

# 2125

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**TRAJETÓRIA DO MERCOSUL E  
MUDANÇA DE PARADIGMAS E DE  
POSIÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA  
BRASILEIRA: COMEÇO VIRTUOSO  
E CRISE RECENTE – POSSÍVEIS  
INTERPRETAÇÕES**

**Sergio Abreu e Lima Florêncio**

The logo for IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) features the lowercase letters 'ipea' in a white, sans-serif font. A yellow and green swoosh underline is positioned beneath the letters, starting under the 'i' and ending under the 'a'.

**ipea**



### **TRAJETÓRIA DO MERCOSUL E MUDANÇA DE PARADIGMAS E DE POSIÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: COMEÇO VIRTUOSO E CRISE RECENTE – POSSÍVEIS INTERPRETAÇÕES**

Sergio Abreu e Lima Florêncio<sup>1</sup>

---

1. Mestre em Economia pela Universidade de Ottawa, diplomata de carreira, ex-embaixador em Quito, Genebra (ONU) e México. Atualmente é pesquisador na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
Ministro Roberto Mangabeira Unger

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Jessé José Freire de Souza

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Alexandre dos Santos Cunha

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Roberto Dutra Torres Junior

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

André Bojikian Calixtre

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Brand Arenari

### **Chefe de Gabinete**

José Eduardo Elias Romão

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 MERCOSUL – UNIÃO ADUANEIRA OU ZONA DE LIVRE COMÉRCIO?.....	8
3 CONCLUSÃO .....	43
REFERÊNCIAS .....	48



## SINOPSE

O texto parte da premissa de que o Mercosul enfrenta uma crise nos últimos quatro anos, cujos sintomas seriam: perda de prioridade no contexto da política externa brasileira (PEB); resultados comerciais modestos; perfurações da tarifa externa comum (TEC); baixa internalização de decisões do Mercosul nos ordenamentos jurídicos internos; e incapacidade de negociar acordos de preferências comerciais/acordos de livre comércio (ALCs) com economias de grande porte. A crise é examinada tendo como parâmetros as mudanças de paradigmas e de posições da PEB e seus efeitos sobre a prioridade do Mercosul para o Brasil. As cinco seguintes interpretações destinadas a explicar as causas da crise são estudadas, tendo esse referencial teórico (paradigmas) e empírico (posições políticas): *i*) adoção do modelo intergovernamental em lugar da supranacionalidade; *ii*) mudança do paradigma americanista/institucionalista pragmático (FHC) para o autonomista (Lula/Dilma); *iii*) criação da Unasul como fonte de fragilização do Mercosul e de politização da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA); *iv*) modelo atípico do Mercosul, ausência de um padrão *hub and spoke*; e *v*) a crise seria resultante do divórcio entre a PEB e a Argentina na era Menem/Fernando Henrique e da confluência de políticas intervencionistas nas presidências do casal Kirchner e de Lula – 2º mandato/Dilma. A conclusão aponta para o forte poder explicativo das interpretações *i*), *ii*), *iii*) e *iv*), bem como propõe medidas para a superação da crise.

**Palavras-chave:** Mercosul; política externa brasileira; integração regional.

## ABSTRACT

This paper assumes that Mercosur has been under a crisis for the last four years, the main symptoms of which are: decreasing priority in the context of Brazilian Foreign Policy (BFP); growing number of exceptions within its Common External Tariff (CET); decreasing number of Mercosur decisions embodied in each country's domestic legal framework; Mercosur's incapacity to effectively negotiate free trade agreements (FTAs). Changes in BFP's paradigms and positions are used as main parameters for the crisis' examination. Five interpretations for Mercosur's crisis are studied, within the scope of both that theoretical (paradigms) and empirical (positions) framework: *i*) adoption of an intergovernmental model, instead of a supranational one; *ii*) paradigm change in BFP's, from an Americanist/pragmatic institutionalist (under President Cardoso) to an autonomist (under Presidents Lula and Dilma); *iii*) Unasur's creation, as a source of Mercosur's weakening and IIRSA's politicization; *iv*) Mercosur's incapacity

to embody a hub and spoke pattern of integration; and *v*) Brazil's and Argentina's foreign policy polarization under Menem and Cardoso as well as both countries' interventionist economic policies under the Kirchners and Lula/Dilma. The paper's conclusions identify interpretations *i*), *ii*), *iii*) and *iv*) as adequate explanations for the crisis. Effective measures to overcome Mercosur's crisis are also presented.

**Keywords:** Mercosur; Brazilian foreign policy; regional integration.



## 1 INTRODUÇÃO

O Mercosul, desde sua criação com o Tratado de Assunção de 1991, surgiu como um projeto econômico-comercial e político-estratégico: ampliar e consolidar a influência regional e internacional do Brasil, por meio do intercâmbio comercial e da concertação político-estratégica no nível regional. Naquele momento, visava igualmente aumentar o poder de barganha do Brasil diante da Zona Hemisférica de Livre Comércio (ZHLC), que evoluiria mais tarde para a Área de Livre Comércio das Américas (Alca). A aproximação com a União Europeia também foi perseguida desde o início, tanto como fonte inspiradora para a integração quanto por representar um contrapeso à ZHLC e à Alca. Do lado europeu o desejo de aproximação com o Mercosul era igualmente visível, pois o avanço da influência econômica dos Estados Unidos na região rivalizava com os interesses da União Europeia.

Apesar do intenso intercâmbio gerado na primeira década de existência, quando as exportações intrazonais foram multiplicadas por seis (do início ao final dos anos 1990), o bloco perdeu posteriormente muito de seu dinamismo comercial. Assim, a participação relativa do Mercosul no total das exportações brasileiras caiu de 17,3%, em 1997, para 8,5% em 2013.<sup>1</sup>

Na primeira década de existência do Mercosul, o Brasil era o líder de um processo com dupla vocação: promover o regionalismo aberto no plano comercial e de investimento, bem como ampliar a influência político-estratégica regional e internacional do país. A visão estratégica era ofensiva. O Brasil era o país hegemônico num exercício de dimensões econômico-comerciais limitadas, mas com amplo potencial de repercussão político-estratégica no nível regional.

Além da introdução, este texto examina, na parte 2, as críticas atualmente dirigidas ao Mercosul pelo fato de ser uma união aduaneira (UA) e não uma zona de livre comércio (ZLC). Esses questionamentos, muito presentes nos primeiros anos do Mercosul, foram reeditados e fortalecidos nos últimos anos. Diante desse quadro, consideramos útil recordar as razões que levaram o Brasil a implementar, três anos após a formação do bloco, o modelo de União Aduaneira, com uma TEC, e não o formato de uma ZLC.

---

1. A inclusão da Venezuela eleva, em 2013, a participação do Mercosul no total das exportações brasileiras para 11,60%. Brasil (2013).

A parte 3 apresenta alguns dados que demonstram a atual crise do Mercosul: reduzido nível de comércio intrabloco; baixa internalização de decisões do Mercosul no ordenamento jurídico nacional de cada país; agravamento de contenciosos entre países, tanto de ordem econômica (protecionismo industrial argentino, assinatura de Acordo de Investimentos entre Uruguai e Estados Unidos), como política (suspensão do Paraguai; admissão da Venezuela como membro pleno); e obstáculos à conclusão de acordos comerciais com economias de grande porte. Com base nesse diagnóstico, são examinadas cinco interpretações que poderiam estar na raiz do declínio do processo de integração, e, assim, explicar a crise vivida pelo Mercosul nos últimos quatro anos.

A conclusão procura identificar, entre as interpretações elencadas, aquelas com maior poder explicativo da crise. Apresenta igualmente um conjunto de medidas essenciais a sua superação.

## **2 MERCOSUL – UNIÃO ADUANEIRA OU ZONA DE LIVRE COMÉRCIO?**

### **2.1 Os ventos de liberalização no início dos anos 1990 e a “função didática” do Mercosul**

As profundas transformações na política comercial brasileira ocorridas a partir de 1990, com expressiva redução unilateral das tarifas de importação, tiveram influência decisiva na gênese e na conformação do Mercosul. Em 1987, a tarifa média brasileira era 57,5%, em 1990, 30,5%, e em 1992, 15,7%. As tarifas continuaram a declinar até atingir o mínimo de 11,2% em 1994, tendo subido a partir de então até atingir 15,6% em 1997 (Kume, Piani e Souza, 2003). Sem essa profunda abertura comercial brasileira, o Mercosul poderia ter ocorrido, mas como um exercício mais modesto, introvertido e excludente. Não seria compatível com os ventos de mudança do “regionalismo aberto”<sup>2</sup> que oxigenaram e modernizaram os exercícios de integração.

---

2. O “regionalismo aberto” procurava conciliar os processos de integração regional com as políticas de promoção de competitividade internacional. A Cepal define o “regionalismo aberto” da seguinte forma: “Um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente” (Cepal, 1994).

É também à luz da liberalização do comércio exterior brasileiro que podemos compreender melhor a “função didática” do Mercosul junto aos agentes econômicos. Na primeira metade dos anos 1990, as tarifas brasileiras aplicadas ao comércio intrazonal tiveram redução muito mais acentuada que as vigentes para o comércio global. A liberalização mais rápida no Mercosul teve a importante função de preparar e adaptar o empresariado brasileiro para enfrentar os desafios maiores de uma liberalização ampla e mais vigorosa, inerentes à globalização.

O Mercosul já vem estimulando, assim, um processo de ajustamento industrial que não ocorreria na sua ausência (isto é, mais racionalidade produtiva, menores custos, mais eficiência econômica). Ao mesmo tempo, o processo de integração incentivou as empresas brasileiras a buscarem mercados externos como alternativa ao mercado doméstico (Florêncio e Araújo, 1998).

Assim, a importante função didática do Mercosul consistiu em criar as bases para um gradualismo na transição de uma economia brasileira excessivamente fechada para uma economia mais aberta e, portanto, mais preparada para a inserção global.

Esse quadro, que prevaleceu na primeira década de existência do processo de integração, contrasta vivamente com o cenário atual. Diante da perda de importância comercial do bloco e da inércia da política comercial brasileira em negociar acordos comerciais efetivos com economias de grande porte, começam a surgir propostas para que o Mercosul abandone o formato de união aduaneira (UA) e retroceda a uma zona de livre comércio. “Para José Augusto de Castro, Presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil, o bloco funcionaria melhor se fosse de livre comércio e não união aduaneira” (Agostine, 2013). Dentro dessa mesma linha é a argumentação do ex-embaixador do Brasil na Argentina:

O Mercosul que aí está não é o que foi negociado pelo Tratado de Assunção. Acho que o povo brasileiro tem o direito de opinar se prefere o Mercosul de Assunção ou o Mercosul bolivariano que aí está! Em vez de almejar o “livre comércio”, o acordo buscaria apenas alcançar “mais comércio”. O programa de desgravação tarifária deveria se associar a um programa paralelo de integração regional das cadeias produtivas (Gonçalves, 2013).

## **2.2 Por que uma união aduaneira e não uma zona de livre comércio?**

Qualquer exercício sobre as perspectivas do Mercosul e seus efeitos para a inserção internacional do Brasil passa necessariamente por uma revisão crítica da decisão de instituir, a partir de 1º de janeiro de 1995, uma união aduaneira e, portanto, uma TEC.

Quais foram as razões que justificaram essa decisão? Qual era o país do bloco mais interessado na sua criação? Quais seriam as consequências comerciais e políticas de um eventual abandono desse instrumento?

No momento da criação do Mercosul, as tarifas nacionais em vigor em cada país eram muito diferenciadas. Em geral, as tarifas brasileiras eram mais elevadas que as tarifas argentinas e bem mais altas que as paraguaias e uruguaias. Assim, na ausência de uma TEC, o empresário brasileiro que importasse insumos ou equipamentos para seus produtos teria um custo de produção mais elevado que o importador argentino. O diferencial tarifário teria repercussões sobre o destino dos investimentos, que tenderiam a ir para a Argentina.

A TEC – com alíquotas influenciadas pelas vigentes no Brasil – foi o instrumento destinado a assegurar que todos os sócios teriam equidade de condições de concorrência no âmbito do Mercosul. Na hipótese de alguns países poderem importar insumos e matérias-primas com alíquotas mais baixas (ou seja, sem TEC), estes teriam seus produtos mais competitivos que os demais. A TEC também garante a existência de margens de preferência regional, que seriam resultantes da diferença entre a alíquota zero incidente sobre as importações intrazonais e a alíquota aplicada a terceiros países. Como sabemos, a existência de margem de preferência é um fator catalisador para países serem membros de processos de integração. A TEC confere unidade à política comercial dos países membros com relação a terceiros mercados.

Evidentemente o exercício de definir uma TEC apresenta enorme complexidade, não só entre os países membros do bloco mas inclusive dentro de um mesmo país. Cada setor tem interesse em uma TEC mais baixa para seus insumos (com o objetivo de reduzir custos de produção), ao mesmo tempo em que defende uma TEC mais alta para seus produtos (para afastar a competição externa). Para contornar essas e outras dificuldades, foram preservadas as listas de exceções de cada país, constantes do Tratado de Assunção, que deveriam, entretanto, ser revistas anualmente. Ao mesmo tempo, definiu-se um regime de adequação, permitindo que alguns produtos das listas de exceções tivessem um programa de desgravação distinto.

O resultado foi a chamada união aduaneira incompleta, com tarifas diferenciadas para bens de capital, produtos de informática e de telecomunicações, bem como para os bens constantes das listas de exceções nacionais.

Logo se constatou que a flexibilização que permitiu essa solução de compromisso político não seria suficiente. Em alguns casos, os países-membros passaram a tomar iniciativas unilaterais que “perfuravam” a TEC, baseados em argumentos macroeconômicos, com ou sem a anuência prévia de seus parceiros. Tal prática, ainda que temporária, foi disseminada entre todos os países-membros. A “perfuração” mais controversa ocorreu em 2001, quando o governo argentino reduziu unilateralmente as tarifas de bens de capital de 14% para 0%, medida também adotada em seguida por Paraguai e Uruguai. Essa decisão provocou fortes reações dos produtores brasileiros, em decorrência da perda de preferência tarifária que favorecia suas exportações (Kume e Piani, 2011).

Qualquer exame das perspectivas do Mercosul como união aduaneira deve ter presente o fato de que – no momento de sua criação, em 1991 – uma eventual zona de livre comércio poderia ser prejudicial ao Brasil: o empresariado brasileiro poderia perder espaço no próprio mercado brasileiro para os produtores dos demais países do bloco, uma vez que estes teriam custos de produção mais baixos, por importarem insumos com tarifas mais reduzidas. Assim, fica visível o interesse comercial brasileiro na criação da TEC. Além disso, a TEC representou, para o Brasil, uma fonte de estímulos à competitividade, uma vez que suas alíquotas eram, de um modo geral, mais baixas que as vigentes na estrutura tarifária brasileira.

Apesar das dificuldades inerentes à definição da TEC antes apontadas e do fenômeno das perfurações que se manifestaram já na primeira década de existência do Mercosul, é possível afirmar que, ao longo desse período, o bloco conseguiu acelerar os fluxos de comércio intrazonal, aumentar de forma expressiva o aporte de investimento no âmbito dos quatro países e se afirmar como um agrupamento sub-regional que negociava em conjunto.

Embora nos primeiros anos do Mercosul a Argentina tenha se oposto a negociar em conjunto com o Brasil no âmbito do processo em formação de uma zona hemisférica de livre comércio (ZHLC), protagonizada pelos Estados Unidos, que evoluiu para a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), posteriormente o bloco atuou em uníssono sobre esse tema. Entretanto, no âmbito da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), em diversos momentos, a Argentina se opôs abertamente às posições assumidas pelo Brasil, que contaram com o apoio de diversos países de outras regiões.

Na segunda metade dos anos 1990 o processo de integração se beneficiou das amplas reformas econômicas introduzidas pelo presidente Cardoso, que asseguraram a

estabilização, consolidaram a abertura comercial realizada no início da década, priorizaram o Mercosul. Tais reformas convergiram também para maior presença na América do Sul, o que resultou na Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, que lançou as bases da integração física do continente, com a Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA).

No âmbito do Mercosul, a cada seis meses o mecanismo automático de desgravação assegurava a redução cadenciada de 7% das tarifas, pavimentando o caminho para criação e desvio de comércio. A âncora cambial no Brasil, utilizada para a estabilização, implicava um câmbio brasileiro sobrevalorizado, o que favoreceu *superavit* comerciais bilaterais para a Argentina. O Mercosul viveu seu período de apogeu nessa primeira década de sua existência.

### 2.3 Buscando as razões dos descaminhos do Mercosul – três precondições

O quadro descrito anteriormente revela um Mercosul com fluxos comerciais dinâmicos entre os quatro membros, dotado de uma TEC com alíquotas inferiores às vigentes anteriormente no Brasil, e coerente com a visão que começava a surgir na Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) e na América Latina – o regionalismo aberto. Por todas essas razões, o Mercosul abria caminho para uma inserção competitiva das quatro economias no processo de globalização que começava a ganhar peso crescente nos anos 1990.

Não é difícil ver o imenso divórcio entre esse Mercosul dinâmico e com ganhos de competitividade dos anos 1990 e o Mercosul dos dias atuais. Em flagrante contraste com o passado, hoje o processo de integração é marcado por uma queda de cerca de 50% na participação relativa do Mercosul no total das exportações brasileiras, por numerosas e crescentes perfurações à TEC e pelo expressivo número de decisões do bloco que não são internalizadas no marco jurídico nacional de cada um dos quatro países.

Esses conflitos de concepção explicam a perda do impulso original do Mercosul, que se “aladifica”, ou seja, toma-se um mecanismo de cooperação que deixou de ter o foco de uma dimensão transformadora, voltada para lidar com um mundo globalizado. A visão dos países com tendências economicamente liberalizantes que integram a Aliança do Pacífico (Chile, Peru, Colômbia, México) contrasta com a dos bolivarianos, de discutíveis credenciais democráticas e orientação estatizante nacionalista (Venezuela, Equador, Bolívia). Ora, o Brasil não se enquadra em nenhuma dessas

concepções: não é liberalizante à moda da Aliança do Pacífico nem é bolivariano; e a Argentina, com seus problemas internos, imobiliza, no Mercosul, a nossa ação externa comercial. Essa singularidade não nos está favorecendo. Os acordos comerciais inter e extra zona estão minando nossas preferências comerciais na região e comprometendo nossas exportações de manufaturados, que enfrentam a concorrência da China (Lafer, 2013).

Outro preocupante descaminho do Mercosul diz respeito à introversão do comércio exterior brasileiro. Nesse âmbito, a mudança foi sem dúvida radical: em lugar da “função didática” de iniciar uma abertura sub-regional que prepararia o país para a inserção global, o Mercosul transformou-se em “camisa de força” para a política comercial brasileira e se constituiu em um dos fatores que levaram o país ao atual imobilismo e isolamento na negociação de acordos preferenciais de comércio e acordos de livre comércio.

Essa última transformação se torna mais relevante à luz das tendências da economia internacional.

Nos últimos 13 anos, mais de 350 acordos comerciais foram registrados na OMC. O Mercosul, por sua vez, firmou apenas quatro: com Egito, Peru, Israel e com a Autoridade Palestina. As negociações entre a União Europeia (UE) e o Mercosul, iniciadas há 14 anos, são também difíceis. Tanto as grandes negociações regionais quanto a negociação entre a União Europeia e os Estados Unidos avançam, ainda que sob uma perspectiva de um mundo dividido em blocos comerciais. O Brasil terá de decidir qual estratégia seguir caso esse cenário se torne realidade. No caso das negociações com a União Europeia, isto implica decidir se o Brasil quer alinhar-se a uma Argentina mais protecionista ou se prefere seguir uma solução de “duas velocidades”, deixando a Argentina para trás (Sunkel, 2014).

Como explicar tamanhas mudanças? Onde residiriam as distorções de política econômica ou de política externa que transformaram um regionalismo virtuoso, que pavimentava a inserção internacional do país nos anos 1990, em um ciclo vicioso de crescentes distorções e irrelevância comercial na década de 2010?

Usualmente os problemas enfrentados pelo Mercosul são atribuídos à ausência das seguintes precondições para o avanço da integração:

- vontade política;
- redução de assimetrias; e
- harmonização de políticas macroeconômicas.

Na nossa visão, colocar como foco da análise dos problemas do Mercosul essas três variáveis constitui um equívoco que pouco esclarece sobre a crise atual e não abre caminho para o encontro de soluções viáveis. Nosso argumento para essa postulação se baseia no fato de que os três elementos indicados são ideais de muito difícil concretização nos processos de integração em que o comércio intrazonal não constitui o eixo dinâmico do comércio exterior dos sócios maiores. Esse é o caso de Brasil e Argentina, cujo eixo dinâmico era a União Europeia e os Estados Unidos e hoje é a China. Esse não é o caso da União Europeia, cujo comércio no interior do bloco representa cerca de 60 % do comércio exterior total; nem do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), em que essa participação é de cerca de 40%; nem do Sudeste Asiático, onde o percentual do comércio intrarregional alcança mais de 50% do intercâmbio global.

Argumento adicional para demonstrar nossa tese de que aqueles três fatores não devem constituir o foco das análises do Mercosul reside na experiência de outros processos de integração. Nesse contexto, consideramos útil o exame de alguns aspectos de três outros processos de integração – o Nafta, o regionalismo no Sudeste Asiático e a União Europeia. Esses processos promoveram robusto intercâmbio comercial e de investimento entre seus sócios, sem a presença (com exceção da União Europeia) de qualquer uma das três precondições mencionadas.

No caso do Nafta, o comércio intrazonal experimentou e continua a experimentar acelerado dinamismo, sem que isso resulte de forte vontade política, harmonização de políticas macroeconômicas ou redução de assimetrias. Aliás, nesse último ponto, pode-se alegar que houve até aumento de assimetrias, como evidenciado na degradação de alguns indicadores sociais do México. De fato, ao longo dos vinte últimos anos o crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita* mexicano (18,6%) representou cerca de metade da média dos demais latino-americanos. Na redução da pobreza, a média da América Latina foi duas vezes e meia superior à mexicana (Weisbrot, Lefebvre e Sammut, 2014). Com relação à diáspora mexicana, o desempenho também foi frustrante. O número de nacionais mexicanos vivendo nos Estados Unidos praticamente dobrou em vinte anos – passou de 6,2 milhões em 1994 para quase 12 milhões em 2013 –, deixando sem resposta a frase do presidente Salinas, o grande advogado do Nafta: “Nós queremos exportar produtos, não pessoas” (Castañeda, 2014).



No caso da integração asiática, os argumentos a favor da tese antes mencionada são ainda mais evidentes, pois o processo se desenvolveu, com mínima institucionalização, de maneira quase oposta à da América Latina e da Europa. Entre nós predominaram e predominam instrumentos formais de promoção do comércio, mas moldados pelas agendas políticas.

Na Ásia a integração é resultante de investimentos empresariais e transferência de tecnologia intra e entre empresas, cujos objetivos primordiais estavam voltados, originalmente, aos ganhos de competitividade das firmas, para atuarem em escala de competição global, cujas exportações destinavam-se às economias centrais. Nesse sentido, o papel dos Estados asiáticos seria secundário aos fluxos existentes, facilitando-os, em vez de criá-los (Bacelette, 2012).

Mesmo o chamado “Novo Regionalismo Asiático” a partir dos anos 2000 – em que a China assume protagonismo crescente, promove novos arranjos de governança global e modifica o funcionamento de algumas instituições – está muito longe daquelas três precondições citadas.

A única experiência de integração em que vigoram – em certo grau – essas três precondições é a União Europeia. Entretanto, mesmo lá, os contrastes em matéria de política fiscal eram visíveis, e o desequilíbrio de uns, em contraste com a austeridade de outros, foi uma das causas da crise do euro. A esse respeito, vale um comentário sobre a tendência de muitos acadêmicos e representantes de governo a utilizar a experiência europeia como um ponto de referência para nortear os caminhos do Mercosul. Era compreensível que assim o fosse no início do Mercosul, dado o relativo ineditismo do formato de união aduaneira. Entretanto, passado o chamado período de transição, o recurso frequente ao modelo europeu como um parâmetro para medir virtudes e defeitos do processo sub-regional terminou por revelar-se inadequado e contraproducente. O excessivo peso atribuído à questão da redução das assimetrias me parece ser, de certa forma, um reflexo dessa tendência.<sup>3</sup>

---

3. O autor deste texto, na condição de Chefe da Divisão do Mercosul (DMC) no Itamaraty, no período de formação do Mercosul, em diversas ocasiões, incorreu nesse equívoco de utilizar a experiência europeia como referencial de análise. É possível que essa distorção tenha suas origens na cooperação técnica – muito útil – entre a então Comunidade Econômica Europeia e o Mercosul.

A tendência a interpretar a trajetória pouco exitosa e a atual irrelevância comercial do Mercosul como resultante da falta de coordenação/harmonização de políticas macroeconômicas merece uma reflexão mais detida. Talvez seja útil recordar que nos dois primeiros anos do processo era muito fácil identificar um verdadeiro divisor de águas entre os defensores e os adversários do Mercosul. Os primeiros olhavam para as correntes de comércio crescentes e concluíam que era preciso seguir adiante e “aprofundar” a integração. Os adversários do processo se concentravam na evidente falta de coordenação/harmonização de políticas macroeconômicas e concluíam que o processo de integração era inviável.

Uma vez demonstrada a reduzida capacidade explicativa dos descaminhos do Mercosul a partir das três precondições antes elencadas, caberia indagar em que medida interpretações ligadas à mudança de paradigmas e de posições da política externa brasileira poderiam explicar a crise vivida pela integração nos últimos anos. Nessa linha de raciocínio, serão examinadas a seguir interpretações inspiradas na PEB.

## **2.4 Mercosul e mudança de paradigmas e de posições da PEB – cinco interpretações**

### **2.4.1 Primeira interpretação**

*A crise do Mercosul resulta da adoção do modelo intergovernamental (em oposição ao modelo supranacional), que tende a favorecer a “ampliação” do bloco e a impedir seu “aprofundamento”. O modelo intergovernamental é inerente ao princípio da autonomia na política externa brasileira (PEB).*

A avaliação dessa hipótese tomará como referência o artigo de Mariano e Ramanzini Júnior (2012). Autonomia e desenvolvimento são os dois princípios norteadores da política externa brasileira para um expressivo número de autores. O princípio da autonomia tende a produzir uma política de integração que tem como fundamento o caráter intergovernamental do processo. Ao mesmo tempo, o princípio do desenvolvimento tende a gerar dificuldade para a política externa brasileira lidar com a questão das assimetrias do Mercosul.

Apesar do alto grau de continuidade dos dois princípios básicos, a autonomia tende a revelar-se mais permanente, pois está associada ao Estado, enquanto o desenvolvimento é mais ligado à ação do governo. Assim, o princípio do desenvolvimento se manifestou de diferentes formas: como defensor de um modelo agrário-exportador, de uma economia em processo de industrialização ou de uma política de liberalização comercial.

O princípio da autonomia sofre transformações bem menos frequentes e notam-se sobretudo matizes na sua percepção. Assim, nos governos Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso era visível a crença de que a intergovernabilidade e a baixa institucionalização seriam capazes de impulsionar o processo de integração. Já no governo Lula, a autonomia estava associada a um maior grau de institucionalização, evidenciado com a efetivação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e a criação do Parlamento do Mercosul.

A permanência daqueles dois princípios básicos – autonomia e desenvolvimento – está alicerçada em uma política externa que historicamente traz a marca da continuidade. Essa característica é ressaltada também por Amado Cervo.

Em nenhum país da América Latina foi tão difícil a transição do paradigma de política exterior do Estado desenvolvimentista para o paradigma do Estado liberal como no Brasil. (...) A maior parte do meio político, talvez possamos dizer o mesmo do meio diplomático, mas sobretudo o meio acadêmico, avaliou positivamente a estratégia de desenvolvimento brasileiro das últimas décadas e avançou o conceito de *globalização assimétrica*. O próprio Presidente Cardoso, embora ideologicamente simpático à expansão do neoliberalismo, usou o termo (*globalização assimétrica*) em conferências públicas, com o fim de denunciar efeitos contraproducentes da nova ordem internacional (Cervo, 2000).

O contraponto de Amado Cervo era a Argentina sob Menem, “que rompia com os princípios caros à tradição latino-americana, como autodeterminação e não intervenção”, e inaugurava o que os seus dirigentes chamaram de *Estado normal*, que “significava, ademais, sujeitar a estrutura econômica interna e os padrões de inserção econômica internacional aos dogmas do chamado Consenso de Washington” (Cervo, 2000, p. 6).

A continuidade da política externa brasileira, segundo Mariano e Ramanzini, reside em grande medida no processo decisório concentrado no Ministério das Relações Exteriores (MRE). Essa visão é de certa forma esposada por Maria Regina Soares, embora ela indique com precisão as discontinuidades da PEB (imediate 1964; governo Geisel; e governo Collor). Na sua visão, o Itamaraty, pelas características institucionais próximas ao modelo *civil service* e pela forte identidade organizacional, “é capaz de desenvolver uma perspectiva estratégica, no sentido de focalizar o longo prazo, servindo antes aos interesses nacionais de natureza mais permanente do que aos interesses eventuais de governos específicos” (Lima, 1994).

Outra visão da continuidade da PEB está alicerçada no conceito de potência média ou país intermediário. Nesse caso, na visão de Amado Cervo, se incluiriam Estados sem capacidade de individualmente influenciar as grandes linhas da ordem internacional, mas que podem exibir algum peso, tanto no plano regional como mundial, por meio de alianças e articulações. Sobre esse conceito, Raúl Bernal-Meza, ao fazer um contraponto com a Argentina, acrescenta:

O Brasil buscou (ou aspirou ao menos), um reconhecimento internacional como potência média – objetivo definido por Itamar Franco e Fernando Henrique – e declara aspirar à liderança no Cone Sul (...) mas privilegiou permanentemente a dimensão comercial como forma de inserção internacional, enquanto a Argentina, que declarou, sob Menem, sua opção pelo paradigma *trading state* (...) privilegiou a “dimensão política” na inserção internacional (aliança com os Estados Unidos e a OTAN; política de segurança; conflito com o Brasil em torno do tema da representação no Conselho de Segurança da ONU, etc. (Bernal-Meza, 1999).

Acabamos de ver não só a centralidade dos conceitos de autonomia e desenvolvimento, como também a permanência de ambos, em virtude de ser a continuidade uma feição estrutural da PEB. Agora seria útil examinar como a transição de Fernando Henrique para Lula condicionou diferentes interações entre os princípios da autonomia e desenvolvimento, bem como suas consequências para a construção de narrativas para a política externa.

Para Mariano e Ramanzini, a sinergia entre autonomia e desenvolvimento ocorre em contextos de estabilidade interna. Assim, num quadro de políticas que reforçam a estabilidade, a política externa ganha funcionalidade e se beneficia mais do patrimônio do corpo diplomático. Por isso, no governo FHC – quando o desenvolvimento econômico ficou vinculado às políticas de liberalização econômica, privatização e redução do papel do Estado na economia – foi possível o conceito de autonomia dialogar com o de desenvolvimento e emergir a ideia de “autonomia pela participação-integração”.

No primeiro mandato do governo Lula, com a instabilidade inicial, seguida da crise doméstica gerada por denúncias de corrupção e pela emergência de novos atores com influência nas estruturas de poder, não vigorava um clima propício à formulação própria do princípio da autonomia. No segundo mandato de Lula tampouco prevaleceu um clima de estabilidade propício à construção de novos conceitos: crise econômica internacional de 2008-2009; novas acusações de corrupção; e campanha eleitoral

para sucessão presidencial. Por conta de razões domésticas e também pelo espectro mais amplo de discordâncias a respeito das opções brasileiras no quadro internacional (sobretudo a partir do segundo mandato de Lula), ficou mais difícil a construção de novos conceitos e formulações próprias para os dois princípios – autonomia e desenvolvimento – que continuam a nortear a PEB.

Assim, o traço de continuidade da PEB e a centralidade/continuidade dos princípios de autonomia e desenvolvimento têm uma influência decisiva, na visão de Mariano e Ramanzini, sobre os rumos do Mercosul. O argumento básico é que a autonomia está associada a um modelo de integração intergovernamental, em que o grau de supranacionalidade é, por definição, reduzido e, em consequência, o aprofundamento do Mercosul se torna um objetivo de muito remota e difícil concretização. Se fecha os caminhos do aprofundamento, o modelo intergovernamental abre as portas para o aprofundamento do Mercosul, como pode ser visto pelo ingresso da Bolívia e Venezuela como membros plenos do bloco. A interpretação dessa “extensão” diverge segundo a coloração ideológica do analista, mas parece predominar a visão de que seria preferível um Mercosul mais dinâmico e atuante nas esferas comercial e política que um bloco maior porém menos coeso.

Os dois autores citados sustentam que ocorreria uma ruptura na matriz de comportamento da política externa brasileira, principalmente se houvesse uma mudança no princípio da autonomia. Como antes ressaltado, o princípio do desenvolvimento já demonstrou pelo menos três rupturas (economia agrário-exportadora; economia em processo de industrialização; e liberalização comercial). Apesar de participar ativamente de processos de integração a PEB não abre espaços para perda de autonomia. “Trata-se de uma peculiaridade do Mercosul, pois os processos de integração têm como pressuposto central a perda de autonomia em algumas funções do Estado nacional, diminuindo, portanto, as possibilidades de atuação isolada do Estado” (Cervo, 2000, p. 30).

Essa situação – perpetuada ao longo do tempo – é identificada como o grande impedimento para o aprofundamento do Mercosul. Ou seja, sem perda de autonomia não há instituições supranacionais e, sem essas, não há aprofundamento.

Em contraste com essa visão, Paulo Roberto de Almeida contesta, com sólida fundamentação, o argumento de que modelos supranacionais de integração sejam

inerentemente superiores a modelos simplesmente intergovernamentais. Almeida questiona o pressuposto mesmo do argumento, ou seja,

que instituições situadas acima e fora do alcance imediato dos governos nacionais são uma garantia de avanço no processo de integração, uma vez que as instituições “desnacionalizadas” saberão atuar de modo perfeitamente racional e consequente com os propósitos do acordo constitutivo, sem submeter-se à pressão dos governos (Almeida, 2012, p. 11).

Almeida tem igualmente razão ao sustentar que existe uma superestimação do aspecto institucional e que a essência dos processos de integração reside antes na liberação dos entraves à livre circulação de bens, serviços e fatores de produção. Nessa linha, argumenta que “o lado institucional constitui apenas o conjunto dos mecanismos e ferramentas que servem para guiar o processo. (...) Ele é relevante e mesmo crucial, mas não pode ser considerado a essência mesma do processo de integração” (*op. cit.*, p. 11).

É também procedente o argumento de Almeida de que nada existe de intrinsecamente prejudicial a um processo de integração desenvolvido por diplomatas ou funcionários de governo, ao invés de burocratas de uma instituição supranacional.

Outra distorção nas avaliações sobre as causas da crise do Mercosul identificada com propriedade por Almeida reside na tendência a ter a experiência de integração europeia como uma espécie de “tipo ideal” a ser imitado. Na verdade, as raízes da atual União Europeia (a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – Ceca) tiveram motivações geopolíticas ou até de dissuasão de conflitos militares entre Alemanha e França, ou seja, um contexto muito diverso do latino-americano. Na verdade, esquemas rígidos de integração, como o da União Europeia, exigem um elevado grau de coesão, intenso fluxo comercial intrabloco (superior a 60% na União Europeia), além de medidas administrativas como harmonização de legislações e outras. Ou seja, um universo de precondições muito distantes da realidade latino-americana.

Qualquer diplomata ou representante de governo com experiência em organismos multilaterais dotados de supranacionalidade se familiariza com as pressões e as formas de poder exercidas sobre tais organismos por parte dos Estados membros. Ou seja, a supranacionalidade elimina a intergovernamentalidade apenas na aparência.

Outro argumento contrário ao modelo de supranacionalidade no âmbito do Mercosul reside na experiência de diversos outros processos de integração que funcionam de forma eficiente sem recorrer a esquemas de supranacionalidade. Os exemplos são abundantes: o Nafta; a rede de acordos que conforma o chamado regionalismo asiático; e os mais de 350 acordos comerciais registrados na OMC apenas nos últimos treze anos.

Diante dessa avaliação dos princípios da PEB e de seus efeitos sobre o funcionamento concreto do Mercosul, é possível inferir que a primeira hipótese apresentada no início dessa seção não tem capacidade de explicar a atual crise do bloco.

#### 2.4.2 Segunda interpretação

*A crise do Mercosul se explica pela passagem do paradigma americanista/institucionalista pragmático para o paradigma globalista/autonomista na PEB.<sup>4</sup> As reformas econômicas e a estabilização inauguradas em meados dos anos 1990 no governo FHC abriram caminho para que o Brasil ganhasse competitividade e pudesse beneficiar-se do acelerado crescimento da economia internacional e do boom na demanda de matérias primas por parte da China*

4. Os paradigmas da PEB apresentam diferentes versões. Miriam Gomes Saraiva e Marcelo Valença – utilizados como referência neste texto – usam os paradigmas americanista e globalista, e, após a “crise de paradigmas”, identificam o “institucionalista pragmático” (FHC) e o “autonomista” (Lula). Maria Regina Soares Lima trabalha com os paradigmas globalista e o da aliança especial com os Estados Unidos (1994). Marcelo Mariano e Haroldo Ramanzini – referências também para este trabalho – tomam como grandes vetores norteadores da PEB os “princípios” da autonomia (mais próximo ao Estado e por isso com caráter mais permanente) e do desenvolvimento (próprio dos governos e sujeito a mudanças mais frequentes). O trabalho de José Maria Arbilla (2000), voltado para a “política de renovação conceitual na política externa na Argentina e no Brasil”, contrasta dois “quadros conceituais”: o brasileiro, ancorado na hipótese de que preservação dos espaços de autonomia maximiza no longo prazo o desenvolvimento; e o argentino, baseado na adesão irrestrita aos regimes propostos pelo mundo desenvolvido como pré-condição para o crescimento econômico. Amado Cervo recorre aos conceitos de neoliberalismo, desenvolvimento e competição internacional para definir as três tendências de fundo observadas na política exterior brasileira e nas relações internacionais do Brasil de 1990 até os nossos dias (2006). O primeiro conceito é associado a FHC (“Mas o Presidente Cardoso não revelava tanta convicção (neoliberal)”). Na recuperação do desenvolvimento como vetor da ação externa, “o papel de Itamar Franco foi fundamental”. Amado Cervo matiza sua avaliação da PEB de FHC, ao ponderar que “Cardoso não se desvinculou do conceito e de certas práticas que haviam mantido o desenvolvimento como vetor da política exterior”. Mas acrescenta que “na prática operou um conceito arcaico (...) – desenvolvimento associado às forças do capitalismo, efêmero instrumento que Gaspar Dutra e Castelo Branco acionaram sem benefícios relevantes”. Segundo o mesmo autor, a “correção de modelo em 2003”, empreendida por Lula, visava a “mudar o modelo de desenvolvimento econômico e social e a inserção internacional do País”. Isso significava reverter “as tendências de fundo” da ação externa seguida por Cardoso, entre elas “o neoliberalismo subserviente e destrutivo em relação ao patrimônio da nação, a promoção de desenvolvimento associado às forças do capitalismo e a competição internacional perante a égide do livre mercado”. “A mudança inaugurada por Lula teve uma face interna” – inclusão social de mais de trinta milhões de excluídos – e uma face externa – superação da vulnerabilidade produzida pelos *deficit* do comércio exterior e da balança de pagamentos responsáveis por enorme dívida externa”.

*na primeira década do século XXI. Essa conjuntura favorável permitiu que o país se projetasse como uma grande economia emergente. A crise econômica internacional de 2008/2009 abriu espaço para que novas instituições (como o G20 financeiro) desempenhassem papel relevante na nova governança global. Esse quadro favorecia maior presença internacional do país. Nesse contexto, o Presidente Lula empenhou-se em projetar a imagem do Brasil como um “major global player”, priorizando o paradigma globalista, e, como consequência, a América Latina se eclipsou no âmbito da PEB. Assim, essa transição do paradigma americanista/institucionalista pragmático (FHC) para o globalista/autonomista (Lula/Dilma) reduziu a importância do Mercosul e explica sua atual crise.*

Os paradigmas americanista e globalista constituem dois vetores que norteiam historicamente a PEB. O primeiro remonta à política de aproximação com os Estados Unidos no final do século XIX. “O americanismo marcou a República nascente como que por antinomia ao europeísmo com o qual se identificava a monarquia” (Cervo e Bueno, 2002). A vertente americanista, vinculada à ideia de uma aliança especial com os Estados Unidos, refletia distintas interpretações do legado de Rio Branco, sendo os Estados Unidos considerados a potência global e hegemônica no hemisfério ocidental, representando, portanto, o eixo da política exterior brasileira (Lima, 1994). Uma aliança com o Brasil reforçava os pressupostos da Doutrina Monroe, ao mesmo tempo em que uma parceria com os Estados Unidos beneficiava nosso país, pois o distanciava de eventuais disputas com países europeus. Nas primeiras cinco décadas do século XX o paradigma americanista predominou na PEB e rendeu frutos nas esferas regional e internacional, tendo contribuído para o Brasil obter um assento rotativo no Conselho da Liga das Nações (Saraiva e Valença, 2012).

O paradigma globalista começou a manifestar-se com o envolvimento do Brasil na Segunda Guerra Mundial, que denotava aspiração de ampliar a participação do país em questões internacionais, ao mesmo tempo em que nos diferenciava do entorno regional. “O globalismo entendia que a diversificação das relações internacionais do Brasil aumentaria o poder de barganha político e econômico do país junto aos demais Estados, inclusive os Estados Unidos” (*op. cit.*, p. 10). Contribuiu para seu surgimento a confluência de um conjunto de fatores, sobressaindo-se: a emergência do nacionalismo, com vigorosa crítica à matriz americanista, tendo como expressão o Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB; e o conceito de centro-periferia como matriz explicativa do fenômeno do desenvolvimento e das relações internacionais, no âmbito da Cepal (*op. cit.*, p. 35).



No seio do Ministério das Relações Exteriores (MRE), contribuíram para uma visão brasileira do paradigma globalista as ideias do embaixador Araújo Castro sobre o que denominava “congelamento do poder mundial”. Esses fatores tiveram importância ponderável no desenho da PEB, o que levaria Lima a dois diagnósticos expressivos sobre a influência dos paradigmas globalista e americanista na PEB. “Pode-se concluir que o paradigma globalista permanecia como quadro de referência da diplomacia”. “Pode-se citar um conjunto de razões para explicar por que o paradigma da aliança especial com os Estados Unidos não venceria como marco de referência da política exterior” (*op. cit.*, p. 39-40).<sup>5</sup>

Após um século de centralidade dos vetores americanista e globalista na PEB, esses dois paradigmas entram em crise no início dos anos 1990, durante o governo Collor. Os postulados do “pragmatismo responsável” que vigoraram durante o governo Geisel começaram a ser questionados por uma nova ordem internacional em gestação, com a queda do muro de Berlim, o desmembramento da União Soviética, o fim da Guerra Fria, o aparecimento de um mundo unipolar sob a égide dos Estados Unidos e, por último mas não menos importante, o fenômeno da globalização.

No governo Itamar Franco se desenvolveram esforços de integração regional, com o lançamento da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), e com esforços destinados a fazer avançar o Mercosul. Com o governo Fernando Henrique Cardoso construiu-se o paradigma “institucionalista pragmático” (Saraiva e Valença, 2012, p. 14), alicerçado na aspiração de uma maior projeção internacional do país e de uma liderança na América do Sul. Embora tenha dado continuidade à política econômica do presidente Cardoso, a política externa do presidente Lula inaugurava um novo paradigma – autonomista – onde ficava evidente na PEB um papel mais assertivo e o desejo de ser uma potência global. Para isso seria necessário não apenas a liderança na região mas igualmente uma influência mais visível entre os países do Sul.

---

5. Maria Regina Soares Lima, por sua vez, identifica dois períodos em que predomina o paradigma americanista: o imediato pós-golpe de 1964 e o governo Collor. Sintomaticamente, são também identificados como exemplos de ruptura da PEB e, ao mesmo tempo, como momentos em que o MRE não teve papel de protagonista na formulação da política externa. Essas avaliações deixam claro o virtual consenso a respeito da continuidade da PEB e do papel central nela desempenhado por uma burocracia profissional, treinada e com espírito de corpo.

A primeira iniciativa da política externa de Lula coroada de êxito ocorreu na Conferência da OMC de 2003 em Cancún e foi protagonizada pelo G20 – grupo criado com a decisiva participação do Brasil.

A expectativa geral era então de que a conjugação de interesses da União Europeia e dos Estados Unidos fosse capaz de fazer avançar as propostas de maior liberalização do comércio na área industrial e de serviços sem grandes concessões, por parte dos desenvolvidos. Entretanto, os países do G20, no âmbito da OMC, foram capazes de promover forte articulação e passaram a exigir maior dose de reciprocidade nas negociações, de molde a condicionar a liberalização naquelas duas áreas a concessões, por parte dos desenvolvidos, no setor agrícola.<sup>6</sup> Num desfecho surpreendente – que lamentavelmente resultou na suspensão da conferência – os países em desenvolvimento foram capazes de impedir o avanço das negociações, numa demonstração de que a coalizão dos países do Sul assumia maior solidez no seio da OMC.

Esse acontecimento, que projetou a atuação brasileira naquele foro de negociação comercial, incentivou a diplomacia brasileira a concentrar grande parte de sua atenção, de recursos intelectuais e humanos nas negociações comerciais multilaterais. Depois de longo e intenso processo negociador, em que o Brasil teve grande protagonismo, a Rodada Doha da OMC foi finalmente suspensa em junho de 2006 e retomada só ao final da década. Isso assegurou ao Brasil uma inegável projeção internacional e um reconhecimento como um país-chave nas negociações internacionais multilaterais. Esse reconhecimento se refletiu nos convites ao Brasil para participar das cúpulas do G8 (Alemanha, Itália, França, Reino Unido, Estados Unidos, Japão e Rússia) (Cervo, 2010, p. 13).<sup>7</sup>

Apesar dos sucessivos impasses nas negociações no âmbito da OMC e das escassas perspectivas de êxito da Rodada Doha, a diplomacia brasileira continuou a concentrar enormes esforços naquele foro. Essa hipertrofia da diplomacia econômica multilateral –

---

6. Com referência à necessidade de maior reciprocidade nas negociações, o Ministro Celso Amorim afirmou, em 2003: “Criamos o G-20 em Cancun, quando os Estados Unidos e a União Europeia estavam tentando impor um acordo injusto que preservava os subsídios agrícolas virtualmente intactos e ofereciam uma abertura pequena ou inexistente para produtos ou interesses dos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que exigiam desses países concessões desproporcionais” (Cervo, 2010, p. 11, tradução nossa). Do original: “*We have formed the G20 in Cancun, when the United States and the European Union were attempting to impose an unfair agreement that left farm subsidies virtually untouched and offered little or no opening to products or interest to developing countries, while demanding from these disproportionate concessions*”.

7. Os convites se dirigiam não só ao Brasil, mas ao G5 (China, Índia, África do Sul, México e Brasil).

quando já se fazia notória a impossibilidade de êxito da Rodada – revelou-se um erro estratégico com graves consequências.

Enquanto numerosos países se engajavam em negociações bilaterais e concluíam grande número de acordos preferenciais ou acordos de livre comércio, o Brasil ficou à margem desse processo. As justificativas para tal estratégia parecem residir mais em ambições de projetar a influência e o protagonismo brasileiro que em uma avaliação realista do interesse nacional.

A pergunta pertinente e relevante foi formulada por Amado Cervo: “Deveríamos continuar a apostar no livre comércio global, avançar em direção ao livre comércio bilateral, como recomendado pelos diplomatas da era Cardoso e alguns empresários, ou buscar uma alternativa no Sul”<sup>8</sup> (Cervo, 2010, p. 16, tradução nossa). Mas se a pergunta foi adequada, a resposta apresentada veio impregnada de irrealismo. O mesmo acadêmico afirma que “a alternativa do Sul” começou a se materializar por meio do crescimento da China como parceiro comercial do Brasil e da promoção da integração sul-americana. Ora, é bem sabido que nosso comércio com a China é um fenômeno puramente de mercado e não dependeu de qualquer estratégia com os países do Sul. Ao mesmo tempo, a integração sul-americana pouco rendeu em termos comerciais, com um Mercosul em crise e uma rede de acordos Mercosul-Comunidade Andina de Nações (CAN) que produzia magros resultados concretos.

Na realidade, ao não se lançar em negociações de acordos preferenciais de comércio com outros parceiros, o Brasil ficava crescentemente refém do comércio com pouco dinamismo do Mercosul. Ao mesmo tempo, deixou de exercer a devida pressão sobre os demais membros do bloco (sobretudo a Argentina) para flexibilizarem suas posturas e, assim, abrirem caminho para a negociação de acordos com economias de grande porte e avançar na única negociação de peso em curso, com a União Europeia.

Outra esfera de atuação internacional que dava ao Brasil grande visibilidade diplomática era o Conselho de Segurança das Nações Unidas, onde nosso país alimenta a aspiração – inteiramente legítima – de, por um lado, promover uma reforma do

---

8. Do original: “Should one continue to wager on global free trade, move toward the bilateralism of free trade as advised by diplomats of the Cardoso era and some businessmen, or seek an alternative in the South?”.

Conselho, de molde a refletir a realidade da nova configuração do quadro internacional e, por outro, obter um assento como membro permanente. Nesse sentido, o Brasil atuou em estreita coordenação com o chamado G4 (Brasil, Índia, Alemanha e Japão), e em 2005 apresentou proposta para reforma do Conselho, rejeitada pelos cinco membros permanentes, que nela anteviam possível diluição de poder e influência, diante da ampliação do número de membros permanentes.

Apesar da indiscutível legitimidade da postura brasileira, a aspiração a um assento permanente no Conselho de Segurança assumiu centralidade desproporcional no seio da PEB nos últimos doze anos. Essa crítica parece realista se considerarmos que as chances de materializar esse objetivo sempre foram marcadamente reduzidas. O excessivo ativismo brasileiro teve também o efeito perverso de cristalizar ainda mais as resistências de nossos vizinhos, opositores históricos do pleito brasileiro. Outra distorção resultante daquele ativismo permeou a atuação da diplomacia brasileira na Comissão (transformado em Conselho) de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas – ONU. Em diversas votações emblemáticas, relativas à condenação de regimes violadores de direitos humanos – Irã, Sudão, Líbia e outros – o Brasil optou pela abstenção ou pelo voto contrário. A motivação subjacente era claramente a de não prejudicar o objetivo, supostamente mais relevante, de ingressar como membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e, ao mesmo tempo, a de promover uma identidade (irrealista e artificial) de posturas diplomáticas com o grupo dos BRICS.

Diversos outros exemplos poderiam ser citados de questões internacionais de grande relevância em que o Brasil teve, merecidamente, papel construtivo e relevante, como as relativas ao meio ambiente (Rio 92, Conferência sobre Mudanças Climáticas de Bali em 2007 e a Rio +20), e à governança financeira no âmbito do G20 financeiro. A ascensão do G20 financeiro – temporariamente – como principal foro de cooperação financeira internacional, em substituição ao G7/G8, refletiu as profundas mudanças na governança global originárias da crise econômica de 2008/2009. Os países emergentes (incluindo o Brasil) se beneficiaram dessas transformações e passaram a ter papel mais relevante em organismos como o Comitê da Basileia e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (Galvão, [s.d.]). Diante das novas janelas de oportunidade que surgiam para esses países, o Brasil soube atuar de forma construtiva e colher dividendos políticos dessa nova arquitetura internacional.

Esses exemplos de atuação internacional do Brasil elevaram a influência internacional do país e contribuíram, assim, para consolidar o paradigma globalista/autonomista da PEB ao longo do governo Lula. Como consequência natural, perdeu relevância o paradigma americanista/institucionalista pragmático, prevalecente durante o governo de FHC. Isso teve consequências concretas e marcadamente negativas para o desempenho do Mercosul. Ficou claro para nossos parceiros nesse processo que declinava visivelmente a relevância do bloco no âmbito da PEB.<sup>9</sup>

Diante dos desenvolvimentos antes delineados, de seus desdobramentos sobre as prioridades da nova agenda diplomática brasileira e da mudança de percepção de nossos parceiros, é lícito concluir que a segunda hipótese tem forte poder explicativo para a compreensão do declínio do Mercosul e constituiu efetivamente uma das causas de sua atual crise.

#### 2.4.3 Terceira interpretação

*A crise do Mercosul resulta da inflexão na política brasileira para a América do Sul, com a criação, em 2004, da União Sul-Americana de Nações (Unasul). Ao mesmo tempo em que a mudança em direção ao paradigma globalista/autonomista reduzia a prioridade do Mercosul no contexto internacional, no plano regional a Unasul tinha efeito semelhante, pois absorvia o foco da nossa estratégia regional, em detrimento do Mercosul. Embora a Unasul fosse destinada a amalgamar os dois processos sub-regionais de integração – Mercosul e CAN – na realidade teve como resultado concreto fragilizar o Mercosul e politizar a IIRSA.*

A Unasul, embora formalmente destinada a promover a integração econômica da América do Sul, é muito mais um projeto político de afirmação da liderança brasileira na região que um esforço integracionista. Foi criada em 2004, mas sua institucionalização data de 2008, por ocasião da cúpula dos doze países sul-americanos em Brasília.

Amado Cervo caracteriza o nascimento da Unasul como tendo objetivos políticos, geopolíticos e econômicos. Na esfera política o propósito seria colocar a região no mapa mundial e transmitir uma visão integrada dos países no plano multilateral.

9. Sobre a perda de importância relativa da estratégia regional brasileira, em contraste com a crescente projeção internacional, ver Malamud (2010).

No campo geopolítico, embora não seja uma aliança militar, cria um núcleo de poder regional, ao enfatizar a segurança da região, ao mesmo tempo que elimina a intervenção de potências ou organizações de fora da região, como a Organização dos Estados Americanos (OEA). Os objetivos econômicos são igualmente amplos: promover a produção, a energia e a integração da infraestrutura, mas sem substituir o Mercosul ou a Comunidade Andina de Nações (CAN). Essa caracterização, por parte de um autor que reconhece grandes méritos na Unasul, deixa muito claro o caráter vago e a enorme amplitude de seu mandato (Cervo, 2010, p. 25).

Autores igualmente favoráveis à Unasul encontram visíveis dificuldades em precisar aspectos concretamente positivos da iniciativa. Assim, Miriam Saraiva e Marcelo Valença afirmam que “a política externa brasileira (...) não limitou a integração sul-americana a partir do modelo institucionalizado do Mercosul. (...) O Brasil procurou costurar acordos bilaterais na região” (Saraiva e Valença, 2012, p. 17). De fato, foram firmados diversos acordos de complementação econômica entre Mercosul e CAN, mas seus resultados concretos, em termos de estímulos ao comércio ou ao investimento, foram reconhecidamente mínimos.

O citado texto dos dois acadêmicos sustenta ainda que “a articulação de processos de integração regional de baixa institucionalização tornar-se-ia uma importante ferramenta de influência e poder brasileiros” (*op. cit.*, p. 18). Quando são apresentados exemplos desses processos, o que surge é a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento de empreendimentos de empresas brasileiras na região. Ora, esses financiamentos são operações de mercado, naturalmente apoiadas pelo governo brasileiro, por considerá-las de interesse nacional, mas não guardam relação com os citados processos. É nesse contexto que a Unasul é considerada um bom exemplo desse padrão de baixa institucionalização da integração para a América do Sul, por meio da qual a diplomacia brasileira pretende construir posições comuns com os países vizinhos diante de situações de crise.

Os textos citados revelam três aspectos importantes da política brasileira na América do Sul. O primeiro é o reconhecimento da dificuldade de o “modelo Mercosul” se expandir para a região, diagnóstico correto e realista. O segundo é a evidente incapacidade de demonstrar a real utilidade do modelo de “baixa institucionalização”, correspondente à Unasul, para avançar na integração sul-americana. O terceiro é a insuficiência do argumento de que “a integração brasileira com a região (por exemplo, o modelo Unasul) foi identificada como a melhor estratégia para a inserção internacional” (*op. cit.*).

Se a Unasul é reconhecida pelos dois acadêmicos como a melhor estratégia para a inserção internacional, e se a projeção internacional é claramente uma prioridade na PEB superior ao Mercosul, é fácil concluir que a Unasul não só compete, em termos de influência regional, com o Mercosul, como afeta negativamente o bloco, ao cristalizar rivalidades e ressentimentos por parte da Argentina e dos países menores com relação ao protagonismo brasileiro.

A política externa de Lula exhibe uma especificidade, no contexto das políticas públicas, que vale a pena examinar com maior profundidade. Refiro-me ao contraste entre uma política econômica que seguia a linha traçada por Fernando Henrique desde o Plano Real e uma política externa que introduz uma descontinuidade rara na PEB (a última foi no governo Collor mas durou pouco), o qual tem sido objeto de reflexão. Alguns autores sugerem que isso corresponderia a uma espécie de “divisão do trabalho”, onde o núcleo duro do governo, comandado por Palocci na Fazenda e Meirelles no Banco Central, seguiria uma linha realista – de política econômica orientada para o mercado (*market oriented*) –, enquanto a política externa poderia contemplar as posições dos setores mais ideológicos do Partido dos Trabalhadores (PT). Independentemente da validade ou não dessa reflexão, o fato incontestável é a ambivalência entre a Fazenda e o Itamaraty, desde o primeiro mandato de Lula, bem como a descontinuidade da PEB.

Esse último aspecto se reflete, no plano institucional, em perda de espaço, por parte do Itamaraty, na formulação da PEB, circunstância reconhecida em artigo que não pode ser acusado de partidarismo.

Na verdade, quando Lula assumiu o governo, ele rompeu com a tradição de manter a política externa dentro do âmbito do Itamaraty, ao convidar, como seu assessor, Marco Aurélio Garcia, então Secretário de Relações Internacionais do PT. Ao fazê-lo, ele efetivamente abriu novos espaços para esse grupo influenciar a formulação política (*op. cit.*, p. 154, tradução nossa).<sup>10</sup>

---

10. Do original: “Indeed, when Lula came into office, he broke with the tradition of keeping foreign policy within the confines of Itamaraty by inviting Marco Aurélio Garcia, then the PT’s Secretary for International Relations, to be his advisor. By doing so he effectively opened up new spaces for this group to influence policymaking”. É interessante notar que Miriam Gomes faz referência a Malamud, citado anteriormente neste trabalho. Segundo ele, a estratégia regional brasileira não estaria produzindo resultados concretos em termos de liderança real do Brasil, em contraste com a política global, fonte de reconhecimento e prestígio.

Saraiva ressalta ainda que o grupo identificado com as visões de Marco Aurélio Garcia tem contribuído para posturas brasileiras mais pró-ativas no que diz respeito à cooperação com seus vizinhos e à aceitação das diferentes posições políticas existentes na região.: “Não obstante, quando se trata de alguns temas – sendo o Mercosul um caso emblemático – a influência de um grupo se sobrepõe ao outro, o que levou a resultados frequentemente incoerentes” (Saraiva, 2010, tradução nossa).<sup>11</sup> Ora, é natural que seja no âmbito do Mercosul que as divergências fiquem mais claras, pois é aí que residem as questões concretas, enquanto que na Unasul estão os temas mais declaratórios. Saraiva não deixa clara a identidade ou composição dos “grupos” em jogo, mas é razoável supor que as duas grandes divisões sejam entre os seguidores da linha de Marco Aurélio Garcia e o círculo do Itamaraty. Sobre esse ponto, vale notar dois pontos. Os primeiros “favorecem o fortalecimento da integração nas esferas política, social e cultural” (Saraiva, 2010, p. 155).

O tema do Mercosul político, social e cultural assumiu grande relevância nos últimos anos e é interpretado por alguns – com os quais o autor do presente texto se identifica – como uma espécie de compensação pela perda de conteúdo comercial e econômico para o processo de integração. Segundo essa visão, são os fluxos de comércio, investimento e a transferência de tecnologia que geram renda, empregos, beneficiam diretamente as populações e, assim, devem constituir a essência da integração. Os três aspectos mencionados ao início deste parágrafo seriam, assim, a superestrutura que dependeria dessa base concreta. Embora o político possa também influenciar o econômico – numa relação biunívoca de retroalimentação – a causalidade mais frequente e determinante seria mais na direção inversa.

Embora seja essa a visão predominante entre diplomatas, outros representantes de governo e do setor privado, a última década e meia do Mercosul testemunhou a crescente influência de um grupo, identificado com o Assessor Internacional da Presidência – talvez dominante no meio acadêmico –, que acredita ser possível avanços na integração independentemente do que se passa na esfera da economia e do comércio. Esse pensamento, de inspiração gramsciana (a ideia do bloco político-ideológico-cultural como sobredeterminante), constitui, a nosso ver, um dos grandes riscos do

---

11. Do original: “Nonetheless, when it comes to some topics, Mercosur being a case in point, the influence of one group outweighs the other, leading to results that are often incoherent”.



Mercosul. Quanto mais prolongada seja a fase de irrelevância comercial e econômica do Mercosul, mais influente tende a tornar-se essa corrente de pensamento e mais difícil que o processo resgate seu rumo original e característico de quase todas as experiências exitosas de integração.<sup>12</sup>

Outros autores, como Paul Kellogg, seguindo um viés mais claramente ideológico, sustentam a superioridade do modelo Unasul com base no argumento de que a União refletiria um movimento destinado a conter o avanço do neoliberalismo inerente ao Mercosul.

*But 2005 – the year the Free Trade Area of the Americas (FTAA) was to have been launched – has come and gone, and the whole FTAA Project is in tatters. This article will examine two regional integration initiatives, which have emerged in its wake – the Union of South American Nations (UNASUR) and the Bolivarian Alternative for the Americas (ALBA). Both represent a challenge to US-led integration. However, the Venezuelan-centered ALBA is potentially a much more radical challenge to neoliberalismo than the Brazilian-centered UNASUR (Kellogg, 2007).*

Dentre os autores críticos ao modelo Unasul, Paulo Roberto de Almeida ressalta que não se trata de um mecanismo de integração.

A União das Nações Sul-Americanas (Unasul, 2008-2011), grupo que possui vagos objetivos integracionistas, mas que não definiu mecanismos estritamente focados na liberalização comercial, recupera, parcialmente, a agenda de trabalho da antiga Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana IIRSA, 2000) com propostas de caráter mais político (Almeida, 2012, p. 4).

Argumenta ainda, com fundamento, que diversos membros da Unasul contraíram acordos de livre comércio (ALCs) com países fora da região, como o Chile (signatário de diversos ALCs) e, mais recentemente, Peru e Colômbia, que concluíram ALCs recentes com os Estados Unidos. Lembra ainda que a Comunidade de Estados Latino-Americanos (Celac), originária da Cúpula América Latina Caribe, de 2011, segue a mesma linha de promover consultas e coordenação política sem propósitos de concluir acordos de integração. Conclui no sentido de demonstrar que

---

12. A crescente influência da Assessoria Internacional da Presidência da República fica visível no aumento do número de diplomatas lotados nesse setor da Presidência da República. Esse fortalecimento da Assessoria encerra uma tendência política, ou seja, a consolidação do grupo que advoga prioridade das esferas política, social e cultural do Mercosul, em detrimento da vertente comercial e econômica, o que é muito preocupante.

instâncias como a Unasul não podem ser consideradas iniciativas integracionistas, pois se dedicam à coordenação política, no âmbito de projetos de cooperação e não de integração.

Andrés Malamud (2010) argumenta que os esforços da diplomacia brasileira não se traduziram em efetiva liderança regional. Na sua avaliação, o Brasil, “a quintessência do *soft power*”, não foi capaz de viabilizar realizações expressivas no plano regional, haja vista os resultados medíocres da IIRSA, a visível insuficiência do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), de 2005, e o reduzido impacto do Parlamento do Mercosul, de 2006. Nessa mesma linha, a Unasul, destinada a amalgamar o Mercosul com a Comunidade Andina e a redefinir a área de influência do Brasil como a América do Sul (com conseqüente exclusão do México), não surtiu os efeitos almejados.

Na avaliação de Malamud, a Unasul, incapaz de superar ideologias e rivalidades, não se transformou no trampolim para a liderança regional do Brasil. Esse quadro de sombria avaliação do projeto de liderança regional brasileira traçado pelo acadêmico contrasta com seu próprio diagnóstico marcadamente positivo da projeção do Brasil, como potência emergente e de crescente influência no cenário internacional.

Diante desse quadro, é lícito concluir que a terceira hipótese tem forte poder explicativo para a compreensão da atual crise do Mercosul.

#### 2.4.4 Quarta interpretação

*A crise do Mercosul resulta de um padrão de comércio intrabloco atípico: o sócio maior revela incapacidade de exercer um papel que efetivamente beneficie os sócios menores e não existe uma relação de “hub and spoke”<sup>13</sup> entre seus membros. Em claro contraste com outras experiências exitosas de integração, o Brasil é superavitário no intercâmbio com o Paraguai e, em diversos anos, com o Uruguai. Além disso, o mecanismo destinado a reduzir assimetrias – Focem – é insuficiente, composto por projetos mal estruturados e com viés mais político que técnico.*

---

13. *Hub* é a parte central de uma roda em torno da qual giram os aros (*spoke*), como a roda e os aros de uma bicicleta. Sentido figurado. “A City de Londres é o *hub* do mundo financeiro britânico”. Cambridge University (2012).

Essa interpretação (Baumann, 2011) procura identificar algumas singularidades da conformação do Mercosul como União Aduaneira, para, em seguida, avaliar em que medida o sócio maior (Brasil) exerceu ou deixou de exercer o papel de propulsor do comércio exterior e do crescimento econômico das duas economias menores.

O exercício de integração criado a partir do Tratado de Assunção é único, em diversos sentidos. É provável que não exista outro grupo de países de dimensões tão díspares e com pretensão de constituir uma União Aduaneira. Além disso, nenhum outro esforço de integração no hemisfério ocidental experimentou aumento tão pronunciado de transações intrarregionais (comércio e investimento) como o Mercosul até 1998, do mesmo modo que nenhum outro exercício apresentou retração tão intensa nessas mesmas transações quanto o Mercosul entre 1998 e 2003 (Baumann, 2011).

Como visto anteriormente, a definição de uma tarifa externa comum (TEC), que conforma a união aduaneira, é um exercício de interdependência que acaba por elevar custos e subtrair graus de liberdade de política comercial dos países membros. Ora, essa renúncia só se realiza em virtude da expectativa de ganhos concretos. No caso dos países menores Paraguai e Uruguai, os ganhos podem assumir a forma de benefícios originários do sócio maior (Brasil), quer sob a forma de aporte de investimento direto estrangeiro (IDE) ou de *superavit* na balança comercial bilateral. Como a iniciativa de constituir uma UA dotada de TEC foi sobretudo do Brasil, é natural que os países menores esperem de nós compensações comerciais ou de investimento capazes de promover o crescimento econômico e, assim, reduzir as assimetrias.

As dimensões da economia brasileira tiveram como consequência natural o fato de a TEC do bloco refletir a estrutura tarifária e os interesses comerciais do Brasil. Por conseguinte, Paraguai e Uruguai foram levados a aumentar suas alíquotas tarifárias, de molde a se adequarem à TEC do Mercosul. Isso implicou desvio de comércio para esses países nem sempre favoráveis, uma vez que antes podiam importar produtos a preços mais baixos que os praticados por Brasil e Argentina.

Outra dimensão problemática do processo de integração está ligada à incapacidade ou indisposição desses países de internacionalizarem as regras por eles acordadas. “De acordo com a Representação brasileira no Parlamento do Mercosul, das 120 decisões do Conselho Mercado Comum (CMC), somente 36 (o que corresponde a 30%) foram aprovadas nos legislativos dos quatro países” (Souza, Oliveira e Gonçalves, 2010, p. 278).

Essa situação de *deficit* de implementação doméstica de medidas acordadas pelo Mercosul é ao mesmo tempo causa e consequência de sua atual irrelevância comercial e econômica, o que é sobretudo verdadeiro para a economia brasileira. Apesar do crescimento do comércio intra Mercosul, a magnitude é marcadamente inferior àquela presente em outras experiências de integração. Esse comportamento econômico, aliado à falta de rumo para o processo, ao desempenho atípico do país hegemônico e à falta de disposição política para promover a complementaridade produtiva em escala regional explicariam a atual crise do Mercosul. Vejamos algumas evidências dessa tendência.

Um dos graves problemas do Mercosul reside no fato de o Brasil, como a maior economia, não ter exercido as funções esperadas do país hegemônico no bloco. Ao contrário, foi superavitário em seu comércio com os países menores (sobretudo o Paraguai), perfil incompatível com a ideia de que o sócio maior deve ser fonte de dinamismo econômico para as economias menores. Essa circunstância agravou o problema estrutural do Mercosul – as imensas assimetrias entre seus membros. Além disso, ganharam magnitude – sobretudo a partir da segunda metade dos anos 2000 – as diferenças entre um Brasil que depende cada vez menos do Mercosul (o dinamismo migrou para os mercados asiáticos) e os dois sócios menores, crescentemente dependentes da integração.

Embora o desempenho econômico dos países do Mercosul não possa ser atribuído ao processo de integração, é notável o contraste entre, por exemplo, as taxas de inflação vigentes no início do Mercosul e as que prevaleciam quinze ou mesmo vinte anos depois. Assim, o índice de preços ao consumidor anual médio no período 1980-1990 era 584 na Argentina e 330 no Brasil, em comparação com níveis de respectivamente seis e nove, no período 1995-2005. Mais contrastantes ainda são os índices relativos ao ano de 1990 para a Argentina (2.314) e para o Brasil (2.862) (Baumann e Mussi, 2006, p. 7).

A evolução positiva no controle inflacionário ocorre em paralelo a um maior equilíbrio nas contas públicas. Assim, o resultado do setor público como porcentagem do PIB no período 1996-98 foi de 2,0% na Argentina e de 3,5% no Brasil, enquanto que no período 2003-2005 foi respectivamente de 1,2% e 1,9%. Maior preocupação com as contas públicas também se refletiu em melhores indicadores sobre a capacidade de pagamento da dívida externa. Isso fica visível se tomarmos como indicador a relação dívida externa/exportação. Em 1990 a relação na Argentina era 496% e no Brasil, 395%, em 2000, era respectivamente de 498% e 303%, e em 2005, respectivamente, 255% e 143% (*op. cit.*, p. 8).

A trajetória do setor industrial nos quatro países do Mercosul no período 1990-2003 apresentou taxa de crescimento inferior à verificada no conjunto da América Latina. O diferencial de crescimento entre os dois sócios maiores foi muito elevado, mas mesmo o Brasil (com o maior crescimento) situou-se abaixo da média latino-americana. Preocupante foi a desindustrialização do Uruguai. Os dados são os seguintes: 6,3% na Argentina, 23,2% no Brasil, 8,1% no Paraguai e 20,2% negativos no Uruguai.

Um segundo aspecto notável é a diferença no grau de diversificação do setor manufatureiro. Enquanto para Paraguai e Uruguai mais da metade da produção de manufaturas está concentrada em dois setores – alimentos/bebidas e produtos têxteis – para Argentina e Brasil são respectivamente 5 e 6 o número de setores que correspondem à metade da produção de manufaturas nos dois anos considerados (*op. cit.*, p. 14).

Ao mesmo tempo, o mecanismo que poderia compensar essas insuficiências do Mercosul como fonte de dinamismo exportador para os sócios menores – o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) – criado em 2004, atualmente com recursos anuais de US\$ 100 milhões, necessita de reformas profundas e em diversas áreas de seu funcionamento para ganhar eficácia no objetivo central de reduzir assimetrias.

Essa crescente insatisfação dos países membros com o quadro de inércia do Mercosul teria, assim, como explicações: *i*) um padrão de comportamento do sócio maior caracterizado pela obtenção de *superavit* comerciais recorrentes com os dois sócios menores; *ii*) a reduzida porcentagem (30%) de decisões do Mercosul que são aprovadas pelos legislativos dos quatro países; e *iii*) a ineficácia do Focem como mecanismo de redução de assimetrias.

Essas insuficiências levaram à busca de alternativas. Ilustrativo dessa tendência seria, por exemplo, o gesto do Paraguai – suspenso do Mercosul em função do “*impeachment*” do presidente Lugo – de solicitar *status* de observador junto à Aliança do Pacífico. A Aliança do Pacífico é um processo de integração comercial, integrado inicialmente por México, Colômbia, Peru Chile, e posteriormente também por Panamá e Costa Rica. Foi criado por ocasião de reunião em Lima pelos presidentes dos quatro primeiros países, que acordaram programa ambicioso para criar, a curto prazo, uma área de integração profunda (Guajardo, 2012, p. 241).

Dentro da mesma linha, apesar da advertência e oposição firme do Brasil, o Uruguai firmou com os Estados Unidos o Tratado de Proteção de Investimentos. Naturalmente a ampliação significativa das “perfurações” na TEC seria também tendência na mesma direção. Nas experiências exitosas de integração em geral, há um país que é claramente o centro dinamizador do processo (*hub*), em torno do qual se situam os demais países que dele participam, recebem os efeitos dinamizadores e, dessa forma, contribuem para ampliar a integração (*spoke*). No Mercosul, o Brasil não exerce claramente o papel de *hub*. Na verdade, o núcleo de dinamismo da segunda maior economia do bloco (Argentina) não está no Brasil, mas sim na China ou na União Europeia, que são os grandes importadores das *commodities* agrícolas – o setor hegemônico da economia do país vizinho. É evidente que o Brasil é importante mercado para manufaturas da Argentina e produtos agrícolas do Uruguai, além de participar de um mecanismo de comércio administrado no setor automobilístico de grande relevância para os três países. Entretanto, a capacidade brasileira de irradiar dinamismo (*hub*) para as demais economias (*spoke*) é claramente limitada, uma vez que o Brasil não é o destino das exportações do setor hegemônico desses países (agricultura). Assim, nosso papel de irradiador de crescimento em nossos sócios do Mercosul não é comparável à liderança dos Estados Unidos no Nafta, da China na integração do Sudeste Asiático, nem da Alemanha na União Europeia.

Além dessa influência econômica brasileira mais limitada, em comparação com países líderes em outros processos de integração, no plano político regional o Brasil vem dividindo sua esfera de influência sul-americana com a Venezuela, que tende a concertar ações de política externa no âmbito dos chamados países bolivarianos – Equador e Bolívia.

As considerações anteriores vão no sentido de reconhecer a ausência de um modelo *hub and spoke* no âmbito do Mercosul e a ineficácia de políticas efetivas de redução de assimetrias entre seus membros – num contexto em que o sócio maior é superavitário no comércio com os parceiros menores. Tais fenômenos tiveram forte influência sobre os descaminhos do Mercosul e conduzem à conclusão de que a quarta interpretação tem forte poder explicativo para a compreensão da crise desse processo de integração.

#### 2.4.5 Quinta interpretação

*As marcantes diferenças nas linhas de política externa durante os mandatos de Menem, na Argentina, e de Cardoso, no Brasil, ao longo da década de 1990, aliadas à adoção de um modelo econômico intervencionista e heterodoxo prevalecente nos dois países, durante as*

*presidências do casal Kirchner, na Argentina, e de Lula-2º mandato/Dilma, no Brasil, a partir dos anos 2000, explicam as crises no Mercosul.*

Uma vertente de explicação para a perda de relevância comercial do Mercosul se origina no padrão diferenciado de políticas econômicas seguidas por Brasil e Argentina. Vale recordar que o Mercosul foi precedido de aproximação econômica lançada no contexto político da redemocratização dos dois países (1986) e estimulada por um quadro internacional marcado pela formação de grandes blocos econômicos: Estados Unidos e Canadá se preparavam para firmar um acordo de livre comércio (embrião do Nafta) em 1989; a Comunidade Econômica Europeia (CEE) superava o europessimismo e rumava em direção ao Projeto Europa de 1992; e os *Newly Industrializing Countries* (NICs) ou Tigres Asiáticos, que demonstravam o maior dinamismo dos países que adotavam o modelo de plataformas de exportação (Campbell, Rozemberg e Svarzman, 2000, p. 80).

No Cone Sul, o contexto político estimulava esforços de integração. Após o fiasco da Guerra das Malvinas (1982) – em que os militares viram frustradas suas expectativas de apoio dos Estados Unidos –, a Argentina buscava novos rumos para sua política externa. Ao mesmo tempo, o regime militar no Brasil procurava normalizar as relações com a Argentina, sobretudo após o Acordo Tripartite (1979), que abriu caminho para a construção de Itaipu e para os acordos em matéria nuclear.

Essa convergência política foi capaz de avançar num grande projeto de integração entre Brasil e Argentina, apesar da gravidade do quadro econômico no final dos anos 1980.

Os tempos dourados dos planos Austral e Cruzado eram coisa do passado e cediam lugar à hiperinflação argentina e aos graves desequilíbrios enfrentados por Sarney no Brasil, derivados dos elevados déficits fiscais e da moratória de 1986 (*op. cit.*, p. 83).

Essa etapa de robusta aproximação bilateral foi pautada pelo Programa de Integração e Cooperação entre Argentina e Brasil (1986) e pelo projeto de mercado comum entre os dois países previsto no Tratado de Integração (1988). Até então os mecanismos adotados incorporavam protocolos setoriais inspirados em uma filosofia de política industrial e de dirigismo econômico.

Os efeitos econômicos iniciais dos protocolos setoriais foram sem dúvida notáveis. No começo dos anos 1980, por exemplo, as importações brasileiras de trigo argentino correspondiam a apenas 10% do total exportado desse produto pelo país vizinho, enquanto que após a vigência do Protocolo número 2 (trigo), o Brasil se transformou no maior comprador, absorvendo 31% do total exportado em 1990. O trigo representava, nesse momento, entre 15% e 20% do total das exportações argentinas para o Brasil (*op. cit.*, p. 91). Nessa mesma linha, o Protocolo número 1 (bens de capital), também teve importante impacto sobre o intercâmbio bilateral no setor, mas, nesse caso, beneficiou sobretudo o Brasil.

O comércio de bens de capital refletia as diferenças de escala e de conteúdo nacional entre as indústrias de bens de capital dos dois países. Dentre essas, os três autores antes citados, tendo por referência artigo de Baumann, ressaltam que, em meados dos anos 1980, na Argentina o requisito de valor agregado nacional para a participação da indústria de bens de capital nas contratações públicas era de cerca de 35%, em claro contraste com o Brasil, onde esse índice se situava entre 80% e 90% (*op. cit.*, p. 91).

Uma análise dos efeitos desses dois primeiros protocolos para o processo de integração Brasil-Argentina e para os setores industrial e agrícola das duas economias serve para ilustrar um ponto central do presente texto.

Embora com consequências concretas e relevantes, o modelo de integração via protocolos setoriais cedo tornaria evidentes suas limitações. A primeira delas era a natural resistência argentina em aceitar aquilo que um jornalista em 1986 cunhou como “uma relação de primeiro para terceiro mundo”. Sobre isso, vale lembrar o comentário autocrítico do presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Mario Amato: “O que está claro é que não se pode fazer a integração comprando trigo e vendendo aviões”. O contraponto dessa visão é a declaração a seguir, atribuída ao ex-Chanceler brasileiro Abreu Sodré, e que refletia o “inconsciente coletivo” do setor industrial brasileiro. “O Brasil tem interesse em comprar trigo a um preço que satisfaça o consumidor brasileiro e carne a valores competitivos com os do Mercado Comum Europeu e a Argentina poderia importar manufaturas do Brasil” (*op. cit.*, p. 89-90).

A primeira limitação era, portanto, a dificuldade argentina de endossar uma integração desigual e com benefícios maiores para o vizinho. Essa percepção se cristalizava naquele país em virtude do reconhecido fechamento do setor industrial brasileiro, o que



abria poucas janelas de oportunidade para a indústria argentina no mercado brasileiro. É muito sintomático dessa percepção argentina o fato de que, em apenas uma página do livro *Mercosul entre a realidade e a utopia*, organizado por Jorge Campbell, existirem duas citações enfáticas sobre o incrustado protecionismo industrial brasileiro. A primeira foi atribuída por um acadêmico brasileiro a uma autoridade da área econômica da ex-União Soviética: “Em mais de cinquenta anos de socialismo não conseguimos criar um sistema de proteção tão forte quanto o brasileiro”. A segunda, relatada por um embaixador brasileiro como um comentário corrente no Itamaraty da época: “Os empresários brasileiros não querem competir nem com a Bolívia” (*op. cit.*, p. 89).<sup>14</sup>

A grande novidade do Mercosul não foi apenas a passagem de um processo de integração bilateral para quadrilateral, com a incorporação de Paraguai e Uruguai. Foi sobretudo a mudança de um esquema dirigista e industrializante – encarnado nos dois instrumentos citados – para um modelo comercialista e liberalizante, adotado no Tratado de Assunção (1991) (Almeida, 2011). Em lugar de política industrial, prevalecia a liberalização comercial: houve uma redução para a metade das alíquotas tarifárias aplicadas pelos quatro países, seguida de uma desgravação semestral de 7%, a qual deveria convergir, segundo o Tratado de Assunção, para uma desgravação total (tarifa zero) em 31 de dezembro de 1994, momento em estariam igualmente definidas a TEC e as instituições da união aduaneira.

No início do processo, o Brasil exibia fortes desequilíbrios macroeconômicos: *deficit* fiscal elevado, taxa de inflação alta e frequentes minidesvalorizações cambiais. A Argentina experimentava o regime de *currency board*, com conversibilidade e inflação baixa. Essas diferenças não impediram que o comércio intrazonal avançasse celeremente. O Cronograma de Las Leñas (1992) desenhava um *roadmap*, mas a amplitude dos requisitos necessários superava em muito a capacidade dos governos de materializá-los (*op. cit.*, p. 5).

Apesar desse *deficit* de implementação, era visível o otimismo no plano político e comercial, o que convergiu para a assinatura, em dezembro de 1994, do Protocolo de Ouro Preto: o Mercosul era dotado de personalidade jurídica de direito internacional

---

14. O acadêmico era José Tavares, então integrante da Comissão de Política Aduaneira, e o embaixador era Francisco Thompson Flores, na ocasião nosso representante em Buenos Aires.

e, assim, habilitado a negociar em conjunto acordos comerciais, como com a Zona Hemisférica de Livre Comércio (embrião da Alca) e com a União Europeia.

Na segunda metade dos anos 1990 o comércio intrazonal se expandia de forma acelerada, mas o modelo econômico argentino, ancorado na paridade fixa dólar/peso e na convertibilidade, assegurava controle da inflação às custas de graves desequilíbrios: perda de competitividade, elevação dos *deficit* na balança comercial e aumento substancial da relação dívida externa/exportações (Ferrer, 2000, p. 8).<sup>15</sup> O Brasil era o único país com que a Argentina tinha um saldo comercial expressivo ao longo dos anos 1990, mas assegurado de forma artificial, ou seja, por meio de um comércio administrado de duas *commodities* – petróleo e trigo – e automóveis.

Nos três primeiros meses de 1999, o Brasil foi palco de uma maxidesvalorização do real de mais de 60%, enquanto a taxa básica de juros se elevava para um patamar de 45%. Na Argentina a crise foi muito mais grave, com o abandono da paridade fixa dólar-peso e da conversibilidade, a introdução do *curralito* e uma crise política que levou o país a ter cinco presidentes em dois dias.

Raúl Bernal-Meza, logo no início de seu artigo *Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul* assinala que até a crise comercial de 1999 entre Brasil e Argentina, o Mercosul era “o projeto de integração econômica mais bem-sucedido de uma história de frustradas experiências latino-americanas” (Bernal-Meza, 1999, p. 10). Os problemas enfrentados pelo bloco são vistos pelo acadêmico argentino como o corolário de “evidentes desencontros de política externa” desde o governo Itamar Franco.

De fato, a partir de 1992, a Argentina marchava em direção ao arquivamento das estratégias desenvolvimentistas e de industrialização amparadas na substituição de importações e consolidava políticas liberais: abertura comercial unilateral; aliança política

---

15. Ferrer menciona que em 1999 o *deficit* em conta corrente da Argentina atingiu o elevado patamar de US\$ 12.6 bilhões, equivalente a 40% do valor das exportações. Dentre os fatores que contribuíram para essa situação crítica, Ferrer aponta os seguintes: a dívida externa se acelerou de forma exponencial ao longo dos anos 1990, o que levou a Argentina a registrar, no último ano da década, a pior relação dívida externa/exportações da América Latina (5,3 contra uma média regional de 2,2); a dívida externa impactou sobre a situação fiscal e ao longo da década os custos da dívida externa significaram entre 5% e 20% do gasto público consolidado; as oscilações da taxa de juros internacional introduziam um elemento de incerteza não administrável no orçamento e no balanço de pagamentos; em 1999 o PIB registrou queda de 3,5% e *deficit* na balança comercial de US\$ 5 bilhões.

e estratégica com os Estados Unidos e a Otan; retirada do Movimento Não Alinhado; e adoção do modelo de regionalismo aberto no processo de integração. No Brasil prevaleciam as linhas de política externa tradicionalmente seguidas pelo Itamaraty: *low profile* nas relações com os Estados Unidos; fortalecimento do multilateralismo; aprofundamento da integração sul-americana, com o lançamento da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA).

A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso refletia sua visão do país como uma potência média. “Meu objetivo foi evitar o risco de isolamento do Brasil, levando em conta as tendências do sistema internacional. Com efeito, há riscos nesse isolamento, riscos inclusive para um país de escala continental como o Brasil” (Lafer, 2002).<sup>16</sup> Assim, aspirava a uma liderança na América do Sul e desenvolvia uma política comercial destinada a promover a inserção internacional do país. O Mercosul assumia importância econômica, como forma de introduzir um gradualismo na adaptação das estruturas produtivas ao fenômeno da globalização, sendo essa vista como portadora não só de oportunidades, mas também de assimetrias.

Em contraste com essa política moderada de centro (*middle of the road policy*), a Argentina nos dois mandatos do presidente Menen (1989-1999) optou por uma política de firme alinhamento com os Estados Unidos, identificação com os princípios do Consenso de Washington, abandono de conceitos defendidos pela Cepal e dos paradigmas do Estado desenvolvimentista. No plano da formulação e implementação da política externa, era visível o contraste entre Brasil e Argentina. Enquanto no primeiro a diplomacia preservava seu espaço, na Argentina, como em outros países da região, “as chancelarias foram em boa medida silenciadas, como guardiãs que eram do patrimônio político da filosofia desenvolvimentista” (Cervo, 2000, p. 8). Nesse sentido, Amado Cervo ressalta na Argentina uma experiência liberal radical, e no Brasil, “uma experiência mista, situada em algum ponto entre o paradigma desenvolvimentista e o neoliberal” (*op. cit.*).

Um aspecto essencial da PEB é sua relativa continuidade, assegurada pela permanência de alguns princípios básicos – autodeterminação, não intervenção, não ingerência nos assuntos internos de outros países e solução pacífica de controvérsias.

---

16. Palestra no Instituto Rio Branco em 18 de dezembro de 2002, poucos dias antes de deixar o cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores.

Papel fundamental na continuidade da política externa foi reservado ao Itamaraty, com competência nos temas econômicos internacionais, integrado exclusivamente por funcionários de carreira e com espírito de corpo. Raúl Bernal-Meza sublinha com propriedade essa antinomia “continuidade-ruptura” ao comparar a política externa dos dois países.

Poucas vezes se viram mudanças tão bruscas em um período tão curto de tempo, como no caso argentino (entre 1984-1989 e 1989-1999), enquanto que no caso brasileiro surgem mais tendências a um *status quo* das orientações básicas já identificadas desde meados dos anos 1970 (Bernal-Meza, 1999).

Esses contrastes ficam ainda mais explícitos nos diferentes universos conceituais dos formuladores de política (*policy makers*) de cada país: na Argentina, a cosmovisão do triunfo do capitalismo global com o fim do conflito Leste-Oeste; no Brasil, a ideia de uma “globalização assimétrica”, reiterada com frequência por Cardoso.

Uma vez analisados alguns aspectos desse período histórico de dois mandatos dos presidentes Menem e Cardoso, caberia indagar se ao longo dos governos dos presidentes Lula e Dilma no Brasil, e do casal Kirchner na Argentina, a dicotomia na política externa e na cosmovisão dos *policy makers* ainda continuavam válidos. Este trabalho sustenta que a resposta é negativa. Naturalmente guardadas as devidas proporções, esses quatro presidentes percorrem diferentes caminhos, pois distinta é a realidade de Brasil e Argentina e distintos os contextos históricos em que atuam. Entretanto, o sentido dos movimentos guarda alguma aproximação, diferentemente das visões opostas prevalentes no período de Menem e Cardoso.

A “experiência liberal radical” identificada por Amado Cervo na Argentina vai trilhando, sob a égide dos Kirchner, o caminho de um dirigismo econômico que passou a confrontar o mercado, que antes era Deus e agora demônio. Enquanto isso, no Brasil, a “experiência mista, situada em algum ponto entre o paradigma desenvolvimentista e o neoliberal”, bem caracterizado por Bernal-Meza, cedeu lugar a uma presença maior do Estado na economia, a uma visão mais protecionista no âmbito comercial e a uma gradual flexibilização do tripé que sustentava o modelo econômico na era Cardoso.

Embora as linhas de política externa de Brasil e Argentina nos mandatos de Menem e Cardoso tenham trilhado caminhos teóricos e empíricos radicalmente distintos, isso não parece ter contribuído para impasses ou crises no processo de

integração. Ao contrário, essa foi uma fase de acelerado crescimento do comércio intrabloco. No período seguinte, dos Kirchner na Argentina e de Lula/Dilma no Brasil, a convergência rumo a uma visão mais estatizante e heterodoxa em matéria de política macroeconômica tampouco parece ter influído de forma ponderável na trajetória do Mercosul. Essa avaliação nos conduz, portanto, a concluir que a quinta interpretação apresentada tem reduzida capacidade de explicar a crise do Mercosul.

### **3 CONCLUSÃO**

O Mercosul contemplava originalmente contribuir para ampliar a influência brasileira tanto no plano político como econômico. Nosso país era o líder de um processo com tripla vocação: elevar o comércio intrabloco; promover o regionalismo aberto no plano comercial e de investimento; e projetar a influência político-estratégica regional e internacional. Entretanto, a partir dos anos 2000, ganharam exagerada dimensão as motivações de índole geopolítica e de política externa (projeção da influência do Brasil no contexto global), ao mesmo tempo em que se eclipsavam os objetivos econômicos e comerciais do processo de integração.

A primeira década do Mercosul testemunhou um ciclo de crescimento virtuoso, não só no aumento exponencial do comércio intrabloco, mas numa abertura global maior das economias dos quatro países. Após o choque de liberalização ocorrido no início dos anos 1990, o Mercosul contribuiu para evitar um retrocesso. O argumento então usado pelo presidente Cardoso era que os demais países dificilmente aceitariam elevação tarifária. Foi nessa primeira década que os negociadores brasileiros impediram que, sob pressão dos demais países, fosse criada uma instituição supranacional. O Brasil soube preservar uma arquitetura intergovernamental que foi evoluindo gradualmente, através de grupos de trabalho, até a conformação da atual estrutura institucional do Mercosul.

Assim, nos primeiros quinze anos do Mercosul as exportações totais da Argentina e do Uruguai mais que duplicaram, no Brasil foram multiplicadas por quase quatro e no Paraguai tiveram crescimento menos expressivo (Baumann e Mussi, 2006). Com vinte anos de existência o patamar de crescimento se elevava, com o comércio passando de US\$ 4,5 bilhões para mais de US\$ 40 bilhões.

Esses dados refletem nítido dinamismo quando comparado o Mercosul com ele mesmo. Entretanto quando se compara sua trajetória com a ocorrida em outros exercícios de integração, tanto na América Latina quanto no mundo, os resultados deixam muito a desejar. O Mercosul se situa hoje na faixa de 20% de exportações regionais sobre exportações totais, em visível contraste com a Ásia, que se encontra no patamar de 45%, com a Europa, acima de 66% e o Nafta, acima de 40%. Portanto, é importante a trajetória na comparação com ele mesmo, mas o desempenho é fraco na comparação com os outros processos de integração (Baumann, 2013).

Outra insuficiência resulta do fato de não ter o Mercosul acompanhado o ritmo de ampliação do grau de abertura observado em outros blocos. Os quinze primeiros anos testemunham, no âmbito do Mercosul,

uma aceleração do processo de abertura comercial unilateral em relação a todos os países (em paralelo às concessões entre os parceiros) (...) a influxos extraordinários de investimento externo direto, à superposição entre as negociações sub-regionais e negociações ao nível hemisférico e multilateral, entre outros determinantes (Campbell, Rozemberg e Svarzman, 2000, p. 2).

Tal quadro contrasta com o marcante isolamento da política comercial brasileira – e dos demais países do bloco –, praticamente ausente do intenso processo de negociação de acordos preferenciais de comércio no plano global e do fenômeno das cadeias globais de valor, que constituem hoje a vertente mais dinâmica e promissora do comércio internacional.

Por que desempenho tão modesto do Mercosul na geração de comércio entre seus membros e na comparação com os demais processos de integração? Este texto procurou examinar o poder explicativo de cinco interpretações para a crise vivida pelo Mercosul nos últimos anos. O foco foi uma análise da crise tendo como parâmetro as mudanças de paradigmas e de posições da política externa brasileira.

A primeira interpretação parte do pressuposto de que o paradigma autonomista da PEB impede o surgimento de uma entidade supranacional no Mercosul e conduz a uma estrutura institucional apenas intergovernamental que dificultaria o

aprofundamento do processo de integração e explicaria a atual crise. Como vimos, o argumento é falacioso, pois o supranacional não é necessariamente superior nem melhor que o intergovenamental. A supranacionalidade não implica desaparecimento de conflito entre os Estados membros e a grande maioria dos processos de integração avançam sem supranacionalidade.

A segunda interpretação sustenta que a passagem do paradigma institucionalista pragmático (FHC) para o autonomista (Lula/Dilma) concentrou a diplomacia brasileira na vertente de potência emergente e *major global player*, o que reduziu a importância antes atribuída ao Mercosul e explica sua atual crise.

Na nossa avaliação, a PEB soube ocupar os espaços abertos pela nova configuração do poder mundial derivada da globalização, do desmembramento da União Soviética, da emergência da China, da crise financeira internacional de 2008-2009 e das novas instâncias de governança global, tais como o G20 financeiro e de novos agrupamentos, tais como o Basic (Brasil, África do Sul, Índia e China) na área ambiental e os Brics.

Ao priorizar aquelas áreas de atuação global, a PEB ganhava uma projeção e um protagonismo muito maior que o derivado da atuação no âmbito do Mercosul. Desse modo, a integração sub-regional perdeu espaço na agenda da PEB, e o processo caminhou em direção à crise dos últimos anos.

A terceira interpretação advoga que o quadro resultante da visão anterior foi agravado com a criação da Unasul. Sua projeção, como instrumento geopolítico do Brasil na região, foi muito visível na retórica mas ausente nas realizações concretas. Apesar de anunciar uma dimensão integracionista, foi magra de resultados nesse âmbito, politizou de forma prejudicial iniciativas relevantes como a IIRSA, e agravou o papel já secundário do Mercosul na PEB.

A quarta interpretação sustenta que a ausência de políticas efetivas destinadas à promoção de complementaridade produtiva e de redução de assimetrias entre seus membros explica a perda de dinamismo do Mercosul e, dessa forma, consegue demonstrar que de fato tais fatores estão na raiz de sua crise.

A quinta interpretação mencionada identifica duas vertentes para explicar as crises de 1999-2000 e dos últimos quatro anos no Mercosul. Para a primeira, a causa da crise do final da primeira década do Mercosul seriam as marcantes diferenças entre a política externa brasileira e a argentina durante a era Menem e Cardoso. Para a segunda vertente as razões residiriam na política econômica de corte intervencionista e heterodoxo prevalente em ambos os países – embora com diferentes matizes – ao longo das presidências do casal Kirchner e de Lula-2º mandato/Dilma. As políticas intervencionistas/heterodoxas presente nos dois países – muito mais na Argentina que no Brasil – se aproximam de modelos nacionalistas/populistas e geram no médio prazo crises econômicas que terminam por marginalizar o processo de integração, ao dar prioridade aos problemas domésticos. Em contraste com essas visões, o texto sustenta que nem o divórcio inescapável entre as políticas externas dos dois países nos anos 1990 nem a relativa convergência entre as políticas econômicas a partir dos anos 2000 têm capacidade de explicar as crises da integração.

Este trabalho procurou demonstrar que as interpretações um e dois, ou seja, a passagem do paradigma americanista/institucionalista pragmático (FHC) para o globalista/autonomista (Lula) e a mudança de rumos concretos na PEB – prioridade para a Unasul, politização da IIRSA e fragilização do Mercosul – condicionam e explicam a crise recente do processo de integração. Contribui ainda para explicar a crise a interpretação quatro, ou seja, o caráter atípico do bloco, em que o sócio maior é superavitário com os parceiros menores e inexistente uma clara relação *hub and spoke*.

Tal cenário de crise – reduzido dinamismo comercial, perda de relevância política e imobilismo negociador de ALCs –, que pauta a trajetória recente do Mercosul, exige, para sua superação, a formulação e concretização de um conjunto de medidas de diversas ordens, algumas das quais são a seguir delineadas.

- 1) Revisão da PEB para a América do Sul, de molde a torná-la mais pragmática e menos retórica. Para isso, é preciso resgatar os objetivos originais da IIRSA (2000), orientados para a materialização de projetos concretos no âmbito de eixos de integração. Dentro dessa linha, deve ser resgatado o papel de coordenador/gestor originalmente reservado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) mas posteriormente transferido à Unasul. A substituição do corpo técnico de alto nível e com boa formação do BID por representantes selecionados por indicação política da Unasul resultou em inevitável politização e perda de eficácia da IIRSA.



- 2) Alteração das prioridades do Mercosul – atualmente voltadas para as vertentes sociais, culturais, políticas da integração, e secundariamente para as comerciais econômicas – e retomada de sua agenda original, quando os objetivos eram elevar os níveis de comércio intraMercosul, promover um saudável regionalismo aberto, preparar os países para uma inserção competitiva na economia global, sem ignorar as demais dimensões antes indicadas. A partir desse núcleo seriam desenvolvidas novas vertentes.
- 3) Preservar o atual formato de união aduaneira do Mercosul, sem retrocesso a uma zona de livre comércio, em que as indústrias brasileiras perderiam margens de preferência para seus produtos e teriam substancial perda de receita de exportação. Ao mesmo tempo, entretanto, flexibilizar as cláusulas atuais relativas à negociação de acordos comerciais. O propósito deve ser assegurar ao Brasil efetiva liberdade negociadora de acordos amplos, inclusive acordos de livre comércio. Nesse contexto, nosso país deveria retormar a negociação individual (iniciada em 2009) do amplo acordo comercial com o México – prematura e equivocadamente interrompido –, bem como da interminável negociação com a União Europeia, abortada não apenas mas sobretudo por resistência argentina.
- 4) Preparar o caminho para a formulação e implementação de uma efetiva política de complementaridade produtiva regional. É bem sabido que tal política enfrenta uma série de dificuldades para sua realização. A primeira resulta do atual desinteresse do Brasil em definir políticas industriais e de comércio exterior que promovam o aumento da produtividade e uma inserção competitiva do país na economia internacional. A segunda é a falta de investimentos em infraestrutura, que penaliza gravemente a competitividade. A terceira é a primarização de nossa pauta de exportações (concentradas em *commodities* dirigidas sobretudo à China), e a desindustrialização, associada à excessiva carga tributária e à “irracionalidade tarifária” brasileira (elevada proteção a insumos).

Esse amplo exercício de reforma do Mercosul antes delineado sofrerá robusta resistência e oposição. Entretanto, apenas mudanças de grande envergadura poderão resgatar os rumos de um processo de integração que começou tão bem mas evoluiu tão mal nos últimos anos. Apenas transformações profundas poderão consolidar uma rede de relações econômicas e comerciais entre seus membros, imprimir caráter sustentável ao Mercosul e prepará-lo para uma inserção competitiva nas cadeias globais de valor, que constituem hoje a vertente mais dinâmica do comércio internacional.

## REFERÊNCIAS

AGOSTINE, C. Acordos bilaterais são preferíveis ao Mercosul. **Valor Econômico**, jun. 2013.

ALMEIDA, P. **A economia política da integração regional latino-americana**: uma visão ultrarrealista do estado da arte institucional. Florianópolis: RIDB, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/nonfsf>>.

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações. **Revista Espaço da Sofia**, v. 5, n. 43, p. 63-79, e n. 44, p. 143-170, 2011.

ARBILLA, J-M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas Argentina e Brasileira. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 337-385, 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/e10EAu>>.

BACELETTE, R. Regionalismo na Ásia: da integração produtiva à institucionalização. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 11, jul./set. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/wrqGbJ>>.

BAUMANN, R. **Mercosul**: então e agora. Brasília: Cepal, 2006.

\_\_\_\_\_. **O Mercosul aos vinte anos**: uma avaliação econômica. Brasília: Ipea, jun. 2011. (Texto para Discussão, n. 1627).

\_\_\_\_\_. Entrevista à Renato Baumann. **Revista Economistas/Cofecon**, em 30 de julho de 2013.

BAUMANN, R.; MUSSI, C. **Mercosul**: então e agora. Brasília: Cepal, 2006.

BERNAL-MEZA, R. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. Brasília, **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 42, n. 2, p. 45, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. **Balança Comercial Brasileira**. Brasília: Secretaria de Comércio Exterior, 2013.

CAMBRIDGE UNIVERSITY. **Cambridge Advanced Learner's Dictionary**. 4. ed. Oxford: Cambridge University Press, 2012.

CAMPBELL, J.; ROZEMBERG, R.; SVARZMAN, G. Quinze anos de integração: muito barulho por muita coisa. Argentina e Brasil na década de 1980: entre a cornija e a integração. *In*: CAMPBELL, J. (Org.). **Mercosul**: entre a realidade e a utopia. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

CASTAÑEDA, J. Nafta's mixed record. The view From Mexico. **Foreign Affairs**, p. 138-139. Feb. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/rQIlPB>>.

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina**: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: Cepal, 1994

CERVO, A. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. Brasília, **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 2, p. 15, 2000.

\_\_\_\_\_. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. Brasília; **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, Edition Special, p. 11, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/bgbNBp>>.

CERVO, A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora UnB, 2002.

FERRER, A. Argentina-Brasil, Mercosul e integração sul-americana. **Política Externa**, v. 9, n. 2, p. 8, 2000.

FLORENCIO, S.; ARAÚJO, E. **Mercosul hoje**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1998.

GALVÃO, M. O Brasil e o G20 Financeiro. **Política Externa**. [s.d.].

GONÇALVES, J. Vamos renegociar o Mercosul? **Política Externa**, v. 22, n. 2, 2013.

GUAJARDO, C. La Iniciativa de Arco del Pacífico. Balance y Perspectivas. *In*: LEYCEGUI, B. (Coord.). **Reflexiones sobre política comercial internacional de México 2006-2012**. México: Itam/Secretaria de Economía, 2012. Disponível em: <[http://www.as-coa.org/sites/default/files/\\_\\_\\_REFLEXIONES.pdf](http://www.as-coa.org/sites/default/files/___REFLEXIONES.pdf)>.

KELLOGG, P. Regional Integration in Latin America: Dawn of an alternative to neoliberalism? **New Political Science**, v. 29, n. 2, p. 187, 2007.

KUME, H.; PIANI, G.; SOUZA, C. **A Política Brasileira de importação no período 1987-1998**. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.

KUME, H.; PIANI, G. Perspectivas da tarifa externa comum. **Desafios do Desenvolvimento**, v. 68, p. 62, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/DJNH0o>>.

LAFER, C. **Palestra no Instituto Rio Branco**. *In*: A política externa após a redemocratização. Tomo I - 1985-2002. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 18 dez. 2002.

\_\_\_\_\_. **O Brasil na América do Sul**. São Paulo: OESP, jun. 2013.

LIMA, M. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, 1994.

MARIANO, M.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. **Revista de Sociologia Política**, v. 20, n. 43, p. 23-41, out. 2012.

MALAMUD, A. **A leader without followers?** The growing divergence between the regional and the global performance of Brazilian foreign policy. Stockholm: VII Pan-European International Relations Conference, Sep. 2010.

SARAIVA, M. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Special edition, v. 53, p. 155, 2010.

SARAIVA, M.; VALENÇA, M. A política externa brasileira e sua projeção internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. **Centro Brasileiro de Relações Internacionais**, v. 1, n. 7, p. 15, 2012.

SOUZA, A.; OLIVEIRA I.; GONÇALVES S. Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. **Inserção Internacional Brasileira: temas de política externa**. v. 1, n. 3, p. 278, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/WoXwbh>>.

SUNKEL, O. Os 10 principais desafios da política externa brasileira em 2014. **Post-Western World**. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/VUkuZi>>.

WEISBROT, M.; LEFEBVRE, S.; SAMMUT, J. **Did Nafta help Mexico?** An assessment after 20 Years. Washington: Center for Economic and Policy Research, Feb. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/xtidki>>.



## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

### **Revisão**

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

### **Editoração**

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)









### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Secretaria de  
Assuntos Estratégicos

