

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**A Formação do Mercosul: Integração Sul-americana
em Perspectiva Histórica**

Rodrigo Pacheco Nunes
Matrícula: 104034133
E-mail: digopnunes@hotmail.com.br
Orientador: Carlos Aguiar de Medeiros

Março de 2009

A Formação do Mercosul: Integração Sul-americana em Perspectiva Histórica

Trabalho de conclusão do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Orientado pelo professor Carlos Aguiar de Medeiros e de autoria do aluno Rodrigo Pacheco Nunes.

Rodrigo Pacheco Nunes

Março de 2009

Resumo.

Para além da simples liberalização comercial, a integração econômica pode também gerar benefícios para os países envolvidos que não são captados pela teoria clássica do comércio. Esta negligencia os custos para os países menos desenvolvidos dos acordos baseados no 'nivelamento das regras do jogo' e sem um tratamento não recíproco para as assimetrias entre os países. As iniciativas de integração econômica na América do Sul vêm oscilando entre duas concepções de integração. Desde as primeiras iniciativas, os resultados mais expressivos se dão no incremento do comércio intra-regional. O Mercosul representou a mais elaborada e ambiciosa proposta de bloco regional. Este continha em sua formação uma série de instrumentos voltados para a complementação setorial entre as indústrias nacionais, mas, assim como as iniciativas anteriores, os seus ganhos se deram principalmente em termos de liberalização do comércio recíproco.

INTRODUÇÃO.	1
<hr/>	
CAPITULO 1 – ENFOQUE TEÓRICO DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO ENTRE OS PAÍSES	3
<hr/>	
1.1 – O ENFOQUE TEÓRICO	3
- CLASSIFICAÇÃO DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO	4
- OUTRAS FORMAS DE ABORDAGENS DOS ACORDOS DE INTEGRAÇÃO	8
1.2 – OS LIMITES DA TEORIA CLÁSSICA DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA	10
1.3 – A INTEGRAÇÃO PELO ENFOQUE DO ‘COMÉRCIO ESTRATÉGICO’	12
CAPITULO 2 – OS ANTECEDENTES DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA	19
<hr/>	
2.1 – OS ANTECEDENTES DO MERCOSUL	19
2.1.1 - AS PRIMEIRAS INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO	22
2.1.2 – A CRISE DO COMÉRCIO REGIONAL E A REVISÃO DAS EXPECTATIVAS	26
2.1.3 – A NOVA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA	30
CAPITULO 3 – A FORMAÇÃO DO MERCOSUL	33
<hr/>	
3.1 – O MERCOSUL COMO OPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO	36
3.2 – A FORMAÇÃO DO MERCOSUL	39
3.2.1 - O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO	44
3.2.1 - O TRATADO DE ASSUNÇÃO	45
- <i>A liberalização do comércio intra-regional</i>	48
- <i>A Tarifa Externa Comum</i>	52
- <i>As Exceções a TEC</i>	58
4 – CONCLUSÃO	66
<hr/>	
5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69
<hr/>	

Introdução.

Este trabalho tem por objetivo apresentar a formação do Mercosul, abordando as concepções de integração que servem de base para essa iniciativa e inserindo dentro do contexto histórico da integração Sul-Americana. Isto implica que o trabalho se impõe um duplo objetivo. Por um lado este pretende discutir como as diferentes concepções de integração se apresentaram durante a formação do Mercosul. Para tanto serão abordadas as diferentes concepções de integração econômica, com seus diferentes objetivos e instrumentos. Por outro se adotará uma perspectiva histórica, com o retorno iniciativas precedentes de integração na região sul-americana. Assim, o trabalho consistirá na leitura histórica do processo de integração tendo como pano de fundo as diferentes concepções de integração.

Este trabalho tem como objeto o Mercosul, com enfoque no período de sua implementação. Esta abordará as iniciativas formais de integração, expressas nos acordos e tratados. Apesar de reconhecer que os processos de integração compreendem uma grande quantidade de questões – dentre elas integração comercial, financeira, física, cooperação macroeconômica, questões sociais – o trabalho procura focar no aspecto institucional do processo.

Este tipo de abordagem é bastante frutífera na região sul-americana, já que várias iniciativas ambiciosas tem sido lançadas nos últimos 50 anos, porém poucas dessas metas foram alcançadas, ou mesmo foram empregados os meios suficientes para a suas realização. Assim a comparação entre o acordado, ou mesmo as intenções nos acordos, e o resultado final alcançado pode render boas análises.

Por último, cabe assinalar que o processo de integração na América do Sul não se encontra concluído, nem mesmo se imagina que não haverá mais mudanças. Portanto, a análise aqui desenvolvida é também uma tentativa de intervenção no presente para a construção de um futuro que se acredita que poderá render melhores ganhos para a maior parte das pessoas.

Este trabalho está dividido em quatro capítulos. O primeiro apresentará as diferentes concepções de integração, partindo de uma crítica a teoria clássica da integração econômica, para finalizar com a apresentação da integração pelo enfoque do comércio estratégico.

O segundo capítulo apresentará as iniciativas antecedentes do Mercosul. Este capítulo se inicia com a apresentação das primeiras iniciativas formais de integração na região, ainda na década de 60, passando pela crise no processo de integração provocada pela crise econômica dos anos 70 e 80 e finalmente o contexto no qual se inserem os primeiros passos para a criação do Mercado Comum no Cone Sul, com o surgimento do Novo Regionalismo.

O terceiro capítulo abordará a formação do Mercosul, iniciando pelas primeiras tentativas de estreitamento dos laços econômicos entre Brasil e Argentina e expondo o desenvolvimento posterior das negociações do bloco econômico. Este capítulo terá sempre por pano de fundo a discussão sobre os objetivos para a integração que estão

regendo o processo de formação do bloco econômico. Para tanto, será abordado as divergências e as mudanças no processo de negociação durante a evolução do Mercosul, assim como os resultados alcançados.

O quarto capítulo apresentará as conclusões acerca do tema abordado.

Capítulo 1 – Enfoque Teórico dos processos de integração entre os países

Este capítulo tem por objetivo realizar uma leitura da teoria a cerca dos processos de integração econômica. Este é um fenômeno que recentemente reapareceu como objeto de estudo e seu desenvolvimento teórico ainda está em formação. As teorias existentes se prestam mais à análise e tipologia dos processos de integração, que a uma explicação do fenômeno em si.

Este capítulo está dividido da seguinte forma: na primeira seção serão apresentadas as principais formas de classificação dos processos de integração, na seção seguinte será realizada uma leitura crítica sobre a teoria clássica da integração e por último será apresentada a integração econômica considerando os objetivos estratégicos.

1.1 – O Enfoque Teórico

O fenômeno da integração regional tem se mostrado com bastante força desde o início dos anos 90. Este se apresenta sobre formas diversas e impulsionadas por motivos mais diversos ainda. A União Européia, por exemplo, foi a consolidação de um processo bem mais antigo, onde o volume de comércio entre os países participantes de muito tempo já era bem significativo e já havia toda uma rede de infraestrutura para a integração destes países, que precedeu a formalização do Mercado Comum Europeu. Por outro lado, na América Latina todas as iniciativas voltadas para o incremento do comércio visavam o abastecimento de produtos primários para os mercados europeus e norte americano, as relações comerciais entre os países latino-americanos eram quase inexpressivas. Para esta região a integração regional apareceu como uma resposta aos efeitos das crises econômicas dos anos 80, pela restrição imposta pela escassez de divisas, derivadas da crise da dívida externa. Assim, na América Latina o esforço formal de formação de um bloco econômico está sendo seguido por esforços para a criação de canais que permitam a efetivação da integração econômica e um maior relacionamento entre os países.

A retomada do impulso a integração regional nos anos 90 se deu sob a aparição do chamado ‘Novo Regionalismo’. Este se afirmou na decepção dos governos nacionais com o processo de liberalização comercial, diante da demora em seu andamento, e da percepção dos potenciais da liberalização para a atração de IDE e acesso a novos mercados (UNCTAD, 2007). O Novo Regionalismo se expressa na série de acordos comerciais que vem se firmando entre os mais variados países, em diferentes regiões e com diferentes níveis de desenvolvimento, através do qual se pretende a completa liberalização comercial entre os países, pela criação de compromissos mútuos bilaterais que promovam a rebaixa das barreiras ao comércio e a padronização das legislações nacionais.

Apesar da aparente dificuldade, a América Latina tem se mostrado uma das regiões onde os esforços de integração regional são mais acentuados. A região conta com varias iniciativas de formação de blocos econômicos, na América do Sul temos o Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul, formado em 1994, formado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e a Comunidade Andina de Nações, (CAN, que data de 1969 e é formada por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru), ambas têm mostrado efeitos significativos sobre o comércio entre os países membros e estreitado as relações entre os países em temas como regulação setorial, investimentos, movimento de fatores e trabalhadores. Os esforços de integração nesta região se encontram fundamentados na ALADI (Associação Latina Americana de Integração, formada pelos países da CAN e do Mercosul mais Chile, Cuba, México e Venezuela), que desde 1980 vem reunindo os esforços de uma maior integração na América Latina. Na América Central há o Mercado Comum Centro Americano (MCCA, formado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua) e no caribe o Mercado Comum da Comunidade do Caribe (o CARICOM, Antigua & Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guina, Jamaica, Montserra, São Cristóvão & Neves, Santa Lucia, São Vicente & Granadinas, Suriname e Trinidad & Tobago).

Ao lado das propostas de integração mais profunda, que tem maior grau de interferência nas políticas nacionais, existem propostas de integração centradas no simples estreitamentos das relações comerciais, sem maiores esforços para a convergência das economias nacionais dos países membros. Dentro deste tipo de integração o exemplo mais conhecido é o NAFTA (Área de Livre Comércio da América do Norte, por sua sigla em inglês, formada por Canadá, Estados Unidos e México). Este bloco se baseia na simples liberalização do comércio entre os países membros, sem nenhuma proposta de coordenação das economias nacionais ou correção das assimetrias econômicas.

A esses tipos de integração citados soma-se as centenas de acordos preferenciais de comércio registrados na Organização Mundial de Comércio (OMC).

Dado a variedade dos processos de integração, passa-se agora a formalização de uma classificação básica dos blocos regionais.

- *Classificação dos Processos de Integração*

A teoria acerca da integração regional define os acordos conforme o grau ou nível de integração buscado pelos participantes. A teoria apresenta sete formas básicas ou níveis de integração. São elas: *os Acordos Preferenciais de Comércio, a Área de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, a União Monetária, e a União Política.*¹

¹ Classificação retirada de Baumann, Canuto e Gonçalves (2004) e Machado (2000).

- *Área preferencial de comércio* (ou acordos de cooperação comercial): é o nível mais simples de integração. Este se caracteriza pela redução ou isenção da tarifa de importação no comércio entre países para um universo pequeno de produtos. Este primeiro estágio de integração não necessita maiores comprometimentos dos países com a integração e não afeta a independência da política comercial com o resto do mundo. Este tipo de acordo costuma concentrar-se em algum setor específico. Os acordos preferenciais de comércio são uma forma de concessões mútuas (ou não) de redução de alíquotas, com ou sem fixação de cotas de importação, abarcando parte do universo tarifário sem que tenha necessariamente de reduzir ou eliminar outras restrições ao comércio. Devido às poucas implicações sobre as políticas econômicas nacionais este tipo de acordo não prescinde de proximidade geográfica.

- *Área de Livre Comércio*: este é o nível imediatamente seguinte. A Área de Livre Comércio (ALC) se diferencia de um Acordo Preferencial de Comércio pelo volume de produtos que este implica. No ALC a eliminação de tarifas aduaneiras e outras restrições ao comércio entre os participantes do acordo abarcam a maior parte da pauta de comércio entre estes países. Na ALC cada país ainda preserva sua autonomia na gestão de política comercial em relação a terceiros países, mantendo tarifas aduaneiras diferenciadas. Em geral devido à amplitude das concessões envolvidas este nível de integração necessita de maiores esforços de coordenação das economias nacionais. Esta se expressa em dois tipos de ações: um maior esforço para a correção de fatores que possam levar a que um país seja constantemente superavitário no comércio entre seus parceiros, o mais evidente é a taxa de câmbio; e a definição de um regime de origem (“estabelecimento de critérios claros em relação ao percentual de valor adicionado [de um determinado produto que deve ser gerado] em um dos países da ALC, de modo a caracterizar este produto como produção nacional do país, e assim qualificá-lo para as preferências tarifárias”²). Este procedimento evita a triangulação das exportações – que um produto originário de um terceiro país seja importado por um país membro da ALC que tenha menor tarifa alfandegária e reexportado depois para outro membro beneficiando-se das isenções alfandegárias.

- *União Aduaneira*: neste nível os países membros do acordo passam a definir em conjunto a relação com países não-membros. Esta se apresenta sob a forma de barreiras externas comuns a terceiros países, e se traduz principalmente na criação de uma tarifa externa única ou comum (TEC) a ser aplicada por todos os participantes da União Aduaneira (UA),

² Retirado de Baumann, Canuto e Gonçalves (2004, p.106).

porém estas também incluem todo o universo de barreiras não tarifárias que possam ser usados como restrição às importações. Este nível se caracteriza pela maior liberdade de fluxos de comércio entre os participantes do acordo e pela definição de uma política comercial externa. Esta última é definida de forma conjunta. Sendo assim, as economias nacionais perdem total autonomia da sua política comercial. Além disso, este grau de integração necessita de um elevado grau de convergência das políticas nacionais que possam afetar os fluxos de comércio, tais como política fiscal e monetária. Da mesma forma, os choques externos devem ser enfrentados conjuntamente, necessitando de um maior alinhamento das políticas cambiais. A UA permite aos países membros se apresentarem nas negociações internacionais como um bloco unificado, aumentando o seu poder de barganha internacional em comparação com cada país negociando em separado. Baumann, Canuto e Gonçalves (2004) destacam uma importante característica dos processos de integração existentes atualmente. Estes autores constatam que os níveis anteriores de integração, acordos preferenciais de comércio e mesmo Área de livre comércio, não precedem de proximidade geográfica, enquanto as Uniões Aduaneiras e os estágios mais avançados estão diretamente ligados a proximidade entre os países.

- *Mercado Comum*: caracteriza-se pela supressão de barreiras à mobilidade de mercadorias e fatores de produção. Assim, além dos fluxos de comércio, em um Mercado Comum os fatores de produção, tais como capital e trabalhadores, também têm total liberdade para transitar entre os países membros. Neste nível, as economias nacionais já se encontram extremamente interligadas, principalmente porque a plena mobilidade dos fatores é um agravante para um dos principais problemas no cenário internacional atual, a migração de trabalhadores de áreas pobres para regiões desenvolvidas. O nível de convergências entre as políticas tem de ser muito maior. Além da política comercial, devem estar harmonizadas as políticas tributária, financeira, trabalhista, previdenciária, de proteção aos investidores, regulação da concorrência, ou ao menos os seus efeitos sobre os fluxos de bens e fatores produtivos. Atualmente a equalização dos direitos dos trabalhadores entre os membros da União Européia é um dos principais dilemas dentro desse bloco, principalmente quanto à incorporação de novos membros com menor nível de renda e proteção trabalhista.

- *União Monetária*: caracteriza-se pela criação de uma moeda única e aceitação pelos países da livre circulação da moeda comum, emitida pela autoridade regional. Pressupõe a total perda de autonomia dos Estados nacionais na condução da política monetária. Esta passa a ser gerida por um banco central regional independente das nações. Assim, as

autoridades monetárias nacionais perdem a sua função básica e a política macroeconômica perde graus de liberdade. As políticas monetária e cambial passam a ser atribuição da autoridade regional, necessitando uma grande convergência das políticas fiscais nacionais.

- *União Política*: caracteriza-se pela instituição de uma autoridade política unificada, com a fusão dos Estados em um único.³

É importante notar que esta classificação não se apresenta de forma rígida e estrita nos exemplos de integração econômica existentes. Vários exemplos de integração tentam pular etapas ou se concentrar em um só aspecto sem antes resolver questões referentes a graus anteriores. Um exemplo a ser citado é o próprio Mercosul, que é classificado por João Bosco Machado (2000) como uma ‘União Aduaneira incompleta e imperfeita’. Isto porque após frustradas tentativas de promover uma redução generalizada das tarifas de importação entre os países membros do bloco, formalizando assim uma Área de Livre Comércio, decidiu-se por concentrar no estabelecimento de uma TEC – a qual também se apresenta incompleta, devido as listas de exceções de cada país ao qual são aplicadas tarifas diferenciadas.

Também é importante ver que estas não são etapas graduais que todos os acordos de união entre os países irão necessariamente seguir. Esta tipologia apresentada é uma forma de conceituar os processos de integração. O nível de aprofundamento da integração a ser buscado pelas economias membros esta relacionada com os objetivos do processo de integração. Temos o exemplo do Nafta, que concentrou na negociação de preferências comerciais – com uma extensão para outros temas como compras governamentais – porém, não apresenta nenhum sinal de maior integração entre as economias, muito menos é possível se pensar, no cenário atual, em uma integração política entre o Canadá, Estados Unidos e o México. A formação da União Européia também é um grande exemplo do como os objetivos da integração são cambiantes no tempo, se refletindo na busca por diferentes graus de integração. O próprio Mercosul, apesar de sua curta existência também teve uma grande inflexão quanto à forma de integração a ser buscada, conforme já citado.

³ Apesar de ser incluída como uma etapa final de um processo de integração econômica, a Integração Política deve sempre ser analisada com cuidado quando partimos de uma perspectiva puramente econômica. Os exemplos de unificação política existentes até hoje não foram o desfecho de um processo econômico. Ao contrário, estes são motivados por questões políticas, étnicas, religiosas, entre outras. As motivações econômicas parecem correr a parte desse tipo de processo.

- *Outras formas de abordagens dos acordos de integração*

Baumann, Canuto e Gonçalves (2004) apresentam uma segunda forma de diferenciação entre os acordos de integração que está presente na literatura mais recente sobre o assunto. São os chamados ‘acordos de primeira geração’ e os ‘acordos de geração posteriores’⁴. Os acordos de primeira geração são aqueles onde as negociações incluem temas puramente comerciais e outros temas diretamente relacionados. Já os acordos de geração posteriores vão além dos temas comerciais. Estes incluem políticas de compras governamentais, políticas de regulação de concorrência, políticas ambientais entre outros temas.

Outra forma de classificação corrente é a que questiona a idéia de ganho e desvio de comércio como critério único de avaliação dos acordos preferenciais. Além da interpretação tradicional sobre a integração, que leva em conta a criação e desvio de comércio, existe a interpretação que considera este processo como uma forma de explorar as oportunidades da geografia e cooperação. Nesta dimensão perde espaço o protecionismo e ganha destaque as atividades de cooperação e coordenação, visando a construção de um espaço econômico integrado⁵.

Os ganhos e desvio de comércio são as formas clássicas de avaliação dos resultados de um processo de integração econômica⁶. Estas podem ser definidas assim:

A criação de comércio é a substituição de produção nacional – supostamente obtida a custos elevados – por produção semelhante proveniente do país parceiro, a custos mais baixos. É gerado um novo fluxo de comércio entre os dois países, ou o comércio preexistente é consideravelmente aumentado.

O desvio de comércio é o outro lado da mesma moeda. Ao estimular o comércio entre os participantes de um esquema de integração e ao mesmo tempo manter (ou elevar) as barreiras em relação ao resto do mundo, de fato se está substituindo o acesso a produtos mais baratos

⁴ Os autores destacam que não existem acordos de segunda, terceira ou quarta geração, a única forma de diferenciação é entre os de primeira geração e geração posteriores.

⁵ Chudnovsky e Fanelli (2001) definem de uma forma geral um espaço econômico integrado (ou comum) como um espaço onde não há arbitragem entre os fatores. Fatores relativamente homogêneos são utilizados sem grandes disparidades de produtividade. O mesmo acontecendo com a tecnologia. Devido as fricções que acontecem no mundo real e impedem a convergência da produtividade entre os fatores, esses autores relaxam um pouco a sua proposição. Para estes um espaço econômico integrado se define então como “un espacio económico en el que la productividad no está plenamente arbitrada deviene «más compartido» cuando aumenta la velocidad con la que convergen hacia un valor común los distintos niveles de productividad con que se usan factores relativamente homogêneos en sectores o localizaciones diferentes” (p. 28).

⁶ É importante destacar que a noção de criação e desvio de comércio tem como referencial uma situação de livre comércio. A partir da comparação com o livre comércio que se torna possível se identificar os ganhos e as perdas da integração. Quando se considera que a não existência proteção comercial é uma situação que constitui a exceção e não a regra ou mesmo que existem questões de economia políticas complicadas por detrás da proteção a certos mercados, os critérios clássicos de avaliação dos acordos de integração perdem sua aplicação.

provenientes de terceiros países (que agora ficaram mais caros pela imposição de barreiras) por produtos do país parceiro (beneficiados pelo tratamento preferencial discriminatório).⁷

Estes mesmos autores introduzem outra idéia de extrema importância. A diferenciação entre *Integração formal* e *informal*. A *Integração formal* é noção comum que se tem sobre os acordos de integração, baseada em acordos e tratados de compromisso, em atos políticos, leis, resoluções e outros documentos do tipo. A *Integração informal* é a construção de infra-estrutura fronteiriça entre os países, a integração de redes de energia, vias comerciais, cooperações nos mais diversos campos que permitem que a integração entre as nações se efetive. Um exemplo citado no texto é a integração da Europa Ocidental. Nestes países antes mesmo de formalizar qualquer acordo de integração já existiam um conjunto de obras de infra-estrutura integrando as economias. Da mesma forma, estes países já tinham em seus vizinhos os seus maiores parceiros comerciais. Situação contrária acontece na América Latina, onde a infra-estrutura de integração entre os países da região é quase inexistente, sendo agora grande o esforço para a construção da infra-estrutura que permita transformar a integração acordada em documentos em integração de fato.

A questão levantada acima pode dar origem a duas outras formas de entendimento do processo de integração regional. Por um lado a integração pode ser a consolidação por meio de acordos formais de relacionamento já existentes de longa data entre os países; ou a pode ser um esforço político de criação deste relacionamento entre economias com grande potencial de ganhos conjuntos, derivado de características regionais, tais como proximidade, complementaridade energética, logística, de transporte ou econômica. A outra forma de qualificação dos acordos de integração é a distinção proposta pela UNCTAD entre regionalismo e regionalização (UNCTAD 2007). Para este órgão o regionalismo seria um processo de criação de acordos formais com motivações políticas, enquanto a regionalização é considerada um processo levado pelo mercado, e envolve o crescimento espontâneo de uma dinâmica regional, através dos fluxos de comércio e de investimento entre os países da região formando uma rede regional, aparte os esforços estatais.

Outra forma importante de distinção entre os processos de integração é a que relaciona os objetivos e as instituições regionais criadas para dar suporte ao processo de integração. Esta pode ser resumida na distinção entre instituições supranacionais e infra-estatais. Onde, a primeira representa instituições regionais independentes e com poderes acima das autoridades nacionais, com capacidade de impor suas decisões sobre as legislações nacionais e forçar o seu cumprimento. Já a segunda representa instituições regionais formadas pelos estados nacionais, sem poder de impor suas decisões as autoridades nacionais. Assim, as decisões regionais ficam dependentes da aprovação por cada

⁷ Baumann, Canuto e Gonçalves, 2004.

pelas autoridades de cada Estado-membro. O nível de complexidade das instituições regionais criadas tem estreito relacionamento com o nível de integração objetivado pelos participantes da integração. Quanto maior o nível de relacionamento e interdependência pretendida entre as economias maior, mais complexa e com maiores poderes devem ser as estruturas criadas ao nível regional. Os acordos de livre comércio são em geral administrados pelas regras da OMC e são negociados através de acordos diretos entre as partes com poucos dispositivos específicos, já as formas de integração profunda, que geram grande interdependência entre as economias, implica a criação de instituições regionais que possam administrar os conflitos e coibir ações individuais que impliquem em prejuízos aos parceiros regionais. Da mesma forma, há a criação de legislações regionais e esforços para a harmonização das políticas e legislações nacionais.

1.2 – Os Limites da Teoria Clássica da Integração Econômica

Como foi visto, na teoria clássica sobre a integração o critério básico de avaliação de um processo de integração econômica é tirado pelos efeitos criação e desvio de comércio. Esta análise apresenta grandes problemas devido ao seu limitado escopo analítico. Deste resultam principalmente duas grandes críticas; por um lado a teoria clássica parti da comparação com uma situação de livre comércio e, de outro, o processo de integração é visto somente com enfoque nos seus efeitos sobre o comércio exterior.

A teoria clássica da integração analisa a integração através dos efeitos sobre os fluxos de comércio exterior e alocação de recursos, com o conseqüente reflexo no bem-estar econômico dos indivíduos. Seu foco está restrito a análise dos impactos das Uniões Aduaneiras sobre o bem-estar econômico e sobre o comércio nacional, tendo por base o princípio de que o bem-estar dos indivíduos é dado pela disponibilidade de produtos possíveis de serem consumidos. Esta teoria não aborda o estudo dos efeitos sobre o produto, o balanço de pagamentos ou taxa de inflação e tampouco os problemas relacionados com a harmonização de políticas em espaços econômicos integrados. Devido a sua limitação quanto ao enfoque analítico, a teoria só aborda a formação de áreas de livre comércio e uniões aduaneiras, pois formas mais profundas de integração, como a união econômica e mercado comum, envolvem a harmonização de políticas e a formação de mecanismos e instituições supranacionais, que escapam ao seu escopo analítico.

Por esta forma, o estudo das integrações econômicas não difere muito das teorias clássicas de comércio exterior. Esta se concentra na análise do comércio nacional e alocação de recursos, tendo por base as vantagens comparativas naturais, dotação de fatores e preferências dos consumidores. Por ter como referência uma situação de livre mercado, os acordos de integração são aceitáveis no sentido que reproduza para dentro da região o efeito de uma liberalização comercial. Assim, a integração é vista pela teoria clássica como uma situação de *second*

best, onde o livre comércio entre os países seria visto como a situação ideal. Esta idéia é sintetizada por Machado (2000, p. 124):

*Neste sentido a teoria da integração econômica utiliza as medidas clássicas da economia do bem-estar – considerando-se os impactos da formação de zonas de livre comércio e uniões aduaneiras sobre a alocação de recursos para avaliar os custos e benefícios de um caso de “second best” em relação a situação de livre comércio.*⁸

A refutação da superioridade do livre comércio – principalmente enquanto estratégia para os países menos desenvolvidos – pode se dar pela verificação de que o livre comércio entre os países é uma exceção e não a regra. Chang (2002) mostra em uma perspectiva histórica do desenvolvimento como os países desenvolvidos de hoje – e que exercem pressão sobre os menos desenvolvidos para que abram os seus mercados – usaram e abusaram do protecionismo enquanto ainda estavam completando o seu processo de desenvolvimento econômico. Este mesmo autor enfatiza que a competição entre os países com diferentes estágios de desenvolvimento com base na reciprocidade não representa a melhor política para os países em desenvolvimento. Para estes últimos, esta competição com base na reciprocidade com as indústrias dos países desenvolvidos representa uma vantagem para os países desenvolvidos que pode mesmo por em risco as possibilidades futuras dos mesmo desenvolvidos um dia conseguir alcançar o desenvolvimento industrial. Este apelo ao livre comércio atende a interesses econômicos e políticos já consolidados de alguns países que detêm vantagens na competição em produtos de maior valor agregado e maiores efeitos geradores de riqueza sobre a economia, conforme a análise de Medeiros (2008)⁹.

Machado (2000) lista os principais fatores geradores de impactos na integração econômica: a especialização na produção de acordo com as vantagens comparativas, tais como na teoria clássica de comércio; o surgimento e a capacidade de aproveitamento de economia de escala; as alterações nos termos de troca; os ganhos de eficiência resultantes do incremento da competição; e, as mudanças na taxa de crescimento do produto. Os últimos dois itens não são abordados pela teoria clássica. Seguindo os pressupostos da teoria clássica do comércio, a teoria clássica da integração considera as técnicas de produção como dadas e estáticas, sendo suas alterações provocadas por fatores exógenos, ou não-econômicos. Como foi visto mais acima, a teoria da integração também não aborda os efeitos sobre o produto.

Assim, um estudo da integração que seja focado apenas nos fluxos comércio exterior, desprezando as outras formas de ganho econômico provenientes dos processos de integração, tal como os efeitos

⁸ Machado (2000, p. 24)

⁹ Para este autor esta é a lógica por trás da formação do NAFTA e da série de acordos de livre comércio (FTA) estabelecidos entre os Estados Unidos e economias em desenvolvimento. Estes apresentam uma assimetria em favor da economia americana e de suas empresas.

dinâmicos, não é capaz de abordar todos os aspectos envolvidos nos arranjos de integração e, portanto, dimensionar corretamente os possíveis efeitos da integração para o conjunto das economias envolvidas.

A teoria clássica considerava que a integração econômica sempre gerava um aumento do bem-estar econômico na medida em que reproduzia em menor escala uma situação de livre comércio. A integração é positiva, pois é vista como uma aproximação do regime de livre comércio, com efeitos semelhantes à liberação comercial não condicionada. A partir da obra de Viner, *The Customs Union Issue*¹⁰ foi introduzida a idéia que a integração econômica nem sempre seria positiva, ou representaria um passo em direção ao livre comércio, mas somente quando o efeito criação de comércio superar o desvio de comércio.

Nos anos 60 a teoria da integração passa por uma reformulação onde se destaca a contribuição de Cooper e Massel (1965)¹¹. Estes tentavam entender por que os países ainda ingressavam em arranjos de integração econômica se o livre comércio apresentava resultados superiores em termos de eficiência alocativa dos recursos. Para os autores desta geração os benefícios da integração econômica não poderiam ser buscados em termos de alocação de recursos. Assim, estes sugerem a inclusão de dois efeitos adicionais, os efeitos dinâmicos e a melhora no termos de troca, onde os efeitos dinâmicos são de principal interesse neste trabalho. Estes efeitos dinâmicos são os impactos sobre a eficiência das empresas e o aproveitamento das economias de escala. Machado (2000) conclui em relação a estes modelos que diante da manutenção dos pressupostos do modelo clássico não é possível se afirmar as vantagens da integração econômica sobre a liberação comercial irrestrita. Por outro lado, para este mesmo autor a melhoria dos termos de troca resultou em modelos de extrema fragilidade e resultados que dependiam de um amplo conjunto de condições. Assim, apesar de conseguir o seu objetivo de demonstrar situações em que a integração econômica seria superior à liberalização incondicional, esse conjunto de teoria foi abandonado em favor do antigo paradigma estabelecido por Viner sobre as Uniões Aduaneiras.

1.3 – A Integração pelo Enfoque do ‘Comércio Estratégico’

Dentro do marco da teoria clássica, o objetivo da integração seria promover o livre comércio. Segundo Medeiros (2008), esta concepção de integração tem como agente a empresa transnacional e o papel do

¹⁰ Viner, J. (1950) *The Customs Union Issue*. New York, 1950.

¹¹ Cooper, C. A. e Massel, B. F. *A New Look at Customs Union Theory*. In *Economic Journal*. n.º 75. Dezembro, 1965.

Estado se limitaria a criar um ambiente institucional que favoreça a atuação destas empresas, com a garantia de contratos e liberdade de comércio, somados à garantia da estabilidade macroeconômica. Esta idéia de integração se assemelha ao ‘Regionalismo Aberto’ defendido pela CEPAL a partir dos anos 90. Nesta visão o regionalismo tem como função aumentar a produtividade das economias e a competitividade da produção interna para disputa dos mercados internacionais, se concentrando nos setores de maior dinamismo. Neste sentido a regionalização seria um instrumento do desenvolvimento na medida em que promovia o incremento das exportações.

Dentro desta concepção a regionalização funcionaria como um *building block* da liberação comercial total, que seria o objetivo final. A integração regional funcionaria como um arranjo transitório visando promover a reestruturação do sistema produtivo regional e a preparação para o livre comércio a nível mundial. As ações buscadas por este regionalismo seriam a eliminação das barreiras comerciais entre os países da região e a busca de tratados de livre comércio com outras regiões e blocos econômicos, sempre no sentido de uma ampliação do comércio livre. Este se valeriam da maior facilidade de se negociar a liberalização comercial entre blocos econômicos, pelos menores custos de transação. Vale ressaltar que a busca por uma regionalização baseada no livre comércio tende a promover a especialização da produção em atividades na qual se apresenta vantagens comparativas – conforme apresentado pela teoria clássica do comércio. Nos países da América Latina este esquema não questiona, e mesmo intensifica, o padrão primário-exportador de inserção internacional destas economias.

Nas palavras de Medeiros (2008):

Assim é possível considerar uma regionalização voltada ao livre comércio em que o agente principal é a empresa multinacional (EMN) e onde os ganhos de eficiência seriam assegurados pela redução de custos obtidas pela especialização segundo as vantagens comparativas reveladas pelos distintos países participantes do livre comércio e especialmente explorada no comércio intra-firma. Esta regionalização demanda um ambiente institucional estável que garanta os contratos e estabeleça as regras de comércio e um ambiente macroeconômico favorecedor da integração. Trata-se assim de uma regionalização que não só não contraria, mas se afirma como um bloco construtor do livre comércio¹².

Para este autor é possível identificar outra concepção de integração orientada para o que o autor denomina de ‘comércio estratégico’ e construída em contraste com a integração voltada para o livre comércio, onde o regionalismo também abre possibilidades de ganhos ao se explorar as oportunidades abertas pela complementaridade em áreas como infra-estrutura energética, transportes, logística e econômica, além dos ganhos com a proximidade geográfica, cooperação financeira e estabilidade macroeconômica. Nesta visão o comércio deixa de ser o único objeto e ganham destaque as atividades de

¹² Medeiros (2008, p. 5)

geografia e cooperação (Chudnovsky e Fanelli, 2001). Dentro desta concepção o grande objetivo da integração regional é promover o desenvolvimento industrial dos países. Esta parte de reconhecimento dos diferentes tipos de atividades econômicas e os seus efeitos sobre o conjunto da economia (geração de renda, emprego, distribuição de renda, entre outros). Enquanto a teoria clássica ignora o problema da especialização em produtos que geram poucos benefícios econômicos, o Comércio Estratégico se baseia na constatação de que existe uma estreita associação entre o desenvolvimento econômico e o peso das atividades industriais no conjunto da economia, enquanto que as atividades agrárias e de produção de bens primários possuem menor capacidade de induzir a melhoria econômica do Estado. Neste sentido a integração regional serviria promover a industrialização através dos ganhos de escala para as firmas individuais e maiores ganhos de especialização, conforme defendido por Raul Prebisch para a América Latina. Segundo o relatório da UNCTAD (2007), esta integração deve ser buscada preferencialmente entre países de nível de desenvolvimento semelhante, já que estas compartilham de desafios e problemas similares, que podem ser enfrentados de forma conjunta e sem grandes desníveis em favor de uma economia. Pode ser citado o exemplo da exposição das indústrias nacionais a concorrência do mercado regional, onde na integração entre países semelhantes as indústrias nacionais serão expostas à concorrência com indústrias de desenvolvimento tecnológico semelhante, sem configurar uma concorrência desigual. Por outro lado, a integração regional pode permitir que através da cooperação amenize os gargalos que possam representar restrições ao crescimento a longo prazo, tais como infra-estrutura de exportação, transporte, energia e políticas protecionistas.

Conforme já assinalado, a análise deste autor parte da consideração dos projetos de integração enquanto projetos políticos com o objetivo alterar a forma de inserção na economia mundial ou em reação a estes, onde os fatores geopolíticos têm tanta importância quanto os fatores estritamente econômicos. Dentro desta concepção não faz sentido a distinção entre regionalismo e regionalização, já que ambos os processos resultam de estratégias dos Estados nacionais. A integração gera efeitos que não são captados diretamente pelas variáveis econômicas, tais como o aumento do poder de barganha dos Estados e envolvem as estratégias de poder destes Estados. A integração regional tem por objetivo ampliar e reconfigurar as formas de ação das políticas estatais, por meio das instituições regionais, de forma a aumentar as possibilidades de ação dos agentes econômicos locais e garantir um melhor posicionamento dentro do sistema econômico. Pode ser citado como exemplo a formação da União Européia, onde dois fatores de ordem geopolítica contribuíram de forma decisiva em seu impulso original: a necessidade recuperar economicamente a Alemanha, a inserindo no bloco capitalista, mas com limitações as futuras pretensões bélicas; e a reconstrução da Europa ocidental enquanto potência, visando barrar o avanço do Comunismo Soviético – dentro do contexto da guerra fria e do projeto político americano. Com esta análise concordam Chudnovsky e Fanelli (2001)

quando afirmam que o bloco econômico – no caso o Mercosul – para ser bem sucedido deve gerar para os países sócios oportunidades de crescimento econômico que possam ser exploradas de forma conjuntas e que não estão disponíveis aos países de forma isolada. Estes devem perceber a integração regional como uma estratégia capaz de gerar maiores possibilidades de ganhos econômicos que as opções alternativas.

A regionalização, quando buscada além da simples liberalização comercial, pode gerar fontes de ganhos específicos deste tipo de arranjo econômico que justificam a sua superioridade em relação ao livre comércio. No plano econômico, estes ganhos podem vir do incremento de produtividade e do produto provocados pela melhoria na infraestrutura voltada para o comércio regional, pela possibilidade de cooperação em investimentos de grande escala como energia, telecomunicações, logística de transporte, etc, pela diversificação da estrutura produtiva dos países menores, pela possibilidade de exportação de bens com maior grau de desenvolvimento tecnológico, pelos ganhos de escala e diferenciação de produtos alcançados pelas indústrias da região, pelo aumento da capacidade de inovação e nova tecnologias, pelos efeitos sobre as instituições, mercado de capitais, macroeconomia e pelos ganhos vindo da complementação entre as indústrias nacionais¹³. No plano político, além do poder de barganha no cenário internacional – principalmente pelo aumento do mercado consumidor – há a credibilidade internacional por promover um bloco econômico bem sucedido e pela estabilidade institucional, devido à maior interdependência entre as economias.

Esta segunda concepção do regionalismo tem como base o diagnóstico da UNCTAD (2007), segundo a qual os acordos baseados no nivelamento das regras do jogo e no livre comércio celebrados entre economias de diferentes níveis de desenvolvimento apresentam efeitos assimétricos em favorecimento da economia mais desenvolvida e tem como efeito ampliar as diferenças tecnológicas entre países/regiões concentrando os frutos do progresso técnico nos países/regiões de maior desenvolvimento. A distribuição assimétrica dos ganhos em um processo de liberalização comercial já foi levantado por autores como Hirschmann e Myrdal, e por Prebisch e Furtado abordando a questão na América Latina. Conforme expõe Medeiros (2008): “as regiões dentro de cada país ou entre países não tendem a desenvolver-se de forma convergente, mas ao contrário, a existência de retornos crescentes traduz-se em vantagens associados às economias de escala e aprendizagem tecnológica espacialmente localizada e concentrados nas atividades industriais”.¹⁴

A regionalização para gerar efeitos positivos para todos os países envolvidos necessita de mecanismos compensatórios que promovam o nivelamento das regiões menos desenvolvidas através de transferências vindas das áreas mais desenvolvidas. Este pode ser mecanismos que

¹³ Chudnovsky e Fanelli (2001) citam também como exemplo a quantidade de dolares que podem ser gerados somente na redução das assimetrias em termos de PIB per capita entre as economias nacionais.

¹⁴ Medeiros (2008, p. 7).

promovam a exportação das indústrias dos membros menos desenvolvidos para os seus parceiros, estímulo à transferência de capitais ou assistência financeira. “O nivelamento do campo do jogo no plano regional ou sub-regional não constitui para as regiões/países de menor grau de desenvolvimento a melhor política na medida em que gera efeitos regressivos que podem compensar os efeitos propulsores”¹⁵ positivos gerados pelo incremento do comércio regional. O desenvolvimento das atividades industriais nas economias de menor desenvolvimento relativo justificaria o tratamento assimétrico dentro de um processo de integração. Este pode ser através da concessão de benefícios não-recíprocos para os países menos desenvolvidos como acesso privilegiado ao mercado consumidor, políticas de distribuição do IDE, concessão de proteção a setores econômicos ‘sensíveis’. A não compensação das assimetrias entre os países tende a condenar os menos desenvolvidos a uma especialização regressiva em bens primários, de pouco valor agregado.

Ao contrário de fatores exógenos, tais como a geografia ou os custos de transportes, Medeiros destaca como fator determinante para a consolidação do bloco regional a liderança macroeconômica do país ou região de maior tamanho relativo e a sua capacidade de induzir um maior crescimento nas economias menores através de suas importações. Nesta perspectiva, a ação macroeconômica necessária passa a ser o que este autor chama de ‘keynesianismo regional’. Por esta expressão o autor se refere ao conjunto de instrumento de redistribuição e compensação dos efeitos negativos da integração de forma a promover o crescimento conjunto de toda a região, tais como acesso preferencial ao mercado consumidor, favorecimento aos investimentos, facilitação ao movimento de capitais, concessão de empréstimos internacionais.

Uma importante ressalva é feita por este autor no sentido de diferenciar as ações macroeconômicas de ambas as concepções de integração. A macroeconomia da integração voltada para o livre comércio tem por objetivo a preservação da estabilidade econômica, através do controle do nível de preços e da taxa de câmbio, de forma a induzir o setor privado a investir, tendo por base as vantagens comparativas e sem a interferência de decisões arbitrárias de política econômica. Nesta forma de integração a ênfase da macroeconomia é posta na convergência das políticas econômicas, com o estabelecimento de rígidas metas sobre a política monetária (metas de inflação) e fiscal (metas sobre o déficit e dívida pública) e na flexibilidade do mercado de trabalho.¹⁶

¹⁵ Medeiros (2008, p. 9).

¹⁶ Berlinski (2006) ressalta que o estabelecimento de rígidas regras fiscais pode trazer dificuldades à consolidação de uma União Aduaneira, dependendo da estrutura de arrecadação e de gastos público das economias. Pois quando o peso dos tributos sobre a exportação é muito grande dentro da arrecadação pública a política comercial fica subordinada a política tributária e fiscal. Assim a consolidação de uma TEC que resulte em rebaixamento do montante de tarifas arrecadadas – na situação de que as exportações para a região sejam predominante na pauta deste país – a gestão dos gastos públicos pode ser um empecilho a integração. Esta situação está sendo vivida atualmente pelo Mercosul, quando em Dezembro de 08 fracassou a mais recente tentativa de acabar com a dupla cobrança

A conclusão da convergência entre as economias se daria com a formação de uma União Monetária e a formação de uma moeda única, marcando a total integração e dependência entre as economias. Apesar dos atrativos em termos de atração de investimentos e estabilidade macroeconômica, muitos autores ressaltam que o ingresso em uma União Monetária e a adoção de uma moeda única impõe pesados custos pela perda total da autonomia na política monetária e pela necessidade de convergência das políticas fiscais e sobre a dívida pública. Dentre estes custos Baumann, Canuto e Gonçalves (2004) destacam a perda da possibilidade de senhoriação. Além disso, experiências recentes, como a unificação alemã e a formação da moeda única européia (Euro) mostram que a formação de uma área monetária única, ao contrário ser o coroamento de um processo de convergência econômica, prescinde de pesados mecanismos de transferências fiscais para os países/regiões mais pobres para que possam suportar o peso de manter as paridades com as regiões mais desenvolvidas.

Assim, as diferentes concepções de integração demandam diferentes ações macroeconômicas. Onde os objetivos de cada política não se confundem, pois segundo Medeiros (2008):

Esta dimensão macroeconômica – a configuração de um centro cíclico regional – possui ampla autonomia em relação à questão dos arranjos cambiais e monetários de âmbito regional e não se confunde ou pode ser obtida através de metas macroeconômicas de convergências.¹⁷

Na indução ao investimento pelo setor privado cumprem grande papel as políticas voltadas à atração de Investimento Externo Direto (IED). Estas políticas de atração de IED podem ser de duas formas, a *competição via regra* e *competição via incentivos* (Oman, 1999). A competição via regras é vista pela teoria neoclássica como mais desejável, pois gera mais benefícios para toda a economia. Estas podem se basear no fortalecimento institucional do país, como fortalecimento do sistema judicial, garantia da propriedade intelectual e estabilidade econômica, porém, também podem se basear na redução da regulação trabalhista, ambiental, defesa do consumidor e outras políticas que impõem custos às empresas; ou na abertura de mercados protegidos, tais como abertura e desregulamentação do mercado de capitais, privatização dos serviços públicos. A competição via incentivos inclui: incentivos financeiros (empréstimos, garantias, ajuda direta, créditos especial); incentivos fiscais (isenção ou redução de tributos, depreciação acelerada dos investimentos, deduções especiais) e

da tarifa aduaneira para produtos vindos de fora do bloco e reexportado intra-zona. Este fracasso se deveu a negativa do Paraguai, diante do medo de sofrer significativas perdas em suas receitas, devido ao peso dos impostos alfandegários em sua arrecadação tributária. Apesar das propostas de compensação por mecanismos específicos, o Paraguai continuou descrente nesta possibilidade, retardando a consolidação do Mercosul como União Aduaneira. Fonte: Valor Econômico, 16/12/08.

¹⁷ Medeiros (2008, 11)

incentivos indiretos (construção de infra-estrutura, fornecimento de terrenos, posição monopolista de mercado, acesso especial a compras governamentais e outras garantias)¹⁸. A competição via incentivos é duplamente criticada; esta introduz importantes distorções no mercado e possibilita a guerra fiscal, com a atração de investimentos através da concessão de incentivos cada vez mais significativos.

Ambos os tipos de competição tem por lógica a redução dos custos privados das empresas pelo aumento dos custos sociais, seja via redução da regulação sobre as atividades econômica que devem ser compensado com aumento dos gastos privados, ou seja pelo uso dos gastos públicos para o fornecimento de preferências à privados¹⁹. Em países onde as instituições estão constantemente sendo questionadas (ou com institucionalidade fraca) – como na região latino-americana – os incentivos e a desregulação dos mercados são fatores cada vez mais significativos na atração de investimentos. Isto permite concluir junto com Medeiros (2008), acerca dos objetivos da integração: “a questão central – tal qual se observou em relação ao comércio regional – diz respeito ao impacto da regionalização sobre a expansão econômica e o emprego do conjunto dos países, a diversificação produtiva e a maior ou menor prevalência de mecanismos de cooperação e complementaridade sobre os mecanismos de concorrência”.²⁰ Como exemplo pode ser citada a questão das relações trabalhistas: “dependendo de sua natureza e de opções de política macroeconômica, a regionalização pode estimular maior concorrência entre os trabalhadores e centrar-se na flexibilidade do trabalho e dos salários ou viabilizar, através de maior crescimento e políticas de coesão e proteção social, melhores padrões sociais.”²¹

¹⁸ WTO (1996)

¹⁹ Leopardi Mello cita como somente em 2000 através da Declaração Presidencial sobre os Direitos dos Consumidores o Mercosul superou a visão inicial de que o direito aos consumidores representa barreiras ao comércio e os considera direitos fundamentais que devem ser harmonizados.

²⁰ Medeiros (2008, 14)

²¹ *Ibid*

Capítulo 2 – Os Antecedentes da Integração Sul-Americana

Este capítulo tem por objetivo explorar as idéias com relação às diferentes concepções de integração aplicadas às primeiras iniciativas de integração na América Latina. Este capítulo se propõe a servir de introdução ao capítulo seguinte, onde será exposta a evolução do Mercosul.

2.1 – Os Antecedentes do Mercosul

As idéias de integração econômica na América Latina não são novas, nem nasceram com os recentes iniciativas criadas a partir dos anos 80. Estas datam da década de 50, com a instituição da Alalc (Área Latino-Americana de Livre Comércio), que congregava os países da América do Sul – a exceção das guianas – e o México e tinha como objetivo a instituição de uma área de livre comércio no prazo de 20 anos. Vale dizer que a integração era totalmente coerente com o contexto econômico da ISI (Industrialização de Substituição de Importações) que caracterizava de um modo geral as economias latino-americanas a época.

A integração regional não só era coerente com a ISI, como era vista como um complemento desta política econômica. Para French-Davis, Munoz e Palma (2005) a integração nos anos 60, materializada na proposta da Alalc, era vista por um lado, como um desenvolvimento lógico da ISI, que começava a apresentar limitações pelo tamanho dos mercados – que eram mais graves nos países pequenos e médios – e por outro como uma reação defensiva frente à superioridade econômica dos Estados Unidos – em um enfoque político-ideológico.

A integração regional na América Latina teve seu desenvolvimento através das idéias de Raul Prebisch. Para este autor “o desenvolvimento para dentro por meio da ISI era claramente o desenvolvimento a partir da América Latina como um todo”²². Segundo o diagnóstico da CEPAL a época, com exceção do Brasil, Argentina e México, poucos países possuíam mercados internos grandes o suficiente para alcançar uma escala eficiente para as novas tecnologias. Os benefícios da integração, segundo este autor, iriam além do acesso a mercados maiores, mas também viriam da exposição dos produtores nacionais a uma concorrência ‘sadia’ com os seus iguais da região, restabelecendo um grau mínimo de competição, que ao mesmo tempo corrigiria os excessos protecionistas cometidos pelas políticas de industrialização e prepararia os mercados nacionais a concorrência

²² French-Davis, Munoz e Palma, 2005.

externa, com ganhos de eficiência, para a disputa dos mercados de exportação.

A importância da integração para a continuidade das políticas de industrialização (ISI) na América Latina e a sua passagem para etapas superiores pode ser constatado no trecho abaixo:

À medida que se progride nessa direção [ISI], deverão ser empreendidas atividades cada vez mais complexas, nas quais o tamanho do mercado é de primordial importância do ponto de vista da produtividade. Assim, se a produção continuar a ocorrer em vinte compartimentos estanques, como no caso do presente sistema, o retorno de novos investimentos de capital [...] continuará sendo inferior ao conseguido nos grandes centros industriais com mercados maiores a sua disposição. [...]

[À medida que a ISI for avançando] para produtos que podem ser fabricados com eficiência apenas em grandes mercados, a necessidade de desenvolver o comércio intra latino-americano afirmar-se por si mesmo.²³

Tão antigas quanto às iniciativas de integração são também as divergências quanto aos objetivos a serem buscados através da integração regional. Desde as primeiras iniciativas esteve presente o dilema entre a integração regional como um instrumento de incremento do comércio bilateral ou de promoção do desenvolvimento regional, principalmente para as econômicas menores. Medeiros citando Prazeres (p. 22) expõe a divergência acerca das duas visões básicas pela qual deveria se pautar a Alalc:

Comercialistas e Integracionistas divergiam a respeito do perfil a ser conferido à integração regional. Sob o primeiro rotulo, incluíam-se Argentina, Brasil e México, que percebiam a ALALC como mecanismo de liberalização comercial. O segundo grupo, por sua vez, abrangia os países que defendiam a Alalc como instrumento de desenvolvimento regional – não apenas promoção comercial – comportando, assim, a interconexão industrial, a complementaridade econômica, a promoção de investimento etc. Os países andinos eram os que de modo geral, se alinhavam a esse entendimento.²⁴

O processo de integração regional na América Latina passou por três fases distintas: a década de 60 e início dos 70; os anos 70, após a frustração das intenções iniciais; e o final dos anos 80 e início da década de 90. A primeira fase caracteriza-se pela intervenção estatal e pela definição de prazos rígidos para a eliminação gradual de barreiras comerciais intra-regionais e para a adoção de uma TEC. Este foi um

²³ PREBISCH, Raul. *The Latin American Common Market*. New York, 1959, pag. 18 e 378. Citado por French-Davis, Munoz e Palma (2005, 184).

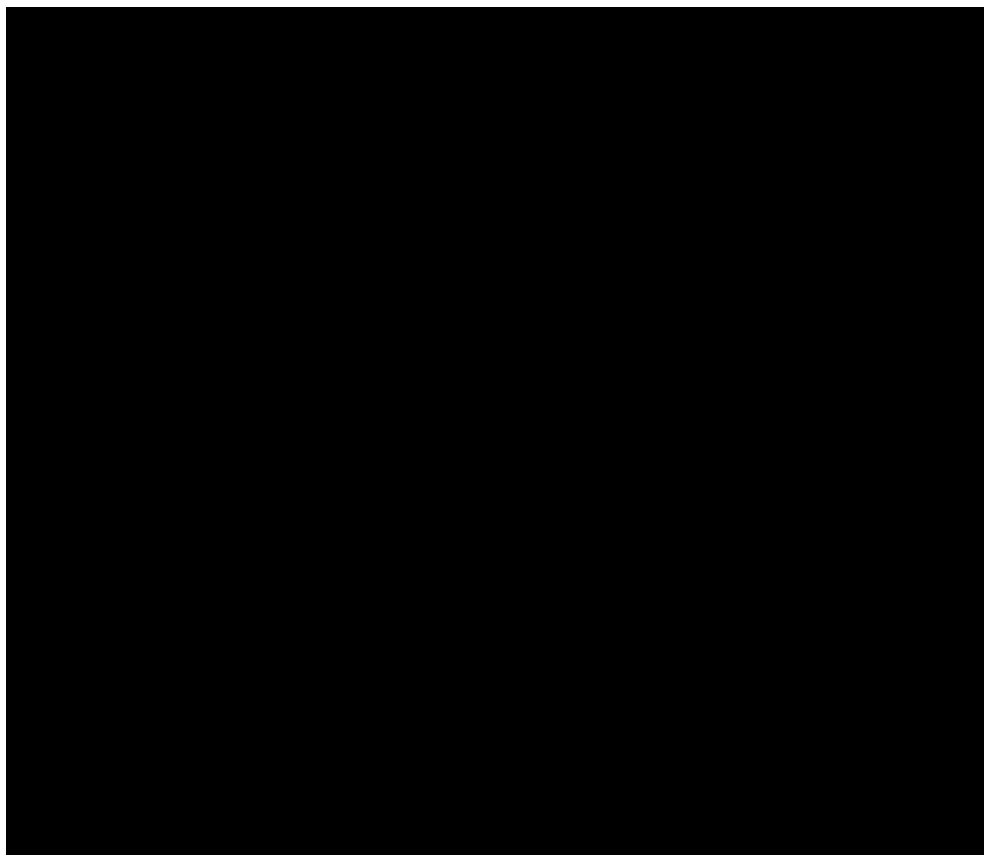
²⁴ PRAZERES, T. L. *A integração sul-americana: uma idéia ainda fora do lugar?* In IPRI: O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI. Funag: Brasília. Citado por Medeiros (2008, 22)

período de grandes expectativas sobre a integração regional, com o estabelecimento de ambiciosas metas de liberalização comercial. A segunda fase começa com a frustração destas metas iniciais e a consolidação dos acordos de integração. Neste período os países da região promoveram uma revisão dos seus objetivos iniciais e adotaram uma abordagem mais cautelosa, baseada em acordos bilaterais de comércio de alcance parcial. O início da terceira fase se dá com a transformação das políticas de industrialização e comércio na região, esta se insere dentro de um contexto de revisão geral das políticas econômicas na região, com o início da adoção radical ao neoliberalismo pelos países da região. Este período marca a total mudança nas políticas de integração. Estas não eram mais um instrumento de estímulo a ISI nem de defesa contra a concorrência estrangeira, mas sim uma forma de promover o aumento das exportações latino-americanas nos mercados mundiais, particularmente os países industrializados (French-Davis, Munoz e Palma, 2005).

A primeira fase da integração sul-americana foi a de maiores expectativas com a integração regional, neste período foram lançadas as tentativas mais ambiciosas. Foram lançadas duas tentativas de formação de blocos econômicos na América do Sul e uma na América Central. Em 1960 foram fundadas a Alalc (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), que chegou a compreender todos os países da América Hispânica mais o México e Brasil, e a MCCA (Mercado Comum Centro Americano), formado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. Em 1969 foi fundado o MCA (Mercado Comum Andino) a partir de uma clivagem na Alalc, pertencendo Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru (com a adesão da Venezuela quatro anos depois).

French-Davis, Munoz e Palma (2005) ressaltam que estes blocos integravam a maioria dos países latino-americanos e chegou a representar 95% da população, PIB e comércio internacional da região. A tabela abaixo dá a dimensão da desses blocos para a região.

Tabela 1 – População, PIB, PIB per capita e Importações por blocos econômicos na América Latina e Caribe.



Fonte: French-Davis, Munoz e Palma (2005).

2.1.1 - As Primeiras Iniciativas de Integração

Em 1960 foi criada a Alalc através do Tratado de Montevideú. Ela foi criada sob intensa objeção por parte dos Estados Unidos e em resposta a grande queda no comércio regional na década de 50. A Alalc tinha por meta estabelecer uma área de livre comércio na América Latina. Essa proposta se daria pela eliminação gradual das barreiras alfandegárias e outros tipos de barreiras ao comércio regional. Pela proposta da Alalc seriam apresentadas pelos países um conjunto de listas nacionais que seriam consolidadas em uma lista única, para o qual os países se comprometeriam em promover uma gradual desgravação tributária. Esta se daria através de rodadas anuais de negociação e se pautariam pelas normas gerais estabelecidas pelo GATT (General Agreement on Trade and Tariffs).

A Alalc teve um grande efeito no comércio intra-regional sul-americano. De imediato, esta conseguiu recuperar os níveis de comércio entre os países da região, conseguindo alguns ganhos importantes em termos de remoção de barreiras ao comércio. Segundo French-Davis,

Munoz e Palma (2005), os efeitos da Alalc foram sentidos principalmente na expansão do comércio intra-regional de manufaturados. Este saltou de 11% em 1960 para 46 em 1980. Este mesmo autor ressalta que a expansão beneficiou principalmente Argentina, Brasil e México. Para o Brasil esse tipo de comércio chegou a representar 80% de suas exportações para a Alalc, o que constituía mais que o dobro do percentual dos manufaturados na pauta total das exportações brasileiras.

Apesar dos resultados iniciais, a Alalc não cumpriu as expectativas formuladas. Apesar da proposta da Alalc não ser contraditória com a ISI, na prática os países implementaram uma industrialização a qualquer custo de forma autárquica, com altos níveis de proteção, o que inviabilizava a entrada de produtos importados e a integração regional. Este fato comprometia a eficiência das indústrias, ao privar da oferta de bens importados e de recursos para investimento. French-Davis, Munoz e Palma (2005) encontram três razões para a incapacidade da Alalc em cumprir com os objetivos esperados: a falta de vontade política por parte de vários países importantes, o antagonismo à liberalização comercial promovido por vários setores produtores dos substitutos nacionais aos importados visando manter o controle monopolista sobre seus mercados e a falhas internas do próprio Tratado de Montevideú. Segundo estes autores, o Tratado de Montevideú continha basicamente três falhas importantes: não possuía mecanismos efetivos para a criação de uma TEC entre os países membros; também não tinha medidas adequadas que promovessem uma distribuição equitativa dos benefícios e dos encargos entre os países; e não foi suficientemente tratado o problema de harmonização as políticas econômicas dos países. Com relação à falta de vontade política, Machado (2000) complementa que para os países da região era mais interessante se concentrar na negociação com os países desenvolvidos, dos quais dependiam para o fornecimento de bens manufaturados essenciais a continuidade da ISI e que não necessitavam de complicados acordos comerciais que resultavam na perda de autonomia sobre as políticas econômicas e comerciais.

Outro fator para o fracasso da Alalc levantado foi o comprometimento da capacidade de importação dos países. Este vem associado à rigidez da pauta de importação característica da política de ISI. Conforme se avançava em um processo de industrialização baseado em bens de capitais importados dos países desenvolvidos, a continuidade da política econômica fica associada à capacidade de geração de divisas para a importação destes bens. Este exige uma estratégia exportadora e um constante superávit na balança comercial, que deixa pouco espaço para o comprometimento em arranjos comerciais que comprometessem o esforço exportador da economia. Conforme Machado (2000) destaca, a baixa eficiência das indústrias nacionais, que operavam em escala sub-ótima, com baixa produtividade do trabalho, com matérias primas caras e dependendo da ajuda governamental, dificultava que estas pudessem atuar como exportadoras. Assim, principalmente para as economias menores, a Alalc – cujo efeito foi particularmente forte sobre o comércio de

produtos manufaturados – não resultou em oportunidades de dar continuidade aos programas de industrialização nacional.

Conforme já foi exposto o Tratado de Montevideu, que deu origem a Alalc, não continha grandes esforços para a equalização dos países membros, ou seja, este pouco considerava as assimetrias entre as diferentes economias. Pelo contrário, este se baseava no estabelecimento de prazos fixos e regras rígidas para o uso dos mecanismos multilaterais. Retomando a divergência em torno dos objetivos da Alalc levantada por Medeiros²⁵. A Alalc se baseou numa proposta de liberalização comercial, desenvolvendo pouco os instrumentos de cooperação e distribuição dos ganhos de forma igualitária. Desta clivagem surgiu em 1969 o Pacto Andino, através do Acuerdo de Cartagena. Este acordo instituiu o Mercado Comum Andino (MCA), a tentativa mais ambiciosa de integração, abrangendo a proposta mais profunda de integração. Diante do direcionamento da Alalc para o caminho da simples liberalização comercial, os países andinos, maiores defensores de uma integração baseada na complementação e cooperação econômica, formaram um bloco econômico que se pautava por essa visão ‘Integracionista’. Na verdade a tarefa de promover uma integração profunda – através da cooperação e complementação econômica e harmonização das políticas econômicas – se viria bastante facilitada no Pacto Andino. Os países que compunham este bloco formavam um grupo bem mais homogêneo que os da Alalc. French-Davis, Munoz e Palma (2005) citam que no MCA a relação entre o maior e o menor PIB era de 19 vezes em 1980, enquanto na ALALC esta chegava a 50 vezes.

Os países do Pacto Andino não se desligaram da Alalc, o MCA foi criado dentro do âmbito da Alalc, com todos os seus países continuando formalmente ligados a esse grupo. Os países do Pacto Andino procuraram utilizar a experiência da Alalc para estabelecer acordos que no seu entendimento superavam os defeitos apresentados no Tratado de Montevideu. O Acuerdo de Cartagena criou um órgão executivo, a Junta del Acuerdo de Cartagena (Junac), que possuía grandes poderes; este também preparou um programa claro de liberação comercial, com a adoção gradual de uma TEC; também foi elaborado um cuidadoso programa de distribuição equitativa dos ganhos, este incluía programas setoriais de desenvolvimento industrial e de tarifas preferências para membros de menor desenvolvimento relativo; por último, se fez grandes esforços para a harmonização das políticas econômicas, principalmente as normas relativas ao IDE (French-Davis, Munoz e Palma, 2005).

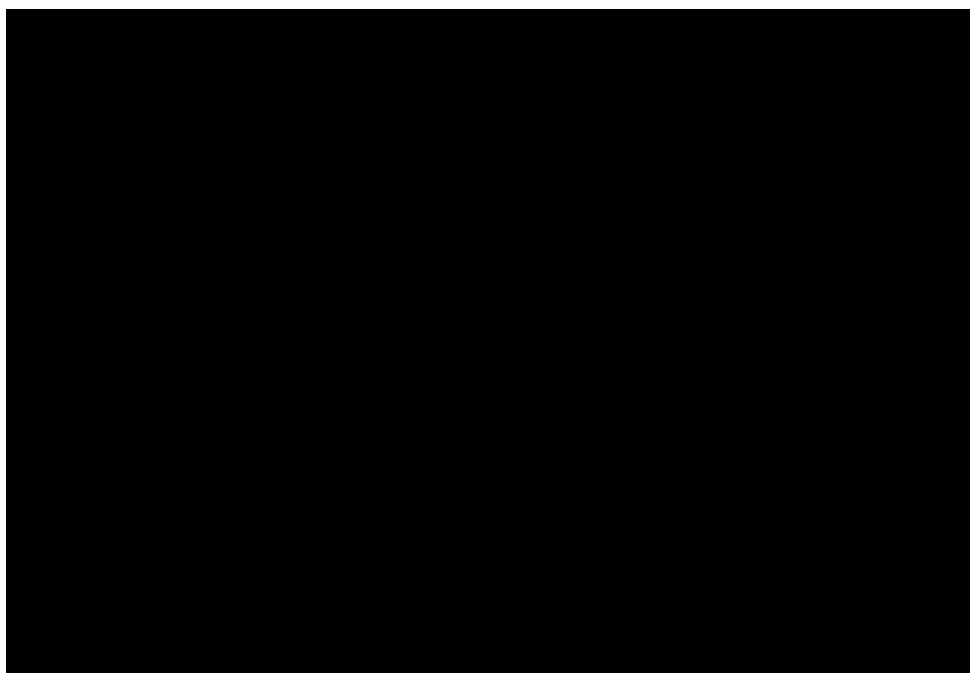
Apesar das dificuldades posteriores, o Pacto Andino apresentou bons resultados em termos de incremento do comércio regional. Segundo French-Davis, Munoz e Palma: “as exportações de produtos manufaturados dentro da área do Pacto Andino aumentou 24% ao ano, enquanto as vendas para os países fora do Pacto cresceram a um índice respeitável de 14%. Em 1980, o mercado andino absorvia 34% de todas as exportações de produtos manufaturados dos países membros”.²⁶ Deve ser ressaltado que apesar do grande resultado alcançado por este

²⁵ ver pag. 13

²⁶ French-Davis, Munoz e Palma, 2005

acordo, a pouca importância e o diminuto tamanho dos países envolvidos fizeram com que este resultado tenha representado pouco em termos de América Latina.

Tabela 2 – Exportações Totais e Manufaturados no Pacto Andino (em milhões de dólares e percentual)



Fonte: French-Davis, Munoz e Palma (2005).

Na América Central, o MCCA foi a conclusão de um processo que se iniciou em 1951 com a criação do Comitê de Cooperación Económica Centroamericana, cujo objetivo era conseguir uma convergência dos diversos acordos bilaterais de liberalização comercial entre aqueles países. Deste Comitê se originou o Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, em 1958, e posteriormente o Tratado General de Integración de America Central, que dava origem ao MCCA, em 1960. Este era uma proposta bem mais ambiciosa e abrangente de integração. Incluindo a supressão total de barreiras tarifárias para o universo de 95% da pauta de comércio, o estabelecimento de uma TEC, acordos de complementação e cooperação regional para algumas indústrias ditas essenciais, medidas de harmonização industrial e compensação aos diferentes níveis de competitividades nas indústrias nacionais, além de prever a criação de uma área monetária Centro Americana, com a conseqüente coordenação das políticas cambiais e monetárias.

French-Davis, Munoz e Palma (2005) destacam que os avanços do MCCA foram bem mais expressivos que na Alalc, principalmente em função de no primeiro bloco a integração cumprir um papel muito mais importante na ISI, ao contrário dos países da Alalc onde a integração muitas das vezes sofreu a oposição política de setores fundamentais na política econômica da ISI. Nas palavras dos autores:

O avanço no comércio foi muito mais expressivo no MCCA do que na Alalc/Aladi. Como a industrialização, em sua maior parte, esteve associada ao processo de integração, os interesses criados transformaram-se numa força a favor do comércio intra-regional. Era um caso de ISI orientada para a integração. Na Aladi, ao contrário, em muitos casos, pelos interesses consolidados na fase nacional anterior da ISI, entra a década de 30 e a de 50.²⁷

2.1.2 – A crise do Comércio Regional e a Revisão das Expectativas

Apesar dos claros avanços proporcionados pela Alalc, os anos 80 marcaram o abandono das tentativas de promover um mercado comum na América do Sul. Este se deve a uma conjunção de fatores conjunturais e a falhas no processo de integração. Por um lado, a conjuntura dos anos 70 e início dos 80 foi marcada por uma série de acontecimentos que impuseram grandes dificuldades à proposta da Alalc. Os choques do petróleo, a recessão das economias desenvolvidas e a alta dos juros internacionais comprometeram o crescimento do comércio internacional e dificultaram o acesso dos países em desenvolvimento ao crédito externo, resultando em medidas protecionistas por parte dos países da região que não discriminavam os parceiros comerciais na região. Por outro lado, a falta de conexão do processo de liberalização comercial com a principal estratégia de desenvolvimento econômico dos países a época fez com que a integração sofresse com uma grande falta de vontade política por parte de setores nacionais.

Como foi exposto acima, apesar da proposta inicial da integração regional se inserir totalmente no contexto da ISI, o resultado foi que os países promoveram uma industrialização fechada ao nível nacional, negligenciando os ganhos de escala e especialização advindos da integração regional. Esse fato foi acentuado pelo fato da integração não ter resultado em ganhos claros para todos os países. Esta integração, apesar da sua proposta inicial, não conseguiu ir além da liberalização comercial e se transformar em um mecanismo efetivo de ajuda ao principal objetivo das políticas econômicas da região, promover a Industrialização através da Substituição de Importações. A falta de uma integração profunda que envolvesse as estratégias de industrialização das economias nacionais – principalmente para os países menores – fez com que o incremento do comércio alcançado pelos processos de

²⁷ *op. cit*, pag. 195

integração não fosse suficiente para motivar os grupos políticos com relação à integração regional. A desilusão com a Alalc como promotora da ISI fica patente neste trecho:

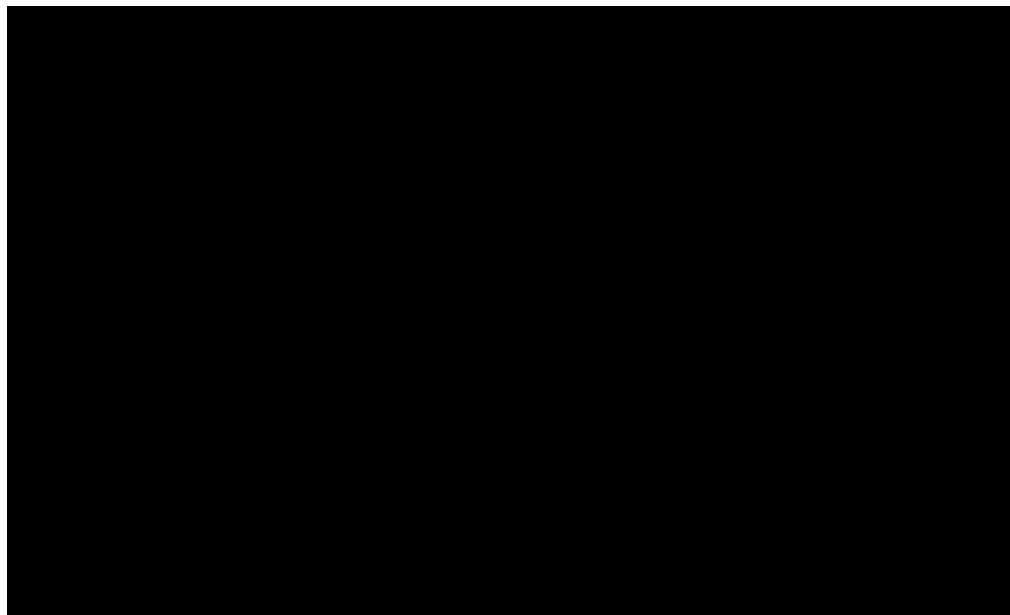
Na década de 70, ficaria evidente que a integração econômica, apesar de resultados expressivos, não conseguiria cumprir suas promessas iniciais; em particular, não ofereceria os vigorosos estímulos exigidos pelas economias em etapas adiantadas da ISI, sobretudo nos países de pequeno e médio porte. Os conflitos de interesse, a instabilidade da política econômica nos países da região, as pressões externas (particularmente do setor privado e do governo norte-americano) e a pouca visão dos grupos industriais nacionais (que muitas vezes à viabilidade a longo prazo da ISI e a disciplina de um mercado regional preferiam o controle monopolista de seus pequenos mercados nacionais).²⁸

A Alalc também foi vítima da capacidade das economias maiores – Argentina, Brasil, México – de promoverem uma industrialização autônoma, contando somente com os seus recursos internos, não se interessando, assim, no desenvolvimento de instrumentos de promoção à complementação produtiva, limitando os ganhos dos países menores e, por conseqüência, o seu interesse político na integração. O exemplo do MCCA demonstra um processo de integração regional que esteve em conexão direta com o ISI, através da construção de mecanismos que integrassem as estruturas industriais dos países. Este também tentava promover a distribuição dos ganhos, através da compensação das desigualdades e da harmonização das políticas, econômicas e comerciais. O Pacto Andino também nasceu de uma proposta de integração mais profunda. Esta esboçou em menor medida uma maior complementação e cooperação econômica como pilar da integração. Porém, em ambos os casos os instrumentos desenvolvidos para a integração produtiva sofreram grandes dificuldades e não conseguiram realizar os objetivos estipulados. No Pacto Andino, o principal instrumento de complementação produtiva, os Programas Setoriais de Distribuição Industrial (PSDI), não resistiu aos abalos políticos logo após a fundação do Pacto. Na MCCA, apesar de todos os instrumentos, permaneceu a desigualdade na expansão das exportações e dos investimentos, além de assimetrias tarifárias e de incentivos fiscais à indústria local.

Se o Pacto Andino e o MCCA não ignoraram tão formalmente a interligação entre integração regional e a ISI, um fator comum a todas as iniciativas de integração é a influência da conjuntura no enfraquecimento do comércio regional. Os principais fatores foram: a instabilidade política na região, as crises do petróleo em 1973/74 e 1979 e a crise da dívida em 1982.

²⁸ *op. cit.*, pag. 197

Tabela 3 – Exportações Totais e Manufaturados no MCCA (em milhões de dólares e percentual)



Fonte: French-Davis, Munoz e Palma (2005).

O período das décadas de 60 e 70 se caracterizou por um acirramento dos conflitos sociais e políticos, resultando em uma seqüência de Golpes Militares e derrubadas de Presidentes, com a instauração de ditaduras em vários países e a forte presença do setor militar²⁹. Estes golpes são uma resposta a questão da incorporação dos grupos populares, que se mostravam cada vez mais politizados e com maior força política, diante dupla falência dos modelos populistas e desenvolvimentistas para a região. O resultado desta dupla falência foi uma crise econômica que é solucionada com a saída autoritária, que permite um aprofundamento do modelo econômico, livre das pressões sociais. A instabilidade política e o redesenho do modelo econômico

²⁹ Lista dos Golpes Políticos na Região:

DATA	PAÍS	PRESIDENTE DERRUBADO
Março 1962	Argentina	Arturo Frondizi
Julho 1962	Peru	Manuel Prado
Março 1963	Guatemala	Miguel Ydigoras Fuentes
Julho 1963	Equador	Julio Arosemena Monroy
Setembro 1963	Republica Dominicana	Juan Bosch
Outubro 1963	Honduras	R. Villeda Morales
Abril 1964	Brasil	João Goulart
Novembro 1964	Bolívia	V. Paz Estensoro
Julho 1966	Argentina	Aruto Illia
Setembro, 1973	Chile	Salvador Allende

tiveram sua influência nos processos de integração. A ALALC foi duramente golpeada com a emergência dos golpes militares no Brasil (64) e na Argentina (62 e 66)³⁰. No Pacto Andino, o golpe no Chile em 73 foi decisivo para o fracasso das pretensões do bloco econômico, mesmo que este país tenha se retirado formalmente do bloco em 76. No MCCA além, da instabilidade política interna, estes países sofreram com a maior influência da oposição americana a formação de blocos regionais na região.

Outro fator decisivo no destino da integração latino americana foi a crise do preço do petróleo de 1973/74. Como se sabe, a alta do preço desta commodity não afetou profundamente os países da região sul-americana em termo de queda no produto ou das exportações, estes conseguiram se ajustar ao novo cenário econômico com alguns ajustes em seus modelos econômicos, ao contrário dos países desenvolvidos que sofreram profundamente com a alta do preço do petróleo e das outras matérias-primas (French-Davis, Munoz e Palma, 2005). O principal efeito da alta do petróleo sobre os processos de integração em curso na região foi a brecha criada entre as nações exportadoras de petróleo (Venezuela, México e Equador) e os outros países. Para os países exportadores de petróleo o crescimento do setor exportador e a abundância de divisas, advindas dos preços recordes do petróleo e do grande influxo de IDE atraído pelo setor petrolífero trouxe uma valorização cambial e a dificuldade de se produzir exportáveis fora do setor petrolífero, em um fenômeno conhecido como doença holandesa.³¹ Ao mesmo tempo a abundância de recursos diminuiu a necessidade do comércio recíproco para a obtenção de divisas, trazendo não só o desinteresse pelos arranjos de integração regional, mas também a dificuldade em se atender as demandas dos parceiros regionais por exportáveis não-petrolíferos.

Se a primeira crise do petróleo não produziu grandes quedas nas economias sul-americanas, este não foi o caso da segunda crise do petróleo (1979) e, principalmente, da crise da dívida em 1982. Estes fatores, devido aos seus drásticos efeitos sobre as economias sul-americanas, representaram o golpe final sobre a integração regional proposta pela Alalc. Os impactos da crise de 82 sobre a região foram: “o aumento maciço da Libor real, de -2,5% em 79 para 22% em 1981, a interrupção total dos empréstimos voluntários nos mercados financeiros internacionais, a estagnação da demanda de produtos primários por parte das EMD [Economias de Mercado Desenvolvidos] (que cresceu, entre 1980 e 1987, a uma taxa anual de apenas 0,3%) e da queda de 23 % nas relações de troca entre 1980 e 1990(...). Em consequência da suspensão dos empréstimos voluntários, do aumento dos pagamentos de juros e da redução dos investimentos externos, as saídas de capital da América Latina superaram as entradas.”³² As exportações totais e o comércio regional vinham crescendo até 1981, porém o nível de

³⁰ A volta dos esforços para a integração no Cone Sul que vão resultar na formação do Mercosul tem como um dos fatores de influência justamente a conjuntura de redemocratização destas economias.

³¹ Para mais detalhada sobre o conceito de doença holandesa ver Medeiros (2007)

³² French-Davis, Munoz e Palma (2005), pág.160.

exportações entre os países Latino Americanos no biênio 1985/86 (7,5 bilhões de dólares) foi menos de 2/3 do nível de 81 (11,9 bilhões de dólares) (French-Davis, Munoz e Palma, 2005).

Em função das dificuldades para a obtenção de divisas, motivado pelos altos gastos com pagamentos de juros, a dificuldade para a obtenção de empréstimos internacionais e da queda conjunta das exportações e dos fluxos de capitais externos, os países viram reduzida a sua capacidade de importação. A resposta a esse cenário foi a imposição de pesadas restrições às importações com a elevação das barreiras a importação, tarifárias e não-tarifárias. Estas visavam poupar as poucas divisas ainda existentes e não discriminavam os parceiros regionais.

A elevação indiscriminada de barreiras ao comércio fez retroceder os ganhos em termos de liberalização do comércio recíproco entre os países na região. Como o setor mais beneficiado com esse incremento foram as manufaturas, a queda do comércio regional resultou também na desindustrialização de alguns países, principalmente menores, cuja integração regional havia sido decisiva na formação de uma base industrial. Outra consequência, apontada por French-Davis, Munoz e Palma (2005), é a oportunidade perdida pelos países de utilizar o comércio intra-regional como um ‘mecanismo anticíclico de ajuste’, a exemplo do que aconteceu durante os anos 70. Desprezando assim a possibilidade de ter acesso a grandes mercados para a exportação e a importações essenciais a manutenção da atividade industrial. Este possibilitaria a continuidade dos altos níveis de utilização da capacidade produtiva, principalmente na indústria, o que ajudaria a amenizar os grandes custos do ajuste recessivo dos anos 80.

2.1.3 – A Nova Integração Sul-Americana

A década de 80 marca o desfecho das primeiras iniciativas de integração na região sul-americana. A grave crise que se abateu sobre os países da região teve como consequência a recessão conjunta dos países e a elevação de barreiras às importações, incluindo os parceiros da região. Porém, a década de 80 foi só o coroamento de um processo que já demonstrava ter alcançado o seu ápice e não tinha mais como avançar, continuando em seu formato original. Neste momento que se iniciou uma total reavaliação do projeto de integração. Por um lado os instrumentos para a integração regional foram totalmente reformulados. Por outro lado, a integração passa a se pautar por objetivos diferentes dos buscados nas últimas décadas, sendo agora pautado pelo chamada ‘novo regionalismo’.

Em 1980 foi assinado o novo Tratado de Montevideu, este marca a transformação da Alalc em Aladi (Associação Latino Americana de Integração). De acordo com French-Davis, Munoz e Palma (2005), a integração regional passou a receber um tratamento mais ‘informal’, na forma de acordos bilaterais de alcance parcial, rejeitando desta forma a definição de metas rígidas, o planejamento regional e a coordenação das políticas de investimento externo direto. Estes mesmo autores ressaltam

que esta transformação se deu antes da crise da dívida em 1982, assim, essas mudanças foram motivadas mais pela percepção da necessidade de mudança, a perspectiva pessimista sobre a integração e principalmente pelas mudanças ideológicas no campo econômico, do que pela crise da dívida.³³ Outro ponto central da transformação da Alalc em Aladi é que esta primeira tinha por objetivo a formação de uma Área de Livre Comércio, enquanto com a Aladi buscava agora formação de um mercado comum regional, através de um processo mais flexível de negociação.

Para Machado (2000), a criação da Aladi muda os princípios da integração regional, na sua forma de negociação. Este confere aos Estados membros ampla liberdade na formulação de suas políticas comerciais e maior flexibilidade para a celebração de acordos bilaterais ou entre grupos de países, em detrimento da definição de regras rígidas para o uso de mecanismos multilaterais, conforme a Alalc. Ao invés de pesadas negociações multilaterais envolvendo o conjunto dos países, na Aladi “a liberalização comercial seria alcançada mediante aprofundamento dos arranjos preferenciais sub-regionais existentes”.³⁴ Assim, a Aladi tem como forma de ação a promoção de acordos comerciais, sobre setores específicos e de pouco alcance, e o estímulo a celebração de acordos bilaterais com países de fora da região. Essa forma de integração baseada em uma série de acordos setoriais é conhecida como ‘*noddle bow*’, ou tigela de macarrão, em referência aos diversos vínculos comerciais estabelecidos entre os participantes que se entrecruzam.

Os três principais princípios da Alalc que foram abandonados são: o princípio da Nação Mais Favorecida (MFN, por sua sigla em inglês)³⁵, que estendia a todos os países as preferências comerciais negociadas bilateralmente; a meta fixa de estabelecimento de uma tarifa externa comum para a região; e a existência de prazos fixos para o cumprimento das etapas do processo – como o estabelecimento de baixas lineares e automáticas anuais das tarifas intra-regionais. Em lugar destes, a Aladi tinha como principais instrumentos: os Acordos de Alcance Parcial, estes aplicavam uma margem de preferências aplicáveis a uma lista de produtos negociadas bilateralmente entre os parceiros: as Preferência Tarifárias Regionais, este instrumento previa descontos crescentes sobre a tarifas aduaneiras nacionais, aplicáveis a todos os produtos envolvidos no comércio regional a exceção dos incluídos nas listas nacionais; e o Programa de Recuperação e Expansão do Comércio, que fixava margens de comércio de preferência de até 80% aplicáveis a uma lista de bens adquiridos de países de fora da região.

³³ Apesar de aparentemente essa idéia ser contraditória com a importância da crise para o desfecho da Alalc, descrito acima, esta deixa de ser quando se lembra que a Alalc já nos anos 70 se via desacreditada por não conseguir responder totalmente as expectativas formuladas, em termos de promoção da industrialização. Assim, a busca por novos caminhos para a integração só foi acelerada pela crise da década de 80.

³⁴ Machado (2000).

³⁵ Em respeito ao estabelecida pelo GATT/OMC.

O novo regionalismo surgiu no contexto de desmonte do Estado desenvolvimentista e adesão radical dos países latino-americanos ao neoliberalismo econômico. Este se caracterizou por ser concomitante a um processo de abertura unilateral dos mercados nacionais. Neste contexto, a integração regional tinha objetivos totalmente opostos a integração buscada nos anos 70. Se nas suas primeiras tentativas a integração buscava fornecer um estímulo à ISI e uma defesa criativa contra a superioridade econômica dos Estados Unidos, agora o objetivo da integração é a inserção no mercado mundial. French-Davis, Munoz e Palma (2005) usam como símbolo da total inversão nos objetivos da integração o fato da integração regional agora contar com o apoio americano. No mesmo ano de formação do Mercosul, 1991, foi lançado pelo governo Bush uma iniciativa americana visando a integração de todo continente americano. Enquanto o Mercosul tinha por objetivo o desenvolvimento industrial no âmbito de um mercado comum, a iniciativa americana, que se chamou 'Iniciativa para a América', tinha o objetivo declarado de criar um bloco centrado exclusivamente no livre comércio que se estendesse por toda região (Medeiros, 2008). Esta iniciativa teria como primeiro passo a formalização de uma área de livre comércio com o México e Canadá, o NAFTA, que posteriormente se estenderia por toda América, formalizando a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas).

Capítulo 3 – A Formação do Mercosul

O Mercosul é hoje uma das principais referências para a integração da região Sul-americana. Seja devido ao peso de integrar as duas principais economias da região (Argentina e Brasil) – e se encaminhando para a incorporação da terceira maior, a Venezuela – seja pelos avanços institucionais conseguidos. Apesar dos desafios e contradições que ainda se apresentam, este bloco tem conseguido um reconhecimento, tanto interno quanto externamente. O Mercosul tem assumido um destacado protagonismo nas iniciativas mais recentes de integração da região, e tem conseguido marcar presença nas negociações internacionais, se apresentando como um bloco – por exemplo, nas negociações com a União Européia e nas pretensões americana de formação da ALCA. Ao mesmo tempo este é fruto da conjuntura de transformações econômicas radicais no continente, com a virada ao neoliberalismo dos anos 90.

O Mercosul é fruto do esforço político dos governos de Brasil e Argentina, em uma conjuntura totalmente adversa a projetos de integração regional. Este foi fundado sob o âmbito da Aladi, e já previa em sua fundação a expansão para todos os membros da Aladi. O Mercosul é caracterizado pela maioria dos autores como bem sucedido, apesar de ainda ser uma obra inacabada (por ainda não ter completado a formação do mercado comum regional, nem ter definido o seu modelo institucional, nem ter cumprido o objetivo proposto de mudança na inserção econômica dos países membros) vários autores são unânimes em destacar o sucesso do bloco. Peterli (2001) cita que alguns autores identificam o Mercosul como tendo reduzido o bem estar econômico, pelo efeito desvio de comércio ser preponderante à criação de comércio. Este, porém, argumenta que mesmo sobre essa perspectiva os ganhos com a criação do Mercosul são claros, pelos seus efeitos dinâmicos sobre as indústrias nacionais. Já Chudnovsky e Fanelli (2001), afirmam que não há evidências que o Mercosul tenha criado desvio de comércio, aumentando ainda mais os ganhos do Mercosul. Com estes últimos concordam Baumann, Canuto e Gonçalves (2004), afirmando que no Mercosul o efeito criação de comércio é preponderante ao desvio.

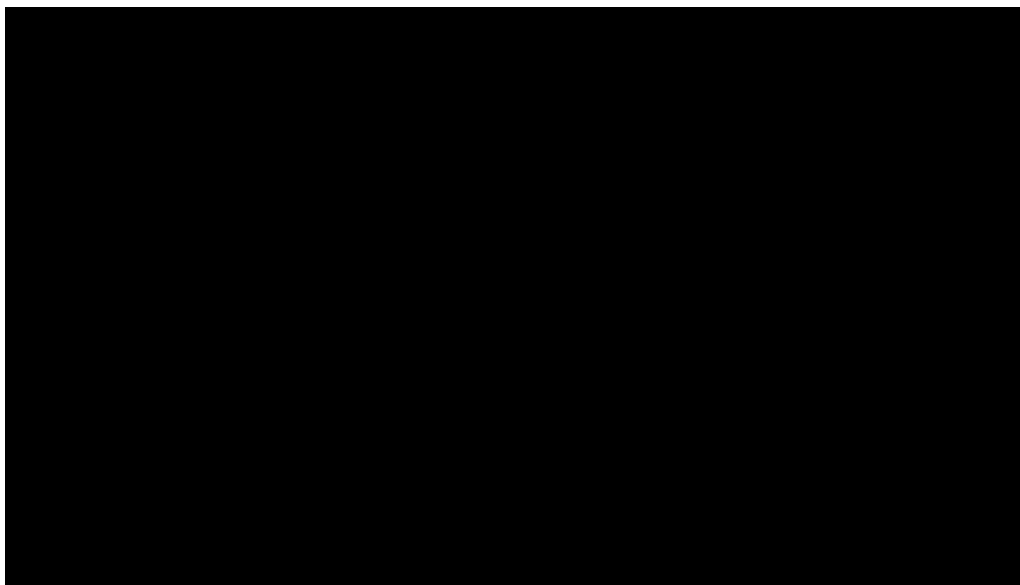
Chudnovsky e Fanelli (2001) citam ainda entre os benefícios gerados pela criação do Mercosul o aumento substancial do comércio intra-regional e a atração de fortes investimentos externos, além do aumento da visibilidade e presença da região na arena política internacional e reafirmação do compromisso da região com a estabilidade política e a paz. Com estes autores concorda Lavagna (2001). Para este autor além do êxito econômico-comercial (aumento do comércio recíproco e novas oportunidade de crescimento) e político (aumento do poder de barganha do bloco em negociações internacionais), há também o êxito internacional. Este é medido pelo aumento da *capacidade de atrair a atenção* de forma positiva para a região. Onde, para os países em desenvolvimento, este é o fator principal na atração dos fluxos de capitais, investimentos e tecnologia vindo dos países desenvolvidos, mais que os fatores econômicos. Neste

sentido, o Mercosul tem apresentado resultados altamente positivos, conseguindo ser um fator de atração da atenção internacional. Para este autor o Mercosul tem despertado o interesse tanto público, quanto privado, levando a uma 'reponderação positiva dos ativos e passivos econômicos, políticos e sociais'. Tanto para os que valoram positivamente, quanto os que valoram negativamente, o fato é que o fator Mercosul não pode ser ignorado quando se pensa em América do Sul, ou em países emergentes (conforme a expressão mais recente).

Ainda em sua formação o Mercosul despertava debates em torno de sua viabilidade, de sua conveniência para as economias envolvidas e dos rumos a serem tomados. Um dos motivos para esse questionamento era a grande desigualdade existente entres os Estados Partes do Mercosul e o pouco tratamento dado a estas assimetrias no desenvolvimento do Mercosul. Neste ponto vale a penar destacar a classificação feita por Bouzas (2003) entre os tipos de assimetrias: as assimetrias estruturais e as originadas de políticas públicas nacionais. As assimetrias estruturais estão relacionadas as características do Estado, principalmente as relacionados à atividade econômica, tais como o tamanho do mercado, o nível de atividade, peso comercial, produtividade, taxas de crescimento econômico, etc. As assimetrias do segundo tipo são originadas das conseqüências do uso das políticas nacionais, tanto macro quanto micro, que afetem a competitividade das indústrias nacionais e os seus efeitos de 'transbordo' sobre as economias sócias na integração. Neste segundo grupo temos as políticas visando o estímulo a produção, o investimento e, principalmente, as exportações ou a atração do IDE.

No Mercosul ambos os tipos de assimetrias estão bem presentes. O Mercosul pode ser facilmente dividido entre as economias maiores, Brasil e Argentina, e as menores Uruguai e Paraguai. Ainda assim o Brasil corresponde por grande parte do PIB, população e exportação do bloco. O comércio bilateral brasileiro com os parceiros do Mercosul tem um grande peso para os países da região, no entanto representam pouco na balança comercial brasileira. Por outro lado, um dos grandes contenciosos durante a fase de liberalização comercial foi gerado pelo estruturado sistema de incentivos e financiamento a agricultura no Brasil, bem superior aos de seus parceiros. Também o Brasil conta uma longa lista de programas de incentivos à exportação e aos investimentos, estes são constantemente classificados pelos parceiros como prática desleal de promoção às exportações. Atualmente o sistema de financiamento aos investimentos produtivos, representado pelo BNDES, tem sido alvo de constante denúncias de favorecimento ilegal as exportações, por fornecer créditos mais baixos que os praticados no mercado brasileiro, estas denúncias são rebatidas com o argumento que o mercado de crédito de longo prazo é praticamente inexistente no Brasil, portanto não há o fornecimento de um crédito abaixo das taxas do mercado mais sim a criação deste crédito.

Tabela 4 – Matriz de Comércio Intra-regional. 2007 (milhões de dólares e porcentagem)



Fonte: CEPAL (2007).

A partir da virada do século, com o questionamento dos resultados alcançados pelo neoliberalismo e a volta de um nacionalismo econômico, uma identidade do Mercosul mais voltada para a integração das economias em âmbito produtivo e financeiro e menos livre comércio tem se consolidado através do protagonismo deste bloco nas iniciativas mais recentes, onde se destaca a busca de uma complementação nas áreas de infra-estrutura e energética. O estado atual da integração sul-americana é o confronto entre diferentes perspectivas de integração, com um projeto de integração formada sob a égide do neoliberalismo, com uma estrutura institucional deficiente e sem a devida atenção as assimetrias entre as diferentes economias, diante da busca de uma maior cooperação e complementação em infra-estrutura. Este resulta em discurso com ênfase no livre comércio e na integração com o mercado mundial mesclado com uma integração profunda. Esta é a raiz das iniciativas mais recentes como o IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul Americana) ou a Unasur (União de Nações Sul Americanas).

Medeiros citando Carranza (2003) e Ferrer (1997), afirma que deste 1991 o Mercosul vem oscilando em torno de dois modelos de integração regional. “O primeiro, semelhante ao que defendia Prebisch, busca uma industrialização mais autônoma e uma integração sustentável e politicamente distinta da proposta dos Estados Unidos”.³⁶ O segundo seria uma proposta próxima do ‘regionalismo aberto’ defendido pela CEPAL, de uma área preferencial transitória, formando um *building*

³⁶ Medeiros (2008, pag. 23)

block regional da globalização, com base na proximidade geográfica e nas forças centrípetas da geografia. Ainda segundo este autor, a segunda proposta se afirmou como resultado da forma como conduziu as negociações para a construção do bloco a partir de 1991, de forma premida e sem qualquer discussão sobre assimetrias, complementaridades estruturais e políticas industriais, enquanto a primeira proposta constituía o projeto inicial do Mercosul. O projeto inicial do Mercosul era a formação de um mercado comum, como forma de promover o desenvolvimento industrial. Nas palavras do autor:

*A crise da dívida dos anos oitenta, como a sua seqüela de alta inflação e fuga de capitais, tornou impossível afirmar um projeto regional, entretanto, por iniciativa dos governos Sarney (Brasil) e Alfonsín (Argentina), em meio a uma década de crise econômica e política, estabeleceu-se o Mercosul. Era um projeto com o objetivo de desenvolvimento industrial no âmbito de um mercado comum. Em 1991, no Tratado de Assunção, estes dois países assinaram com o Paraguai e Uruguai um acordo visando a formação de um mercado comum do sul. Esta iniciativa se deu, entretanto, em meio a uma radical guinada da Argentina e do Brasil ao neoliberalismo e as reformas do Consenso de Washington.*³⁷

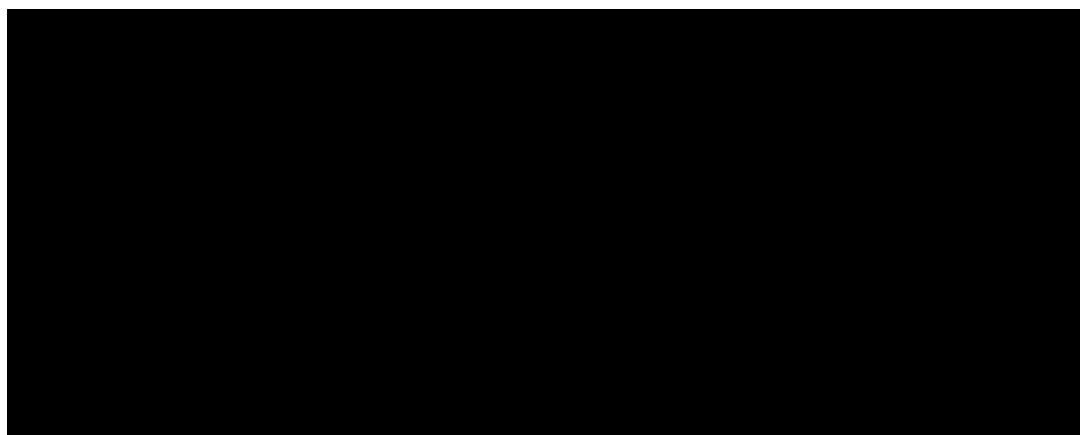
3.1 – O Mercosul como opção de desenvolvimento

As negociações que resultaram na criação do Mercosul são o resultado de uma dupla inflexão: do clima de abertura política e redemocratização nas duas maiores economias do bloco e das reformas liberalizantes que visavam reverter o caráter protecionista do processo de desenvolvimento da região. De fato, a proposta inicial do Mercosul não visava o simples aumento do intercâmbio comercial entre as economias, mas era sim uma proposta de redirecionamento do modelo econômico estabelecido na região, buscado através da formação de um mercado comum regional. Este tinha o intuito principal de incrementar a competitividade e retomar as altas taxas de crescimento das décadas anteriores.

Para Chudnovsky e Fanelli (2001), para uma completa avaliação do Mercosul deve se considerar os elementos do contexto no qual este acordo foi gerado. Segundo estes autores, o Mercosul sofreu a dupla influência de fatores internos, específicos a região – os efeitos da crise da dívida sobre os países – e elementos do âmbito internacional – ‘a aprofundamento da globalização e o aparecimento do novo regionalismo como estratégia de integração/adaptação nos anos noventa’.

³⁷ Medeiros (2008, pag. 22)

Tabela 5: Taxa de Crescimento do PIB para os países do Mercosul, pra a CAN e para a América do Sul (em milhões de dólares de 2000).



a) Inclui Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela.

b) Não inclui Guiana, Guiana Francesa e Suriname.

Fonte: elaboração própria com dados da CEPAL.

Os primeiros intentos de integração entre Brasil e Argentina se produziram ainda sobre o impacto da crise da dívida. Estes tinham o objetivo explícito de dinamizar o crescimento econômico e fundar uma nova forma de relacionamento econômico entre os dois principais países da região. Segundo estes autores, esta preocupação com o crescimento é um dos objetivos explícitos no Tratado de Asunción. Neste sentido o Mercosul representa uma das várias tentativas de elaborar uma nova estratégia de crescimento, que para estes autores ainda está sendo buscada desde a crise da dívida, diante do abandono do desenvolvimentismo – onde se buscava a formação de uma indústria nacional através da pesada ação estatal e o acesso preferencial aos mercados nacionais protegidos – enquanto estratégia principal de desenvolvimento. Lavagna (2001) destaca que o Mercosul se formou numa situação de extrema fragilização das duas economias. Por um lado ambos os países se encontravam ainda sob grande instabilidade política, em um processo de reafirmação democrática, e sob forte endividamento e recessão, como consequência da crise do México. Por outro lado, o Mercosul se estabelece diante do esgotamento de dois modelos de desenvolvimentos: de abertura unilateral e desindustrialização (1972-82), seguido de um fechamento da economia na Argentina (1983-84); e o de uma economia fechada e que se pretendia auto-suficiente no Brasil (anos 80 e 90). Este seria buscado através de um arranjo econômico e político que ia além de uma simples zona de livre comércio.

O Mercosul foi também um redesenho da forma de inserção internacional das economias da região.³⁸ Em busca de uma maior

³⁸ O modelo de industrialização presente nos países do Mercosul nas décadas precedentes não privilegiava a conquista de mercado mundial para as suas exportações como núcleo endêmico do modelo econômico, conforme já visto

competitividade no mercado mundial e uma inserção externa que promovesse o aumento das exportações para os produtos de maior produtividade. Baumann (2001) inclui entre os objetivos explícitos do Tratado de Assuncion: promover uma inserção competitiva das economias no cenário internacional; aumentar a produtividades através das economias de escala; estimular os fluxos de comércio com o resto do mundo, tornando mais atraente os investimentos na região; promover esforços de abertura das economias.

Retomando agora o argumento de Chudnovsky e Fanelli (2001) com maior ênfase na inserção mundial, estes autores afirmam que o Mercosul também foi uma reação as mudanças na economia mundial, que tornou obsoletas as ferramentas e estratégias utilizadas por estas economias até o momento, em um mundo caracterizado pela estabilidade proporcionada pelo acordo de Bretton Woods. Os autores resumem em quatro características as principais novidades do mundo pós-Bretton Woods que impuseram dificuldades as quais os países tiveram de se adaptar: flutuação cambial, aumento dos fluxos de capitais e desregulação financeira³⁹, protecionismo comercial (sobretudo agrícola e não tarifário) e aumento da velocidade do progresso tecnológico. Destes fatores, os autores destacam particularmente três como particularmente relevante para a região⁴⁰:

Entre las consecuencias de mayor relevancia para nuestro análisis cabe remarcar tres. Primero, la desregulación y el fácil acceso de los inversores locales a los mercados financieros internacionales

acima. O esforço exportador foi ganhando prioridade diante da necessidade de se conseguir divisas para a manutenção do nível de importações. Estas em grande parte eram supridas prioritariamente pela obtenção de capitais externos, seja sob a forma de investimentos externo, seja como empréstimos internacionais. As exportações só passaram a ser parte essencial da política econômica nos momentos de retração dos capitais externos, que caracteriza a década de 80. Neste sentido, este modelo é oposto ao visto nos países do Sudoeste Asiático, os chamados Tigres Asiáticos (Coréia do Sul, Hong Kong, Formosa e Cingapura), onde o esforço exportador fez parte essencial do modelo de desenvolvimento econômico.

³⁹ Esta seria melhor caracterizado como aumento da importância dos fluxos de capitais na entrada de recursos externos, em detrimento dos empréstimos externos característicos do período anterior, em um contexto de desregulação financeira.

⁴⁰ Apesar dos autores destacarem apenas três dos quatro fatores, no meu entender o quarto fator, aceleração do progresso tecnológico também é de extrema importância para as mudanças na estratégia de desenvolvimento das economias da região. A aceleração do progresso tecnológico faz com que cada vez mais o desenvolvimento de novas tecnologias se concentre nos países desenvolvidos, aumentando a dependência dos países em desenvolvimento da constante transferência de tecnologia de ponta. Se por um lado, a produção dos países em desenvolvimento tem alcançado maiores níveis tecnológicos, este se deve ao aprimoramento dos canais de transferência tecnológica. Neste sentido ganha grande destaque a atuação da empresa transnacional e o IDE como veículo de transferência tecnológica. Este fator, aliado ao aumento dos fluxos de capitais, reforça a necessidade de constante atração de capitais externos. Invalidando as antigas propostas desenvolvimentista de criação de uma indústria autônoma nacional de ponta, e sim buscando uma inserção dentro dos Sistemas Globais de Produção. Este argumento concorda com as análises que afirmam que atualmente não é mais o progresso técnico o mais limitante ao crescimento latino-americano, como afirmava Celso Furtado, mas sim, os fluxos financeiros.

*convirtió en obsoleto el modelo latinoamericano basado en la represión financiera y el control de cambios como sustento de la sustitución de importaciones. Esto determinó la necesidad de una rápida liberalización doméstica para evitar la desintermediación financiera. Segundo, la volatilidad de los tipos de cambio y de los movimientos de capital agregó un factor de inestabilidad macroeconómica en una región de por sí inestable. Tercero, el proteccionismo de los países ricos fue particularmente dañino para las exportaciones de la región, dada su configuración de recursos y, por ende, de ventajas comparativas naturales.*⁴¹

Desta forma, se impôs a necessidade de elaborar uma nova estratégia econômica que integrasse a região aos fluxos comerciais e financeiros, e permitisse as economias aproveitar destes fluxos para o crescimento econômico. A resposta dada foi a abertura comercial, desregulamentação financeira, privatização das empresas públicas, diminuição do aparato estatal e redução da ação estatal na economia. Estas medidas iam em conformidade com o chamado Consenso de Washington. Em outros termos, a adesão radical ao liberalismo econômico. “En este sentido, dado que la globalización hizo inviable el modelo de economía cerrada, el regionalismo podría ser una vía para hacer políticamente más digerible el proceso de transición. Sería una forma de construir la apertura desde adentro hacia fuera y no desde afuera hacia dentro, como en el caso de apertura unilateral”.⁴²

Neste contexto, o Mercosul fazia parte de uma estratégia de integração das economias da região aos fluxos financeiros e comerciais, mas do que uma estratégia de integração produtiva da região. Este bloco foi lançado junto com profundas iniciativas de aberturas unilaterais de seus mercados por parte do Brasil e Argentina, que faziam parte das reformas estruturais dos anos 90. Estes tinham por objetivo principal reduzir o caráter protecionista e anti-comércio do modelo de substituição de importação. Apesar deste resultar em um coeficiente maior de importação, Chudnovsky e Fanelli (2001) citam que o coeficiente de abertura no Brasil e na Argentina, por volta dos anos 90 eram de menos de 20%, alcançando 30% em Uruguai e Paraguai. Assim a formação do Mercosul, ao promover a produtividade dos setores empresariais através de políticas industriais regionais e de complementação produtiva entre as economias, reforçaria a liberalização comercial proporcionando uma melhor inserção no mercado mundial, pelo aumento da competitividade das indústrias nacionais.

3.2 – A Formação do Mercosul

O relacionamento entre os países membros do Mercosul pode ser dividido em duas etapas, onde o ano de 1999 marca claramente uma inversão no processo de avanços na liberalização comercial e incremento do comércio recíproco. Neste ano o aumento do comércio

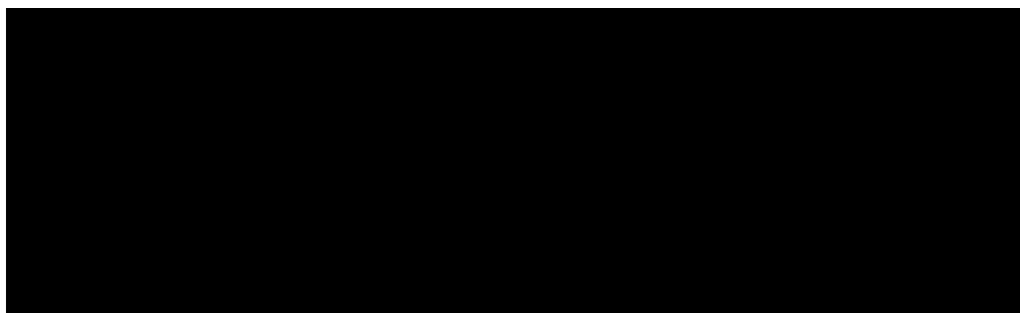
⁴¹ Chudnovsky e Fanelli (2001, pág. 19)

⁴² op. cit. pág. 37

regional visto até o ano anterior, foi abalado pelas crises financeiras, primeiro a asiáticas e depois da moratória russa, que impuseram aos mercados emergentes grandes desequilíbrios em suas contas externas.

Para Medeiros (2008), os esplendidos resultados alcançados na primeira fase não devem ser atribuídos somente às preferências acordadas, mas também ao boom do financiamento externo e do comércio mundial no período. Para este autor a evolução do comércio intra-regional tem como um dos fatores de maior influência a sua relação com a economia mundial, principalmente pela taxa de câmbio real das moedas nacionais com o dólar e pela evolução da balança comercial com o resto do mundo. Com este argumento concordam Chudnovsky e Fanelli (2001) ao incluir a volatilidade do câmbio como um dos fatores de instabilidade macroeconômica que os países da região são obrigados a coordenar na nova conjuntura econômica mundial pós-Bretton Woods. Para estes autores os países da região são influenciados não só por estarem na área de influência do dólar e terem os seus saldos comerciais extremamente vulneráveis as flutuações de suas moedas nacionais frente ao dólar – já que realizam boa parte de seu comércio, inclusive recíproco, nesta moeda – mas também pela necessidade das firmas produtoras internas fazer *hedge* dos desequilíbrios cambiais, através da realização de operações em divisas internacionais (contratações de obrigações financeiras e recebimentos de serviços em divisas internacionais, aquisições de ativos financeiros no setor externo, etc). Este fato traz mais um canal de transmissão dos desequilíbrios externos para as indústrias nacionais.⁴³

⁴³ Este argumento pode ser comprovado pelos acontecimentos atuais. Na atual crise financeira americana, *crise dos subprimes*, as primeiras manifestações da crise no Brasil se deram através dos efeitos da desvalorização cambial do Real e das quedas no mercado financeiro sobre firmas que tinham grande parte de suas obrigações em dólar e operações financeiras no exterior. Este fato levou que firmas sólidas e com grandes vendas no mercado internos tivessem prejuízos em seu balanço e ocorressem em problemas de solvência devido a problemas com os ativos financeiros adquiridos como forma de *hedge*. Em setembro de 2008, a Sadia anunciou perdas de R\$ 760 milhões, enquanto a Perdigão divulgou perdas com ativos financeiros na ordem de R\$ 253 milhões. Outra empresa bastante afetada foi a Aracruz Celulose. A companhia revelou um prejuízo líquido de R\$ 1,642 bilhão no terceiro trimestre deste ano, ante um lucro líquido de R\$ 260,9 milhões em idêntico período em 2007. A empresa reconheceu perdas de R\$ 1,95 bilhão devido a operações de câmbio.

Tabela 6: Exportações argentinas e brasileiras para o Mercosul.

Fonte: Medeiros, 2008, com número do BADECEL, CEPAL.

Nesta primeira fase do Mercosul se registraram os maiores crescimentos no comércio entre os sócios do Mercosul. As exportações brasileiras para o Mercosul que em 1990 constituíam apenas 4% das suas exportações totais, passaram em 1995 para 13% e alcançaram seu ápice em 2000, com a participação de 14% das exportações brasileiras. Já para a Argentina o mercado regional sempre teve um peso bem maior na sua pauta de exportação. Enquanto em 1990 o Brasil exportava apenas 4% de sua produção para a sub-região, as exportações para o Mercosul da Argentina correspondiam a 15% de suas exportações totais. O incremento do comércio regional também foi maior para a Argentina que para o Brasil. O auge das exportações para a sub-região se deu em 2000, com a cifra de 32% das exportações argentinas se dirigindo aos países do Mercosul, enquanto para o Brasil esta não alcançou 15%. Outro dado interessante mostrado por este quadro é que para ambos os países o ápice da participação das exportações regionais se deu no ano de 2000, mesmo que nos anos posteriores a fluxo de exportações dirigido a região tenha continuado a crescer, o crescimento das exportações de *commodities* para o resto do mundo e a conseqüente diminuição do comércio regional para esses países fez com que o peso das exportações regionais tenha diminuído bastante.

O comportamento dos fluxos comercial entre os países do Mercosul se deveu em grande parte aos reflexos das políticas internas no câmbio. A paridade junto ao dólar do peso argentino, com a conseqüente valorização da moeda junto ao dólar e a moeda brasileira impuseram grandes déficits comerciais na Argentina, no comércio mundial e com o Brasil. Em 1994, com a valorização da recém criada moeda brasileira e o crescimento econômico trazido pela estabilidade monetária, o Brasil incorreu em pesados déficits com os seus parceiros comerciais, beneficiando os parceiros do Mercosul que passaram a apresentar superávits no comércio bilateral com o Brasil, alguns deles inéditos. O peso dos constantes déficits na balança comercial obrigou o Brasil a impor barreiras sobre as importações sem discriminar os sócios do Mercosul. A de maior influência sobre o processo comércio regional foi a imposição de cotas temporárias a importação de automóveis,

conjuntamente com a redução das tarifas sobre a importação de peças e máquinas da indústria automobilística. Este anulava os benefícios concedidos a Argentina nesta indústria.

O crescimento dos passivos externos brasileiros pela manutenção de uma política cambial de valorização do real forçou a flexibilização do regime cambial, e a conseqüente desvalorização do real no início de 1999. Este fato provocou uma queda das exportações para o Brasil e levando a uma situação de fragilidade do balanço de pagamento da Argentina. A forte influência da desvalorização do real sobre a deterioração do saldo externo dos parceiros do Mercosul se deveu ao grande peso do mercado brasileiro como destino das exportações dos parceiros do Mercosul, aliado a pouca dependência brasileira em relação aos seus vizinhos do Mercosul para a manutenção do saldo externo (Baumann, 2001 e Medeiros, 2008). Segundo Baumann (2001), o ano de 1999 foi o período em que se acentuaram os contenciosos comerciais entre os parceiros do Mercosul, principalmente na relação Brasil-Argentina. Este período inaugura a segunda etapa do Mercosul.

Nesta segunda etapa os dois sócios maiores do Mercosul experimentaram dificuldades macroeconômicas e financeiras que se refletiram tanto no nível de atividade interno, como nos fluxos de comércio intra-regionais. Levando a tomada de decisões unilaterais, que muitas vezes eram prejudiciais aos parceiros do bloco, como imposição de barreiras não alfandegárias a importação, elevação de tarifas, aumento do financiamento a exportação. No entanto, segundo Chudnovsky e Fanelli (2001), essas decisões unilaterais não tiveram conseqüências mais severas pela consciência dos parceiros de que estas medidas eram resultados da imposição da conjuntura de crise e não um ato de vontade visando adquirir vantagem sobre os parceiros. Em adição estes autores apontam outras duas razões para a não dissolução do bloco: a integração comercial aumentou a inter-relação entre os parceiros do bloco e o fracasso do bloco significaria uma queda no prestígio internacional das nações por terem falhado na condução do bloco econômico.⁴⁴

É grande a lista das medidas impostas durante este período tendo em vista restringir as importações. Este se deu através da imposição de restrição não tarifárias ao comércio regional e de alterações nos níveis tarifários, em descumprimento a TEC. Assim como no período de valorização do real o Brasil erigiu barreiras ao comércio em uma das áreas mais sensíveis do Mercosul, a indústria automobilística, a Argentina, por sua vez, também atingiu outro setor da integração extremamente importante para o Brasil. A grave crise Argentina, que culminou com a decretação da moratória da dívida externa em 2001, resultou em medidas unilaterais de liberalização comercial no setor de bens de capital, de tecnologia e telecomunicações, além da elevação das tarifas para os bens de consumo final (de 20 % para 35%). Neste ano a

⁴⁴ Para a região sul-americana este fator é particularmente relevante, já que um dos fatores positivos do Mercosul foi amenizar a imagem internacional da região, marcada pela instabilidade política-econômica, através do comprometimento dos países em um esquema de integração que implica uma maior interdependência entre os países. conforme já exposto anteriormente.

Argentina estabeleceu a tarifa zero para a importação de bens de capital, informática e telecomunicações como forma de estimular o crescimento econômico, retornando ao regime tarifário vigente antes da formação do Mercosul e retirando o privilégio dado às industriais brasileiras nestes setores⁴⁵.

As medidas de restrições às importações regionais mais importantes ocorreram nos seguintes setores:

- Têxteis: em junho de 1999 foram aplicadas ao Brasil, junto com a China e o Paquistão, salvaguardas visando à limitação da importação de tecidos de lã, algodão, com o estabelecimento de cotas de importação. A reação brasileira foi a ameaça de recorrer aos mecanismos de solução de controvérsias do Mercosul e da OMC.
- Calçados: Em julho de 1999 os representantes dos fabricantes de calçados argentinos solicitam a auto imposição de cotas de exportações anuais de calçados brasileiros. E em agosto passam a exigir certificados de qualidade para a importação de calçados.
- Eletro-eletrônico: em agosto a Argentina passou a exigir que a entrada de produtos elétricos de baixa tensão seja condicionada a ensaios em laboratórios argentinos, o que segundo fabricantes brasileiros restringiria as exportações já que a Argentina não dispunha de numero suficiente de laboratórios para atender a demanda.
- Açúcar: a Argentina estabelece taxas bem superiores a consolidada na OMC – de até 80% - para a entrada do açúcar brasileiro. Alegando que o PROALCOOL representa um subsídio ilegal aos produtores brasileiros, contrário as regras da OMC.

Um dos ganhos para a integração deste período de dificuldades foi o aprendizado dos empresários locais a empreender conversações e acordos bilaterais independente das iniciativas governamentais, já que os governos de ambos os países estavam mais envolvidos em conter as conseqüências da conjuntura critica do início do século que em preservar os ganhos da integração. Baumann (2001) aponta que as primeiras negociações se deram ainda em 99 entre os produtores de frango, carne suína, fabricantes de alimentos, têxteis e confecções, com a negociação de cotas para a exportação destes produtos. Outros setores onde ocorreram entendimentos entre os empresários locais foram nas indústrias do algodão, petroquímicas, calçados e papel e celulose.⁴⁶

⁴⁵ No período anterior ao estabelecimento do Mercosul, a Argentina tinha tarifas baixas para os insumos industriais e tarifa zero para os bens de capital e informática.

⁴⁶ Neste último setor as negociações resultam no estabelecimento de cotas de exportação para os produtos brasileiros. Nos calçados as restrições iriam até 2001, e foi acordado que as exportações brasileiras para a Argentina seria de 11 milhões de pares em 99 e 4,4 milhões no primeiro semestre de 2000. Na indústria de papel,

3.2.1 - O Processo de Negociação

A formação do Mercosul se iniciou com a Declaração de Iguazu em 1985, entre Brasil e Argentina, onde os países manifestaram o interesse em aumentar o relacionamento comercial. Para Machado (2000), o marco fundamental da formação do Mercosul é a construção da hidrelétrica de Itaipu, com o Tratado Bilateral Brasil-Paraguai. Este acirrou os conflitos entre Brasil e Argentina pelo aproveitamento das águas da bacia dos rios Paraguai-Paraná. A resolução desta situação através do acordo entre os três países em 1979 representou uma base significativa para aprofundamento do relacionamento entre Brasil e Argentina – este também resultou na construção de uma hidrelétrica binacional entre Argentina e Paraguai, Corpus. Apesar de criar uma base promissora para o bom relacionamento entre as duas economias, a crise dos anos 80 impediu que o tratado de 79 resultasse em aumento do comércio bilateral.

Em 1986 foi instituída o PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica), através do qual as duas economias manifestavam o interesse de criar um mercado comum. O PICE tinha por princípios a flexibilidade, gradualismo, equilíbrio dinâmico e simetria, buscando fomentar o comércio bilateral, articular as estruturas produtivas nacionais, manter o equilíbrio comercial entre os países – como forma de atenuar a pressão dos agentes privados pelos efeitos negativos sobre as indústrias domésticas – e estimular a complementação setorial. Este buscava o processo de integração a partir: do aprofundamento das preferências comerciais já negociadas na Aladi; abertura seletiva dos mercados; a formação de mecanismos financeiros para fomentar o intercâmbio bilateral; e dos Protocolos de Negociação Bilateral bens de capital, trigo, siderurgia, biotecnologia, transporte marítimo e terrestre e comunicações. Machado (2000) aponta que o PICE tinha dois objetivos. Um de curto prazo, recuperar o nível de transações bilaterais, comprometidos desde os anos 80, e corrigir desequilíbrios sistemáticos nos fluxos de comércio. Outro de longo prazo destinava-se a criar um novo padrão de relacionamento entre as duas economias, a fim de permitir-lhes cumprir o papel de fontes de sustentação do processo de crescimento da região.

Este mesmo autor também ressalta que durante todo o processo de implantação do PICE os agentes econômicos privados estiveram totalmente ausentes das negociações e não conseguiram formular nenhuma proposta para influir no processo de negociação.⁴⁷ De fato, este leva a uma importante característica da formação deste bloco econômico. A criação do Mercosul se deu pela vontade políticas dos governos destes dois países, sofrendo muitas vezes oposição dos agentes privados domésticos e de setores dos governos. Esta oposição

foram negociadas cotas de exportações brasileiras até o final de 2000 em um nível inferior a media dos 8 primeiro meses de 99.

⁴⁷ CEPAL (2006) ressalta que a criação do Parlamento del Mercosur e da Cumbre Social del Mercosur, no fim de 2006 marca a passagem do Mercosul de uma iniciativa restrita aos meios governamentais, começando a envolver os agentes privados e setores econômicos menos beneficiados.

era maior na Argentina devido ao receio do empresariado local em competir com a indústria brasileira, que contava com um conjunto melhor estruturado de incentivos e subsídios governamentais às indústrias locais.

Em 1988 foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, cujo objetivo expresso era criar um espaço econômico integrado no intervalo de 10 anos. O Tratado previa em uma primeira etapa a completa liberalização do intercâmbio comercial entre os países e a harmonização das políticas aduaneiras, comercial, agrícola industrial, de transporte e de comunicações. Em uma segunda etapa previa a harmonização das demais políticas necessárias a criação do mercado comum, criando um cenário de estabilidade das regras do jogo propício ao aprofundamento da integração comercial e produtiva através da harmonização das políticas fiscais, monetárias e cambiais. Esta forma de abordagem da integração era inédito e revolucionária na experiência da Alalc/Aladi, segundo Lavagna (2001). A Ata de Buenos Aires, de 1990, decide antecipar a formação de um mercado comum para dezembro de 1994 e promove uma mudança radical na metodologia até então aplicada. A abordagem de negociação voltada para a complementação produtiva intra-setorial até então vigente perde lugar, sendo substituída por um programa de rebaixas tarifárias generalizadas, lineares e automáticas, até a liberalização total do comércio ao fim de 94, e da eliminação de barreiras não tarifárias. As medidas de complementação industrial e compensação dos diferenciais de produtividades entre as industriais nacionais passam a se basear em ações pontuais sobre os setores afetados negativamente pela competição regionais. Neste momento a ação dos governos se concentrou basicamente na solução de conflitos e tensões entre as partes, de modo a evitar que as pressões dos agentes privados nacionais e outros obstáculos decorrentes dos desequilíbrios setoriais inviabilizassem o estabelecimento do Mercado Comum.

A formalização deste processo se deu com a assinatura em 1991 do Tratado de Assunção. Este trazia dois novos elementos para a integração no Cone Sul; o tratado explicitava as bases sobre a qual seria formado o mercado comum entre Brasil e Argentina e trazia a incorporação do Paraguai e Uruguai ao processo de formação do bloco regional.

3.2.1 - O Tratado de Assunção

O Tratado de Assunção foi assinado em 26 de março de 1991, pelos presidentes de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Este previa:

- a completa liberalização do comércio recíproco entre os parceiros, através de um programa de rebaixas tarifárias automáticas, lineares e generalizadas até a completa liberalização comercial entre os parceiros em 31/12/94, para todo o universo

tarifário, e da eliminação das restrições não tarifárias no comércio intra-regional;

- O estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros países;
- A coordenação das políticas macroeconômicas como forma de atenuar os efeitos internos da liberalização comercial;
- A implementação de acordos setoriais;
- Um Regime de Origem de produtos, contra a triangulação das importações;
- Clausulas de Salvaguardas para as importações intra-regionais durante o período de transição para a liberalização comercial.
- Um sistema de solução de controvérsias; e
- Foi criada a estrutura provisória do Mercosul, formada por 10 subgrupos de trabalho, sendo eles: Subgrupo 1: Assuntos Comerciais, Subgrupo 2: Assuntos Aduaneiros, Subgrupo 3: Normas Técnicas, Subgrupo 4: Política Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio, Subgrupo 5: Transporte Terrestre, Subgrupo 6: Transporte Marítimo, Subgrupo 7: Política Industrial e Tecnológica, Subgrupo 8: Política Agrícola, Subgrupo 9: Política Energética, Subgrupo 10: Coordenação de Políticas Macroeconômicas.

Para Machado (2000), o Tratado, mesmo apresentado metas e prazos para a formação do mercado comum na região, se caracterizava mais pela afirmação de intenções do que pela definição precisa dos instrumentos e mecanismos para o estabelecimento do mercado comum entre os países. Principalmente em relação a eliminação das assimetrias entre as estruturas das industriais nacionais, imprescindíveis neste tipo de arranjo econômico. Os principais avanços propiciados pelo Tratado se deram na liberalização comercial entre os parceiros regionais e no estabelecimento da uma política comercial comum para o bloco, formalizada na instituição de uma TEC (Tarifa Externa Comum). Estes também foram os principais focos de disputas entre países membros. A forma adotada nas negociações deixou várias lacunas vazias na agenda de consolidação do Mercado Comum. Por um lado, o Programa de Liberação Comercial (PLC) foi fixado através de um cronograma rígido, com poucos espaços para negociações e sem as compensações para os diferentes níveis de produtividade das industriais nacionais. Por outro lado, o processo de negociação da TEC foi agravado pelas profundas diferenças entre as economias, principalmente entre as suas estruturas tarifárias e política comercial. Os níveis tarifários estabelecidos na TEC resultaram mais de um equilíbrio político que econômico, esta tendia a reproduzir a estrutura tarifária brasileira (Berlinski et. Alli, 2006).

As ações complementares que permitiriam a diminuição dos custos e da resistência à implementação dos termos do tratados – coordenação

macroeconômica e acordos setoriais – foram pouco desenvolvidos, descaracterizando a iniciativa de formação de um mercado comum. De fato, o mesmo Machado (2000) cita que o único setor onde os acordos setoriais previstos no Mercosul se desenvolveram plenamente foi o setor siderúrgico. Nas palavras do autor: “A adoção de acordos setoriais – com vistas a otimizar a utilização e a mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas de produção – também estava prevista no Tratado. Na prática, entretanto, o instrumento foi pouco utilizado; apenas um acordo foi firmado no âmbito do setor siderúrgico”. A falta destas políticas complementares fez com que o processo de liberalização comercial e a adequação dos países a TEC fosse cercado de constante desencontros e discórdias entre os membros. Neste sentido a implementação dos termos do Tratado representou um duplo desafio aos membros do bloco.

Os outros itens relacionados aos aspectos institucionais da formação do Mercosul (Regime de Origem, Salvaguardas, Solução de Controvérsias e a estrutura institucional) foram decididos em reuniões posteriores ao longo do período de transição.

Outro aspecto importante ressaltado por Baumann (2001) é a dupla sinalização dada pelo Tratado aos países do Mercosul. Todos os acordos foram celebrados no âmbito da Aladi e foi prevista pelo Tratado a incorporação de todos os membros da Aladi, através do cumprimento das exigências explicitadas. Assim, o Mercosul já nasceu com uma perspectiva de integrar toda a região e não apenas o Cone Sul. O projeto do Mercosul visava servir de suporte para futuras iniciativas mais pretensivas de integração regional e congregar as já existentes. Daí a importância do Mercosul ser criado sob o âmbito da Aladi e o trato especial dado aos acordos prévios firmados dentro da Aladi pelos países sócios do Mercosul.⁴⁸

A expansão do bloco econômico já se iniciou logo de sua entrada em vigor. Em 1996 foram assinados com o Chile e a Bolívia acordos para a adesão desses países ao Mercosul. Estes países, porém, tem status diferenciados em relação ao bloco, a Bolívia por pertencer a CAN e ter limitações relacionadas a esse bloco – o acordo do Pacto Andino impõe que as preferências comerciais concedidas a um país membro devem ser estendidas a todos os outros membros - e o Chile pelos custos que uma adesão plena ao Mercosul implicaria em termos de adequação de sua estrutura tarifária. Em julho de 2006 a Venezuela formalizou o seu desligamento da CAN e a solicitação do ingresso no Mercosul. Este entrará em vigor após a aprovação pelo Parlamento dos países membros. Até o momento este já foi aprovado por Venezuela, Argentina, Paraguai e Uruguai, e se encontra em tramitação no legislativo brasileiro.

⁴⁸ O Tratado de Assunção estipulava para acordo prévio submetidos ao Princípio da Nação Mais Favorecida a aplicação automática de sua fórmula de rebaixas tarifárias sobre o nível tarifário vigente na data de entrada em vigor do Tratado. Esta cláusula tinha como exceção os acordos firmados pelos países sócios dentro do marco da Aladi.

- A liberalização do comércio intra-regional

A forma de liberação comercial instituída no Tratado é descrita abaixo:

*El PLC [Programa de Liberação Comercial] previa alcanzar la preferencia del 100% para el comercio intra-zona a través de un cronograma de reducciones arancelarias lineales y automáticas, que se aplicarían a los aranceles a la importación más bajos, vigentes en cada socio al 1º de enero de 1991, para productos originarios de países no miembros de la Aladi. Este mecanismo de recorte arancelario comenzaría en junio de 1991, a partir de un margen mínimo de 47% y continuaría con recortes semestrales del 7% hasta alcanzar el arancel cero en diciembre de 1994 (...) Asimismo, cada miembro definió una lista de excepciones a la desgravación intra-zona, la que sería acortada progresivamente hasta desaparecer a fines de 1994 para Argentina e Brasil, e a fines de 1995 para Paraguay e Uruguay.*⁴⁹

Deve ser ressaltado que o processo de redução tarifárias era totalmente automático, sem qualquer tipo de negociação e com insuficientes medidas para a compensação dos setores nacionais afetados pela liberalização comercial. Se por um lado o sistema de rebaixas tarifárias adotado representou prejuízo em termo de correção das assimetrias entre as industriais nacionais, esta mudança atendia a uma necessidade dos países por uma aceleração do processo de formação do mercado comum. Nunca deve se perder de vista que o projeto de integração do Tratado de Assunção operou em complementação a estratégia de liberalização comercial adotada pelos países, o que permite classificar o Mercosul como um modelo de ‘integração aberta em relação a terceiros países’. Os países do bloco antes da instituição do Mercosul já vinham adotando estratégias econômicas de abertura unilateral de seus mercados, variando o início e a intensidade do processo. Para o Paraguai a instituição do Mercosul representou mesmo um incremento no nível de proteção do mercado nacional.

Neste ponto é interessante ressaltar uma passagem citada por Machado (2000):

Naquele momento, apesar das incertezas geradas pela instabilidade nos países, a aceleração do processo respondia a tomada de consciência de que tanto a modernização econômica como a inserção competitiva na economia mundial seriam grandemente facilitadas se os países estivessem comprometidos com os objetivos da integração. Nesse contexto, as próprias mudanças no modelo de desenvolvimento – com a implementação de um projeto liberal de modernização econômica baseada na abertura externa e liberalização comercial e na transformação do papel do Estado – operadas de maneiras independentes em cada um dos países funcionaram como catalisadores

⁴⁹ Berlinski et. alli, (2006)

*do processo de integração bilateral cujos desdobramentos iriam conduzir, um ano mais tarde, a instituição do Mercosul.*⁵⁰

A proposta de uma integração regional que realizaria os objetivos de servir de instrumento para o desenvolvimento industrial dos países sul-americanos, conforme estabelecido ainda nos anos 60, e que foi esboçado no Mercosul, começou a perder consistência diante da emergência da necessidade de se integrar ao mercado mundial. Esta foi descaracterizada pela falta de implementação das ações prevista no Tratado de Assunção que serviriam como políticas industriais regionais. Ao invés disto, a tarefa de promover a interligação entre industriais nacionais foi deixada as forças de mercado conforme a panacéia neoliberal.

Apesar de diminuir o peso específico do arranjo de integração nas estratégias de crescimento dos países e sub-utilizar as potencialidades da integração regional, a aceleração do processo, com o conseqüente menosprezo por importantes questões de coordenação econômica entre os parceiros, responde a necessidade de utilizar o Mercosul como um sinalizador do compromisso das economias da região com a abertura comercial e a estabilidade política e econômica. Berlinski et. alli, (2006) ressalta que o estabelecimento da TEC limitava a possibilidade dos grupos de pressão nacional de obterem medidas protecionistas por parte de seus governos. Este pensamento pode ser estendido a forma da liberalização comercial, onde o compromisso de desgravação e diminuição das listas de exceções de forma automática e com poucas negociações teve um importante papel para reverter à dependência dos empresariados nacionais dos favores governamentais e proteção aos mercados.

Para Machado (2000), a formação do Mercosul como uma União Aduaneira imperfeita e incompleta, conforme ele classifica, é resultado de um processo de integração premido pelo tempo e comprometido pela falta de recursos, frente a fixação de metas por demais ambiciosas em termos de harmonização de políticas e instrumentos sem a devida mobilização de recursos materiais e humanos necessários. Este apressamento do processo de integração pode ser resumida na execução da Agenda de Las Leñas. A Agenda de Las Leñas foi um cronograma aprovado em junho de 1992 em reunião do Conselho do Mercado Comum que continha todas as tarefas a serem cumpridas para a realização dos termos fixados no Tratado de Assunção. A Agenda de Las Leñas formava a agenda de harmonização das políticas macro e micro econômicas no Mercosul, nela se encontrava definida as prioridades e os instrumentos para a efetivação do Mercado Comum do Cone Sul.

A Agenda tinha por objetivo ser um instrumento para a harmonização das assimetrias entre as políticas nacionais e os seus respectivos instrumentos de aplicação. Esta abrangia os mais variados

⁵⁰ Machado (2000) citando: ALMEIDA, Paulo P. de. *O Mercosul no Contexto Regional e Internacional*. Rio; Edição Aduaneiras LTDA. 1993.

âmbitos, desde política agrícola, aduaneira, defesa da concorrência, do consumidor e promoção de investimentos. O estabelecimento da Agenda de Las Leñas representava um passo importante na tentativa de promover à correção das assimetrias representadas pelas políticas nacionais e os seus efeitos sobre a competitividade das indústrias nacionais. Sendo uma importante sinalização do compromisso dos países membros com a formação do Mercado Comum.

Outro importante aspecto da Agenda de Las Leñas levantado por Machado (2000) é que ela marca a consolidação da integração através de uma abordagem mais generalizada, onde não se considera a integração de forma setorial, mas sim por todo o mercado nacional. A integração deixa de se pautar pelo desenvolvimento de projetos setoriais para se concentrar na busca do estabelecimento de maior articulação entre as políticas industriais nacionais como estratégia necessária para viabilizar o projeto de formação de uma união aduaneira na região, considerando “os desníveis de competitividade, o baixo grau de integração comercial, a reduzida complementaridade industrial e os diferentes estilos de desenvolvimento”.⁵¹

O intuito inicial da Agenda era de compensar a abertura generalizada dos mercados regionais através da correção das assimetrias nas políticas nacionais. Esta visava atuar em complementação com a nova estratégia adotada na negociação entre Brasil e Argentina, promovendo a harmonização das políticas regulatórias nacionais e assim compensar os desníveis de produtividade. Conforme expõe Machado (2000): “A definição de uma agenda de políticas, objeto de harmonização, e a eliminação de assimetrias regulatórias passam a constituir o eixo central do processo negociador, substituindo a abordagem setorial característica dos primeiros acordos firmados entre Brasil e a Argentina”.⁵²

Porém, segundo o mesmo autor, na prática o cronograma fixado em Las Leñas dava continuidade a estratégia de negociação assumida por Brasil e Argentina de reduções tarifárias automática e linear, com a coordenação pontual das assimetrias que representassem obstáculos a integração. A necessidade de se promover uma rápida liberalização comercial e de sustentar os expressivos aumentos no comércio regional – consequência de fatores conjunturais – fez com que a Agenda se concentrasse na negociação dos temas comerciais, com o abandono dos temas de difícil solução na tarefa de acomodação dos interesses nacionais –principalmente devido ao início das resistências por parte de alguns setores empresariais argentinos e brasileiros ao processo de integração. Conforme as palavras do autor:

A estratégia dos negociadores parecia encaminhar-se pragmaticamente para a busca de convergência em áreas temáticas de menor resistência e de elevada prioridade para o processo de integração. No que tange a política industrial, a Agenda resumia a definição de uma política comum a simples redução de assimetrias

⁵¹ Machado (2000, pag. 73).

⁵² *Ibid*

*pontuais e propunha, de forma implícita, uma renúncia a adoção de políticas industriais ativas na região.*⁵³

Como pode se depreender do trecho acima, as negociações do Mercosul não só se concentraram na temática comercial e as políticas que influenciam diretamente o comércio (motivados pela crescente expansão do fluxo de comércio intra-regional na primeira metade da década de 90) como também representou uma crescente aceitação dos preceitos liberais de livre mercado e Estado mínimo como balizador das políticas econômicas. Cada vez menos a abertura regional era acompanhado das correspondentes políticas para a promoção da competitividade nas indústrias nacionais e proteção aos mercados pouco competitivos, principalmente para os setores sem capacidade de exercer grande pressão política.

A omissão na correção das assimetrias das políticas nacionais era agravada pela ‘automaticidade na aplicação do cronograma de desgravação tarifária’ (Machado, 2000). A forma de aplicação do cronograma de formação do livre comércio “conferiu completa autonomia ao processo de constituição da zona de livre comércio em relação aos demais itens negociados – voltados para a harmonização de políticas e instrumentos para a integração”.⁵⁴ Neste momento começou a ganhar força o debate sobre o caminho a ser tomado pelo Mercosul. A opções iam de regredir o Mercosul a uma simples Zona de Livre Comércio até aprofundar o processo de integração. Em 1993 já havia a percepção de que não se conseguiria concretizar o mercado comum a fins de 1994, conforme estabelecido no Tratado de Assunção. Diante disto, se fortalecia a idéia de formação de uma União Aduaneira (UA). Estas discussões resultaram na formalização em janeiro de 1994, na reunião de Colônia do Sacramento, do Mercosul como uma União Aduaneira. Onde, segundo Baumann (2001), os países explicitaram claramente que o objetivo do Mercosul seria a formação de uma UA e não um Mercado Comum. A formação da UA se daria com a adoção de uma TEC pelos países membros, com um reduzido número de exceções temporárias e o livre comércio entre os membros. As negociações para o estabelecimento da TEC se iniciaram em agosto de 94, na reunião de Buenos Aires, e em dezembro, na reunião de Ouro Preto se aprovou a estrutura da TEC e se definiu as regras de transição para a viabilização da UA.

Se o estabelecimento da TEC representou uma importante sinalização no sentido de aprofundamento da integração e uma busca pelo maior relacionamento entre as economias, por outro lado, este não se deu após o esgotamento da agenda de formação do mercado comum, mas sim com abandono de uma série de questões de grande relevância. Com o estabelecimento da TEC se passou por cima de temas como a circulação de serviços, mão-de-obra e capital, e principalmente complementaridade industrial, coordenação macroeconômica e política industrial. Estes temas foram deixados para serem discutidos em uma

⁵³ Machado (2000, pág. 76)

⁵⁴ *Ibid*

etapa posterior. De fato, Chudnovsky e Fanelli (2001) apontam que o Mercosul teve seu desenvolvimento principalmente na área comercial, pouco se avançou na circulação de serviços e principalmente de fatores produtivos.

- *A Tarifa Externa Comum*

Conforme mostrado acima, a combinação de redução tarifárias automáticas com assincronia de desempenho macroeconômico opuseram obstáculos ao cumprimento dos objetivos do Tratado. Diante das dificuldades encontradas para o cumprimento da Agenda os governantes abandonaram a tarefa de harmonização e o cronograma de Las Leñas para aceitarem o estabelecimento de uma união aduaneira incompleta e imperfeita, com a concentração dos esforços na área de política comercial e nos instrumentos relacionados a esta (Machado, 2000). Esta União Aduaneira é incompleta por que foi estabelecida antes do cumprimento total da agenda de formação do Mercado Comum, deixando uma série de temas para trás; e imperfeita por que a falta de solução dos problemas relativos a convergência à TEC pelos países resultou numa série de furos a TEC.

A TEC definida é descrita abaixo:

El AEC [TEC] aprobado tiene un arancel de 12%, con un rango entre 0% y 20%, y niveles arancelarios crecientes con una diferencia de 2 puntos porcentuales entre cada nivel de acuerdo con el grado de procesamiento a largo de la cadena de producción. Así, el AEC cuenta con 11 niveles, y las alicotas de bienes intermedios varían entre 0% y 12%, las de productos agrícolas entre 10% y 12%, las de bienes de capital entre 12% y 16%, y las de bienes de consumo entre 18% y 20%.⁵⁵

O processo de negociação da TEC não foi mesmo conflituoso que o PLC. As principais áreas onde estes conflitos se manifestaram foi a agricultura, os bens de capital, de informática e de telecomunicações. Alguns exemplos de aplicações de medidas protecionistas contra os parceiros regionais já foram levantadas em um momento anterior. A definição de uma UA sempre impõe pesados custos em termos de convergências das estruturas tarifárias nacionais à TEC. Estes custos serão tão maiores quanto a mais divergente forem as políticas tarifárias no momento anterior a vigência da TEC e quão maior for o peso das políticas aduaneira na economia, por exemplo, o peso das tarifas de importação na política fiscal ou do comércio exterior sobre as demais variáveis econômicas. No caso do Mercosul, os principais balizadores da nova política comercial externa comum foram as grandes diferenças entre as estruturas tarifárias dos quatro países sócios e o programa de

⁵⁵ Berlinski et. alli, 2006, pag. 4)

abertura comercial promovido de forma unilateral e independente pelos países do bloco.

O processo de convergência a TEC tem como grande referência a solução adotada pela União Européia. No Tratado de Roma foram estabelecidas alíquotas para cada produto igual a média aritmética da alíquotas nacionais de cada país participante. Segundo Baumann (2001), este tipo de solução seria inviável para o Mercosul, dado as disparidades entre as estruturas tarifárias nacionais no momento anterior a TEC. Na União Européia a similaridade entre as políticas aduaneiras dos membros e o peso do comércio recíproco para os países foi um grande facilitador para o estabelecimento da TEC. Para o Mercosul, a impossibilidade de se desenhar uma estrutura tarifária comum, semelhante a suas próprias, levou a necessidade de se buscar uma nova estrutura. Conforme apontado anteriormente, esta nova estrutura tendia a reproduzir a estrutura tarifária brasileira, refletindo a importância política e econômica deste país sobre os sócios regionais.

O peso político do Brasil ficaria mais claro na análise da solução encontrada para a controvérsia acerca dos bens de capitais, informática e telecomunicações. Nestes setores a diferença entre as tarifas aplicadas pelo Brasil, de um lado, e os outros sócios são de extrema diferença.⁵⁶ Nestes setores, o Brasil contava com uma grande proteção à suas indústrias, enquanto seus sócios regionais aplicavam políticas de livre entrada destes produtos, com tarifa zero. A tarifa estabelecida na TEC de 14% sobre bens de capital é seis pontos percentuais menor que a aplicada pelo Brasil, porém bem superior ao aplicado anteriormente pelos outros sócios. Neste sentido, para esses produtos o Mercosul agiu em concordância a estratégia de desenvolvimento econômico brasileira de promover uma abertura comercial, porém mantendo uma considerável proteção às suas indústrias consideradas prioritárias.

Esta conclusão é estendida a todo o universo tarifário coberto pela TEC. Chudnovsky e Fanelli (2001) afirmam que os níveis tarifários estabelecidos pela TEC são compatíveis com um modelo de integração aberto, devido a baixa proteção dos mercados interno proporcionada pela TEC, principalmente para uma economia como a brasileira que cresceu com elevado nível de proteção à produção local. No momento de início de vigência da TEC, o Brasil era o país que tinha maior nível de proteção as suas indústrias. Para este país o estabelecimento do Mercosul representou um incremento no grau de abertura, enquanto para os demais sócios resultou em aumento da proteção tarifária.

Na negociação da TEC o Brasil tentou reproduzir para o conjunto do bloco econômico a sua estrutura tarifária. Dois fatos levantados por Berlinski et. alli (2006) atestam a maior facilidade do Brasil de realizar a convergência a TEC: o Brasil antecipou para setembro de 1994 o início da vigência da TEC do Mercosul e este não utilizou logo de início a sua Lista de Exceções à TEC, mas somente alguns meses depois, diante do crescente déficit provocado pela valorização cambial fruto do Plano Real. Este mesmo autor expõe que as reduções tarifárias pelo estabelecimento da TEC não foram em geral muito significativas

⁵⁶ A análise mais detalhada da controvérsia sobre esses setores será realizada mais adiante.

para o Brasil, ao contrário dos outros sócios que buscavam diminuir o nível de proteção e a perda de bem-estar associadas às vantagens conferidas aos produtos brasileiros, mais caros que os vindos do resto do mundo (desvio de comércio). A combinação de liberalização comercial intra-bloco com uma significativa proteção tarifária conferida pela TEC resultou em uma clara vantagem dos exportadores brasileiros, mais competitivos, sobre os sócios menos industrializados, com a reserva do mercado regional para as suas indústrias, principalmente nos setores de maior conteúdo tecnológico.

Durante as negociações para a fixação da TEC, os sócios menores pretendiam o estabelecimento de tarifas baixas; enquanto a Argentina buscava estabelecer elevados níveis de proteção para os bens manufaturados, a exceção dos bens de capital e informática; já o Brasil apoiava tarifas elevadas para a indústria em geral (Berlinski et. alli, 2006). As diferenças na TEC pretendida pelos países resultam das diferentes estratégias de política econômica e do papel da política comercial nestes países. Estas estratégias tiveram como rasgo comum uma grande redução das tarifas de importação e o desmonte do aparato protecionista montado durante o período de ISI – a exceção do Paraguai, onde a política de ISI não chegou a ser relevante. Estes implicaram num processo de grande abertura dos mercados domésticos visando eliminar o viés protecionista e anti-exportador do desenvolvimento da região. Conforme já foi trabalhado, esta foi realizada de forma independente pelos países e, segundo é sustentado neste trabalho, o Mercosul fez parte deste esforço de abertura comercial. Um dos principais ganhos deste período anterior ao Mercosul foi a eliminação das várias formas de restrição não tarifárias, principalmente os entraves burocrático e o aparato administrativo de controle das importações, com a simplificação do processo de entrada de mercadorias importadas.

No Brasil a abertura comercial foi complementada por medidas de promoção à indústria, fomentado por programas governamentais destinados a aumentar a competitividade da indústria, Programa de Competitividade Industrial. Além da clara intenção da política comercial de estimular as atividades de transformação no território nacional, através de tarifas baixas para insumos e matérias-primas e tarifas altas para produtos industriais. As tarifas para matérias-primas e produtos agrícolas eram da ordem de 0 a 10%, produtos com clara vantagem comparativa, não produzidos internamente, com elevados custos de transportes ou de escasso valor agregado também contavam com tarifas baixas (0% em alguns casos). Para insumos industriais ou produtos cuja cadeia de produção utilizam insumos com tarifa zero as tarifas eram médias ou altas (10 a 20%). E apresentava tarifas altas (acima de 20%) para produtos de consumo final, de tecnologia de ponta, de grande cadeia produtiva e com baixa competitividade.

O processo de reforma tarifária implementado ainda no final dos anos 80 tinha por objetivo que a proteção tarifária aos produtores domésticos não ultrapassasse determinado nível compatível com o diferencial de preços internos e externos (Berlinski et. alli, 2006). Esta

foi iniciada pela CPA (Comissão de Política Aduaneira), formada em fins de 1987. O objetivo desta Comissão era promover uma reestruturação do sistema tarifário, que se baseava, em grande parte, nas alíquotas estabelecidas em 1957 no início do desenvolvimentismo. Esta se caracterizava pelo nível de proteção excessiva, pela ampla utilização de Restrições Não Tarifárias e pela incidência de vários impostos adicionais, como o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro (IOF), a Taxa de Melhoramento dos Portos (TMP) e Adicional de Fretes para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM). A CPA iria promover a maior racionalização do sistema tarifário, com a eliminação dos tributos adicionais sobre a importação e dos regimes especiais de importação. Um dos grandes êxitos da reforma promovida pela CPA foi a eliminação de grande parte das Restrições não Tarifárias, que eram, segundo Berlinski et. Alli (2006), os instrumentos mais eficazes de restrição às importações. Este mesmo autor ressalta que apesar das reformas promovidas pela CPA não resultarem em uma redução efetiva do nível de proteção à indústria doméstica. O seu grande mérito foi a estabelecimento da tarifas da importação como o principal instrumento de proteção às indústrias nacionais, devido à eliminação da maioria dos controles administrativos sobre as importações.

A redução do grau de proteção da economia se deu a partir de 1990, com um cronograma de rebaixas tarifárias a ser concluído em 4 anos. Este resultou que o nível de proteção da indústria brasileira fosse de 40% em 1990 à 20% em inícios de 1994. O Cronograma de redução das tarifas foi antecipado para 1993. De forma, que neste ano o Brasil passou a contar com um nível de proteção compatível com outros países em desenvolvimento.

Na Argentina a abertura comercial foi uma resposta ao período de protecionismo acionado pela crise da primeira metade da década de 80. As reformas iniciadas neste momento tiveram por principal marco eliminar as sobre-taxas à importação e diminuir a dispersão das tarifas. Este fato se deu através da diminuição das tarifas máximas cobradas em vários produtos. O processo de abertura comercial na Argentina teve a particularidade de realizar também o desmonte da estrutura destinada à promoção das exportações. Este visava uma desregulamentação total do comércio exterior, com a eliminação de qualquer forma de intervenção estatal no comércio argentino. As medidas de melhoramento administrativo e desmonte do aparato estatal, herdado do período de ISI, envolviam as importações e as exportações. Algumas taxas tinham o objetivo de financiar institutos destinados a aumentar a produtividade das exportações, como o Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA). As medidas mais significantes são descritas por Berlinski et. alli (2006):

mejorar la administración aduanera; eliminar las cuotas en el comercio internacional, excepto en automóviles; eliminar la intervención previa en exportaciones, excepto en lo actividad portuaria; eliminar reservas de flotas de bandera Argentina; y eliminar preferencias de comprar estatales (...) Por último, se derogaron normas relativas a la promoción de industrias (aeronáutica, naval e

maquinaria vial), eliminándose el registro de la industria del acero y las exoneraciones a los insumos de la industria del aluminio.⁵⁷

Assim, como no caso brasileiro o principal efeito deste primeiro momento das reformas foi elevar o mecanismo tarifário como principal instrumento de proteção ao mercado interno.

Durante a década de 90 que se fez os maiores avanços no processo de abertura comercial. Este, porém, não seguiu um programa global de abertura comercial, mas foi composto por medidas pontuais (Berlinski et. alli, 2006). No ano de 1989 a tarifa máxima era de 30%, e a média era de 21%. Em 1991 se introduziu uma tarifa uniforme de 22%, que cobria 80% dos produtos importados. Em abril a tarifa foi mudada para um sistema em 3 níveis, que considerava o grau de complexidade na cadeia produtiva (insumos, bens finais matérias-primas). Em outubro uma nova mudança na política comercial rebaixou a tarifa média para 12%. Em 1993 a tarifa média era de 17%, correspondendo a seguinte divisão setorial:

Los niveles promedio para los principales sectores resultaron substancialmente más bajos para la agricultura y minería, en comparación con la industria manufacturera. Las tasas promedio más elevadas correspondieron a bienes de consumo duradero, con un 16% acompañados de alta dispersión; mientras que para bienes intermedios y materiales de construcción el promedio fue del 10%, y para bienes de consumo no duradero y bienes de capital fue del 6%, en ambos os casos con dispersión elevada.⁵⁸

No Uruguai a política de abertura comercial veio se realizando desde 1973. Mesmo com algumas variações no grau e na velocidade, ou com algumas reversões temporárias, esta vinha prosseguindo de forma estável. A abertura no Uruguai combinou vários modos diferentes ao longo deste grande período – abertura unilateral, acordos preferenciais de comércio e multilateralismo – porém há um predomínio claro das medidas de abertura unilateral (Berlinski et. Alli, 2006). O processo de abertura comercial foi acelerado nos anos 90. Em abril de 1990 foi anunciado um cronograma de redução tarifária, a ser posto em vigor em 1992 e 1993. No final deste ano, por motivos fiscais, houve um aumento temporário das tarifas de importação. Esta medida protecionista foi logo revertida em 1991, com a retomada das rebaixas tarifárias e a simplificação e facilitação das operações de comércio exterior.

Outro importante corte na política comercial uruguaia foi a incorporação em 1991 do Tratado de Assunção a legislação nacional. Isto obrigou o país a seguir as medidas descritas no Tratado, principalmente em matéria aduaneira, associada ao PLC e a lista de exceção nacional.

⁵⁷ Berlinski et. alli (2006, pag. 11)

⁵⁸ Berlinski et. alli (2006, pág. 12).

O Paraguai se caracterizava por ser a economia mais aberta da região, por ser historicamente deficitário em sua balança comercial e pela importância do comércio triangular regional para o país. O Paraguai muito antes da instituição do Mercosul já havia se consolidado na estratégia de ser um centro de reexportação regional para as importações do resto do mundo. Para tanto, este país praticava tarifas mais baixas que os seus parceiros regionais. Em adição as baixas tarifas, a estratégia de ser um centro de reexportação impunha ao Paraguai a conivência com o comércio ilegal em suas fronteiras. O grau de abertura da economia paraguaia era acentuado pelo fato de ter fronteiras totalmente permeáveis ao comércio ilegal de produtos importados da região e do mundo. Assim, o nível de proteção dado as indústrias paraguaias era de pouca relevância porque independente do nível tarifário as indústrias deste país estavam totalmente exposta à concorrência estrangeira. Este fato também invalidava a construção de um sistema de controle aduaneiro eficiente.

Desta forma, o Mercosul teve um efeito ambíguo sobre a economia Paraguai. Apesar de expor os produtores paraguaios a concorrência dos parceiros regionais com indústrias mais desenvolvidas e provocar um desvio de comércio a favor dos parceiros regionais⁵⁹, a instituição do Mercosul permitiu ao Paraguai estender a sua estratégia baseada no comércio triangular com os parceiros regionais. De fato, o estabelecimento do Mercosul fez com que o Paraguai, historicamente deficitário em sua balança comercial, alcançasse superávits no comércio com os parceiros regionais devido à reexportação para os sócios do Mercosul de produtos importados do resto do mundo (Berlinski et. alli, 2006). Este foi estimulado pelo governo através da criação em 1996 do Regime de Turismo, que simplifica os procedimentos para o desconto dos impostos para produtos suscetíveis de ser reexportado.⁶⁰ A importância da reexportação para a balança comercial Paraguai já foi citada anteriormente, quanto foi exposto que as receitas aduaneiras conseguidas com o comércio triangular representam ainda no ano corrente importante cifra dentro da arrecadação tributária do Paraguai, a ponto deste país ser o principal opositor ao fim da dupla cobrança da TEC para as reexportações regionais, que seria um passo essencial para a consolidação da União Aduaneira.⁶¹

Outro efeito do Mercosul para a economia paraguaia foi o aumento do nível de proteção para a economia paraguaia proporcionado pelo bloco econômico. Em 1995 a tarifa média era de 9,4%, enquanto ao se completar o processo de convergência o Paraguai vai contar com uma tarifa média de 11,1%. Conforme Berlinski et. alli, (2006) ressalta, no entanto, a presença do comércio ilegal faz com que a proteção as indústrias paraguaias fosse praticamente inexistentes antes da

⁵⁹ Já que agora o Paraguai adquire mercadoria produzida na região, mais cara em relação ao resto do mundo.

⁶⁰ Estas ações tiveram como reflexo varias medidas tomadas pelos sócios regionais que resultaram numa queda das reexportações vindas do Paraguai, de Us\$ 3 bilhões em 1995 para Us\$ 1,3 bilhões em 2000.

⁶¹ Pag. 9, nota 16.

instituição do Mercosul. Este mesmo autor ressalta, que a exposição comercial paraguaia, mesmo antes das rebaixas tarifárias, era acentuada pela falta de projetos industriais de substituição de importações a exemplo dos existentes nos outros países, que trazia a fragilidade e falta de competitividade das industriais paraguaias.

O processo de abertura formal da economia paraguaia se iniciou em 1989, logo após o fim da ditadura do G. Stroessner. As tarifas médias do Paraguai foram rebaixadas de 54% em 1988 para 14,8% em 1989, até alcançar o nível de 9,4% em 1995. O período dos anos 90 também foi o período de intensificação da tendência deficitária da balança comercial paraguaia. Esta tendência histórica se deve, segundo Berlinski et. alli (2006), a tendência importadora da economia paraguaia – principalmente bens de consumo – e ao baixo valor agregado de suas exportações, basicamente matérias primas agrícolas. Neste período foi realizada uma série de medidas visando aumentar a abertura comercial e promover as exportações. “Por su parte, la política comercial sectorial buscaba garantizar la absorción de la producción nacional de productos agrícolas y manufacturados sensibles, a través de la restricción temporal o estacional a sus importaciones”.⁶²

No início dos anos 90 o Paraguai lançou tentativas de promover uma maior inserção no mercado mundial, através da abertura comercial e da promoção as exportações. Estas, no entanto, não foram acompanhadas de uma política industrial que proporcionasse o aumento da competitividade das indústrias paraguaias. Essas medidas não se dirigiam a nenhum setor específico e, portanto, pode se deduzir que não pretendiam uma reconfiguração das indústrias deste país. As medidas de promoção às exportações buscavam a promoção das exportações tradicionais – matérias-primas agrícolas. A tentativa de criação de novos setores industriais também seria dificultada pela falta de uma base industrial, formada por políticas de ISI, e pela longa tradição do comércio informal, que deteriorava a proteção contra às importações. Mesmo estas poucas medidas protecionistas foram abandonadas gradualmente com o processo de convergência para os termos do Tratado de Assunção.

- *As Exceções a TEC*

A reunião de Ouro Preto, 1994, estabeleceu junto com a TEC as condições para a convergência dos países a TEC. Foram fixadas uma série de exceções transitórias a TEC, em vigor durante o período de adequação à TEC. As exceções estabelecidas foram:

- Regime de Adequação do Mercosul: para aqueles produtos cujo comércio ainda não estava totalmente liberalizado e partiam de um nível tarifário maior que a TEC foi estabelecido um cronograma de redução diferenciado com duração de 5 anos.

⁶² Berlinski et. alli (2006, pág. 22)

Este cronograma era aplicado de forma linear e automática, com a redução anual sem espaço para negociações. Este teria vigência até 1999 para Brasil e Argentina, e 2000 para Paraguai e Uruguai. Foram incluídos também no Regime de Adequação os produtos sujeitos a cláusulas de salvaguardas.

- Listas de Exceções Nacionais: em adição ao Regime de Adequação, foram estabelecidas listas nacionais para produtos ‘sensíveis’ sobre os quais não se aplicariam as reduções tarifárias. Estas listas podiam constar de 300 produtos para Argentina, Brasil e Uruguai, e 399 para Paraguai. Estas listas permaneceriam até 2001 para Argentina, Brasil e Uruguai, e 2006 para Paraguai.
- Bens de Capital, Informática e Telecomunicações: a convergência para a TEC nestes setores foi estabelecida de forma que os países teriam até 2001 para convergir para uma tarifa de 14%, a partir do nível vigente em 1994. O Paraguai e Uruguai teriam até 2006 para realizar a convergência para Informática e Telecomunicações a tarifa fixada foi de 16%, a ser alcançada até 2006.
- Setor Açucareiro e Automotor: estes setores foram beneficiados com regimes especiais, a ser decidido por grupos de trabalho específicos para este fim.

O estabelecimento destas exceções à TEC reflete os setores onde as negociações sobre os níveis tarifários foram mais complicados, bens de capital, telecomunicações, informática e agricultura. Conforme já exposto, a listagem dos setores de maior conflito reflete as diferentes estratégias de desenvolvimento econômico adotado pelos países em sua tentativa de melhorar a sua inserção na economia mundial.

*A estrutura brasileira tinha alíquotas baixas para matérias-primas e produtos agrícolas (0 a 10%), tarifas médias ou altas para insumos industriais (10 a 20%), e tarifas altas para produtos de consumo final (aproximadamente 20%). Na Argentina, os insumos industriais tinham alíquotas mais baixas e, nos setores de bens de capital e informática, a alíquota zero. O Paraguai tinha tarifa baixa para a maior parte dos produtos e o Uruguai tinha tarifas altas para produtos agrícolas e baixas para insumos agrícolas e industriais.*⁶³

Estes conflitos foram acentuados por dois fatores adicionais, que estão interligados: as grandes assimetrias estruturais entre os países e o abandono dos programas produtivos setoriais.

Conforme trabalha Lavagna (2001), o tratamento das assimetrias com base em políticas industriais de complementação setorial produtiva foi abandonado ao longo do desenvolvimento do Mercosul pelo uso exclusivo do instrumento tarifário, concessão de maior prazo para a convergência aduaneira. Neste sentido, a correção das assimetrias e das pressões políticas internas contrárias à integração recai totalmente sobre as exceções à TEC, que tem a sua importância ressaltada na

⁶³ Baumann (2001, pag. 29)

compensação aos setores negativamente afetados. Conforme Berlinski et. alli (2006), este fato impõe que os governos sejam flexíveis e discricionários na aplicação da política comercial, provocando constante desvios da política comercial comum. Estes desvios distorcem um dos maiores ganhos específicos do estabelecimento de uma União Aduaneira, o conhecimento e previsibilidade da política comercial dos sócios regionais, principalmente em relação a terceiros países. A dependência dos furos a TEC para a satisfação dos grupos nacionais traz uma dificuldade ao aprofundamento da integração, já que medidas de desrespeitos à TEC tem de ser constantemente aplicadas e as exceções que deveriam ser transitórias acabam se tornando permanentes.⁶⁴ Este quadro ainda é agravado por um fator interno aos países, mas que é característico da região, a péssima distribuição de renda. Chudnovsky e Fanelli (2001) destacam que a estrutura extremamente regressiva da distribuição de renda nos países da região tornam ainda mais difíceis as políticas de compensação entre ganhadores e perdedores no processo de abertura. A acentuação das perdas nos setores afetados de forma negativa aumenta a condenação do processo de integração como um todo.

Neste quadro proliferam as medidas protecionistas, através de restrição não tarifárias ou os desvios unilaterais a TEC. Estas são contrapartidas da dificuldade de convergência à TEC sem maiores esforços de coordenação econômica entre os países. Machado (2000) expõe bem esse fato:

*Dados os diferenciais de produtividade entre as indústrias estabelecidas em diferentes países e, portanto, a distribuição assimétrica dos custos e benefícios decorrentes da criação de um mercado unificado, afigurava-se provável que, na ausência de incentivos explícitos ao aprimoramento do padrão de inserção internacional das economias, talvez surgissem pressões para a adoção de políticas nacionais de promoção e proteção que redundariam em obstáculos ao processo de integração.*⁶⁵

Com base em Chudnovsky e Fanelli (2001) é possível afirmar que a elevação das medidas protecionistas incluindo o comércio intra-regional diminui o valor específico do arranjo de integração. Já que, como estes autores afirmam, do ponto de vista macroeconômico, a diferença entre um processo de abertura unilateral e um acordo de integração mais profunda é que na abertura unilateral os problemas macroeconômicos e os custos trazidos pela abertura devem ser administrados pelo país que se abre, e na integração os problemas macroeconômicos podem ser resolvidos como um problema de coordenação regional entre os membros, com o uso de instrumentos regionais de coordenação não disponíveis ao nível nacional como os instrumentos de financiamento regional ou simplesmente a utilização

⁶⁴ Em Dezembro de 2003 na reunião de Montevideu se aprovou uma série de medidas que prorrogam as exceções a TEC para os setores de informática, telecomunicações e bens de capital, assim como a permanência das listas de exceções nacionais e os regimes especiais.

⁶⁵ Machado (2000, pag. 73)

dos saldos no comércio regional para cobrir seguidos déficits com o resto do mundo. Assim, a falta da coordenação entre as economias membros no Mercosul impõe que o Mercosul perca um de seus principais atributos, a capacidade de auxiliar os países membros em seu processo de abertura comercial, proporcionando através da coordenação e cooperação regional novas possibilidades de ganhos de produtividade e competitividade. Ao contrário, o que tem prevalecido são as políticas comerciais de isolamento e distanciamento dos parceiros regionais que fazem com que os custos das medidas unilaterais do protecionismo sejam assumidos integralmente pelo país promotor (Medeiros, 2008). Conforme cita este autor, a criação de meios regionais de pagamento ou o aprofundamento da coordenação macroeconômica entre os países se torna inviável pela política de isolamento e distanciamento, já que a qualquer sinal de crise nos vizinhos maiores os parceiros se apressam em emitir sinais de diferenciação, para evitar o efeito transbordamento da crise e não influenciar negativamente a sua imagem junto aos mercados financeiros internacionais.

Neste sentido Chudnovsky e Fanelli (2001) ressaltam que a solução encontrada em Ouro Preto, de uma convergência linear a TEC, não tem sido satisfatória, resultando na imposição de uma série de barreiras ao comércio intra-região. Estas barreiras foram de especial relevância nos setores de bens de capitais, telecomunicações e informática. Estes últimos autores clamam pela construção de uma visão estratégica no Mercosul acerca dos bens de capital, principalmente de alto conteúdo tecnológico, através de uma visão ‘construtivista’ dos setores de informática e telecomunicações a exemplo do realizado no setor automobilístico. Para estes, é necessário a discussão sobre pautas mínimas para a produção local e para importação a nível regional, buscando o desenho de uma estratégia que integre os países do bloco. Assim como também é necessário a integração dos instrumentos de financiamento e assistência tecnológica.

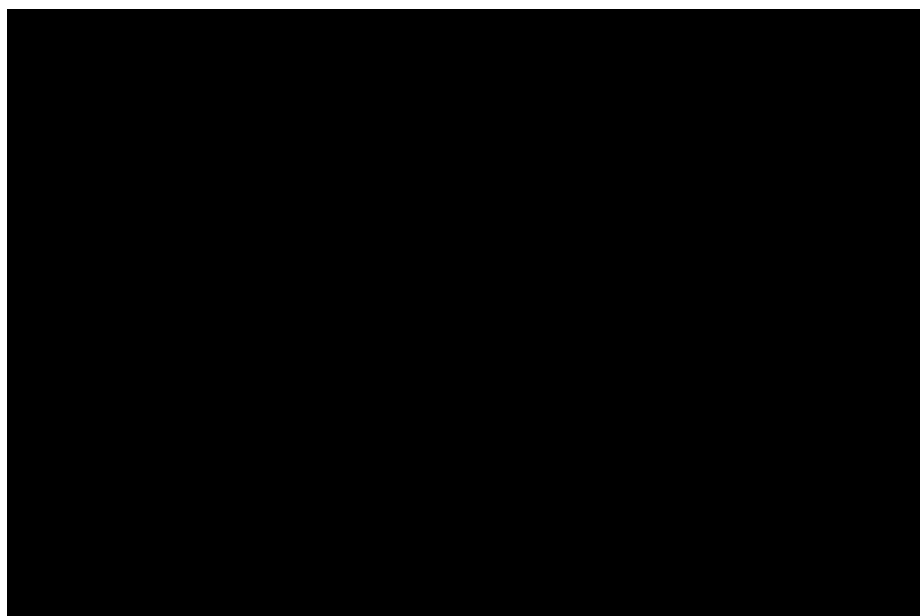
Poucos foram os setores onde estes acordos de complementação produtiva setorial foram plenamente desenvolvidos, porém, nestes a coordenação regional resultou em grande aumento de produtividade. Temos o exemplo da indústria automotor, onde os acordos setoriais foram mais desenvolvidos e a complementação entre as indústrias nacionais, brasileiras e argentinas, foram bem sucedidas, com a criação de uma complexa cadeia de produção regional⁶⁶. Este setor é considerado umas das estrelas do Mercosul, em termos dos resultados obtidos. A complementação produtiva entre as duas economias proporcionou que este setor se transformasse de uma indústria defasada em termos mundiais para um grande complexo exportador e tenha resistido aos desencontros conjunturais que resultaram em barreiras ao comércio de ambos os lados, mas que não abalaram a busca por uma maior integração.

⁶⁶ A coordenação do setor automotivo entre os países se iniciou ainda na fase inicial de negociação do Mercado Comum entre Brasil e Argentina. Este deu através dos Protocolos Setoriais promovidos pelo PICE e foi concluído ainda em 1988. Este instituiu a tarifa zero e a não existência de barreiras não-tarifárias, além de cotas anuais de intercâmbio de veículos e autopeças (Baumann, 2001).

Este setor pode ser contrastado com o setor de bens de capital, informática e telecomunicações, onde as profundas diferenças entre os regimes tarifários antes do Mercosul – advindas das diferentes concepções do papel dessas indústrias no desenvolvimento nacional – tornaram difícil a convergência para uma TEC. Enquanto o Brasil contava com elevado nível de proteção a suas industriais (tarifas de 20% para bens de capital e 35 % para informática e telecomunicações) e com uma indústria desenvolvida, os outros países tinham uma tarifa extremamente baixa e dependiam totalmente da importação destes bens. Particularmente a Argentina havia instituído uma tarifa zero para os bens de capital e informática, por ocasião das turbulências externas ocorridas no início dos anos 90. A incapacidade da solução negociada em Ouro Preto de proporcionar uma estratégia regional para estes setores resultou que Argentina e depois Uruguai instituíssem novamente tarifa zero para esses bens, eliminando as preferências tarifárias concedidas ao Brasil. As alíquotas estabelecidas de 14% (bens de capital) e 16% (informática e telecomunicações) resulta em níveis bem mais baixos que os apresentados pelo Brasil, enquanto para os outros sócios representa um aumento da proteção tarifária. O estabelecimento da TEC sem programas de compensação que estimulem as indústrias nestes setores e busquem a complementação intra-setorial entre as economias tende a favorecer as indústrias brasileiras em prejuízo dos outros sócios, pois esta seria a única capaz de atender o mercado regional protegido pela TEC.

Neste sentido, o bloco foi de grande êxito na promoção do comércio e atração de investimentos externos, principalmente em sua perna de liberalização comercial (os níveis de proteção as importações são em geral muito baixo nos países do Mercosul). Estas, porém, não foram acompanhadas de políticas industriais complementares destinadas a promover a competitividade. Poucas foram as iniciativas para promover as exportações não tradicionais e para fortalecer, tanto a competitividade empresarial como das cadeias produtivas. O Mercosul em seu processo de negociação foi pouco a pouco abdicando de políticas industriais que promovessem a produtividade em novos setores. Diante das dificuldades impostas pela conjuntura dos anos 90 – com os efeitos conjunto do baixo crescimento e instabilidade econômica mundial por um lado, e os efeitos permissivos das reformas neoliberais nas economias da região por outro – as negociações do Mercosul foram cada vez mais se concentrando nos setores de menor resistência, com maior ênfase nos aspectos comerciais e abandonando os acordos de complementação produtiva setorial.

Tabela 7: Exportações, Importações e Fluxos de IDE para os países do Mercosul (em milhões de dólares).



Fonte: elaboração própria com dados de CEPAL (2008b).

Para Lavagna (2001), o projeto inicial da Mercosul era basicamente de uma integração intra-setorial com a busca da modernização e desenvolvimento conjunto de acordos em setores que demonstravam perda de competitividade internacional (bens de capital, automotor, alimentação, siderurgia) e a incursão em novos setores de maior conteúdo tecnológico (aeronáutica, biotecnologia, novos materiais, comunicações e telecomunicações). Este teria como contrapartida a eliminação das tarifas para o comércio intra-região. Este enfoque foi substituído nos anos noventa, já no primeiro acordo a quatro países, pela redução tarifária linear e automática, deixando às forças do mercado, conforme os ditames do *mainstream*, a assimilação entre os diferenciais de produtividade das indústrias nacionais.

Os resultados iniciais foram propiciados por circunstâncias passageiras, o *ciclo invertido* de recuperação econômica propiciado pelos planos de estabilização econômica, primeiramente na Argentina e depois no Brasil; e os Regimes de Adequação e as Listas de Exceções Nacionais que protegeu os setores intermos mais frágeis de maiores perdas. Porém, o biênio de 1998-99 mostrou a fragilidade do processo, que diante da crise de 1999 não tinha instrumentos de política econômica para fazer frente a crise. Este havia confundido situações transitórias com permanentes e abandonado a necessidade de realizar um plano estratégico para o desenvolvimento do bloco. Como expõe este autor:

*El mono-instrumento arancelario, en ausencia de otros mecanismos específicos y/o de políticas macroeconómica coordinadas, mostró todas su incapacidad para llevar adelante el proceso. Quedo claro que se había confundido una condición necesaria – en el plano arancelario – con las condiciones suficientes requeridas por un proyecto estratégico de integración. No se construye un mercado común con solo un instrumento y sin proyecto”.*⁶⁷

O abandono de instrumentos específicos para a coordenação entre as economias, principalmente a correção das assimetrias, pela a ênfase no simples instrumento tarifário, se diferencia de toda a experiência previa de integração na América do Sul. Mesmo quando não foram aplicados integralmente, as iniciativas anteriores de integração reconheciam as disparidades entre os países e os diferentes graus de desenvolvimento. Estes eram denominados TED (Tratamento Especial Diferenciados) e concediam aos países menos desenvolvidos benefícios não recíprocos, em termos de acesso ao mercados dos países mais desenvolvidos e maior defesa comercial necessários a se adequar ao processo de abertura (Masi e Lima, 2007). A partir dos anos 90, os TED's foram substituídos pela concessão de maior tempo para a redução ou convergência tarifária. Deixaram de reconhecer a necessidade de tratamento diferenciado para os menos desenvolvidos e os instrumentos de tratamento diferencial não-recíproco. Privilegiaram-se as forças de mercado como o único instrumento para reduzir os gaps de produtividades e as assimetrias entre os países com diferentes níveis de desenvolvimento. Esta nova postura ia em conformidade com as diretrizes da OMC e da Rodada do Uruguai.

A ênfase das forças do mercado enquanto principal veículo do desenvolvimento econômico para as economias da região resultou em um processo de polarização na distribuição dos ganhos no Mercosul. Chudnovsky e Fanelli (2001) apontam duas características dos efeitos gerados pelo Mercosul: este criou comércio nas industriais com economias de escala e provocou uma diversificação setorial dentro da pauta de comércio intra-bloco, principalmente nos setores de alta tecnologia. Por um lado o Mercosul serviu para diminuir a dependência dos países de um reduzido grupo de setores para gerar superávits de comércio. No entanto, a falta de políticas industriais regionais, fez com que estes benefícios fossem capturados por aqueles em melhor condição de explorar o mercado regional, as empresas multinacionais. Medeiros (2008) destaca que a expansão do comércio proporcionada pelo Mercosul favoreceu primeiramente as grandes empresas em setores intensivos em escala e as divisões das empresas multinacionais. Estas por já estarem acostumada a uma estratégia de produção em escala transnacional puderam se apropriar mais rapidamente dos ganhos do mercado regional (ampliado) e liberalizado. Este mesmo autor aponta que a polarização regional intra-estatal também foi um dos resultados do Mercosul. Os benefícios foram assimetricamente apropriados pelo Brasil, se concentrando principalmente na região de São Paulo e no sul do país. Com efeito, para este país o Mercosul teve como grande efeito

⁶⁷ Lavagna (2001, pag. 167)

promover a expansão das exportações industriais e tornar a pauta de comércio menos concentrada na exportação de *commodities* para o resto do mundo. O Brasil, país que poderia servir de indutor ao crescimento, principalmente para os parceiros regionais de menor desenvolvimento relativo, tem mantido constantes superávits comerciais com os seus parceiros regionais, principalmente nos produtos de maior conteúdo tecnológico, acentuando a distribuição assimétrica dos ganhos de integração.

4 – Conclusão

As primeiras iniciativas de integração regional na América do Sul apareceram como um prolongamento da política econômica, dentro do contexto da ISI. Estas já começaram a ser propostas por Prebisch ainda na década 50, como forma de ajudar a região em seu processo de superação do subdesenvolvimento. Estas iniciativas apesar de oferecerem um suporte para a continuidade dos processos de industrialização da região não foram acompanhadas de maiores esforços para a sua implementação por parte dos governos nacionais, o que fez com que estas iniciativas apresentassem inicialmente bons resultados em termos de aumento do fluxo de comércio intra-regional, mas que não se sustentaram diante das crises econômicas e não evoluíram para medidas de maior aprofundamento no relacionamento entre as economias. Esta, por sinal, é uma característica geral das iniciativas de integração na América Latina, a definição de metas ambiciosas sem o dispêndio dos necessários esforços e meios materiais para a sua realização. Para o fracasso das primeiras iniciativas concorreram fatores de diversas ordens: falta de disposição das políticas nacionais ou preferência por políticas protecionistas, que possuem maior capacidade de captar apoio político; contexto econômico mundial, principalmente as crises econômicas; os reverses políticos na região, com a emergência de diversas ditaduras militares; omissão dos acordos em tratar de problemas econômicos característicos da região – tais como distribuição interna de renda – o que dificultou a distribuição dos custos da abertura comercial e a aceitação da idéia por grupos negativamente afetados; e falta de tratamento das assimetrias a nível regional, ou entre os Estados-nacionais.

Como visto anteriormente, a integração na região sul-americana foi um ato político de tentativa de estreitamento do relacionamento econômico entre países vizinho mais que não tinham na região os seus principais parceiros comerciais. Para as economias maiores, Brasil e Argentina, o peso da região dentro da pauta de comércio era relativamente pequeno, particularmente para o Brasil. Ou seja, as iniciativas de integração na região foram uma tentativa de, através do estabelecimento de acordos formais, estimular um maior relacionamento entre as economias, que pode ser expresso nos fluxos de comércio recíprocos. Reflexo de um desenvolvimento voltado para a exportação de gêneros primários para os países desenvolvidos da Europa e América do Norte, os países da região em grande medida concorriam pelos mercados desenvolvidos, já que estes produziam produtos similares que não tinha interesse para os vizinhos regionais. O fraco relacionamento intra-regional não se refletia somente no pequeno fluxo de comércio regional, mas também no desconhecimento mútuo e na falta de uma infra-estrutura para as comunicações regionais. Neste sentido as iniciativas de integração visavam criar um mercado regional inexistente através de políticas de cooperação regional.

Neste contexto se insere a criação do Mercosul. Este é fruto dos esforços governamentais brasileiro e argentino com o intuito de

aproveitar as vantagens da formação de um mercado regional. Segundo a concepção deste trabalho, este esforço responde as tentativas destes países de buscarem uma melhor inserção econômica mundial, diante dos novos desafios propostos pelo mundo pós-Bretton Woods. Este se caracteriza pelo grande fluxo financeiro e pela instabilidade macroeconômica. O novo contexto econômico mundial que se desenhou a partir dos anos 90 tornou obsoletas as antigas estratégias de desenvolvimento seguidas por estes países. A proposta de criação de um Mercado Comum no Cone Sul foi um dos pilares destas tentativas de reposicionamento em um mundo que se pretende globalizado. Este agiu em conjunto com o paradigma neoliberal que fez o seu ressurgimento na região sul-americana nos anos 90.

De fato, o Mercosul alcançou bons resultados em termos de incremento do comércio e atração de IDE, porém, pouco foram exploradas as possibilidades abertas pelo mercado regional para atenuar as principais fragilidades dos países em desenvolvimento no contexto atual, a instabilidade macroeconômica e financeira. O Mercosul, em seu lançamento, chegou a esboçar propostas de cooperação e coordenação nas áreas financeiras e de política macroeconômica. Estas, porém, foram suplantadas pelas insistências dos governos nacionais de seguirem políticas econômicas isolacionistas, principalmente durante as seguidas crises financeiras do final dos anos 90. O próprio aumento do fluxo de comércio recíproco, que foi uma das grandes conquistas do Mercosul, esteve condicionada pelo cenário econômico mundial e esteve ameaçado pelas iniciativas políticas de se buscarem solução para os problemas econômicos internos negligenciando os parceiros regionais.

Em suas formulações iniciais o Mercosul apontava para uma concepção de integração voltada para o desenvolvimento industrial conjunto, através de protocolos setoriais de desenvolvimento industrial. Este procurava considerar os diferentes estágios de desenvolvimento das industriais nacionais e promover a cooperação entre estas. O desenvolvimento posterior do bloco econômico se baseou na negligência dos tratamentos das assimetrias – através do abandono da idéia de TED (Tratamento Especial Diferenciado) – resumindo o tratamento das assimetrias a concessão de maiores prazos para a adequação as tarifas estabelecidas pelo Mercosul. Desta forma, a sobrevivência do bloco necessita da constante prorroga da entrada em vigor da tarifas estipuladas, como condição para a manutenção do interesse das economias menores em participarem do bloco. O desenvolvimento do Mercosul cada vez mais baseado no ‘nivelamento das regras do jogo’, ou em uma reciprocidade assimétrica, faz com que os ganhos do Mercosul sejam desigualmente distribuídos. O Mercosul teve um grande efeito principalmente na expansão das exportações intra-regionais de manufaturados. Esses efeitos, porém se concentraram tanto ao nível regional, como intra-estatal. O limitado efeito do Mercosul sobre as regiões de menor desenvolvimento relativos é ainda hoje um dos principais impedimentos a seu aprofundamento.

Assim, nos dias atuais o Mercosul se encontra refém de sua própria fragilidade, ou de falta de desenvolvimento dos instrumentos específicos de compensação das assimetrias entre os países que

permitiriam uma evolução do bloco econômico. Esta evolução parece estar sendo buscada no sentido de aprofundamento da integração entre os membros – vale lembrar que a opção de regressão do Mercosul para uma simples Área de Livre Comércio foi abandonada durante a queda do comércio regional nos fins dos anos 90. Este aprofundamento tem sido buscado principalmente na construção de uma infra-estrutura regional voltada para a integração interna. As áreas onde esta cooperação tem tido bastante ênfase é a área energética, com a melhora na exploração dos potenciais energéticas através da integração das redes de energia. A construção de uma infra-estrutura de integração parece ser o novo desafio que os países da região estão se propondo a enfrentar. Esta abre uma nova frente para a integração e daria assunto para um novo trabalho. Neste novo desafio se destaca o protagonismo do Brasil, e por consequência do Cone Sul, através dos planos de desenvolvimento da infra-estrutura a nível nacional (Avança Brasil e, posteriormente, o PAC), do financiamento do BNDES e do apoio ao lançamento em 2000 do IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Sul-Americana). Este não é um desafio de menor importância. Este é essencial para a transformação dos acordos regionais em realidade. Para Moreira (2008) a questão da formação da infra-estrutura é de máxima prioridade na região, já que na América do Sul os custos de transportes associados ao comércio regional representam maiores impedimentos que ao comércio intra-regional que as tarifas aduaneiras, pois os custos de transportes embutidos nos preços dos produtos representam uma parcela maior do preço dos produtos que as tarifas de importação. Esta situação tende a se tornar mais aguda, diante da liberalização do comércio intra-bloco e as negociações para a liberalização do comércio com os países da Comunidade Andina.

Outro desafio atual a ser enfrentado pelo Mercosul é a questão das instituições formadas para promoverem a integração regional. Se por um lado Bouzas e Bolt (2001) apontam que o modelo institucional adotado pelo Mercosul foi eficiente para os primeiros passos da integração no Cone Sul, onde o foco era a eliminação tarifária – este permitia equalizar a equação política que regia a integração no Cone Sul, o acesso preferencial ao mercado brasileiro em troca do apoio argentino ao protagonismo regional brasileiro –, em contraste, Chudnovsky e Fanelli (2001) apontam que as atuais estruturas e práticas institucionais representam um obstáculo ao aprofundamento da integração, já que estas se encontram obsoletas e deficientes para a condução de um processo de integração mais profunda. Novas propostas são lançadas constantemente para a construção de uma nova institucionalidade no Mercosul, principalmente na criação de uma legislação regional que promova a harmonização das legislações nacionais (em especial as referentes às atividades econômicas, tais como direitos do consumidor), no fortalecimento do sistema de solução de controvérsias, no estabelecimento de um tribunal da justiça regional e na criação de órgãos com poderes impositivos sobre as legislações nacionais.

5 – Referências Bibliográficas

- BAUMANN, Renato. *Mercosul: Origens, Ganhos, Desencontros e Perspectivas*. In: BAUMANN, Renato (org.). *Mercosul: Avanços e Desafios da Integração*. Brasília; IPEA/CEPAL, 2001.
- BAUMANN, Renato CANUTO, Otaviano e GONÇALVES, Reinaldo. *A Nova Economia Internacional: Uma Perspectiva Brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2004.
- BERLINSKI, Julio. *15 Anos de Mercosul: Comercio, Macroeconomia e Inversión Extranjeras*. Montevideu: Siglo XXI de Argentina Editores, 2006.
- BERLINSKI, Julio et. alli. *Aranceles a las Importaciones: el Camino al Arancel Externo Común*. In: BERLINSKI, J., KUME, H. e VAILLANT, M. (coord.). *Hacia una Política Comercial del MERCOSUR*. Buenos Aires; Siglo XXI de Argentina Editores, 2006.
- BOUZAS, Roberto. *Mechanisms for compensating the asymmetrical effects of regional integration and globalization. Lessons from Latin American and the Caribbean: The case of Mercosur*. Universidad de San Andrés, 2003.
- BOUZAS, Roberto e SOLTZ, Hernán. *La Formación de Instituciones Regionales en el Mercosur*. in: CHUDNOVSKY, Daniel e FANELLI, Jose Maria (coord.). *El Desafío de Integrarse para crecer*. Buenos Aires; Siglo XXI de Argentina Editores, 2001.
- FRENCH-DAVIS, Ricardo, MUÑOZ, Oscar e PALMA, José Gabriel. *As Economias Latino-Americanas, 1950-1990*. in: BETHELL, Leslie (org.). *História da América Latina: a América Latina após 1930: Economia e Sociedade; Parte 1. A Economia*. SP: Edusp, 1994.
- Carranza, M. E. *Can MERCOSUR Survive? Domestic and Internacional Constraints on Mercosur*. *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 2, 2003.
- CEPAL. *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2006. Tendencias 2007*. División de Comercio Internacional e Integración. Santiago del Chile; ONU, 2007.
- _____. *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2007. Tendencias 2008*. División de Comercio Internacional e Integración. Santiago del Chile; ONU, 2008.

- _____ . *Anuario Estadístico de América Latina y Caribe 2008*. Santiago del Chile; ONU, 2008.
- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica*. São Paulo, Ed. Unesp, 2002.
- CHUDNOVSKY, Daniel e LÓPEZ, Andrés. *La inversión extranjera directa en el Mercosur: un análisis comparativo*. In: CHUDNOVSKY, D. (coord.). *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur, Siglo XXI de Argentina Editores*; Buenos Aires, 2001.
- CHUDNOVSKY, Daniel e FANELLI, Jose Maria. *Introducción: El Desafío de Integrarse para Crecer. Balance y Perspectiva del Mercosur en su Primera Década*. in: CHUDNOVSKY, Daniel e FANELLI, Jose Maria (coord.). *El Desafío de Integrarse para crecer*. Buenos Aires; Siglo XXI de Argentina Editores, 2001.
- LAVAGNA, Roberto. *Los Desafíos del Mercosur*. in: CHUDNOVSKY, Daniel e FANELLI, Jose Maria (coord.). *El Desafío de Integrarse para crecer*. Buenos Aires; Siglo XXI de Argentina Editores, 2001.
- LEOPARDI MELLO, Maria Tereza. *A Integração pela Harmonização Regulatória: Defesa da Regulação da Concorrência e do Consumidor*. in: CHUDNOVSKY, Daniel e FANELLI, Jose Maria (coord.). *El Desafío de Integrarse para crecer*. Buenos Aires; Siglo XXI de Argentina Editores, 2001.
- LIMA, José E. Durán e MASI, Fernando. *Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur*. División de Comercio Internacional e Integración. Santiago del Chile; ONU, 2007.
- LOBO, Eulália Maria Lahmeyer. *América Latina Contemporânea*. RJ: 1976.
- MACHADO, João Bosco Mesquita. *Mercosul: processo de integração*. SP; Aduaneiras, 2000.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar. *Os Dilemas da Integração Sul-Americana*. In: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento (org.). *Cadernos do Desenvolvimento*. 5 ed. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2008, v., p. 213-254.
- _____ . *Celso Furtado e a Economia Política da Abundancia de Divisas*. In: SABOIA, J., CARVALHO, F. C. *Celso Furtado e o Século XXI*, Manole, 2007.

- MOREIRA, Mauricio Mesquita. *Costos Comerciales y Fundamentos Económicos de al Iniciativa para la Integración de la Infraestructura*. In: INTAL. Integración y Comercio. Vol. 12, n° 28. Buenos Aires; INTAL, 2008.
- Oman, C. *Policy competition and Foreign Direct Investment*, mimeo. Paris; OECD Development Centre, 1999.
- PETERLI, Edson. *Componente Tecnológico Comparativo das Exportações ao Mercosul e ao Resto do Mundo*. In: BAUMANN, Renato (org.). *Mercosul: Avanços e Desafios da Integração*. Brasília; IPEA/CEPAL, 2001.
- Prazeres, T. L. *A integração sul-americana: uma idéia ainda fora do lugar?* In: IPRI: O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI. Brasília: Funag, 2006.
- PREBISCH, Raul. *The Latin American Common Market*. New York, 1959.
- PREBISCH, Raúl. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1963.
- World Trade Organization (WTO). *Trade and Foreign Direct Investment*. PRESS/57. Ginebra, 1996.
- UNCTAD. *Trade and Development Report*. New York; ONU, 2007.

Base de Datos Consultadas.

CEPAL - Banco de Datos Estadísticos de Comércio Exterior.

BADECEL: <http://websie.eclac.cl/badecel/default.asp>

CEPAL - Banco de Datos Estadísticos e Indicadores Econômicos.

BADECON:

<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=1>