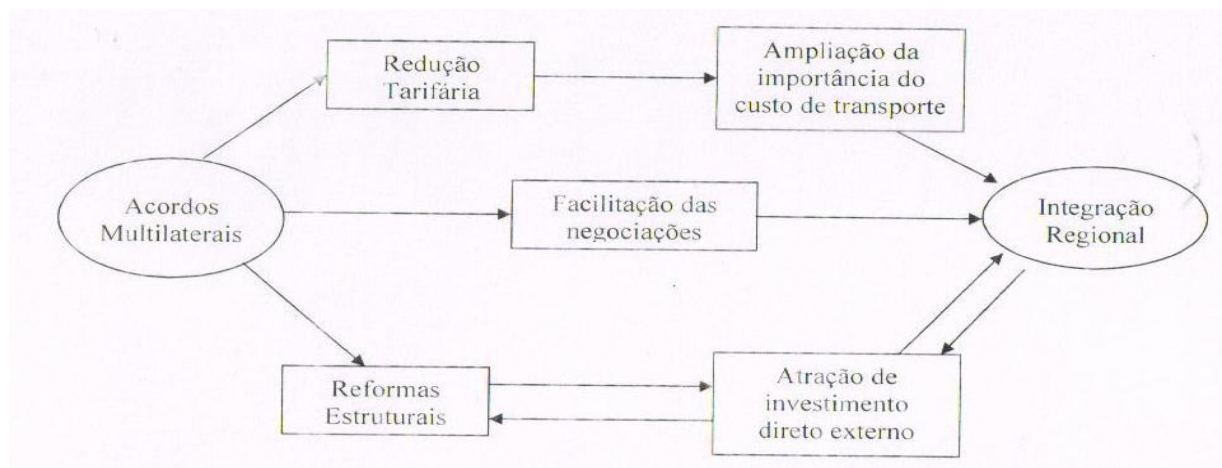


Figura 1 – Fonte: Seabra, 2003

A integração permitiria assim que os mercados de países pequenos, ao se unirem regionalmente, elevassem seu poder de mercado alcançando economias de escala o que atrai o investimento estrangeiro direto. Este tipo de atração também é estimulada pelas negociações multilaterais que incentivam reformas estruturais que por sua vez, diminuem o poder dos monopólios internos.

(...) os acordos regionais promovem comércio mais livre e multilateralismo em pelo menos dois sentidos: o de que a criação de comércio excede o desvio de comércio e o de que acordos regionais contribuem para a dinâmica tanto interna quanto internacional que amplia, em vez de diminuir, as perspectivas de liberalização global. (Bergsten, 1998, p.15)

Krugman⁵ observa que “(...) por uma série de razões, a capacidade para se empreender uma solução cooperativa em nível multilateral está em declínio, enquanto em nível regional permanece razoavelmente forte” (Krugman, 1993- p.75). Assim, é possível argumentar,

⁵ Apesar de o autor vislumbrar aspectos positivos da integração regional a avaliação do mesmo tange apenas a acordos do tipo Norte- Sul.

conforme demonstra os trechos mencionados acima, que o processo de integração regional pode e deve servir como alavanca de estímulo a liberalização de nível multilateral.

É importante frisar que, no que se refere a acordo entre regiões periféricas, os riscos de constituição dos *stumbling blocks* são mais latentes, uma vez que, podem incentivar o protecionismo e/ou problemas com a manipulação de interesse por parte dos setores beneficiados nos acordos. Além disso, como o apoio da massa industrial e os recursos para a negociação são limitados os mesmos podem se exaurir na etapa regional do processo de liberalização, não tendo forças para se expandir ao plano multilateral. (Frankel, 1997)

Contudo, em uma abordagem menos ortodoxa há autores que apresentam aspectos positivos para a integração regional Sul-Sul, mesmo que esta produza desvio de comércio.

(...) mesmo acordos preferenciais de comércio que têm desvio de comércio podem incrementar o bem-estar de seus membros ao influenciar seus termos de troca e sua capacidade de realizar economias de escala. (Mansfield e Milner, 1999, p.593).

Em resumo apesar das divergências teóricas é possível observar que, mesmo trilhando caminhos distintos, ambas as vertentes salientam a importância da construção do liberalismo de caráter multilateral. Ou seja, mesmo a vertente “regionalista” percebe a liberalização ampla como objetivo final do processo.

A integração regional, por sua vez, é uma realidade em expansão tanto que a maioria dos países do sistema está envolvida em pelo menos um processo deste nível. Desta forma, como os dois processos, multilateralismo e regionalismo, convivem em conjunto no sistema atual.

O presente trabalho irá privilegiar a vertente que argumenta pela complementaridade dos processos. Neste sentido, se faz necessário um aprofundamento da capacidade explicativa das produções acadêmicas sobre a integração que poderá ser vislumbrada no tópico seguinte.

I.1.3 – Teoria de Integração Regional

Como já mencionado, as primeiras contribuições para a teoria de integração surgem nos estudos de Smith e Ricardo sobre o fomento do comércio internacional e dos benefícios do mesmo.

De fato a primeira menção clara ao processo de Integração Econômica se deve ao economista Friedrich List (1840) que em sua obra *Das nationale system der politischen ökonomie*, descreve a econômica com um modelo dinâmico composto de diferentes patamares de desenvolvimento, sendo assim, argumenta que a integração sob a forma de união

alfandegária poderia ser usada como mecanismo para ser atingir um estágio mais elevado de desenvolvimento.

De acordo com Gonçalves et al (1998) é possível identificar duas vertentes principais da teoria de integração regional, a primeira caracterizada como teoria pura que se baseia em postulações tradicionais da teoria clássica e neoclássica como vantagens comparativas estáticas e especialização; a segunda é conhecida como “nova teoria de comércio” onde é possível perceber contribuições de cunho protecionista presente em List e na Teoria do Desenvolvimento, neste viés os conceitos-chaves são os de concorrência perfeita, economia de escala e externalidades.

A primeira vertente, que se refere a uma análise mais estática, tem como maior expoente teórico Viner (1950) que em sua produção insere o questionamento sobre os benefícios da integração⁶. Segundo o autor, este processo mesmo que produzisse criação de comércio⁷ só é viável como opção *second-best*. Isto é, quando as formas de negociação multilateral se esgotam, visto que, na visão do autor, o multilateralismo seria a melhor forma de se atingir o bem-estar dos agentes do sistema.

Já no que se refere a “nova teoria de comércio” observa-se um caráter essencialmente dinâmico; neste viés as estruturas econômicas são passíveis de mudança e, portanto, poderiam ser construídas. Calcado nas hipóteses de diferenciação de produto, de economias de escala e de competição monopolista, o Estado pode ser capaz de intervir na economia e criar as bases necessárias para elevar a competitividade do aparato industrial doméstico. Sob esta óptica, o processo de integração regional seria favorável a estes países, pois permitiria aos mesmos—principalmente os em desenvolvimento— a formação de ambiente propício para uma inserção internacional mais significativa.

É possível argumentar, portanto, que o processo de integração em sua forma mais abrangente envolve mais do que uma questão meramente econômica, e sim um projeto de desenvolvimento.

Como é caso específico do Mercosul, o projeto inicia em um desenho primordialmente econômico e paulatinamente passa a abarcar questões sociais e políticas. E no governo Lula, é usado inclusive como norteador da política externa brasileira.

⁶ Quando o autor se refere a integração está tratando especificamente de uma União Aduaneira.

⁷ Ocorre quando as reduções tarifárias permitem que a produção doméstica de maior custo seja substituída pela importação do produto de um país membro do bloco de menor custo, sem que isso ocorra a custo de prejuízos no comércio extra bloco.

1.2 - Origens e Constituição dos Blocos Regionais

A integração regional pode ser caracterizada como um regime funcional, pois é formada por arranjos que os Estados solidificam a fim de reger a relação, em uma área específica, entre os mesmos. As configurações mais avançadas destes regimes se consolidam em Organizações Intergovernamentais Internacionais⁸, estas são formadas por Estados e possuem um caráter perene caracterizando-se como uma das formas mais institucionalizada de manifestação da cooperação internacional.

Em uma análise econômica estes processos são distintos, tanto quanto a forma e os objetivos, que podem ser meramente de cunho econômico ou mais densos, onde incluem questões políticas e sociais. Contudo, há também um viés jurídico neste contexto, pois algumas destas organizações possuem um caráter supranacional e, portanto, de certa maneira delimitam os poderes de soberania do Estado-nação. Ou seja, quando mais profundos forem os compromissos mais o Estado perde a ingerência na determinação da política.

Os processos históricos que deram origem aos dos blocos regionais estão alocadas principalmente, sobre as proposições teóricas da segunda vertente da teoria do comércio internacional. Neste sentido, a partir do processo de industrialização e do aumento de intercâmbio entre os países, facilitados também pela evolução nos transportes e da tecnologia de comunicação, observa-se a emergência de uma rede complexa de relações econômicas em todo o globo.

As formas de constituição destes organismos são bastante distintas, Balassa (1961) caracteriza pelo menos cinco destas:

- Zona de Livre Comércio: é a mais simples nas formas de integração e ocorre quando há abolição de direitos aduaneiros, ou seja, as tarifas intrabloco são reduzidas a zero. Neste caso, um patamar importante para a consolidação efetiva da integração é a definição de regras de origem⁹.

- União Aduaneira: o que a distingue a Zona de livre comércio é o fato de os países membros, além de zerarem as tarifas para o comércio intrabloco, passam também a definir em conjunto uma tarifa externa comum (TEC) a ser aplicada aos Estados não membros.

⁸ “Organização Internacional é uma associação de Estados instituída por um tratado, que persegue objetivos comuns aos Estados membros e que possui órgãos próprios para a satisfação das funções específicas da Organização” (Perreira, 1995, p.413)

⁹ Utilizada para evitar que uma restrição ou uma preferência tarifária seja burlada através da adulteração da origem do produto importado. Assim, definiram-se regulamentações administrativas gerais para se determinar a origem do bem.

- Mercado Comum: é uma forma mais densa de integração que as anteriores visto que, além dos compromissos vislumbrados na União Aduaneira, há também a eliminação dos entraves a livre circulação de fatores produtivos, ou seja, de capital e de mão-de-obra.

- União Econômica: além da concordata aos acordos que caracterizam um mercado comum há o estabelecimento de uma política econômica comum. O objetivo é elevar a coesão econômica e política entre os países membros.

- Integração Econômica Total: aglutina todos os compromissos dos modelos anteriores aliando a isto a unificação das políticas monetárias, fiscais e sociais. Além disso, criam-se instituições de cunho supranacional que vinculam os Estados membros.

Apesar de esta classificação parecer gradualista e mecânica é preciso salientar que o processo de integração é bastante dinâmico e, sendo assim, há organismos que perpassam elementos apresentados em mais de uma das formas expostas acima.

Empiricamente, nota-se que os primeiros acordos preferenciais foram originados ainda no período do “velho regionalismo”, mas que devido ao fracasso do projeto ou inadequação ao contexto histórico acabaram ou sendo reformulados ou substituídos a partir da década de 80.

Os fatores motivadores destes processos são bastante distintos no que se refere aos países desenvolvidos e aos em desenvolvimento, contudo todos incentivados por algum viés protecionista. Isto porque enxergavam na integração uma espécie de laboratório para a uma inserção internacional mais competitiva. Como o objeto deste trabalho tange ao segundo grupo o foco de análise será a integração regional na América Latina.

A experiência de integração da América Latina inicia-se com o fomento das proposições da CEPAL¹⁰ que buscava alternativas para o desenvolvimento dos países latinos, originalmente o foco das propostas estava no lançamento de um projeto de industrialização baseada na substituição de importação, contudo o tamanho reduzido dos mercados domésticos foi um fator marcante de limitação deste crescimento e da eficiência de economias de escala. Além disso, temia-se que os interesses de pequenos grupos industriais se sobressaíssem ao objetivo geral socioeconômico. Neste sentido, a partir de 1959 a CEPAL desenha uma nova estratégia para o projeto desenvolvimentista que foca em setores estratégicos como, a produção de bens de capital, o objetivo era diminuir a vulnerabilidade externa destes países.

Dentro destes dois contextos distintos da CEPAL, o regionalismo constituiu em ambas as propostas uma perspectiva de um mercado mais amplo que poderia gerar as bases para o

¹⁰ Criada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

aumento de competitividade destes países e impedir a proliferação de indústrias ineficientes protegidas por políticas tarifárias.

Conforme mencionado por Bergsten (1998) a CEPAL defendia para a América Latina um regionalismo aberto, isto é, que estimula a inserção de terceiros seja através de mecanismos multilaterais ou de aproximação com outros blocos regionais. Sendo assim, o regionalismo era visto como instrumento para uma inserção global mais ativa, o que está em acordo com as proposições teóricas que argumentam em prol da complementaridade entre o viés regional e as regras multilaterais.

Não há como negar a importância do processo de integração regional no atual escopo do sistema, isto pode ser comprovado pela simples observação da quantidade de organizações existentes atualmente. Desta forma, no próximo tópico será analisada a experiência específica de construção do Mercosul, que é o foco deste trabalho.

1.3 – O MERCOSUL

1.3.1 – Antecedentes e consolidação

O ideal integracionista não é um tópico recente na política latino-americana, sua origem remonta as iniciativas de Bolívar e ao projeto do pan-americanismo. A principal motivação para a cooperação na época era o receio de uma possível reconquista por parte das potências européias, neste sentido tinha um caráter mais defensivo. A proposta era ousada e buscava englobar todo o continente, alguns congressos como o no Panamá (1826), em Lima (1827) e em Santiago (1856) foram realizados para definir os rumos desta integração, contudo a maioria dos acordos não foi ratificada pelos países integrantes e o projeto em si fracassou.

No entanto a doutrina do pan-americanismo deixou frutos e foi resgatada, por exemplo, na criação da OEA e na ALALC, esta última se baseava em um princípio diferente dos projetos de integração até então implementados, pois tinha um viés econômico latente e foi desenvolvida a partir das proposições da CEPAL. Contudo, a ALALC não foi vista como prioridade pelos países-membros e fracassou assim como a ALADI que, em 1980, a substituiu.

Como principal causa para o insucesso é possível citar a conjuntura de instabilidade política e econômica vivida pela América Latina durante as décadas de 70 e 80, o endividamento externo e a crise de inflação são exemplos disto.

O fracasso destas propostas levou ao questionamento da viabilidade de um projeto deste porte ser desenvolvido na região, contudo a promoção da integração sub-regional ganhou força novamente a partir da década de 80, na onda do “novo regionalismo”.

Como fruto desta nova onda tem-se o Mercosul que foi criado a partir da assinatura do Tratado de Assunção em 1991. Os processos que culminaram nesta assinatura se iniciaram com a redemocratização do Brasil e da Argentina e já em novembro de 1985 assinava-se a Declaração do Iguazu que criava uma Comissão Mista Binacional para acelerar o processo de integração.

Novos passos rumo à consolidação da integração foram dados e em 1990, a declaração de Buenos Aires projetou a criação de um mercado comum. Apesar desta iniciativa, originalmente bilateral, o Paraguai e o Uruguai também aderem à proposta da integração e ratificam o Tratado de Assunção em 1991 (Vaz, 2002).

I.3.2 – Estrutura Institucional

É importante observar que apesar da intenção de criação de um mercado comum e da necessidade de uma densidade política para que o mesmo fosse efetivado, o Tratado de Assunção¹¹ tangia apenas a questões econômicas estipulando prazo para adoção de medidas de liberalização comercial. Assim, a estrutura jurídica do Mercosul só foi criada efetivamente com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em 1994.

O Mercosul tem como Estados-parte¹² a Argentina, o Brasil, Paraguai e Uruguai. Além disso, a Bolívia, o Chile, Colômbia, Equador e Peru participam do bloco como Estados Associados. Estes países podem usufruir da estrutura do bloco e participar de fóruns de discussão em temas de interesse comum, contudo os mesmos não têm direito a voto.

A estrutura principal do Mercosul é formada pelo Conselho de Mercado Comum (CMC), o Grupo de Mercado Comum (GMC), a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (TPR), Secretária do Mercosul (SM) e o Parlamento do Mercosul (PM).

O Conselho de Mercado Comum é o principal órgão e detém poderes legislativos, as decisões do mesmo são de caráter obrigatório para todos os membros do bloco. Além disso, o conselho possui personalidade jurídica para negociar acordos com terceiros. Já o Grupo de Mercado Comum tem um caráter mais executivo, as decisões também são tomadas através do consenso, contudo são apenas recomendatórias. O órgão possui vários subgrupos que lhe são subordinados, que tratam de temas mais específicos do processo de integração. No que se refere a Comissão de Comércio do Mercosul o órgão divulga, monitora e regula a política comercial comum podendo emitir resoluções de caráter obrigatório ou não.

¹¹ Para uma verificação detalhada acessar: <http://www2.mre.gov.br/dai/trassuncao.htm>

¹² Atualmente a Venezuela também faz parte do bloco, mas essa adesão foi posterior ao período estudado neste trabalho.

O Foro Consultivo Econômico e Social é o órgão de representação da sociedade civil e emite recomendações ao GMC. Já o Tribunal Permanente de Revisão é um sistema de resolução de controvérsias e suas formas de atuação são a negociação direta, a conciliação e a arbitragem. Por fim, a Secretária do Mercosul detém as funções mais administrativas. Na figura 2 é possível observar melhor a estrutura completa da organização.

O Parlamento do Mercosul ainda é um projeto incipiente, contudo é considerado o avanço institucional mais significativo desde 94. Um dos principais ganhos advindos da funcionalidade deste órgão será a garantia de segurança jurídica, pois prevê mecanismos que facilitem o processo de internalização das normativas acordadas no âmbito do Mercosul. Sendo assim, ao representar a sociedade civil dos países membros baseando-se na defesa da democracia, o Parlamento contribui para reforçar a dimensão político-institucional e cidadã do processo de integração.

Contudo, apesar desta vasta estrutura o Mercosul ainda não dispõe de uma instituição com claros poderes supranacionais, ou seja, o caráter é intergovernamental e as decisões são tomadas por consenso. Desta forma, mesmo nas resoluções de viés obrigatório as normas só adquirirão validade quando incorporadas pelos sistemas jurídicos domésticos.

I.3.3- Mercosul econômico: a evolução do comércio na perspectiva brasileira – antecedentes -

Antes de se analisar a evolução do comércio no bloco é importante notar que desde o período de sua criação (1991) até o momento estudado (2007) os países membros do Mercosul passaram, em momentos distintos e em maior ou menor grau, por uma infinidade de crises econômicas como problemas inflacionários, descompasso da dívida externa, planos econômicos mal sucedidos e troca de moeda. Todos os integrantes recorreram a endividamento externo e ao FMI, tiveram que passar por reformas políticas e viram o seu modelo inicial de desenvolvimento fracassar. Ou seja, foram fortemente afetados pelas mais importantes crises do sistema internacional o que, obviamente, gerou impactos na condução da integração.

Aliado as crises, a não convergência das políticas monetárias, fiscais e cambiais dos Estados-membros tornou muito difícil o caminho rumo ao mercado comum, estabelecidos no Tratado de Assunção. Isto porque com exceção da liberalização comercial, ainda que incompleta, os temas de coordenação de política macroeconômica não tiveram avanços significativos até então.

Todos esses movimentos tortuosos estão refletidos nas tabelas abaixo, em suma, o Brasil acumulou déficits durante a fase de valorização do real e superávits na maior parte dos demais períodos, alcançando benefícios inegáveis.

Comércio Exterior do Brasil: Corrente total, Valores e Participação do Mercosul, anos selecionados (US\$ FOB)			
Anos	XsMsTs	XsMsM	%MT
1990	52.075.118.079	3.632.071.056	6,97
1991	52.660.910.235	4.552.057.120	8,64
1992	56.347.076.895	6.326.032.751	11,22
1995	96.478.178.621	12.997.692.131	13,47
1998	108.903.337.519	18.294.436.924	16,79
1999	97.314.347.639	13.497.422.951	13,86
2000	110.969.583.003	15.535.807.706	14,00
2001	113.888.351.437	13.384.129.070	11,75
2002	107.681.307.234	8.930.395.501	8,29
2003	121.528.788.705	11.369.538.701	9,35

Fonte: Secex-MDIC; **Siglas:** XsMsTs = Corrente total do comércio exterior brasileiro; XsMsM = Corrente do comércio exterior brasileiro com os países do Mercosul; %MT = Participação dos países do Mercosul na corrente total de comércio.

Balança Comercial do Brasil com o Mercosul, anos selecionados (US\$ FOB)			
Anos	XsM	MsM	BalM
1990	1.320.244.279	2.311.826.777	-991.582.498
1991	2.309.352.601	2.242.704.519	66.648.082
1992	4.097.469.283	2.228.563.468	1.868.905.815
1995	6.153.768.222	6.843.923.909	-690.155.687
1998	8.878.233.843	9.416.203.081	-537.969.238
1999	6.778.178.415	6.719.244.536	58.933.879
2000	7.739.599.181	7.796.208.525	-56.609.344
2001	6.374.455.028	7.009.674.042	-635.219.014
2002	3.318.675.277	5.611.720.224	-2.293.044.947
2003	5.684.309.729	5.685.228.972	-919.243

Fonte: Secex-MDIC; **Siglas:** XsM = Exportações do Brasil para os países do Mercosul; MsM = Importações do Brasil dos países do Mercosul; BalM = Saldo (Superávit ou déficit) nas relações comerciais do Brasil com países do Mercosul.

Dados estatísticos demonstram que os primeiros nove anos após a criação do Mercosul, foram bastante positivos, atingindo quase 17% do volume total das transações comerciais do Brasil, isto antes da crise de 1999. É possível observar ainda que a importância comercial do Mercosul para o Brasil tem diminuído nos períodos mais recentes, isso se deve em parte a estratégia de expansão internacional das empresas brasileiras e também ao crescimento global de comércio. Contudo, o Mercosul continua sendo de grande valia a

política externa brasileira, não só por questões comerciais, mas também políticas que irão adquirir grande expressão no governo Lula.

Embora este período inicial (1991 a 1998) de consolidação do bloco seja marcado pelo grande fomento do patamar comercial, os países não foram bem sucedidos em consolidar os ajustes estruturais que fomentariam a produtividade, como planos tributários, educacionais e tecnológicos.

É latente que os membros do Mercosul não conseguiram tirar proveito total da situação econômica favorável do período para desenvolver políticas de cunho tecnológico que elevassem a competitividade internacional. Além disso, foram negligentes na ampliação do mercado interno que poderia gerar ganhos de escala. Desta forma os resultados futuros do processo de integração ficaram comprometidos.

Assim, embora o Programa de Liberalização Comercial ter sido concluído com relativo sucesso em 1994/95, no que se refere à TEC a situação foi bastante distinta. Inicialmente a TEC buscava criar um instrumento capaz de elevar a competitividade externa, ou seja, deveria ser estabelecida de forma que favorecesse as trocas extrabloco (Tratado de Assunção – Art. 5º).

O problema crucial para a finalização deste instrumento reside no fato de que foram ignorados as especificidades dos diferentes membros do bloco, e assim a TEC foi elaborada com base nas tarifas externas, principalmente do Brasil e da Argentina. Este fato gerou uma redução drástica da proteção comercial efetiva dos demais países membros o que acarretou em uma série de exceções a TEC que permanecem até hoje (Bouzas, 2002).

Sendo assim, a partir de 1998, como pode ser visualizado nas tabelas acima, inicia-se um período de relativa queda nas relações comerciais do Brasil com o Mercosul. Esta mudança salienta a necessidade de sanar algumas lacunas da agenda interna do bloco, pois se esgotava a fase de expansão de comércio calcada na redução tarifária, característica das etapas iniciais de integração.

Em conjunto com estes problemas endógenos, no plano externo as consecutivas crises do México, da Ásia e da Rússia afetaram negativamente o comércio regional, principalmente depois que a mudança cambial realizada pelo Brasil, em 1999, alterou o patamar de competitividade da região. Este problema foi potencializado pela crise Argentina que teve auge em 2001.

“ a inexistência nos acordos do MERCOSUL de mecanismos de “emergência” setoriais ou cláusulas transitórias e acordadas de escape que pudessem ser eventualmente invocados ou utilizados por alguns dos países, a fim de fazer frente a situações de desequilíbrios comerciais em algum setor produtivo em particular, contribuía para alimentar tanto as pressões internas sobre os governos para tomar decisões unilaterais como para aumentar a

incerteza acerca do respeito e a manutenção das regras do jogo oportunamente acordados pelas partes” (Rozemberg, 2000, p. 2).

Com a crise, a Argentina na tentativa de proteger seu mercado interno, passa a questionar os crescentes superávits brasileiros – fonte de uma indústria mais forte e da baixa competitividade dos demais parceiros - no comércio intra-bloco fragilizando ainda mais o escopo comercial. É importante notar que o problema principal desta tendência de “protencionismo” dentro do bloco não está em estabelecer salvaguardas temporárias a alguns setores, mas nos crescentes desalinhamentos no âmbito da TEC e conseqüentemente dos compromissos estruturais do bloco.

Neste contexto em 2001 o CMC em decisão 05/01 estabelece a criação de um grupo de alto nível para avaliar a consistência e a dispersão da TEC, o que trouxe à tona as fragilidades de imperfeições do projeto de integração que se desenvolvia.

Os impasses foram tamanhos que foi montado um plano de relançamento do Mercosul, mas devido a problemas internos dos países membros só em 2003, nos governos de Lula¹³ e Kirchner¹⁴, que esta agenda se consolida. Foi neste período que a conjuntura econômica deixou momentaneamente de ser um entrave ao processo de integração.

Pragmaticamente mesmo com a recuperação econômica, a partir de 2003, o Mercosul jamais voltou aos patamares comerciais atingidos nos primeiros anos de fundação. Isto porque a crise 1999-2001 deixou sequelas na governança dos países latinos, que deixaram de lado o viés neoliberal. Sendo assim, os governos se mostravam menos comprometidos com liberalização e abertura econômica e mais próximos de objetivos políticos e sociais.

Uma análise mais profunda sobre este novo ambiente será desenvolvida no próximo capítulo, mas é importante frisar que embora o cenário de estabilidade econômica seja necessário para o aprofundamento da integração este não é suficiente para promovê-la.

Para tal é preciso também fortalecer a eficácia das normativas do Mercosul, segundo Felix Peña, entre 1991 e 2002, 70% das decisões aprovadas pelo CMC ainda não haviam sido internalizadas pelos países membros, este alto índice é um fator preocupante, uma vez que, sem a internalização das normas não há comprometimento efetivo e, portanto, a integração se torna um processo fictício.

¹³ Presidente do Brasil

¹⁴ Presidente da Argentina

CAPÍTULO II - O MERCOSUL E A POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

O Mercosul foi inicialmente concebido para constituir-se como um bloco comercial coeso, com pretensões a adotar o formato de um mercado comum. Contudo, passados mais de 20 anos de sua criação o mesmo não conseguiu estabelecer as metas traçadas no Tratado de Assunção e não parece próximo de fazê-lo.

Apesar de o bloco ter falhado na formação de um Mercado Comum não significa que o projeto de integração não obteve sucesso, pelo contrário o que se vislumbrou no decorrer do processo de cooperação foi uma transformação. Houve, portanto, um recuo de projetos focados meramente na liberalização comercial para aqueles que dão ênfase no caráter político e social da integração.

Este novo viés foi delimitado nas dificuldades enfrentadas pelos países-membros em lidar com as instabilidades conjunturais no plano econômico, visto que foram atingidos duramente pelas principais crises financeiras do sistema. Assim, os obstáculos a manutenção da estabilidade econômica interna refletiam no projeto de integração brechando os possíveis avanços. Aliado a isso, se soma, a assimetria no peso relativo de cada membro nas transações do bloco.

Para dismantelar estes entraves a cooperação teria que progredir para temáticas que visam o fortalecimento e desenvolvimento dos sócios contribuindo assim para a inserção de questões políticas e sociais. Neste sentido, o governo Lula aproveitando o novo cenário internacional que se seguiu a instabilidade financeira, ao colapso da Argentina e a guerra ao terrorismo buscou reformar a atuação internacional do Brasil, objetivava-se um papel de liderança. As estratégias usadas para tal foram a participação mais ativa nos organismos multilaterais e a aproximação com os países do Sul, fortalecendo especialmente a relação com a América do Sul e por consequência o Mercosul.

Sendo assim, durante o governo Lula o bloco foi utilizado não só como um instrumento de cooperação econômica, visa-se fortalecer os laços políticos e sociais a fim de que Brasil pudesse atingir um patamar mais expressivo no cenário internacional, ou seja, o Mercosul se tornou um forte instrumento de política externa.

O presente capítulo visa analisar esta trajetória em seus fundamentos e perspectivas.

II.1 - Política externa brasileira: antecedentes

A Política Externa brasileira historicamente é marcada pela ausência de rompimentos bruscos em sua linha de atuação e embora haja alguns momentos de rupturas¹⁵ é possível notar que sempre esteve voltada para um objetivo, de longo prazo, - principalmente após o governo Itamar - de construir uma liderança política e econômica desatrelada aos EUA e ao mesmo tempo, elevar a posição do Brasil como ator internacional (VIGEVANI et al, 2007).

Neste sentido, a busca por maior autonomia, a defesa do multilateralismo e a ideia de Brasil como potência emergente permearam, em maior ou menor grau, a agenda externa brasileira.

É importante notar que só a partir da década de 80 que política externa voltada para a América Latina passou a ter destaque na agenda brasileira. Antes de 1950, as articulações com os vizinhos latinos estavam restritas a fóruns multilaterais com o Panamericano. Contudo, a partir da criação da CEPAL laços de pertencimento começaram a ser criados na região e com a política externa independente, o Brasil inicia uma aproximação mais forte com a América no Sul, contudo, basicamente restrita a acordos bilaterais.

Nos anos 90 com a ascensão de Collor a agenda internacional passa a ter maior notoriedade no contexto político interno, a maior expressão deste viés foi a criação do Mercosul em 1991. Neste período o Brasil atravessou fortes complicações internas tanto econômicas – estagnação do PIB, desvalorização da moeda, inflação - quanto política – escândalos de corrupção, perda de apoio interno. Estes problemas culminaram no impeachment de Collor. Assumia, assim, Itamar Franco. O novo presidente tentou adaptar o incremento do viés integracionista com o perfil autônomo e desenvolvimentista tradicional da política externa brasileira.

(...) durante o breve governo de Itamar Franco, a política externa brasileira expressou uma tentativa de conjugar a permanência do país no rumo da liberalização econômica com a manutenção de uma margem de segurança na condução autônoma de seus interesses (...) (PINHEIRO, 2004, p. 59)

Emergia então a ideia de autonomia pela integração ou participação, onde o Brasil buscava uma inserção positiva de organizações internacionais como ONU, OMC e FMI reivindicando maior participação nos mesmos. Ou seja, em conjunto com a ideia de construir uma identidade de liderança regional baseada na integração, fortalece-se também uma visão do Brasil como global trader.

¹⁵ A política externa brasileira pode ser dividida em dois paradigmas: o americanista em que se pretendia construir uma relação preferencial com os EUA visando ganhos de inserção com a aliança com esta grande potência; e o universalismo que visava uma diversificação de parcerias buscando maior autonomia em relação a potência americana (Pinheiro, 2004).

O sucesso do plano real no combate a inflação, desenvolvido no final da administração de Itamar, culminou com a eleição de Fernando Henrique Cardoso um dos principais nomes envolvidos em sua elaboração. No plano econômico FHC deu continuidade ao projeto neoliberal iniciado em Collor, utilizando políticas mais estruturadas. E internamente fomenta-se um processo de privatizações. Seguindo esta tendência liberal, Luiz Felipe Lampreia foi nomeado ministro das Relações Exteriores e Pedro Malan, ministro da Fazenda, ambos claramente comprometidos com os preceitos do Consenso de Washington.

Em relação ao cenário internacional, o presidente que já havia sido ministro das Relações Exteriores da administração passada, aprofunda o viés da autonomia pela integração inserindo-se nas discussões de fóruns internacionais sobre meio ambiente, direitos humanos, segurança e democracia; temas que antes o país preferia manter uma posição isolacionista e de não-intervenção. Desta forma havia um interesse cada vez maior da opinião pública, empresariado, sindicatos, ONGs e mídia sobre a inserção internacional e nesse momento o Itamaraty perde o monopólio que detinha da condução da política externa¹⁶ (SARAIVA, 2010).

A integração regional, principalmente o Mercosul, passa a ser concebida como núcleo da estratégia que vislumbrava para o Brasil um papel mais ativo no cenário internacional. Assim, busca-se um fortalecimento do Mercosul tanto por adesão de novos membros - Chile e Bolívia se tornavam membros associados do bloco em 1996 – como por vias institucionais - Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático¹⁷ -

Paralelamente a integração regional o país também matinha viva as ações no âmbito multilateral, alicerçando sua postura de global trade. Assim, deu-se continuidade nas negociações com a União Europeia tanto no âmbito bilateral quanto no do Mercosul; desenhou-se parcerias estratégicas com China, Índia, Rússia não só no campo econômico – cooperação nuclear e aeroespacial – como no político – tentativa de balanço de poder a unilateralidade norte-americana-, infelizmente neste último campo houve poucos avanços.

Nos fóruns multilaterais, como a OMC, o Brasil conseguiu alguns resultados favoráveis como a disputa que entre a Embrear e a Bombardier e ainda a contra os fabricantes de remédios de combate a Aids, dando assim sustentação as formulações de política externa que defendem que os organismos multilaterais possibilitam ganhos mesmo quando as controvérsias envolvem forte assimetria de poder. (VILLA, 2005)

¹⁶ Até então as decisões da política externa estava nas mãos de uma burocracia especializada, concentrada no Itamaraty. Esta institucionalização do corpo diplomático brasileiro contribuiu para a consolidação de princípios de longo prazo que são seguidos até hoje.

¹⁷ De acordo com o Artigo 1º deste protocolo “a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes”.

No que tange aos EUA, os mesmos foram responsáveis pela estruturação do principal projeto de ameaça ao Mercosul, a ALCA. O fato que gerava maior tensão em relação a proposta da ALCA era viés do governo argentino – um dos principais atores do Mercosul – de alinhamento as políticas adotadas pelo EUA e posteriormente até mesmo o Paraguai e o Uruguai tenderam a realização de acordos bilaterais de liberalização comercial com os EUA. Neste sentido, o Brasil apesar de rejeitar a proposta não foi claramente contra a mesma, pois esta posição o colocaria isolado no continente e diretamente em oposição ao EUA. Assim, buscou-se tratar a ALCA pelas vias multilaterais de negociação que no futuro levariam ao enterramento do projeto.

O segundo mandato de FHC foi marcado pela crise internacional que desarticula o cenário externo em que o Brasil baseava sua estratégia de inserção. As subseqüentes crises do México (1994), da Ásia (1997) e da Rússia (1998) influenciaram internamente os membros do Mercosul e, conseqüentemente, o andamento da integração. Neste período viu-se um recuo na liquidez e a deterioração da situação comercial do bloco começando a corroer os preceitos neoliberais que conduziam a política econômica da região.

A situação piora quando o Brasil a fim de evitar o aprofundamento das tensões econômicas decide desvalorizar o real. Esta medida afetava fortemente o Mercosul visto que desequilibrava a balança comercial, deteriorando ainda mais a situação dos demais estados-membros, principalmente a Argentina que perdeu a posição superavitária. É importante frisar que não houve consulta ao Mercosul antes da desvalorização do real, dando um caráter unilateral a medida. Este precedente gerou represaria dentro do bloco e a Argentina passa a impor barreiras a entrada dos produtos brasileiros, mesmo assim não consegue escapar da forte crise que atingiu o país em 2001. (SARAIVA, 2010)

Mesmo com a debilidade do Mercosul, a busca pelo fortalecimento das medidas de integração foi a estratégia escolhida para o pós-crise, era preciso aproveitar as realidades semelhantes que se desenhavam. Desta forma novos acordos e protocolos foram assinados como a criação do TPR¹⁸. Tentou-se até mesmo uma política de relançamento do bloco, mas a conjuntura adversa acabou enfraquecendo esta proposta que foi retomada em 2003 com a ascensão de Lula.

II.1.2 – Governo Lula (2003-2007): ruptura ou continuidade?

A vitória de Lula nas eleições presidenciais gerou fortes especulações sobre o rumo da política econômica que iria se desenhar em sua administração, principalmente devido ao

¹⁸ O Tribunal tinha por objetivo solucionar controvérsias de cunho comercial dentro do bloco, este aparato só entrou em vigor em 2004.

discurso de extrema esquerda que o PT historicamente imprimiu em sua agenda. Enfatizavam a luta contra organismos do sistema financeiro internacional, como o FMI, e a defesa do não pagamento da dívida externa. Estas preocupações fizeram com que o Risco Brasil¹⁹ crescesse de forma desproporcional e houve fuga de capitais do país, no entanto, já nas primeiras medidas de seu mandato era possível observar que os parâmetros principais de condução da economia seriam mantidos intactos, como a responsabilidade fiscal, metas de inflação e câmbio flutuante.

Já no que se refere à política externa, dentre as produções acadêmicas voltadas para o tema existem diferentes vertentes que questionam se a política desenvolvida por Lula representou ou não uma alteração de paradigma. Contudo, a visão mais frequente é de que apesar da agenda do período abordar temas que já haviam permeado a estratégia de inserção externa, a administração de Lula deu um salto qualitativo em toda a agenda.

As diretrizes da política externa do governo Lula podem ser divididas em: A) maior participação em organizações multilaterais/internacionais tanto em questões comerciais como políticas que visavam aumentar a inserção externa do país, ou seja, usava-se o multilateralismo em função do interesse nacional; B) fortalecimento da interação Sul-Sul realizando parcerias estratégicas. Paralelamente há uma aproximação pragmática com os do hemisfério norte, principalmente com os EUA; C) reafirmação dos vínculos com a América do Sul e valorização dos mecanismos de integração regional, com foco no Mercosul (VIGIEVANI, 2011 p. 137). Como vislumbrado na seção anterior essas diretrizes já estavam presentes na agenda brasileira, mas apesar de a temática permanecer, a forma com os assuntos foram abordados e os meios para atingir estes objetivos se alteraram.

Segundo Vaz, a peculiaridade do governo Lula residia nas características mencionadas abaixo:

“[...] não tanto por meio da dramática revisão de objetivos e prioridades, mas antes e principalmente, por meio de atuação mais assertiva fundada na (i) subordinação direta da política externa aos ditames do desenvolvimento, este orientado por uma perspectiva humanista; (ii) na reafirmação da soberania e dos interesses nacionais no plano internacional; (iii) na centralidade e apoio ao comércio exterior como ferramenta essencial ao desenvolvimento econômico e para a redução das vulnerabilidades externas do País; (iv) no engajamento na construção de alianças e parcerias nos planos regional e global simultaneamente, em prol de objetivos e causas identificadas com as necessidades do desenvolvimento econômico e social; e, por fim, como traço efetivamente distintivo, (v) com a atuação decidida em prol da promoção de uma ordem política e econômica mais democrática, justa e equitativa entre as nações” (VAZ, 2006a. p. 90).

Esta mudança de perspectiva alcançada pelo governo Lula se deve principalmente as alterações no cenário internacional e ao perfil personalista que foi dado a sua figura política.

¹⁹ É um índice gerenciado por agências especializadas que visam determinar o grau de risco para investimentos estrangeiros feitos naquele país.

Com relação ao ambiente internacional as mudanças causadas principalmente pelo atentado de 11/Set nos EUA trouxeram as questões de segurança de volta ao núcleo das entidades internacionais. A luta dos norte-americanos contra o terrorismo marginalizou a sua interação com a América Latina criando espaços para preponderância da atuação brasileira não só no âmbito regional. No sistema, o Brasil se inseriu em debates sobre o rumo das organizações internacionais, demandando uma democratização das relações com a maior participação dos países em desenvolvimento (VILLA, 2005).

Além disso, as recentes crises econômicas que castigaram os membros do Mercosul, fizeram com que o Brasil passasse a enxergar os vizinhos não só como peças na montagem de um equilíbrio comercial e fonte de ganhos em competitividade, mas também como parceiros primordiais na manutenção do equilíbrio político e da paz na região. A integração era capaz de diminuir as tensões.

No que se refere a figura presidencial, Lula representou uma ruptura dado que era de um partido com forte cunho esquerdista e por ser originário da classe proletária, além disso, não tinha a formação intelectual observada nos governantes anteriores. Sendo assim, havia em sua política um viés ideológico que buscava transformar o prestígio pessoal do presidente em capital político. O discurso empregado era de que o país precisava assumir o papel que lhe cabia na gestão do sistema internacional, que era mais preponderante do que as potências do sistema tinham lhe subjulgado até então. Este discurso estava aliado a propostas sociais que visavam corrigir as distorções causadas pela globalização.

Segundo Villa, a política externa que se forma no governo Lula pode ser designada como “autonomia pela afirmação” que significa que o país passou a agir com vontade política criando alianças dentro e fora do hemisfério com objetivo de ampliar seu poder de influência no cenário internacional a partir de uma postura mais ativa, delimitada e pragmática. Nas palavras do autor:

“autonomia pela afirmação, pela qual o Governo Lula decidiu tornar o Brasil um dos principais atores protagônicos por meio da afirmação intransigente dos interesses nacionais no sistema internacional contemporâneo. Inclusive, caso necessário, estando disposto a assumir tanto os custos econômicos e políticos quanto os militares-estratégicos” (Villa, 2005 p. 19)

Na prática, observou-se uma intensa atividade diplomática brasileira, onde já nos primeiros anos da administração Lula houve mais visitas a outros países do que em todo o governo de FHC. Aproveitando-se para assinar inúmeros acordos bilaterais nas viagens a América Latina, África e Europa além de atuações em fóruns multilaterais como Davos, Porto Alegre, Eiva (G-8), ONU, UNCTAD e a cúpula de Presidentes da Íbero-América e do Mercosul (VILLA, 2005 p. 16).

Ainda sobre a atuação em organismos multilaterais o Brasil passa a pleitear um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, esta proposta estaria dentro do conceito de reforma da ONU rumando a uma maior democratização do foro. Além disso, segundo o discurso brasileiro, o aceite do país no corpo permanente do CSNU seria uma forma de elevar a legitimidade do órgão que não conta com participação permanente de nenhum país do Sul. A partir desta ambição o Brasil começa a se envolver de forma mais categórica em assuntos de segurança enviando tropas para as operações da ONU em Timor Leste e por fim comandando a missão no Haiti, mostrando que estava disposto a arcar com os custos de uma participação mais ativa no sistema internacional.

Internamente estas ações foram bastante questionadas, pois recursos que poderiam ser utilizados para minimizar as desigualdades internas foram destinados ao plano internacional, esta maior participação da opinião pública e de setores acadêmicos na condução da política externa também marcou o governo Lula.

No que tange as relações comerciais, dentro da OMC, criou-se o G-20 comercial²⁰ que buscava definições para as questões agrícolas pauta da Rodada de Doha que iniciou em 2001. Este grupo, onde o Brasil assumiu parte da liderança, mostra uma mudança de postura do país dentro do órgão, que até então era baseada no alinhamento e não enfrentamento direto com as potências mais expressivas do sistema. Soma-se a isso a contribuição para o estreitamento das relações Sul-Sul.

O fortalecimento da cooperação Sul-Sul também é encarado com uma meta fundamental na administração Lula e foi vista como uma forma estabelecer a liderança brasileira em meio ao mundo em desenvolvimento, e conseqüentemente elevar as possibilidades de inserção internacional do Brasil, o Mercosul serviria a esta função.

Dentre as ações empreendidas neste âmbito pode citar a Ibas - grupo composto por Índia, Brasil e África do Sul que visava cooperação técnica e de comércio – com esta iniciativa além de aprimorar o comércio visava-se garantir mais peso as vozes destes países nos foros internacionais.

Neste período houve também uma aproximação do Brasil com os países africanos, principalmente os de língua portuguesa. Os interesses nesta região são vastos há entre os países uma proximidade cultural, além disso, a África representa um forte mercado para as empresas e produtos brasileiros. Existe ainda a questão de parcerias para a manutenção da segurança do Atlântico Sul e o forte peso do continente nas organizações internacionais.

É possível observar que apesar de iniciativas anteriores na cooperação Sul-Sul, o

²⁰ Diferente do G-20 financeiro, da década de 1990, formado pelas 20 economias mais ricas do sistema.

governo Lula dá um salto qualitativo na questão. A ideia era criar uma identidade com os países que reconhecem seu status de Estados do Sul e que se unem para trabalhar o acesso dos mesmos na formação do sistema.

Por último e mais relevante para este trabalho é a diretriz da integração regional focada na América do Sul. O núcleo duro desta política era o fortalecimento do Mercosul que foi impulsionado principalmente pelos governos brasileiro e argentino, ambos tinham propostas de atuação menos comprometidas com os preceitos neoliberais. A região sul-americana foi vista como prioritária no governo Lula, era encarada como centro de toda estratégia de inserção internacional, nisto o Mercosul teve um papel preponderante.

“a grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida (...). Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL (...). O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político” (LULA DA SILVA, 2003)

Neste sentido, apesar de o Mercosul já ser encarado pelas administrações anteriores como um projeto de suma importância para o desenvolvimento brasileiro, no governo Lula ele ganha também um caráter político na formação da liderança regional desejada pelo Brasil. Entendia-se que a integração deveria ser conduzida pelo aprofundamento em outras esferas.

Este processo de revitalização do bloco teve uma dupla dimensão, sendo uma voltada para a ampliação do espaço de atuação do bloco, elevando o número de países associados e outro viés pautado no aprofundamento das relações para além de questões comerciais vislumbradas no Tratado de Assunção.

Além disso, observa-se uma crescente flexibilização brasileira nas relações bilaterais com os membros do bloco, principalmente devido a insatisfação argentina com os superávits brasileiros e a aproximação paraguaia e uruguaia com os Estados Unidos.

É importante notar, portanto, que este momento deve ser analisado com um foco multidimensional visto que será possível verificar avanços de ordem estrutural e institucional como a criação do Parlamento do Mercosul e do FOCEM, aliados ao não cumprimento de certos objetivos da agenda comercial, como as dificuldades de adoção de um código aduaneiro comum.

Para uma melhor compreensão dos impactos da política externa voltada para o Mercosul, no período estudado, nas próximas seções serão apontadas as expectativas e visões de cada país-membro em relação aos objetivos e benefícios esperados com os acordos firmados dentro do Mercosul. Logo após será analisada a evolução as relações dos Estados-membros com o Brasil, ainda dentro do âmbito do Mercosul. Só assim será possível

vislumbrar se as políticas implementadas no governo Lula contribuíram para o aprofundamento da integração e para o projeto de maior destaque na inserção internacional.

II.2 – Argentina e o balanço de poder – antecedentes -

Como já mencionado anteriormente os primeiros entendimentos rumo a construção do Mercosul foram iniciados a partir de acordos bilaterais entre Brasil e Argentina, na época dos governos de José Sarney e Raul Alfonsín, estes atores foram responsáveis por inserir uma mudança nas percepções de rivalidade entre os dois países.

Estes acordos tinham, portanto, o objetivo de aproximar as duas economias mais expressivas do continente sul-americano, e paulatinamente, atrair novos mercados e os demais países da região; tinham como base o modelo de integração da CEE. A Argentina ao perceber as iniciativas brasileiras, funcionou com um contrapeso as ambições do Brasil no mercado latino e, posteriormente, ao papel de liderança que o país busca dentro do continente. (RUSSELL & TOKATLIAN, 2003,)

É importante frisar que na Argentina o modelo de integração a ser seguido não era consenso internamente e havia duas correntes de pensamento dominantes: os heterodoxos e os ortodoxos²¹, sendo que mesmo dentro destas visões o pensamento era muitas vezes difuso. Contudo estas representações permanecem presentes entre as lideranças políticas, diplomáticas e agentes econômicos formadores de opinião. (SARAIVA, 2008)

Ainda assim, para a Argentina o Mercosul era uma ótima alternativa para seus produtos de exportação sendo visto, inicialmente, como um substituto, ainda que menor, ao acesso privilegiado que detinha sobre o mercado britânico até os anos 1960. Assim, nos anos 1980, os acordos comerciais entre Argentina e Brasil buscavam construir parcerias em setores econômicos estratégicos, como bens de capital.

Como já citado anteriormente, o contexto internacional introduzia novos paradigmas e neste caso Brasil e Argentina coincidiam na percepção dos desafios internacionais que se apresentavam. Seguindo esta tendência os sucessores, Carlos Menem e Fernando Collor, adotaram o modelo de regionalismo aberto na assinatura do Tratado de Assunção, que em 1991 criou o Mercosul, e firmou um processo de integração que tinha como base a liberalização do comércio.

²¹ Os ortodoxos tinham um cunho mais liberal e privilegiavam os acordos de livre-comércio aos projetos de união aduaneira. Já os heterodoxos incitavam uma integração mais profunda com coordenações de políticas econômicas e de desenvolvimento.

Contudo, esta congruência de políticas econômicas após a destituição de Collor iria se chocar com a crescente divergência na política exterior. Embora o neoliberalismo tenha sido absorvido nos dois países, no caso da Argentina a extensão deste viés foi bem mais profunda, com resultados expressivos, podendo citar a grave fragmentação do aparato industrial e da capacidade do Estado em estimular o desenvolvimento econômico e científico. Assim, a Argentina abandonou o desenvolvimentismo e aplicou um modelo de abertura unilateral.

No que diz respeito à política exterior houve também a formação de novas alianças externas com aproximação dos Estados Unidos e da OTAN. Esta avaliação macro da política Argentina ajuda a explicar o porquê de sua posição *double standing*, até 1997, visto que tentava impulsionar o Mercosul em conjunto ao projeto americano da ALCA. Neste escopo reduzia-se assim a importância do Brasil na política externa argentina.

As diferenças mais expressivas entre a visão do Brasil e da Argentina podem ser sintetizadas em cinco grupos: a) as interpretações sobre a globalização e a ordem mundial emergente b) o papel que cada país aspira neste contexto c) os paradigmas dominantes da política externa d) as relações com os Estados Unidos e e) as políticas de segurança. (BERNAL-MEZA, 1999, p.44)

No que se refere a primeira diferença, na Argentina os *policy makers* consideraram que com o fim da guerra fria estavam diante de uma ordem mundial consolidada e que não havia mais espaço na globalização para estratégias desenvolvimentistas. Já no Brasil a visão era de um ordenamento em lenta construção que evidenciava a oposição entre Norte e Sul, além disso, ainda se defendia o viés desenvolvimentista e nacionalista.

No segundo aspecto enquanto de um lado a Argentina esperava, como aliada do Ocidente e dos Estados Unidos, participar da construção da nova ordem mundial, o Brasil aspirava assumir um papel de potência média mundial no novo cenário que se desenhava. Já no que tange aos paradigmas de Política Externa a Argentina se pautava no padrão cidadão-cêntrico²² de Carlos Escudé, o Brasil formulava sua política sob o velho paradigma Estado-cêntrico.

Em relação ao quarto parâmetro a relação Argentina/ Estados Unidos se estreitava em busca de uma aliança especial aceitando, inicialmente, inclusive e a formação da ALCA. No outro plano, o Brasil buscava manter o multilateralismo como tradição predominante. Por fim, em termo de segurança a Argentina compartilhava das ideias de “segurança cooperativa”²³

²² Este conceito baseava-se na percepção do cidadão como centro da política externa.

²³ Forma de cooperação para favorecer a resolução pacífica de controvérsias, onde os Estados em conjunto se comprometem com a manutenção da paz e impediram que os demais Estados desenvolvessem meios que possam torna uma agressão futura bem sucedida. (Rodrigues, 2010)

propostas pelos norte-americanos, enquanto o Brasil via esta diretriz como bastante intervencionista. (BERNAL-MEZA, 1999, p- 44-51).

É importante lembrar que este viés argentino, que tratava o Mercosul como um instrumento conjuntural, gera uma contradição quando se analisa a pauta de exportação da Argentina, visto que o bloco representa grande parte do mercado de absorção das exportações do país.

Soma-se a isso, o fato da opinião pública argentina enxergar de forma negativa as pretensões de liderança do Brasil na América do Sul, principalmente no que refere ao modelo de sociedade que o Brasil representa, ou seja, um país que ainda sofre com tragédias sociais, com alto grau de desigualdade e violência. Desta forma, mesmo que reconheça o peso econômico brasileiro no continente, estas mazelas são tidas como evidências de que a sociedade brasileira não pode ser vista como exemplo. Outro ponto negativo a ser destacado a respeito das pretensões de liderança brasileira, se refere a visão preconceituosa e baseada em certo desdém do idioma e da cultura que, frequentemente, marca a visão das elites brasileiras em relação aos vizinhos da América do Sul. (CANDEAS, 2004)

II.2.1 – Argentina – Brasil (2003 – 2007)

A eleição de Lula e Kirchner teoricamente amplia a possibilidade de aprofundamento do bloco uma vez que ambos os governos eram identificados como progressistas.

Na Argentina, o governo abriu espaço para o pensamento heterodoxo baseado em um neodesenvolvimentismo que pretendia recuperar o parque industrial desgastado do país, o que refletiria no posicionamento argentino dentro do Mercosul. Acreditava-se na ideia de uma aliança estratégica que pudesse dar respostas mais contundentes como coordenação de políticas macroeconômicas e cambias.

O primeiro passo rumo ao relançamento do bloco foi o documento de Brasília (2003) que busca reforçar a importância da relação entre os dois países como base para a consolidação da integração. Incorporando temas como reformas comerciais e institucionais, ampliação das relações extra bloco e da infraestrutura regional. Os presidentes salientavam que a integração tinha como meta associar o crescimento econômico à justiça social e dignidade do indivíduo.

O Programa para a Consolidação da União Aduaneira e o Lançamento do Mercado Comum (Agenda 2006) consolidaram o aprofundamento da agenda de integração, pois continham temas que iam além dos objetivos previstos pelo Tratado de Assunção como um programa político, social e cultural; um programa para a União Aduaneira; um programa de

base pró mercado comum; e um programa para a nova integração.(VILOSIO, 2006 ; BIZZAZERO, 2003)

Além desses projetos, no mesmo período foi consolidado o Programa de Trabalho (2004-2006) que buscava completar a liberalização comercial além de diminuir as assimetrias entre os países membros abrindo também espaço para integração social e produtiva. Todos estes novos comprometimentos foram impulsionados, principalmente, pelos governos de Brasil e Argentina.

Contudo, é possível observar que apesar das iniciativas conjuntas de Brasil e Argentina em promover o relançamento do bloco e de avanços nas relações bilaterais não houve um alinhamento automático entre os interesses dos países, isto porque possuíam também diferenças históricas de posicionamento externo.

Tais diferenças de pensamento refletem-se, na prática, em problemas de integração. Exemplo disso são as frequentes críticas dos governos argentino, em relação as políticas públicas brasileiras de estímulo à economia – como os empréstimos do BNDES ou os subsídios à agricultura – que são consideradas pelo vizinho como uma concorrência desleal. A partir de 2003, a redução de superávit argentino no comércio com o Brasil e a fragilidade econômica fruto da crise argentina de 2001 fizeram com que as assimetrias entre os países se alargassem pressionando o Brasil a adotar uma postura mais flexível.

Prova desta nova postura foi o mecanismo de adaptação competitiva (MAC) ,criado em 2006, que permite pedidos de salvaguarda quando um determinado setor se julgar prejudicado pelas exportações mais competitivas provenientes de países vizinhos. Esta medida foi mal vista pelo setor interno brasileiro até mesmo por representar um retrocesso econômico na evolução do bloco, no entanto, foi crucial para selar a relação bilateral em os dois países e estimular o avanço em outros temas da agenda de integração. É importante notar que este programa pode ser encarado como uma concessão brasileira as reivindicações argentinas, pois teve impactos mais comerciais do que estruturais, uma vez que as assimetrias entre os dois países se mantiveram (SARAIVA, 2012 p.137).

Já no campo científico e social houve avanços na integração, principalmente devido ao convênio educacional entre o Brasil e a Argentina que permitiu intercâmbio não só de estudantes como de pesquisadores e projetos científicos, até mesmo pesquisas espaciais (SARAIVA, 2012. p. 140).

Outro foco de percepções conflituosas era o tratamento aos mecanismos financeiros internacionais. A postura brasileira de cunho mais conservador culminou em certa omissão do governo Lula a suspensão temporária argentina ao pagamento da dívida externa em 2004 e 2005. Contudo, posteriormente, observa-se uma tentativa de harmonização de políticas, como

os esforços para elevar a representatividade dos países em desenvolvimento dentro do FMI e para alteração dos critérios de quotas.

No que se refere a inserção em outras organização multilaterais como a ONU a divergência entre os dois países se agrava. O Brasil, por um lado, objetivava assumir um papel de potencia regional a partir de maior inserção e representação, prova disto é a reivindicação de um acento permanente no Conselho de Segurança. Já a Argentina enxerga com ressalvas as pretensões brasileiras e defende a reforma do Conselho de Segurança a partir da ampliação do rodízio de vagas e não do aumento de acentos permanentes (SARAIVA, 2012. p. 102).

Observa-se então que a postura do Brasil dentro do bloco se modificou, visto que o mesmo passou a aceitar os ônus de seu projeto de liderança. O governo Lula procurou utilizar o Mercosul como mecanismo para alavancar seu papel de líder regional, assinando acordos excepcionais que concediam benefícios econômicos para os demais membros do bloco e firmando parcerias em áreas políticas e sociais, buscava conseguir o apoio dos demais países as suas pretensões em outros organismos multilaterais, como a ONU.

Contudo, ainda existem muitas lacunas a serem preenchidas e discutidas entre os dois países que concentram, não só a maior parte da população, como a força econômica mais expressiva dentro do bloco. Conciliar estas visões de política externa é fundamental para o aprofundamento do Mercosul ser efetivo e não apenas um instrumento político.

II.3- Paraguai e Uruguai : entre dois gigantes – antecedentes -

O Paraguai e o Uruguai são os países de menor expressão demográfica e econômica que compõem o Mercosul, o que não significa que suas aspirações de política internacional e econômica possam ou devam ser negligenciadas.

Conforme menciona Batalha:

“a inserção internacional de um país pequeno não resulta somente de sua capacidade de formulação da política exterior e das estratégias adequadas, mas de seu poder negociador, de sua articulação com outros sócios para interatuar com outras partes e, sobretudo, de seu conhecimento sobre as condições nas quais opera o sistema internacional, para identificar as margens possíveis e ação e as janelas de oportunidade, geralmente escassas. Por conseguinte, é um erro de voluntarismo avaliar uma política de inserção internacional olhando somente para as capacidades próprias, os avatares da política doméstica, os fatores internos e o desenho nacional da política. É preciso também a análise dos fatores externos que atuam a partir do sistema internacional e dos âmbitos regionais, no marco de um mundo globalização e interdependente.” (CLEMENTE, I., 2007:54.)

Desta maneira se faz necessária uma análise particular destes dois países para entender o posicionamento e as dificuldades enfrentadas pelos mesmos, rumo ao aprofundamento dos compromissos do bloco.

Segundo José Rodriguez, o Paraguai apesar de ser um dos sócios fundadores do Mercosul, também é o mais que mais rechaça o processo de integração desenvolvido no bloco, contudo para entender os receios paraguaios em relação aos países vizinhos mais expressivos, Brasil e Argentina, é preciso retomar um viés histórico das relações dos mesmos.

No que se refere ao Brasil, ainda permanece na memória da população as mazelas da Guerra do Paraguai²⁴ que é considerada por estes como um verdadeiro genocídio que determinou o atraso do país em relação aos demais países do continente. Já no caso da Argentina a desconfiança se reflete nos anos de forte influência²⁵ e dominação política, social e econômica exercidos sobre o Paraguai no fim do século XIX e início do XX. É importante notar que embora o Paraguai conserve esta visão negativa este fato não atrapalha as relações cotidianas com os vizinhos, visto que, se trata de um país com forte interação fronteiriça. Contudo, este complexo de injustiça que ainda está presente dificulta o desenvolvimento e consolidação de alianças de âmbito internacional que exigem solidariedades e comprometimento mais profundos. (Rodriguez, 2001, p-362-365)

É evidente que o problema do Paraguai não é apenas ideológico, no país ainda há uma carência de legitimidade democrática²⁶, de gestão para o desenvolvimento, de um empresariado moderno e de mecanismos de compensação social. Sendo assim, o Estado não conseguiu desenvolver o aparato necessário para a formação de um projeto que defina os interesses nacionais dentro das novas regras internacionais. Segundo Rodriguez, o Mercosul apesar de representar uma oportunidade de recuperação econômica, mesmo que em desvantagem competitiva, não foi sequer uma matéria de interesse para estudos acadêmicos nacionais que pudessem nortear a atuação governamental.

“... el Mercosur [...], que es visto más como amenaza que como oportunidad , y en el mejor de los casos como mal menor con relación a peores opciones. Si resultara un mal negocio, quedar fuera es visto como algo aun peor: el retorno al aislamiento y a la clausura.” (ROGRIGUEZ, 2001 p. 364)

²⁴ A Guerra do Paraguai – 1864 a 1870- foi o maior conflito militar da América do Sul, travada entre Paraguai e a Triple Aliança composta por Brasil, Argentina e Uruguai . Neste conflito o Paraguai teve sua economia destruída e perdeu quase 20% de sua população, além de permanecer sobre forte influência brasileira após o desfecho da guerra.

²⁵ Como exemplo desta influência pode-se citar o fato da constituição paraguaia de 1870 ser basicamente uma cópia da argentina, a restrição exercida pela Argentina ao tráfego no rio Paraná e ainda a influência nos hábitos sociais.

²⁶ Esta debilidade no aparato democrático ficou evidente com o processo de impeachment duvidoso que derrubou o então presidente Fernando Lugo e culminou com a suspensão temporária do Paraguai do Mercosul. Atualmente o país foi reintegrado ao bloco após a posse do novo presidente eleito, Cartes.

Sendo assim, estes problemas reais de estruturação interna acabam por repercutir na rejeição de parte da população ao Mercosul visto que os atores beneficiados pelo acordo tem baixo peso econômico e político, e, portanto, a maior parte da população fica alheia aos possíveis benefícios gerados no bloco. Soma-se a isso, o fato de o país apresenta sérias dificuldades socioeconômicas como a estagnação da industrial local desde 1990.

Para o autor a diferença entre o Paraguai e os demais países não reside apenas no tamanho de sua economia, mas também no modelo de desenvolvimento adotado que se baseava na exportação agrária e que sofreu declínio desde os anos 80. Os atores estatais não conseguiram formular uma estratégia política e econômica que se adequasse as novas circunstâncias. Como consequência desta estagnação, a assinatura de tratados de diminuição de tarifas no Brasil e na Argentina faz com que a economia do Paraguai se torne menos atrativa e competitiva, estimulando o comércio ilegal²⁷. Além disso, a pequena indústria local, que carece de estímulo para o crescimento, não consegue competir com as economias mais fortes do Mercosul, tendo dificuldades de se beneficiar do incremento comercial. (RODRIGUEZ, 2001 p. 364-368)

Desta forma, sem uma transformação interna que não só aprofunde a institucionalidade burocrática como desenhe estratégias de inserção internacional e permita uma diversificação econômica de sua produção, o Paraguai segue no Mercosul sem conseguir utilizar-se de todas as vantagens comerciais e políticas que o mesmo pode oferecer.

No que se refere ao Uruguai, a inserção internacional se deu de forma totalmente distinta do Paraguai, apesar de também poder ser considerado como um “algodão entre dois cristais”²⁸, aquele tinha uma grande distinção do vizinho paraguaio: o acesso ao mar. E sendo assim, não teve o comércio e relações externas dependentes do países fronteiriços, o que permitia, portanto, o desenvolvimento de uma política internacional mais independente.

É importante notar que a vertente internacional sempre teve um papel importante desde a declaração de independência do Uruguai e segundo Espiell é possível identificar alguns princípios que regem a condução da política externa uruguaia²⁹ que são a integração, a solidariedade, o respeito à paz, a defesa da não-agressão, a resolução de controvérsias por meios diplomáticos e o repúdio a discriminação. Estes norteadores aliados a estabilidade

²⁷ O comércio ilegal é visto como um principais problemas do Paraguai rumo ao aprofundamento dos compromissos do Mercosul.

²⁸ Esta expressão de Real de Azúa, remete a posição geopolítica do país, localizado entre Brasil e Argentina e a política pendular exercida entre os dois. (AZÚA, 1973)

²⁹ É preciso resaltar que estes princípios são apenas norteadores e nem sempre estiveram presente em sua totalidade em todos os governos.

democrática e econômica presentes no país elevaram a projeção internacional do Uruguai. (ESPIEL, 2005. p. 145-159)

É importante notar que apesar de um projeto externo bem definido pró-integração regional, o Uruguai, dentro das negociações do Mercosul também não conseguiu impor ao bloco grande parte de suas aspirações iniciais. O país buscava um tratamento diferenciado dado a sua menor expressão econômica, contudo a assinatura final do acordo tratava os membros, com claras desigualdades, como iguais com plena reciprocidade de direitos e obrigações.

Entretanto, mesmo não tendo êxito em moldar o bloco às suas expectativas, o Uruguai enxergava positivamente o Mercosul, como sugere abaixo:

“Em mensagem enviada pelo governo do Uruguai para a Assembleia Geral, solicitando a aprovação legislativa para o tratado de Assunção, se justificava a aceitação das condições estabelecidas no texto, argumentando que o Mercosul era um acontecimento histórico de suma importância e que não deveria deixar-se passar a oportunidade de mesmo por buscar soluções maximalistas, agregando que, segundo assessores políticos, o país havia obtido o melhor tratado possível naquelas circunstâncias. Com desenvolvimento relativo que havia conseguido nos acordos bilaterais com seus vizinhos de país de desenvolvimento médio (GIENSTA, 1999, p. 88)”

Além disso, o governo acreditava que o Mercosul era um caminho para a elevação não só do mercado consumidor como da produtividade e da competitividade do país no mercado externo. Sendo assim, o Uruguai se apresenta como um sócio consciente de sua realidade econômica e política que procurou por meio da integração maior espaço para negociações e para crescimento, atingindo seus objetivos de política externa, mesmo que não seja em sua totalidade.

Como não há na literatura um consenso sobre os distintos comportamentos que os pequenos Estados podem assumir a fim de elevar o seu poder de barganha e inserção no cenário internacional, pode-se observar, no entanto, que conforme afirma Rotula (2002) para além da dimensão dos países existem outras variáveis que devem ser analisadas como a capacidade de elaborar estratégias e políticas pendulares, o nível de desenvolvimento interno e o contexto histórico. Além disso, os países menos expressivos podem obter ganhos por meio de associação de temas, como foi o caso das ações promovidas por Uruguai e Paraguai, quando expressaram sua insatisfação com as assimetrias dentro do Mercosul a partir da aproximação das relações comerciais com os Estados Unidos, ameaçando assim a pretensão brasileira de liderança sul-americana.

II.3.1- Paraguai e Uruguai - Brasil (2003 – 2007)

Desde a sua formação, o Mercosul apresenta grandes disparidades entre seus membros. Dentre os Estados-nação o Brasil detém cerca de 70% do território do bloco e de aproximadamente 80% de sua população, soma-se a isso o fato de apresentar um PIB superior a 75% do Produto dos demais sócios analisados em conjunto- indicadores de 2008. Já Argentina participa com 21,8% do PIB total, enquanto o Uruguai com 1,6% e o Paraguai com apenas 1,1% (GONÇALVES; OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 21).

Apesar dos membros estarem cientes desta relação desigual, como demonstra o trecho do tratado de Assunção “Os Estados Parte reconhecem diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai, que constam no programa de liberalização comercial” (Tratado de Assunção, Artigo 6, Anexo I), até 2003, poucos projetos tinham sido esboçados com a finalidade de minimizar estas assimetrias. Isto porque até este momento do pensamento liberalizante havia predominado, segundo esta diretriz as próprias externalidades positivas advindas do ganho de comércio seriam capazes de gerar um crescimento que dissolvesse as desigualdades.

Com a ascensão do governo de centro-esquerda de Vásques e Duarte observou-se uma congruência política e ideológica entre os membros do Mercosul e, portanto, se esperava que os entraves presentes ao aprofundamento do Mercosul pudessem ser superados. Contudo, novamente, o alinhamento não foi automático visto que o Uruguai o Paraguai pressionavam por medidas que reduzissem as assimetrias do bloco, como maior institucionalidade e organizações supranacionais. Estas medidas iam à contramão das ações argentinas e brasileiras, isto porque, diminuía a capacidade de manobra dos dois países mais expressivos dentro do Mercosul.

Contudo, já a partir de 2003, com o projeto de “relançamento” do Mercosul, a questão das disparidades entre os membros do bloco foi levada a foco, principalmente devido a flexibilização da postura brasileira, que, como argumentado, pretendia assumir um papel de liderança regional. Além disso, Paraguai e Uruguai adquiriram maior poder de barganha com as medidas de aproximação com os Estados Unidos.

Os ganhos na evolução na agenda iniciam no âmbito institucional, onde Brasil e Argentina consentiram a demanda do Paraguai e Uruguai por igualdade³⁰ de representação entre os sócios. Contudo, o grande projeto surgiu na Conferência de Montevidéu onde o

³⁰ Em 2010 foi aprovada nova forma de representação no Parlamento, agora proporcional à população de cada país-membro.

Paraguai apresentou uma proposta de criação de um fundo de coesão destinado a combater as desigualdades no bloco, esta proposta deu origem ao Focem.

Conforme a Decisão CMC Nº 18/05, Artigo 1º o objetivo do Focem é “financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração”. Para atender a este propósito a porcentagem referente a contribuição ao fundo é proporcional ao PIB histórico de cada país, sendo o Brasil responsável por 70% dos recursos; a Argentina, 27%; o Uruguai, 2%; e o Paraguai, 1%. Já a distribuição dos valores é inversamente proporcional a contribuição, tendo os países menores prioridade, sendo assim, o Paraguai e o Uruguai podem utilizar, respectivamente, até 48% e 32%, dos recursos anuais do Focem (Decisão CMC Nº 18/05, Artigo 8º e 10º) .

Sendo assim, embora ainda haja problemas de aperfeiçoamento do fundo e mesmo que o objetivo de minimizar as desigualdades ainda esteja longe de ser alcançado, verifica-se que durante o período analisado foram dados passos significativos rumo a um relacionamento mais justo e equitativo entre os sócios do bloco.

No que tange as questões bilaterais, Paraguai conseguiu alguns ganhos na medida em que assinou com o Brasil um acordo para redefinir o fator de reajuste da dívida Paraguaia com a Eletrobrás, referente a Usina de Itaipu, além disso a Argentina efetuou o perdão da dívida binacional Yaciretá. Contudo, as demandas em relação ao relaxamento da fiscalização da Receita Federal na Ponte da Amizade ainda é um ponto de entrave, visto que o Brasil continua a adotar medidas unilaterais no combate a pirataria e contrabando.

Este fato aliado a outros descontentamentos levaram a aproximação do país com os Estados Unidos, a partir de concessão de imunidade a militares americanos e a crescente ajuda humanitária recebida. As relações com o Brasil ficaram abaladas, quando se suspeitou que bases militares americanas seriam instaladas no território paraguaio. Contudo, as iniciativas de aproximação entre EUA e Paraguai se provaram mais uteis como mecanismos de barganha do que uma aliança que pudesse redesenhar a estrutura de segurança regional.

Já em relação ao Uruguai os governos Batlle e Vasqués estiveram bastante presente na busca do fortalecimento das relações com os membros do Mercosul, principalmente Brasil e Argentina tendo como objetivo principal aprofundar a institucionalização do Mercosul à passos mais largos.

Contudo, assim como no momento de formação do bloco, as expectativas uruguaias não foram atendidas. Soma-se a isso o fato de que no ponto de vista uruguaio o Brasil não

tomou o posicionamento necessário no contencioso das papeleras³¹, o que elevava as insatisfações do Uruguai.

Desta forma, o governo adotou uma nova estratégia – semelhante a paraguaia - que culminou com negociações de acordos de livre-comércio com os Estados Unidos. Essa posição foi bastante criticada dentro do Mercosul, visto que feria os fundamentos básicos do mesmo. É importante notar que apesar destas negociações com os Estados Unidos não terem seguido adiante, a mesma proporcionou ao Uruguai maior poder de barganha no Mercosul. (HUDSON, 2006 ; FERRO 2006)

O mandato de Lula como apresentado foi marcado por diversas iniciativas de “boa vontade” em relação aos sócios com economias menos expressivas, estas ações tem base no objetivo maior alçado pela política externa brasileira de liderança regional. Contudo não se deve minimizar a estratégia usada pelo Uruguai e pelo Paraguai, que elevaram o poder de negociação dos dois países mesmo com claras desigualdades de inserção frente ao Brasil e Argentina.

³¹ Trata de um contencioso entre Argentina e Uruguai sobre instalações de fabricas de celulose na fronteira entre os dois países, mais precisamente as margens do Rio Uruguai que é administrado pelos dois países.

CONCLUSÕES

O Mercosul, até o início da administração Lula, vinha calcado em um projeto de integração primordialmente econômico. Este viés reduzia a credibilidade do bloco dado aos inúmeros avanços e retrocessos na agenda, em grande parte devido às limitações das crises política e econômica que os Estados parte vivenciaram, em maior ou menor grau.

Como demonstrado este foco foi alterado durante o governo Lula. O discurso diplomático passa a ser mais claro em seus objetivos e o país apresenta uma disposição para desenvolver condições, em nível regional, que alimentem o seu projeto de liderança global, mesmo que algumas destas políticas sejam custosas do ponto de vista meramente econômico.

A percepção geral de que política de governo de Lula surtiu resultados significativos pode ser explicada por fatores domésticos e internacionais. Neste período observa-se certa estabilidade econômica, além dos altos índices de apoio político. Soma-se a isso, a crescente projeção do país no cenário internacional envolvendo-se nas mais diversas discussões que vão de segurança ao meio ambiente.

Apesar do Brasil não ter conseguido efetivar pleitos importantes - como a reforma da ONU e o assento permanente no Conselho de Segurança, ou ainda diante do fracasso em negociações comerciais como ocorreu na rodada de Doha na OMC - com a política externa de Lula elevou-se o interesse em relação ao Brasil, até por que o fomento ao comércio Sul-Sul, a criação do G-20 e dos BRIC aceleraram o reconhecimento externo do país.

Desta forma é possível argumentar que política externa do período também trouxe resultados positivos ao Mercosul e a agenda externa ao bloco. A mudança de percepção do projeto de inserção brasileiro no cenário internacional gerou avanço na institucionalização do bloco e na flexibilização da atuação brasileira em relação aos membros de menor expressão.

Estes avanços, no entanto, não sugerem que haja um consenso entre os membros sobre os objetivos que devem ser priorizados, visto que não ocorreu um alinhamento automático entre os governos de esquerda, presentes no período. Sendo assim, a inclusão de temas complexos como as demandas sociais tornou a congruência de projetos ainda mais difícil, cabendo ao Brasil assumir os custos de sua almejada liderança. Esta posição, internamente, é alvo de críticas uma vez que a ambição de gigante internacional ainda contrasta com a desigualdade social e econômica presente no país.

Outro fator de enfraquecimento do Mercosul é a desconfiança que os demais membros do bloco enxergam o projeto de liderança brasileiro. Esta política vem sendo questionada através de posicionamentos externos que a desafiam, como o voto contrário a candidatura de

brasileiros a postos em organizações internacionais. Em muitos casos a postura mais flexível em relações aos vizinhos não surtiu efeito ou foi enxergada como um ponto de fraqueza, como a expropriação, sem indenização, das refinarias da Petrobras mantidas na Bolívia.

Sendo assim, algumas questões cruciais para que o bloco siga rumo a uma integração mais profunda continuam sendo adiadas. Na agenda observa-se certa paralisia em temas de difícil negociação, particularmente no que se refere à união aduaneira. Concomitantemente, mesmo em temáticas que apresentam dinamismo, como a dimensão social e política há entraves. Visto que o aprofundamento de propostas em determinadas áreas está em descompasso com a estrutura institucional que, apesar de ganhar fôlego no governo Lula, ainda é bastante débil. Desta forma a consolidação e aprofundamento dos objetivos do bloco ainda carecem de uma reforma institucional integral.

Sem essa reforma observa-se um Mercosul onde a conjuntura tem se sobressaído a estrutura, deixando o bloco a mercê de contextos políticos e econômicos favoráveis ao aprofundamento da integração. E onde em momentos de dificuldade acaba-se negociando o que jamais poderia ser objeto de barganha e ferindo os pressupostos estabelecidos anteriormente. Como exemplo é possível citar as salvaguardas solicitadas pela Argentina e as exceções a TEC. O perigo reside na possibilidade do Mercosul se afastar tanto de seus objetivos iniciais a ponto de não ser mais capaz de criar pontes que possibilitem também a expansão econômica, tornando-se um fórum social e político que se confunda com outras organizações como a UNASUL.

Desta forma, para alavancar objetivos concretos de liderança e crescimento regional, o projeto brasileiro precisa deixar de ser uma política de governo e passar a ser uma política de Estado. Caso contrário, os avanços continuaram sendo apenas conjunturais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCE, L. Tendiendo costosos puentes. Paraguay en el Mercosul. **Civitas**, Porto Alegre, v.10, n.1, p. 118-133, jan/abr. 2010. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/6033>> Acessado em 01 jun. 2013.

AVERBUG, A. **Abertura e Integração Comercial Brasileira na Década de 90**. Rio de Janeiro, BNDES, 1999. pp. 53-54.

ÁZUA, C. **Uruguay una sociedad amortiguadora**. Disponível em: <http://www.archivodeprensa.edu.uy/biblioteca/carlos_real_de_azua/textos/bibliografia/urugua_y_unasociedad.pdf>. Acesso em: 10 de Julho 2012.

BALASSA, B. **Teoria da integração econômica**. 1ª. Edição. Lisboa: Livraria Clássica., 1961.

BERGSTEN, F. Regionalismo aberto. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. Rio de Janeiro: Funcex, n.55, abr/jun 1998.

BERNAL-MEZA, R. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Volume 42, p. 40-51, 1999.

BIZZOZERO.L, La política internacional del Uruguay a principio del siglo XXI. **Cuadernos del Chael n° 78-79**. Montevidéo, 2º série, ano 22. 1997. p.45-59.

_____.: Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur. Hacia una nueva cartografía sudamericana/interamericana?. **En Nueva Sociedad**. N° 186, 2003, p. 134, disponível em <www.nuso.org/upload/articulos/3139_1.pdf>.

BORDA, D.; MAIS, F. Situación Económica del Paraguay en el Mercosur. Informe a la Agencia de Cooperación Japonesa JICA. Asunción, 1997.

BOUZAS, R. **MERCOSUR: crisis económica o crisis de la integración?** Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul. IPRI, 2002.

BHAGWATI, J. Regionalism and multilateralism: an overview. In: de Melo; Panagariya, A. **New dimensions in regional integration**, Cambridge University Press, Cambridge, p. 22-50, 1993.

_____. **Regionalism and multilateralism: WTO, Mercosur et al**. Paper prepared for The Argentina Bankers' Convention (Mimeo), 1998.

_____.; PANAGARIYA, A. Preferential trading areas and multilateralism: strangers, friends or foes? In: BHAGWATI, J.; PANAGARIYA, A. **Trading blocs: alternative approaches to analyzing preferential trade agreements**. Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

CANDEAS, A. **Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na "visão do outro"**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. 322 p

CLEMENTE, I. Opciones de inserción internacional del gobierno progresista: 2005-2007. **Seminario Inserción Internacional de Uruguay**. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, 14 y 15 ago.2007

COUTINHO, M; HOFFMANN, A; KFURI, R. **Raio X da Integração Regional**. Estudos e cenários. Maio 2007, p. 1-58

DECISÃO CONSELHO MERCADO COMUM NÚMERO 18/05. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1805p.asp>>. Acessado em 09 abr. 2013

DEVLIN, R. **What's new in the New Regionalism in the Americas ?** Buenos Aires: INTAL-ITD-STA, 2001. p. 3.

DI FILLIPO, A.. Multilateralismo y regionalismo en la intergección de América Latina. Santiago, Chile: CEPAL. abr. Documento de Trabajo, n.46, 1997.

ESPIEL, E. Los desafios de la reinserción internacional del país. In: CAETANO,G. **20 años de democracia, Uruguay: 1985-2006: miradas múltiples**. Montividéu: Taurus, 2005. p. 131-154.

GINESTA, J. **El Mercosur y su contexto regional y internacional: una introducción**. Porto Alegre. Ed Universidade/ UFRGS, 1999. 213 p.

GONÇALVES, R, et al. **A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

GONÇALVES, S; OLIVEIRA, I; SOUZA, A Mercosul: assimetrias estruturais em debate. Boletim de Economia e Política Internacional, Brasília, n. 01, p. 21-24, jan/mar. 2010. HUMAN DEVELOPMENT INDEX 2010. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/statistics/>>. Acessado em 08 abr. 2013

ETHIER, W. J. **The new regionalism in the Americas: a theoretical framework**. The North American Journal of Economics and Finance. Philadelphia, Estados Unidos, 2001. n. 12, p. 159-172.

FERRO, L. Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006). **América Latina Hoy**, v.44, 2006, p.115-132

FRANKEL, J. Regional trading blocs in the world economic system. Washington: Insitute for International Economics, 1997. Disponível em: <<http://www.iie.com/>>. Acesso em: 10 de Julho 2011.

GALVÃO, T. G. **“América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008)”**. Revista Brasileira de Política Internacional, v.52, n. 2, 2009, p. 63-80.

HUDSON, P. La Política Comercial de la República Oriental de Uruguay: la integración en el MERCOSUR y las negociaciones de libre comercio con los Estados Unidos. **Independent Study Project (ISP) Collection**. Paper 288, 2006. Disponível em: <http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/288>. Acesso em 30 jun.2012

KRUGMAN, R. **La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados**. El Trimestre Económico, México, n.217, jan./mar, 1998.

KRUGMAN, P. Regionalism versus multilateralism: analytical notes. In: MELO, J. E PANAGARIYA, **A New dimension in regional integration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. p.58-79.

KRUGMAN, P; OBSTFELD, M. **Economia internacional: teoria e política**. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2001. 797p.

MANSFIELD, E., MILNER, H.. **The new wave of regionalism**. International Organization , v.53, n.3. 1999.

MDCI, Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. **Alice Web**. Disponível em : <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>. Acesso em: 15 de Junho.

PEÑA, F. **Reflexões sobre uma gestão**. Política Externa, 2003.

PEREIRA, A. G. ; QUADROS, F.. **Manual de Direito Internacional Público**, 3ª ed. revista e ampliada, Almedina, Coimbra, 1995.

PERREIRA, W. R.. **Histórico da OMC**: construção e evolução do sistema multilateral de comércio. Cenários PUC MINAS: Conjuntura Internacional , 2005.

PINHEIRO, L. Política externa brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 2004. 81 p

REGIONALISMO abierto en América Latina y Caribe. **La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. EL Santiago, Chile: Cepal. LC/G 1801/Rev. 1-R 120p, 1994.

RODRIGUES. A. Alianças e comunidade de segurança. **Jornal de de defesa e relações internacionais**. Disponível em: http://database.jornaldefesa.pt/organizacoes_internacionais/nato/JDRI%20018%20100113%20Oalian%C3%A7as.pdf . Acesso em: 15 Junho, 2013.

RODRIGUEZ. J. Una ecuación irresuelta: Paraguay – Mercosur , 2001. Disponível em: <http://rsi.cgee.org.br/> .Acesso em: 10 de Novembro

RÓTULO, D. **Uruguay y su poder de negociación** como socio pequeño en el Mercosur. Revista de Ciências Sociais, n 20, p. 1-15. 2002. Disponível em: <http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/arquivo_7.pdf> Acessado em 22 mai. 2013.

ROZEMBERG, Ricardo. **Informe Mercosul** Ano 5 – número 6, período 1999-200. Instituto para a Integração da América Latina e Caribe. Buenos Aires: 200.

RUSSELL, R; TOKATLIAN, J. G. **El lugar de Brasil en la política exterior Argentina**. México: Fondo de Cultura Económica, 2003. 125 p.

SARAIVA, M. **Argentina e Brasil frente ao Mercosul**: desencontros e diferenças de perspectivas. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2008. 14 p.

_____. Política externa brasileira para a América do Sul durante o governo Lula: entre América do Sul e Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2010. P 151-168.

_____. **Encontros e desencontros**: o lugar da Argentina na política externa brasileira. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012. 159 p.

SEABRA, F. Integração comercial nas Américas: o novo regionalismo e o papel das pequenas e médias empresas. In: BENECKE, D. W.; NASCIMENTO, R. (Org.) **Opções de política econômica para o Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, p. 395-416, 2003.

SUARTMAN, E. M. **Do GATTI a OMC**: rumo ao novo ordenamento político do comércio internacional. Ciências e Letras, n.19, p.23-41, ago.1997.

TRATADO de Assunção. Assunção: 1991 . Disponível em : <<http://www2.mre.gov.br/dai/trassuncao.htm>> . Acesso em: 10 Julho . 2011.

VALLS, L. **Histórico da Rodada Uruguai do GATT**. Estudos em Comércio Exterior, Vol. I nº 3 – jul/dez 1997.

VAZ, A.C. **Cooperação, integração e processo negociador**: a construção do MERCOSUL. Brasília: IBRI, 2002. 308 p.

_____. O governo Lula: Uma nova política exterior? In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR, Domício. **O Brasil e os novos conflitos internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma: Fundação Konrad Adenauer, 2006a. p. 85-96.

VIGEVANI, T. ; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia de autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, vol 29, n.2. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, 2007. p. 273-335.

VILLA, R. Política Externa do governo Lula: continuidades e Rupturas. **Revista Adusp**. São Paulo, 2005. p. 12-17.

VILOSIO, L: Mercosur 2003-2004: un período de impulso y estancamiento. En Centro de Estudios Internacionales de Rosario (Cerir): **La política exterior del gobierno de Kirchner**. vol. 1, UNR Editora, Rosario, 2006, pp. 89-120.

Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. Disponível em : <http://alicesweb.desenvolvimento.gov.br/>. Acesso em: 15 de Junho.