

# Paradigmas da atuação brasileira no Mercosul\*

Elisa de Sousa Ribeiro<sup>1</sup>

Felipe Pinchemel Cotrim dos Santos<sup>2</sup>

## Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a inserção brasileira no processo de regionalização sul-americano, em especial, o caso do Mercosul. Promove-se uma remissão histórica das correntes ideológicas que influenciaram a política externa brasileira nessa seara e estuda-se o desenvolvimento do mencionado bloco de integração.

**Palavras-chave:** Mercosul. Integração regional. Desenvolvimentismo. Novo desenvolvimentismo. Liberalismo. Regionalismo aberto.

## 1 Introdução

No atual contexto mundial, as relações comerciais se apresentam de forma desafiante, em especial para países do Cone Sul, que há muito têm dirigido esforços para uma maior inserção internacional, a partir do desenvolvimento econômico e do comércio intra e extracontinental. Devido a fatores ideológicos vigentes no século XX, de influência bolivariana e cepalina, optou-se pela formação de blocos econômicos como forma de atingir esse objetivo. A multiplicidade de processos de integração presentes no subcontinente sul-americano é uma decorrência da tentativa dos países de saírem da condição periférica por meio de uma integração econômica.

---

\* Recebido em 01.03.2011

Aprovado em 30.03.2011.

<sup>1</sup> Mestranda em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas (CEPPAC) da Universidade de Brasília e bolsista da CAPES. É Bacharela em Direito pelo UniCEUB, pelo qual foi pesquisadora-bolsista do PIBIC-CNPq entre 2006 e 2008. Email: elisarib@uol.com.br

<sup>2</sup> Mestrando em Direito Internacional pela Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne e bolsista do governo francês Bourse d'excellence Eiffel. É Bacharel em Direito pela UFBA. Email: felipe@pinchemel.com

Entendemos que os ideais desenvolvimentistas, difundidos no subcontinente latino-americano pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe foram essenciais para o fenômeno da formação de blocos econômicos regionais a partir dos anos 1960, os quais tinham por objetivo fomentar o processo de substituição de importações (PSI), visando uma maior inserção da região latino-americana nas relações econômicas internacionais. O Brasil, influenciado pela corrente cepalina, tornou-se membro de diversas organizações internacionais de integração regional. Embora apresentem diferenças entre si, essas instituições têm em comum o objetivo de reunir em torno de interesses econômicos diferentes países do subcontinente latino-americano. No presente trabalho, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) é utilizado como exemplo da influência do conjunto de ideias do desenvolvimentismo, do estruturalismo cepalino, e do liberalismo econômico associado ao regionalismo aberto na produção de resultados concretos.

Na primeira parte, será apresentado o princípio do desenvolvimentismo presente no Brasil, já em 1930, a partir dos discursos e políticas do primeiro governo de Getúlio Vargas, ideias cuja origem se encontra na década anterior. Em seguida, serão analisadas as mudanças paradigmáticas que levaram ao pensamento neodesenvolvimentista na virada do século. Logo após, serão abordadas as teorias de comércio do estruturalismo cepalino, que se fundamenta em algumas bases de fortalecimento da economia nacional por meio do pensamento desenvolvimentista. Nesse ponto, será feita uma análise do paradigma do liberalismo e do regionalismo aberto.

Na segunda parte deste artigo, será realizado um breve levantamento histórico da integração regional no continente americano, considerando-se as correntes teóricas e as doutrinas nacionais que a influenciaram, até culminar na criação do Mercado Comum do Sul, em 1991.

A terceira e última parte tratará da influência dos paradigmas acima mencionados nas ações brasileiras de construção do Mercosul.

## **2 Paradigmas da integração regional latino-americana**

“Paradigmas não são mutuamente excludentes em sua totalidade, embora seus respectivos núcleos centrais sejam distintos.” (BUZAN apud PINHEIRO, 2000, p 315.).

O vocábulo paradigma tem origem grega e deriva da palavra *paradeiknumi*, que significa pôr em relação, em paralelo, mostrar. Nesse sentido, poderia ser compreendido como um modelo ou um padrão. Quando se abandona o campo da morfologia e adentra-se no das ciências, a palavra paradigma assume novas conotações, podendo ser confundida com axiomas ou até mesmo com vertentes majoritárias de determinado pensamento científico.

No campo das Ciências Sociais, a definição de paradigma torna-se mais complexa devido à própria característica da análise do fenômeno social e às diversas variáveis envolvidas no processo que leva um método ou uma teoria a tornar-se aceita de tal forma em determinado campo que passa a ser vista pela comunidade científica como paradigmática. Merton (1979, p. 37) afirma que a ciência “está sujeita a mudança de fortuna” e reconhece que ela depende de certos tipos de estrutura social, uma vez que é indissociável a relação entre ciência e sociedade. Em Bourdieu (2004), essa relação se mostra de forma mais ostensiva, na medida em que o capital científico e as relações intersubjetivas dentro dos campos determinam as tendências na ciência. No presente trabalho, apresentaremos três paradigmas do pensamento econômico, político e social que influenciaram a criação e o desenvolvimento do Mercosul ao longo dos seus vinte anos de existência: o desenvolvimentismo em seu viés nacional; o estruturalismo cepalino e sua proposta de integração regional como incentivo ao desenvolvimento; e o liberalismo econômico associado ao regionalismo aberto.

Nesse sentido, cabe-nos analisar os paradigmas ideológicos que moveram especificamente a política brasileira para a integração regional.

Os paradigmas apresentados não são estanques nem podem ser classificados com características absolutas que os diferenciem uns dos outros. Eles foram aplicados ao processo de regionalização como consequência da compreensão que

as elites política e econômica brasileiras tinham do contexto econômico interno e internacional e, em vista do que reconhece mesmo um observador estrangeiro (BERNAL-MEZA, 2008), de como as condições externas poderiam ser utilizadas para o desenvolvimento nacional. Certamente, o Estado brasileiro não pode ser apontado como único ator capaz de instituir tais paradigmas ao Mercosul. Todavia, a convergência política e econômica nas décadas de 1990 e 2000, com o maior parceiro brasileiro na América do Sul - a Argentina - permitiu ao Mercosul a passagem de um paradigma a outro.

Mesmo que possamos identificar períodos claros em que cada paradigma se faz presente, alguns traços podem ser relacionados aos paradigmas antecedentes ou ao que virá a substituir. Assim, se, em sua concepção, o Mercosul teve uma base desenvolvimentista formulada no modelo de substituição de importação do estruturalismo cepalino no momento de sua criação, voltou-se a um paradigma de regionalismo aberto, baseado no liberalismo econômico e no fortalecimento do comércio em detrimento da política de construção de estruturas econômico-sociais sólidas. Identificamos que, na primeira década do século XXI, em um movimento circular, o paradigma desenvolvimentista, com traços atualizados, volta à cena.

## **2.1 O desenvolvimentismo no Brasil e a atualização de um paradigma**

Para Fonseca (2010), o desenvolvimentismo – ou nacional desenvolvimentismo – é um fenômeno local, não uma mera antropofagia. Ou seja, o desenvolvimentismo seria um fenômeno latino-americano e não uma importação de ideias pré-concebidas e aceitas sem modificações. O autor entende que a origem do desenvolvimentismo nacional – ao contrário do que apontam alguns autores – foi no Rio Grande do Sul, por volta dos anos 1920. De acordo com a exposição do mencionado acadêmico (FONSECA, 2004, p. 17), o discurso desenvolvimentista, que seria o pilar ideológico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe nos anos 1950, já estava presente muito antes da concepção de um conjunto fundamentado de princípios e ideias, podendo ser percebido nas palavras proferidas por Getúlio Vargas, quando de sua posse como Presidente do Rio Grande do Sul, em 1928.

Para Fonseca (2004, p. 3), o desenvolvimentismo seria “[...] o elo que unifica e dá sentido a toda a ação do governo, ao legitimar a ampliação de sua esfera aos mais diferentes campos, além da economia propriamente dita: educação, saúde, legislação social, cultura, políticas públicas etc.” Para alcançar os objetivos de seu plano, Vargas teria ressaltado a necessidade de um crescimento acelerado da economia, que seria alcançado por meio de um misto de investimentos público e privado, sendo este voltado para a produção de bens de consumo e aquele para a infraestrutura (FONSECA, 2010). Com o passar dos anos de governo de Getúlio, o desenvolvimentismo brasileiro ia cada vez mais se firmando como ideologia voltada ao “reordenamento de leis e práticas de política econômica, bem como mudanças e criação de instituições” (FONSECA, 2003, p. 142).

As principais características do desenvolvimentismo brasileiro da época eram o protecionismo à indústria nacional, a forte intervenção estatal no comércio exterior, a captação de empréstimos internacionais para o financiamento dos projetos de industrialização e o investimento em indústrias de base.

Segundo Bielschowsky, Celso Furtado, o grande teórico brasileiro desse paradigma, propunha três eixos na condução do desenvolvimentismo: em primeiro lugar, a liderança do Estado na promoção do desenvolvimento, por meio de investimentos em setores estratégicos e, sobretudo, do planejamento econômico, coordenando esforços de industrialização, de forma a reunir condições para superar os obstáculos estruturais que dificultavam o desenvolvimento. Em segundo, a defesa da tese estruturalista da submissão da política monetária e cambial à política de desenvolvimento, base da argumentação nacionalista, em oposição aos programas de estabilização, sendo o sucesso da industrialização brasileira dependente fortemente do controle que os agentes nacionais pudessem ter sobre as decisões fundamentais à economia do país. Em terceiro, um compromisso com reformas de cunho social, inclusive, com a reforma agrária, pois havia forte percepção sobre a importância do mercado interno na dinamização da produção e da renda. As possibilidades dinâmicas de superação da dependência do comércio exterior, ou de superação do próprio subdesenvolvimento, pela via de crescimento, só trariam resultados concretos mediante o fortalecimento do mercado interno (BIELSCHOWSKY apud VIGEVANI; RAMANZINI, 2009, p. 19).

Durante o regime militar, o desenvolvimentismo ganhou uma nova roupagem, mas as ideias que formavam seu núcleo duro continuavam presentes. Dessa forma, é possível afirmar que, especialmente os governos da década de 1970 – período no qual as reformas estruturais feitas na década anterior começaram a produzir resultados – adotaram de forma mais sistematizada o receituário do desenvolvimentismo (com exceção das reformas sociais propostas por Furtado) associado à doutrina produzida no seio da Escola Superior de Guerra. Essa doutrina “pode ser entendida como um projeto nacional de desenvolvimento”, que, tentando alcançar o status de Brasil-potência, previa “um processo de desenvolvimento capitalista transnacionalizado, sob a direção da elite civil-militar” (VIGEVANI; RAMANZINI, 2009, p. 15).

Podemos afirmar que o esgotamento do modelo desenvolvimentista adotado à época e sua incapacidade de manter um crescimento sustentável diante dos problemas fiscais, monetários e econômicos das décadas de 1980 e 1990, e a incapacidade das políticas neoliberais aplicadas na última década do século passado – embora aptas a controlar a hiperinflação – de promover verdadeira estabilidade macroeconômica e desenvolvimento, levaram à atualização da teoria existente. Uma intensificação da inserção internacional do Brasil, a ascendência de foros multilaterais e demais implicações do processo de globalização levaram o país a mudar sua estratégia de desenvolvimento e a abrir sua economia para poder participar competitivamente no mercado internacional. Assim, o protecionismo pregado pelo desenvolvimentismo cedeu espaço a uma maior flexibilidade na proteção da indústria e na regulação estatal, surgindo o novo desenvolvimentismo do século XXI (Cf. BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 8-9).

Bresser-Pereira (2007, p. 11, 16-17) apresenta um quadro comparativo que traça um paralelo entre as visões da atuação estatal para o nacional desenvolvimentismo, para a ortodoxia convencional e para o novo desenvolvimentismo. Nele, apresenta a contraposição entre os tipos de reforma do Estado, do papel do Estado no investimento e na política industrial e, especialmente, em relação ao investimento externo e às exportações e às necessidades setoriais.

No novo paradigma de ação estatal, o controle cambial deve se tornar uma importante ferramenta para a busca da estabilidade da balança comercial,

com vistas a aumentar o investimento interno. Outro aspecto importante é a análise feita da deterioração dos termos de troca dos países que se inserem economicamente no mercado internacional a partir de produtos de baixo valor agregado, em especial produtos agrícolas, em detrimento de bens industrializados. Nesse sentido, Bresser-Pereira enfatiza a questão da taxa de câmbio em relação à tendência dos países latino-americanos em produzir *commodities* agrícolas:

O novo desenvolvimentismo não é protecionista: apenas enfatiza a necessidade de uma taxa de câmbio competitiva. Assume que países de desenvolvimento médio já ultrapassaram o estágio da indústria infante, mas ainda se defrontam com o problema da “doença holandesa”: a tendência de países que produzem bens usando recursos naturais baratos verem sua taxa de câmbio apreciar-se de forma a inviabilizar grande parte da indústria (BRESSER-PEREIRA, (2007, p. 9).

O novo desenvolvimentismo se baseia em supostos macroeconômicos keynesianos e é voltado às exportações, diferentemente do que prega a teoria do desenvolvimentismo clássico protecionista, cujo incentivo à integração tem um papel mais de suporte do que central no desenvolvimento nacional. Nesse sentido, a administração da demanda agregada assumiria importante papel no equilíbrio das finanças estatais, uma vez que, para o autor, não existiria desenvolvimento sem estabilidade macroeconômica. Essa estabilidade, necessária ao desenvolvimento, poderia ser obtida a partir das relações comerciais com o resto do mundo, por meio de negociações internacionais (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 14). Nesse sentido, o âmbito internacional torna-se importante para a consecução dos objetivos nacionais.<sup>3</sup>

A perspectiva de cooperação internacional para alcançar uma maior competitividade foi objeto de análise da CEPAL, já nas décadas de 1950, 1960 e 1970, que a conjugou com uma visão eminentemente latino-americana baseada na teoria da deterioração dos termos de troca, conforme veremos a seguir.

---

<sup>3</sup> Nesse novo quadro, em que as nações se tornam mais interdependentes, elas se tornam também mais competitivas comercialmente, de forma que, mais do que nunca, se faz necessária uma política consistente de defesa do interesse nacional nas diversas arenas de negociação internacional. Essas arenas são cada vez mais importantes, porque é nelas que os sistemas de cooperação são definidos, e os conflitos, resolvidos.” (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 2002, p. 147).

## 2.2 A CEPAL e a integração regional

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi criada em 1948 (sendo estendida sua atuação e, conseqüentemente, seu nome para o Caribe na década de 1980), no âmbito da Organização das Nações Unidas, com o objetivo de ser uma instância destinada a pensar alternativas para o desenvolvimento da região. Seus principais expoentes foram os economistas Raúl Prebisch e Celso Furtado. A base teórica da CEPAL é o desenvolvimentismo, também denominado de estruturalismo, que apresenta um conjunto de conceitos que busca a diminuição da dependência dos países latino-americanos a partir de medidas econômicas keynesianas. Sua importância se deve à introdução de um novo paradigma de análise da realidade do subcontinente face ao discurso vigente à época.

Puntigliano (2007) reafirma a importância histórica da CEPAL no contexto internacional.<sup>4</sup> De forma bastante resumida, pode-se dizer que as ideias da CEPAL se sustentam basicamente em quatro pilares: a dependência da periferia em relação ao centro; a deterioração dos termos de troca; a industrialização por substituição de importação; e a integração econômica regional.

A dependência da periferia seria em relação aos capitais, à tecnologia e ao conhecimento produzidos no centro. Sem investimentos maciços, as economias periféricas poderiam se ver constrangidas a permanecerem em um estágio inicial de desenvolvimento, especializadas na simples produção e exportação de bens primários, se não adotassem políticas de superação desse quadro. A grande questão que se colocava, então, era de onde retirar os capitais necessários para o

---

<sup>4</sup> “Emphasising the role of history, we believe that an analysis of the ideas developed around (and beyond) CEPAL is of great importance to understand the current Latin American process of transformation, because these: 1) focused on “Latin America” as a unit of analysis, something that was not obvious at that time; 2) inserted the concept of “development” in the Latin American lexicon, acknowledging the existence of global structural asymmetries; 3) had an important influence in the rationalisation and diffusion of policy ideas, with an increasingly protagonist role of social scientists, administrators and different kind of research organizations; 4) it meant an unprecedented linkage to global trends of thinking and a new kind of pervasiveness and spread of International Governmental Organizations (IGOs), under the aegis of the United Nations”. (PUNTIGLIANO, 2007, p. 59-82).

desenvolvimento, se o centro controlava sua distribuição e dificultava o acesso dos países periféricos aos instrumentos que viabilizariam essa transformação.

De acordo com a teoria da deterioração dos termos de troca, existiria uma tendência de que o preço das *commodities* diminuísse em relação ao preço das manufaturas. Essa teoria baseia-se em evidências empíricas válidas para a época; na elasticidade-renda das manufaturas em relação à elasticidade-renda das *commodities*; e na estrutura de mercado de bens e fatores de produção dos anos 1940 e 1950. A deterioração dos termos de troca poderia ser superada pelo processo de substituição de importações, ou seja, pela passagem da condição de país importador para a condição de produtor de manufaturas. O uso de políticas comerciais para a proteção e o incentivo às indústrias nascentes era uma das recomendações aos países que desejavam passar por esse processo. A viabilização da industrialização dos países periféricos, a partir da substituição de importações, viria a responder a três principais problemas: absorção da mão de obra crescente; aumento da taxa de crescimento por meio da difusão tecnológica e consequente elevação da produtividade; e término do processo de deterioração dos termos de troca (BRAGA, 2002).

Uma das condições necessárias ao sucesso do processo de substituição de importações seria o tamanho do mercado interno. Um grande mercado permitiria um maior aproveitamento das economias de escala. Nesse sentido, a formação de um mercado comum aumentaria a possibilidade de sucesso de uma política de substituição de importações na medida em que a soma dos mercados internos de cada país resultaria em um mercado regional, capaz de absorver uma demanda maior. Como explica Braga (2002), a CEPAL percebia a integração econômica regional como peça importante na dinâmica da América Latina, capaz de dotar o processo de substituição de importações de uma maior racionalidade econômica. Nesse sentido, Furtado assevera:

Um dos principais fatores responsáveis pela baixa eficácia dos investimentos em grande número de países subdesenvolvidos é, reconhecidamente, a insuficiência das dimensões dos mercados locais. À medida que os investimentos industriais se diversificam, o problema se agrava. Por outro lado, o avanço da tecnologia assume em geral a forma de aumento das dimensões mínimas econômicas das unidades

de produção. Portanto, é natural que se tenha pensado em contornar esse obstáculo mediante formas diversas de integração de economias nacionais (FURTADO, 2000, p. 327).

A formação de blocos econômicos levaria, portanto, a uma industrialização mais eficiente na medida em que fosse possível aproveitar economias de escala que viabilizassem a ampliação do mercado e o aparecimento de vantagens da especialização, uma ideia não muito distante do conceito de vantagens comparativas decorrente do Modelo Ricardiano ou mesmo do Modelo de Heckscher-Ohlin (BRAGA, 2002). Essa ideia de integração regional contradiria, inclusive, as críticas sofridas pela CEPAL de que seu modelo de PSI conspiraria contra o livre comércio.

A formação de um mercado comum seria benéfica às pequenas economias de países que desejassem industrializar-se: “[...] como a integração deverá permitir o começo da industrialização, isto é, a instalação de indústrias de reduzidas economias de escala – têxtil, alimentos etc. – é possível que as principais vantagens por ela proporcionadas estejam do lado da aglomeração” (FURTADO, 2000, p. 329). Essa aglomeração poderia gerar uma especialização dentro do bloco, na qual as regiões com maior vantagem comparativa produziriam determinado produto, que seria aproveitado nas demais regiões. Uma das facilidades do mercado comum reside na livre circulação de bens e fatores de produção, o que facilita o trânsito desses bens entre as diferentes regiões.

Resta claro que medidas macroeconômicas tendentes ao desenvolvimento por meio do processo de substituição de importações e modelos de integração regional adotados pelos países latino-americanos tiveram enorme influência das teorias da CEPAL.

Na década de 1980, contudo, verificou-se o insucesso dos esquemas de integração regional baseados nas propostas da CEPAL – dentro do esquema do processo de substituição de importações –, diferentes ideologias vieram a influenciar a formação e a consolidação dos blocos regionais. Em razão dessa constatação, as teorias cepalinas se atualizaram e propuseram novos modelos de integração. Por sua vez, o Estado brasileiro também redefiniu sua política de desenvolvimento e integração diante do malogro da política de substituição de importações e dos

problemas financeiros provenientes da crise da dívida na década de 1980. Assim, o Mercosul, pensado inicialmente como projeto desenvolvimentista, seguiu uma direção mais liberal.

### **2.3 O liberalismo econômico e o regionalismo aberto**

Ainda que a ênfase do processo de integração mercosulina seja nos aspectos econômicos, sua construção também se dá simultânea e sistematicamente nos âmbitos político, social e cultural (BERNAL-MEZA, 2000). Em vista dessa característica que busca abarcar os diferentes setores estatais, a partir da década de 1980, a América Latina e, especialmente o Cone-sul, vê a adoção de políticas liberais por parte dos Estados. A partir de padrões político-econômicos que os Estados do norte tentam estabelecer para os países do sul, os Estados latino-americanos vão aos poucos abandonando suas políticas mais protecionistas, diríamos desenvolvimentistas, provenientes das décadas de 1950, 1960 e 1970, e passam a aplicar políticas liberais, seja no campo econômico ou político, com destaque para a precedência do Chile.

A crise da dívida dos países latino-americanos e o insucesso do processo de substituição de importações, na década de 1980, trouxeram a alta inflação, a diminuição dos investimentos externos, o desinvestimento, o que levou consequentemente à estagnação econômica (VIGEVANI et al., 2008). Nos dizeres de Braga (2002, p. 2010), “[...] o quadro de instabilidade nas condições macroeconômicas dos países envolvidos a partir dos anos 70, condições estas agravadas nos anos 80”, foi o principal problema do processo de integração latino-americano de então.

Diante dessa situação, políticas econômicas liberais foram adotadas pelos países do Cone-Sul. Elas propunham a diminuição do papel do Estado na economia e deixariam as forças econômicas atuarem livremente em busca de uma alocação eficaz dos fatores. Assim, reformas que visassem à desregulamentação da economia, à privatização das empresas estatais, e à abertura comercial e financeira, associadas à democracia como sua garantia, permitiriam o crescimento econômico e o desenvolvimento dos Estados.

Saraiva (2007) afirma que na década de 1990:

[...] o paradigma liberal passou a ser tanto o marco de referência da economia internacional quanto o orientador da execução de políticas de ajustes no interior dos Estados. Em termos produtivos, a transnacionalização progressiva que tomou impulso com os avanços tecnológicos atuou como parte deste processo (SARAIVA, 2007, p. 43).

Para a autora, no caso brasileiro ocorreu uma “liberalização condicionada”, em razão da presença de um pensamento nacional-desenvolvimentista que ainda buscava estabelecer a estratégia de desenvolvimento do Brasil. Aqui, a adoção desse modelo liberal resultou na necessidade de reinserção competitiva na economia internacional.

Motivada pela experiência bem sucedida do processo de integração europeia e pelo malogro do processo latino-americano, a CEPAL passou a investigar os problemas do regionalismo no subcontinente americano. No começo da década de 1990, desenvolveu a ideia de “[...] se elevar a participação das economias latino-americanas nos movimentos de comércio e investimentos internacionais” (BRAGA, 2002, p. 213).

Em um documento de 1994, a CEPAL faz uma análise da situação econômica dos países latino-americanos e de seus processos de integração e propõe o que ela chama de “regionalismo aberto”:

[...] regionalismo abierto”, es decir, un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente (CEPAL, 1994).

Essa mudança de foco dos estudos da CEPAL traduz-se no surgimento do neoestruturalismo cepalino, que tenta adequar as antigas bases teóricas à nova realidade mundial e responder aos fenômenos contemporâneos, especialmente diante de uma nova fase da globalização.

Conforme ilustra Leiva:

*Latin American neostructuralism is the first counterdiscourse to confront neoliberal dogmatism and to surface in the wake of the profound processes of capitalist restructuring experienced over the past decades. It is the response by thinkers at ECLAC to the intellectual offensive of neoliberalism, and to the perceived deficiencies of structuralism and staled industrialization development strategy that neoliberalism supported from the late 1940s to the 1960s (LEIVA, 2008).*

Para Saraiva (2010, p. 151), regionalismo aberto é uma combinação de abertura das economias baseada em preceitos liberais, com a construção de economias fortalecidas para promover a inserção individual dos países no mercado global, associado à defesa dos regimes democráticos.

Com base nesses fundamentos teóricos, o Mercosul encaminhou-se para um processo de integração de concepção comercialista (BERNAL-MEZA, 2008; CERVO; BUENO, 2008, p. 483), que tinha o aumento do comércio intra e extrarregional, e não a criação de “instrumentos necessários para políticas regionais de desenvolvimento e complementaridade”, voltados para a sustentabilidade da integração (VIGEVANI et al., 2008).

No entanto, a proposta da CEPAL de regionalismo aberto também se dirigia contra críticas censuradas às políticas liberais. Ela diferenciava o regionalismo aberto de uma abertura indiscriminada dos mercados nacionais:

*21. Lo que diferencia al regionalismo abierto de la apertura y de la promoción no discriminatoria de las exportaciones es que comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región.*

*24. [...] abordar la integración en el marco del regionalismo abierto entraña compromisos con determinadas características, que contribuyan a una reducción gradual de la discriminación intrarregional, a la estabilización macroeconómica en cada país, al establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio, a la construcción de infraestructura y a la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares. Además, la reducción de los costos de transacción y*

*de la discriminación al interior de la región podría reforzarse con arreglos o políticas sectoriales que aprovecharan, a su vez, los efectos sinérgicos de la integración (CEPAL, 1994).*

Como veremos a seguir, o começo do processo de integração do Mercosul foi bastante promissor, o que parecia favorecer a adoção dessas políticas liberais associadas ao regionalismo aberto. A grande dificuldade encontrada pelo Mercosul, entretanto, foi a impossibilidade de os Estados levarem até o fim todas as reformas necessárias, o que resultou na fase de crise do bloco.

### **3 O Brasil e a integração regional**

#### **3.1 A integração latino-americana**

Ao longo da história de nosso subcontinente, muitos foram os períodos de convergência ideológica que tinham por objetivo uma união para o enfrentamento conjunto de problemas comuns às nossas nações. Pode-se mencionar no século XIX o movimento pan-americanista, que se dividia em duas vertentes: o monroísmo e o bolivarianismo (Cf. VILLAFANE, 2004, p. 69). Este teve seu nascedouro no Congresso do Panamá, de 1826 (Cf. VILLAFANE, 2004, p. 78-85), ao passo que aquele, em uma doutrina de expansão nacional estadunidense.

A vertente bolivariana, segundo Cervo e Bueno (2008, p. 141-142), tinha por objetivos

[...] implantar soberanias temperadas por interesses comuns supranacionais, regulamentados por acordos de comércio”, visando evitar guerras, superar conflitos de fronteiras, uniformizar o direito público, em outras palavras, substituindo o esfacelamento político regional pela criação do “direito internacional americano.

Um aspecto importante dessa vertente, do qual o Brasil manteve-se à parte, era a preocupação dos Estados hispânicos com a segurança diante de perigos externos, especialmente da antiga metrópole.

A Doutrina Monroe, por seu turno, apregoava a ideia de uma “América para os americanos”, como forte oposição ao colonialismo europeu. Como afirma Souto Maior (2006):

Em 1823, ao enviar sua famosa mensagem ao Congresso americano, o presidente James Monroe assumiu unilateralmente a posição de patrono das Américas. Surgia assim o pan-americanismo, uma forma de regionalismo paternalista que, na época, oferecia vantagens circunstanciais àqueles países do continente que ainda lutavam por afirmar sua independência recente em relação às metrópoles europeias. Evidentemente, faltava-lhe, porém, o elemento de consenso ou sequer de consulta. Em suma, era uma iniciativa de política externa de Washington – que por sua vez se escudava no apoio, tido como certo, embora não declarado, da esquadra britânica – que afetava todo o continente (2006, p. 51).

Essa oposição foi de suma importância em vários âmbitos, mas, especialmente, para formar um imaginário propriamente continental. De acordo com Villafañe (2004, p.70), “[...] a efetiva participação dos Estados Unidos nos esforços interamericanos, deu-se apenas a partir da década de 1880, quando passaram a liderar essas iniciativas sob a bandeira do pan-americanismo”. Somente quando organizaram seu próprio congresso em 1889-1890, com o objetivo de viabilizar o programa capitalista no continente, os Estados Unidos participaram concretamente dos projetos de integração ou, ao menos, de atuação conjunta americana (CERVO; BUENO, 2008, p. 144). Nesse sentido, a distância mantida dos Estados americanos e dos projetos integracionistas pelo Brasil foi rejeitada por alguns setores sociais, com o exemplo mais claro sendo o Manifesto do Partido Republicano, de 1870, que defendia a seguinte bandeira: “Somos da América e queremos ser americanos” (CERVO; BUENO, 2008, p. 165).

O Relatório da Repartição de Negócios Estrangeiros de 1830 já exaltava a importância da integração entre as nações americanas:

Estou convencido [...] convém, todavia principiar desde já a estabelecer e apertar com preferência os vínculos, que no porvir devem ligar muito estreitamente o sistema político das associações do hemisfério americano. Partes componentes deste grande todo, aonde a natureza tudo fez grande, tudo estupendo; só poderemos ser pequenos,

débeis e pouco respeitados, enquanto divididos. Talvez uma nova era se aproxima, em que as potências da América, peçando-se de suas divisões intestinas à vista do exemplo de concórdia, que nós lhe oferecemos, formem uma extensa família. [...] a colocação de cónsules inteligentes nos lugares apropriados animará a concepção de desenvolvimento das mais acertadas especulações mercantis (RRNE apud VILAFANE, 2004, p. 72-73).

Mais de cem anos depois desse Relatório, já durante o governo de Juscelino Kubitschek, em 1958, foi lançada a Operação Pan-Americana (OPA), que consistia em uma “proposta de cooperação internacional de âmbito hemisférico” (CERVO; BUENO, 2008, p. 290) como alternativa desenvolvimentista ao Plano Marshall. Lembra Cervo que sua base jurídica se fundamentava em três documentos, todos de iniciativa brasileira e destinados aos demais países do continente. Em paralelo à OPA, foi criado o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que, constituído por 20 países, iniciou suas atividades em 1º de outubro de 1960, promovendo o financiamento de projetos no continente. A CEPAL, conforme dito anteriormente, também teve grande contribuição no desenvolvimento de um ideário latino-americano, que culminou em processos de integração regional. Nesse sentido, Almeida relembra:

Em 1958, a CEPAL auspícia a Primeira Reunião de Consulta sobre Política Comercial no Sul do Continente, organizada em Santiago, quando representantes da Argentina, do Brasil, do Chile e do Uruguai concluem que, “sem prejuízo dos estudos que já vinham sendo efetuados referentes ao Mercado Comum Latino-americano”, seria conveniente que os governos dos quatro países adotassem, simultaneamente e no mais breve prazo possível, uma política de liberação progressiva de seu comércio recíproco (ALMEIDA, 1993, p. 50).

Com base nas propostas cepalinas, em 28 de fevereiro de 1960, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai se reuniram para firmar o Tratado de Montevideu. Esse instrumento internacional criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), cujos objetivos principais eram a integração comercial de seus signatários, a diversificação de suas economias e a diminuição de sua dependência em relação aos países denominados de primeiro mundo (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1997, p. 31). Cervo e Bueno (2008, p. 293) também apontam como objetivos a “[...] estabilidade e a ampliação do intercâmbio

comercial, desenvolvimento de novas atividades, aumento da produção e substituição das importações de países não-membros”. O tratado constitutivo da ALALC previa inicialmente um prazo de 12 anos para a criação da zona de livre comércio, lapso posteriormente alterado pelo Protocolo de Caracas (1969), que o prolongou em oito anos.

Duas décadas após a sua criação, devido a problemas oriundos da instabilidade política em que viviam alguns de seus membros, da inflexibilidade dos mecanismos de abertura comercial (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1997, p. 31) e ante a impossibilidade de cumprimento dos prazos estabelecidos em seus instrumentos constitutivos, a ALALC foi extinta de fato e deu lugar a outro organismo internacional, que a sucedeu por direito (cf. REZEK, 2010, p. 309). Para tanto, foi firmado em 12 de agosto de 1980, o Tratado de Montevidéu II, que ab-rogou o Tratado de 1960 (REZEK, 2010, p. 108) e criou a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Nessa mesma ocasião, foram tomadas importantes decisões que auxiliariam na implementação da ALADI, tais como a classificação dos países membros em três categorias, segundo seu grau de desenvolvimento; a revisão dos compromissos derivados do programa de liberação da ALALC; e a abertura de seus mercados em favor dos países menos desenvolvidos (DREYZIN DE KLOR, 1997, p. 35).

A ALADI ampliou os propósitos de sua antecedente e inovou ao estimular em seu âmbito acordos sub-regionais – com base no artigo 24 do GATT, na forma de exceção ao princípio da nação mais favorecida –, o que permitia a seus membros uma maior liberdade de negociação com os demais países que formavam a Associação. Ademais, a região vivia um momento político bastante favorável, marcado pela redemocratização de diversos Estados e pela diversificação da produção industrial. Não obstante o espírito de integração, as organizações criadas pelos tratados de Montevidéu de 1960 e 1980 não obtiveram o êxito esperado.

Apesar de a ALALC e a ALADI não terem alcançado os objetivos estabelecidos em seus tratados constitutivos, a integração regional – seja política, social, militar ou econômica – continuou a fazer parte da agenda dos países latino-americanos. Tanto que muitas foram as experiências que se firmaram e que afloraram no continente, tais quais: Organização dos Estados Americanos (OEA); Grupo

Andino, posteriormente, Comunidade Andina de Nações (CAN); Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM); Sistema Econômico Latino-Americano (SELA); Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), posteriormente, União de Nações Sul-Americanas (UNASUL); e Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

Após a conceituação dos paradigmas orientadores das políticas econômicas no continente, e especialmente no Brasil, e do histórico de integrações latino-americanas, passaremos a analisar a atuação do Brasil e a aplicação de diferentes paradigmas ao Mercado Comum do Sul.

#### **4 A atuação brasileira no Mercosul**

Brasil e Argentina mantiveram, historicamente, laços de cooperação, apesar de alguns momentos de afastamento e até mesmo oposição no contexto internacional. Pode-se mencionar o Acordo do Trigo (1964), a criação de uma Comissão Especial, em 23 de abril de 1965, bem como uma proposta de união aduaneira formulada por Roberto Campos (CERVO; BUENO, 2008, p. 376) como os primeiros passos que levariam à criação do Mercosul.

A questão das hidrelétricas de Itaipu e Corpus gerou, nos anos 1970, um contencioso entre Brasil e Argentina, pelo uso dos recursos hídricos do Rio Paraná. A controvérsia foi solucionada em 1979, com a assinatura do Acordo Tripartite, por Paraguai, Argentina e Brasil. Esse instrumento viabilizou a construção da Usina Binacional de Itaipu e se tornou um dos mais importantes para a aproximação dos três Estados, em especial para a cooperação entre os dois últimos.

Seis anos depois, em novembro de 1985, com seus processos de redemocratização já encaminhados, Brasil e Argentina assinaram a Ata de Iguazu, documento pelo qual demonstraram interesse em avançar rumo a uma integração latino-americana e em acelerar a integração bilateral (DREYZIN DE KLOR, 1997, p. 43). Em cumprimento aos objetivos presentes na Ata de Iguazu, foi assinada, no ano seguinte, a Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Sua consequência jurídica

mais importante foi a criação de um *framework* legal para a assinatura de protocolos de integração: o Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE. Esse Programa levou à aprovação de 24 instrumentos de cooperação (VIGEVANI et al., 2008) nos mais diversos domínios.

O crescente diálogo entre Argentina e Brasil (Cf. FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1997, p. 11) era propício para a adoção de objetivos e projetos comuns, o que levou à assinatura de diversos instrumentos internacionais, tais como a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear (1985); o PICE (1986), acima citado; e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988), que previa a criação de um mercado comum entre os dois países no prazo de dez anos. Em 1990, com a assinatura da Ata de Buenos Aires, foi reduzido o prazo para estabelecer um mercado comum, sendo que este deveria estar implementado até 31 dezembro de 1994, de acordo com um programa de liberalização. Destaca-se que a Ata tinha como objetivos “a) facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento do Mercado Comum entre ambos os países signatários; b) promover a complementação econômica, em especial a industrial e tecnológica, a fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e de alcançar escalas operacionais eficientes; e c) estimular os investimentos orientados a um intensivo aproveitamento dos mercados e da capacidade competitiva de ambos os países nas correntes de intercâmbio regional e mundial”. Nesse sentido, foi importante para a introdução de um novo paradigma de integração, que assume linhas mais liberais - em benefício de uma política de abertura comercial e financeira - e que posteriormente viria a moldar o Mercado Comum do Sul. Cabe mencionar que a Ata foi registrada no âmbito da ALADI sob a forma do Acordo de Complementação Econômica nº 14 (Cf. DREYZIN DE KLOR, 1997, p. 48), estando aberta para adesão dos demais membros da Associação.

É pertinente citar que a própria Constituição Federal de 1988, refletindo o espírito integracionista latino-americano, que se fazia cada vez mais forte, previu em seu art. 4º, parágrafo único que o Brasil “[...] buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Baseando-se em uma política externa que tem entre seus objetivos utilizar as circunstâncias e condições internacionais para promover o desenvolvimento interno, o Estado brasileiro engajou-se no processo de formação e consolidação do Mercosul. Como Souto Maior afirma:

Um país em desenvolvimento que aspira a uma maior projeção externa – seja em âmbito regional, seja internacional – não tem os meios de conseguir tal objetivo sem o concurso de outros. Tal circunstância é um dos fatores que têm levado à multiplicação dos arranjos econômicos regionais. Eles podem contribuir para aumentar, ainda que em diferentes graus, o peso específico dos participantes individuais (2006, p. 51).

De igual modo, como afirma Bernal-Meza (2008), a regionalização tende a integrar em um mesmo espaço econômico países geograficamente próximos e economicamente complementares, gerando recursos e aumentando as dimensões do mercado, como já visto. Esse processo está inevitavelmente vinculado às relações internacionais dos países que integram determinado bloco e como eles se inserirão na economia mundial a partir de seu surgimento. “Los países se plantean la posibilidad de participar en un proceso de integración regional porque prevén que con esta agrupación pueden obtener mayores beneficios políticos y económicos que si continúan aislados” (BERNAL- MEZA, 2008, p. 154).

Partindo de um paradigma ainda desenvolvimentista, a Ata de Iguazu previa o processo de integração econômica por meio dos Protocolos de cooperação, buscando a complementaridade das economias do bloco, mais especificamente da Argentina e do Brasil. O processo de integração serviria para fortalecer as economias nacionais e permitir seu desenvolvimento tecnológico por meio da cooperação entre os países. Sua concepção era, portanto, baseada inicialmente ainda em um modelo de substituição de importações. Para alcançar a integração, no entanto, ambos os países teriam de fazer concessões, como de fato fizeram.

A abertura do mercado nacional à Argentina teve como fulcro uma mudança no pensamento econômico da época. A respeito, Vigevani (2008, p. 7) assevera que

[...] na década de 1980, ganhou força a ideia de repensar o modelo de desenvolvimento econômico do país, inclusive o seu relacionamento com o exterior. Contribuíam para isso o esgotamento do modelo de substituição de importações, a crise da dívida externa, a alta inflação e a estagnação econômica.

Essas frutíferas relações estratégicas entre as duas potências do sul, iniciadas nos anos 80 do século XX (Cf. VIGEVANI, 2007, p. 311), deram origem a uma crescente vontade de ampliar a integração nos campos político e econômico. Nesse sentido, asseveram Cervo e Bueno (2008, p. 483), que os “[...] acordos Sarney-Alfonsín correspondiam a um projeto neoestruturalista de integração” e abriram espaço, posteriormente, para um regionalismo aberto. No mesmo sentido, Vigevani (2008, p. 8) afirma que esse período inicial “[...] correspondeu a uma lógica desenvolvimentista, visava estimular a emulação empresarial, para a modernização e a inserção competitiva no sistema econômico internacional”. Esse projeto se tornou interessante aos olhos dos países vizinhos, que acompanhavam com interesse o incremento do diálogo bilateral Argentina-Brasil. Segundo Silva (1999, p. 19), o Paraguai e o Uruguai viam a união com esses países como uma “[...] necessidade imperiosa de fortalecer os seus respectivos regimes democráticos e desenvolver suas economias estancadas, buscando modernizar suas estruturas produtivas”. De acordo com Saraiva:

Os antecedentes do Mercosul se constituíram da cooperação política e econômica do PICAB [i.e., PICE]. Porém, o novo projeto surgia em um novo contexto internacional e sob novas tendências em matéria de modelos de crescimento interno. Esse contexto internacional se identificava pelo pós-Guerra Fria, pela globalização financeira, por um acelerado processo de mundialização e pela regionalização da economia política mundial. No âmbito latino-americano, uma nova interpretação da integração estava sendo introduzida entre os paradigmas que acompanhavam as tendências neoliberais: o regionalismo aberto (SARAIVA, 2008, p. 42).

Um ano após a assinatura da Ata de Buenos Aires, ambos os países se uniram aos dois novos sócios para criar o Mercado Comum do Sul com a assinatura do Tratado de Assunção (1991) cujo texto, em alguns trechos, é uma reprodução daquela Ata (ALMEIDA, 2009a). O tratado constitutivo do Mercosul estabelecia

prazo para a implementação da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, a harmonização de legislações e a criação de uma tarifa externa comum. Em seu texto estava prevista uma fase para a adaptação, que se estendia até 31 de dezembro de 1994, quando foi criado o Programa de Liberação Comercial, e assinado o Protocolo de Ouro Preto. Esse protocolo adicional ao Tratado de Assunção deu ao bloco personalidade jurídica de direito internacional (Cf. REZEK, 2010, p. 280-281), e adotava uma tarifa externa comum, estabelecendo em seu âmbito uma estrutura institucional, marcando o final do período de transição. Segundo Braumann e Mussi:

O Tratado de Assunção significou ainda uma mudança expressiva no formato negociador entre os países envolvidos. A aproximação entre os países do Cone Sul entre 1986 e 1990 tinha como objetivo explícito a criação de um espaço comum, buscando desenvolver complementaridades produtivas e com negociações de preferências comerciais cautelosas para cada produto afetado. A opção por intensificar ao mesmo tempo o processo de abertura das economias (como parte da política de estabilização de preços) e a formação de um bloco comercial envolveu alteração radical no formato negociador: desde então as negociações de preferências comerciais são 'lineares', e não por produtos (exceto aqueles com tratamento diferenciado) (BRAUMANN; MUSSI, p. 1).

Vários autores (VIGEVANI et al., 2008; CERVO; BUENO, 2008; BERNAL-MEZA, 2008) apontam para a mudança da característica na integração do Cone Sul já a partir do Tratado de Assunção e que aqui consideramos como uma mudança do paradigma desenvolvimentista para o paradigma liberal ou do regionalismo aberto. O Mercosul teria modificado o perfil da economia política da integração “[...] al pasar de una concepción industrialista basada en el modelo de sustitución de importaciones, como era el proyecto de 1986, a una concepción comercialista, basada en el modelo de ‘regionalismo abierto’ de apertura, en 1991” (BERNAL-MEZA, 2008, p. 156). O paradigma desenvolvimentista cedeu ao paradigma liberal, pois “[...] a integração industrial e o desenvolvimento cederam em favor da desgravação linear do intercâmbio e do regionalismo aberto” (CERVO; BUENO, 2008, p. 483). O processo de integração do Cone Sul pode, assim, ser caracterizado como sendo essencialmente aberto ao exterior, sendo não só “[...] parte de um amplo esforço de abertura econômica, liberalização comercial e melhor inserção na

economia mundial” feito pelo Brasil (VIGEVANI et al., 2008), mas também pelo outros Estados, poderíamos acrescentar.

Os resultados de curto e médio prazo foram bastante favoráveis, uma vez que os benefícios trazidos pela integração se refletiram positivamente nos indicadores econômicos, não desmerecendo a mudança de paradigma adotada. Houve um crescimento do comércio intrabloco no montante de 16,4 bilhões de dólares entre os anos de 1990 e 1997 e um incremento de 50% nas exportações do bloco e de 180% das importações (CERVO; BUENO, 2008, p. 484). No âmbito organizacional, o bloco caminhava rumo à sua institucionalização, com a criação de novos órgãos para a análise dos mais diversos temas vinculados à integração:

[...] o processo de integração regional do Mercosul se orienta por dois movimentos: primeiro, a liberalização do comércio interno, com o objetivo específico de expandir os mercados nacionais de cada país, promover uma certa especialização através da complementação dos diferentes setores da economia, da redução dos custos de produção e dos ganhos de economia de escala, e, em segundo lugar, o estabelecimento de um grau de proteção externa e o aumento da competitividade internacional dos países integrantes do bloco econômico (CORAZZA, 2006, p. 145).

Tendo em vista a crescente corrente integracionista e os benefícios de fazer parte de um bloco econômico, Bolívia e Chile passaram a participar no bloco na qualidade de Estados Associados. Ambos foram recepcionados, respectivamente, em 1996 e 1997, podendo usufruir de algumas benesses do comércio preferencial regional.

O período de bonança, entretanto, somente durou até o final do século XX, devido a problemas de ordem econômica, às crescentes divergências entre os sócios e às dificuldades enfrentadas pela recente estrutura institucional do Mercosul de lidar com as controvérsias entre seus membros. A partir de 1999, houve uma contração do comércio intra e extrarregional, quebra na continuidade das políticas macroeconômicas e adoção de políticas protecionistas e anti-integracionistas por parte de alguns membros. Esses fatores levaram a mídia a veicular uma imagem negativa dos efeitos da união econômica, influenciando diretamente a percepção

da sociedade sobre os benefícios e malefícios da integração. Relembra Menezes (2008, p. 137) que “[...] o Mercosul parecia diluir-se, espalhando ainda mais o contumaz ceticismo sobre a sociedade civil organizada que [...] desalentava-se, tentada gradativamente a deixar de acreditar nos efeitos da integração do bloco econômico”. Vigevani (2008, p. 11) aponta os alternados déficits comerciais entre Brasil e Argentina como fator que influenciou negativamente na percepção dos efeitos da integração, tanto em um como em outro país.

Segundo Almeida (2009a), dentre os fatores de ordem nacional e regional que levaram à estagnação do bloco nesse período estão a “[...] desvalorização e flutuação da moeda brasileira e o esgotamento do modelo cambial argentino”, seguidos pelo “[...] declínio do intercâmbio e a descontinuidade da liberalização, com a introdução de salvaguardas unilaterais pela Argentina contra produtos brasileiros, e o abandono prático dos projetos de coordenação das políticas macroeconômicas”. O autor também lista como causas da estagnação as exceções protecionistas à tarifa externa comum, a ênfase na superestrutura conjugada com a carência de infraestrutura e a falta de um “*acquis communautaire*” (ALMEIDA, 2009a).

Ao discorrer sobre o tema, Cervo e Bueno (2008, p. 485-486) enumeram seis debilidades do processo de integração que o levaram àquele estado de desestruturação: 1) as divergências no encaminhamento das políticas; 2) a dificuldade de concessão de parcelas de soberania em nome da adoção de políticas públicas internas e externas; 3) a adoção pelos Estados de medidas unilaterais; 4) a falta de mecanismos que atenuassem ou superassem as assimetrias entre os membros; 5) as incompatibilidades das políticas cambiais argentina e brasileira; e 6) a ausência de instituições comunitárias. Para Guimarães (2007, p. 149), “[...] a vulnerabilidade a choques externos permanece, pela lenta expansão de suas exportações, a redução gradual do valor agregado delas, o aumento acelerado e indiscriminado de importações e a elevada dependência dos países menores”. Os problemas de adaptação das economias nacionais a um modelo ambicioso de integração deu-se pela falta de coordenação de políticas macroeconômicas e de projetos que tendessem à diminuição das assimetrias entre os países. Ademais, as barreiras ao comércio interno foram um entrave ao desenvolvimento do projeto de regionalismo aberto cepalino. Apesar dos problemas vivenciados pelo Mercosul, a partir de 2003 ele passou, pro-

gressivamente, a ser prioridade na pauta do governo brasileiro, que encaminhou sua política regional para a ampliação dos assuntos abordados no âmbito do bloco, na tentativa de expandir o que era um modelo de integração que, em seu nascedouro, tinha objetivos eminentemente econômicos, para um bloco voltado para temas de cunho social. Para Cervo:

A América do Sul torna-se prioridade externa. Projetos de integração da infraestrutura, de integração energética, ampliação do Mercosul [...] tudo converge para criar o polo de poder mediante a conformação da unidade política, econômica e de segurança” (CERVO, 2008, p. 203).

A ascensão de governos ideologicamente alinhados nos últimos anos (Cf. NEGRI; OLIVEIRA, 2009, p. 153-156) tem gerado um ambiente político propício ao diálogo e à retomada dos projetos integracionistas. Da mesma forma, disserta Cervo (2008, p.203) acerca da existência de “[...] uma América do Sul política, feita em grande maioria de governos de esquerda que criam um ambiente regional favorável ao reforço do polo de poder”. As relações com o Brasil e o Mercosul seriam, inclusive, eleitas como eixo central da política exterior do Governo de Néstor Kirchner (BERNAL-MEZA, 2008).

No ano de 2003, foi lançado o Consenso de Buenos Aires, que marcou o “relançamento do Mercosul”. É a partir desse ano que podemos identificar outra mudança de paradigma no Mercosul. De um regionalismo aberto, pautado pela abertura dos mercados nacionais, os Estados mercosulinos passam a se guiar por uma visão paradigmática que caracterizamos como retorno do desenvolvimentismo. Por suas características algo diferente da teoria tradicional, o classificamos como novo desenvolvimentismo (cf. BRESSER-PEREIRA, 2007).

A vontade política de retomada do Mercosul, assim, tem se consubstanciado em diversos acordos bilaterais, como a instituição do Mecanismo de Encontros Presidenciais Trimestrais; da Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral Brasil-Uruguaí; do Mecanismo de Integração e Coordenação Brasil-Argentina; e de acordos regionais para a ampliação do Mercosul. Nesse sentido, Amaral lembra que:

Embora o termo “esquerdização” corresponda a uma evolução real, é equívoco, pois designa situações diversas. Jorge Castañeda – retomando a reflexão de Teodoro Petkoff na Venezuela – chama a atenção para duas vertentes de esquerda: uma, que é herdeira da tradição marxista e inclui Lagos, Lula e Tabaré Vazquez; outra, que se inspira no populismo de Vargas e Perón e tem seus seguidores em Kirchner, Chávez e Evo Morales (AMARAL, 2008, p. 362).

Apesar das diferenças de rasgo ideológico dentro das esquerdas sul-americanas, a convergência dos ideais de desenvolvimento nacional e regional, muitas vezes embasada nos estudos da CEPAL, permitiu a retomada do projeto neoestruturalista com a reascensão do Mercosul e a inclusão de projetos de desenvolvimento econômico e social na pauta desses países.

A partir dessa nova perspectiva, foram criados órgãos regionais como o Parlamento do MERCOSUL (2005) – que realizará no futuro eleições diretas para a escolha de seus membros – e o Tribunal Permanente de Revisão (2003), que será substituído pelo recém aprovado Tribunal de Justiça do MERCOSUL; órgãos nacionais de formulações de políticas regionais; e, no âmbito interno brasileiro, foi realizada uma reformulação na estrutura do Ministério de Relações Exteriores com o objetivo de criar espaços mais especializados para o acompanhamento das atividades do bloco.

Ademais, retomaram-se os projetos de infraestrutura e diminuição de assimetrias que, a partir de 2007, passaram a contar com o financiamento do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), do qual o Brasil participa como maior depositante – contribuindo com 70% dos aportes, enquanto Argentina participa com 27%, Uruguai, com 2% e Paraguai, com 1% – e menor beneficiado, junto com a Argentina, recebendo cada um 10% dos valores, enquanto que o Uruguai e o Paraguai recebem, respectivamente, 32% e 48%. Cabe destacar que, em 2008, o Governo brasileiro dobrou o valor de sua contribuição para o Fundo, demonstrando o interesse nacional no desenvolvimento das políticas de diminuição de assimetrias. É importante também destacar a criação do Mecanismo de Adaptação Competitiva, entre Brasil e Argentina e a adoção do Sistema de Pagamentos em Moeda Local a partir de 2008.

Podem-se citar novas iniciativas em áreas estratégicas, como bicomcombustíveis, energia nuclear, eletricidade e segurança. Atualmente, Brasil e Argentina estão buscando soluções para a diminuição de problemas energéticos a partir da troca de tecnologia de produção de etanol e de insumos para a produção de diesel; estão cooperando para a construção de uma usina nuclear binacional; realizando estudos para a implementação do projeto da hidrelétrica binacional de Garabi, às margens do Rio Uruguai, entre outras iniciativas voltadas ao desenvolvimento da região.

Nessa nova fase, marcada por uma nova política externa, participar do processo de integração sul-sul voltou a atrair a atenção de outros países, como a Venezuela e a Bolívia. Aquela se encontra em processo de adesão como Estado Parte desde o ano de 2005, nos termos da Decisão CMC nº. 29/05, dependente apenas de ratificação pelo Parlamento paraguaio. E, conforme Decisão nº. 01/07, um grupo *Ad Hoc* se encontra trabalhando para definir os termos da incorporação da Bolívia, podendo se tornar o sexto Estado Parte do Mercosul.

Alguns autores (VIGEVANI, 2008; HOFFMAN; COUTINHO; KFURI, 2008, p. 103) dividem o processo de desenvolvimento do Mercosul em três fases distintas: de 1991 a 1994; de 1995 a 1998; e a partir de 1999. Entendemos que existem, na verdade, quatro fases históricas: a fase inicial, entre 1991 e 1994, período de criação e institucionalização do bloco; uma segunda fase, entre 1994 e 1998, marcada pela adoção de um modelo liberal e pelo crescimento econômico dos sócios; uma fase de crise, que se prolonga entre os anos 1999 e 2002 e se caracteriza pela adoção individual de medidas protecionistas; e uma quarta fase, que se iniciou em 2003 com o relançamento das ideias desenvolvimentistas e o relançamento do Mercosul.

Parece-nos pertinente incluir essa quarta fase, pois nela o Mercosul retoma, progressivamente, lugar de destaque na pauta do governo argentino e na do governo brasileiro. Este encaminha sua política regional para a ampliação dos assuntos abordados no âmbito do bloco, na tentativa de ampliar o que era um modelo de integração, em seu nascedouro eminentemente econômico, para um bloco voltado para temas de cunho social.

Entendemos que nas três primeiras fases o paradigma presente foi do liberalismo associado ao regionalismo aberto. A última se caracteriza pela volta do paradigma desenvolvimentista, em um contexto de convergência política, econômica e social dos Estados, em um período de crescimento mundial.

A ascensão de governos progressistas a partir de 2003 gerou um ambiente político propício ao diálogo e à retomada dos projetos integracionistas. Na medida em que esses projetos fundamentalmente de cunho social (FOCEM, Parlasul, Niñ@ Sur, Mercosul Educacional, Mercocidades, Mercosul Social, etc.) foram se desenrolando, os temas econômicos e comerciais foram sendo retomados.

Temos a percepção de que a integração ganhou uma dinâmica própria. O efeito *spill-over* se trasladou da área social para a econômica, levando o bloco a retomar seu crescimento e sua importância na política externa brasileira. Basta mencionar que em 2010 foi aprovado o Código Aduaneiro do Mercosul, retomando – a partir de políticas sociais – a integração econômica e comercial.

## 5 Considerações finais

O desenvolvimentismo que surgiu no Brasil a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas tinha como principais características uma forte atuação do Estado no domínio econômico e a captação de recursos advindos do exterior para financiar projetos de industrialização, cujo foco estava na indústria de base.

O estruturalismo da CEPAL apresentou-se como alternativa ao modelo liberal de comércio; entretanto, ao mesmo tempo, incentivava a regionalização. Sua inovação era propor o desenvolvimento por meio do processo de substituição de importações, seguida pela prática da integração regional, e com vistas ao aproveitamento das economias de escala. A proposta cepalina da década de 1990 de regionalismo aberto alterou os rumos dos organismos de integração regional, em especial, ao Mercosul, que foi o foco da análise do presente trabalho.

No que tange ao Mercosul, o movimento de redemocratização vivido pela Argentina e pelo Brasil nos anos 1980, bem como o desenlace das tensões bélicas da época, aproximaram os dois países vizinhos, de modo a facilitar entendimentos em áreas estratégicas. As boas relações entre Sarney-Alfonsín e Collor-Menem colaboraram para a disseminação de um espírito integracionista. Os bons ventos dessa relação bilateral alcançaram os outros dois países fronteiriços, que, em um afã de progresso, juntaram-se para a formação do Mercosul.

Após o período de crescimento, vivido nos primeiros anos de vigência do Tratado de Assunção, o passado das relações entre esses países, as assimetrias nos mais diversos campos e o desencontro das políticas econômicas acabaram por emperrar o processo de desenvolvimento que ainda se encontrava em fase de implementação. Para os sócios maiores, o Mercosul abriu novos mercados, enquanto que, para os menores, gerou uma competição desleal com os comerciantes e produtores locais. A falta de instrumentos que compensassem as assimetrias entre as zonas centrais e periféricas foi fator determinante para o desencaminhamento das políticas regionais.

Entretanto, a partir do ano de 2003, percebeu-se uma mudança de rumo nas relações entre os membros do bloco a partir da assunção de governos ideologicamente conexos nos Estados Partes. Dessa forma, vislumbra-se a revitalização do Mercosul e das relações entre seus membros a partir da retomada de afinidades entre os governos no poder.

## **Paradigms of brazilian behavior towards Mercosur**

### **Abstract**

This article analyzes Brazil's insertion in the process of regional integration in Latin America, in particular, the case of Mercosul. It promotes a historical background of the ideological currents that have influenced Brazilian foreign policy in this realm, and studies the development of that block's integration.

**Keywords:** Mercosul. Regional integration. Developmentalism. New developmentalism. Liberalism. Open regionalism.

## Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto. A integração na América do Sul em perspectiva histórica: um balanço. *Espaço Sophia*, Tomazina, PR, ano 2, n. 23, p. 1-17, 2009a.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Sete teses impertinentes sobre o Mercosul. *Via Política*, 2009b. Disponível em: <[http://www.viapolitica.com.br/diplomatizando\\_view.php?id\\_diplomatizando=36](http://www.viapolitica.com.br/diplomatizando_view.php?id_diplomatizando=36)>. Acesso em: 10 nov. 2009.

AMARAL, Sérgio. Uma política externa para o século XXI. In: DUPAS, Gilberto; LAFER, Celso; SILVA, Carlos Eduardo Lins (Org.). *A nova configuração mundial do poder*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, dez. 2008.

BOURDIEU, Pierre. *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: UNESP, 2004.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. *Ofício de Sociólogo: metodologia de pesquisa na Sociologia*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

BRAGA, Márcio Bobik. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. *Ind. Econ. FEE*, Porto Alegre, v. 29, n. 4, p. 200-220, fev. 2002. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1345/1711>>. Acesso em: 24 fev. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Estado e mercado no novo desenvolvimentismo. *Nueva Sociedad*, Bogotá, n. 210, jul./ago. 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; NAKANO, Yoshiaki. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 2, p. 146-177, jul. 2002.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. 1994. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>>. Acesso em: 26 fev. 2011.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política externa do Brasil*. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

CORAZZA, Gentil. “Regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.

DREYZIN DE KLOR, Adriana. *El Mercosur. Generador de una nueva fuente de derecho internacional privado*. Buenos Aires: Zavalia, 1997.

DREYZIN DE KLOR, Adriana. Sistema Político-Institucional del Mercosur. *Revista de Derecho Privado y Comunitário*, Santa Fé, 2005.

FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *MERCOSUR, proyecto, realidad y perspectivas*. Trad. Maria del Carmen Hernández Gonçalves. Brasília: VestCon, 1997.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Além da antropofagia: as raízes do desenvolvimentismo brasileiro*. Palestra proferida no Curso de Altos Estudos. A Economia Brasileira em Perspectiva histórica. 2010.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. *Pesquisa & debate*, São Paulo, ano 15, v. 2, n. 26, p. 225-256, jul./dez. 2004.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Sobre a intencionalidade da política industrializante no Brasil na década de 1930. *Revista de Economia Política*, São Paulo, n. 89, p.133-148, jan./mar. 2003.

FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GONZÁLEZ, Carlos Alberto; BALMELLI, Carlos Mateo; SCAVONE, Rosa Maria G. Aspectos Institucionales del Mercosur, los Parlamentos y la Comisión Parlamentaria Conjunta. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (Org.). *Parlamentos e instituições en el Mercosur: los nuevos desafíos*. Montevideo: ClaeH, UPD-OEA, 2000.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, p. 98-116, 2008.

LEIVA, Fernando Ignacio. *Toward a critique of Latin American neostructuralism. Latin American Politics and Society*, Nova Jersey, 2008.

LOCATELLI, Cláudia Cínara. *Mercosul: tribunal arbitral ou permanente?* Curitiba: Juruá, 2003.

MATHIAS, S. K. ; GUZZI, André C; GIANNINI, Renata A . Forças Armadas, democracia e integração no MERCOSUL. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE AMERICANISTAS – ICA, 52., 2006, Sevilha. Informativo, 2006.

MENEZES, Wagner. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo (Coord.). *Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá, 2008.

MERTON, R. K. Os imperativos institucionais da ciência. In: DEUS, J. D. (Org.). *A crítica da ciência: sociologia e ideologia da ciência*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1979.

NEGRI, Camilo; OLIVEIRA DE CASTRO, Henrique Carlos de. Governos de esquerda? O deslocamento ideológico dos governos Lula (Brasil) e Tabaré Vázquez (Uruguai). In: FERNANDES, Ana Maria; RANINCHESCKI, Sonia. *Américas compartilhadas*. São Paulo: Francis, 2009. p. 153-156.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, v. 22, n.2, Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, jul/dez 2000.

PUNTIGLIANO, André R. Latinoamerica: reflections around globalization, state, nationhood and development. *Iberoamericana Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Nova Jersey, v. 37, p. 59-82, jan. 2007

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. As diferentes percepções na Argentina sobre o Mercosul. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, dez. 2008.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 50, n. 2, p. 42-59, jul./dez. 2007.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, n. especial, p. 151-168, 2010

SILVA, Hebe T. Romano P. da. *O que o Brasil precisa saber sobre o Mercosul*. Brasília: Jurídica, 1999.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 49, n. 2, dez. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292006000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000200003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 25 fev. 2011.

VAZ, Alcides Costa. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 44, n. 1, jun. 2001.

VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional*. Manole: Barueri, 2003.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 30, n. 1, 2008.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Democracia e Atores Políticos no MERCOSUL. In: LIMA, Marcos Costa; MEDEIROS, Marcelo de Almeida (Org.). *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo: Cortez/Clacso, 2000. p. 250-285.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JR, Haroldo. *Regional integration and relations with Argentina: bases of the Brazilian Thought*. Paper presented in Joint International Meeting: Diversity and inequality in world politics. Rio de Janeiro, 22-24 jul. 2009. Disponível em: <[http://www.allacademic.com//meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/3/8/1/3/5/pages381355/p381355-1.php](http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/3/8/1/3/5/pages381355/p381355-1.php)>. Acesso em: 26 fev. 2011.

VILLAFANE SANTOS, Luís Cláudio. *O Brasil entre a Europa e a América: O império e o interamericanismo (do Congresso do Paraná à Conferência de Washington)*. São Paulo: UNESP, 2004.