

TRAJETÓRIA DO MERCOSUL E MUDANÇA DE PARADIGMAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: POSSÍVEIS INTERPRETAÇÕES PARA A CRISE DO BLOCO¹

Sérgio Abreu e Lima Florêncio²

RESUMO

O Mercosul enfrenta uma crise nos últimos quatro anos, cujos sintomas são: 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 globalista/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 intervencionista nas presidências do casal Kirchner e de Lula – segundo mandato/Dilma. A conclusão aponta para o forte poder explicativo das interpretações *ii*), *iii*) e *iv*).

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

THE PATH OF MERCOSUR AND PARADIGM CHANGES IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY: POSSIBLE INTERPRETATIONS FOR THE BLOC'S CRISIS

ABSTRACT

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 a globalist/autonomist one (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.

Keywords: Mercosur; Brazilian foreign policy; regional integration.

JEL: F15.

1. Uma versão estendida deste trabalho será publicada como Texto para Discussão do Ipea, atualmente no prelo.

2. Pesquisador da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte), mestre em Economia pela Universidade de Ottawa, diplomata de carreira e ex-embaixador do Brasil no Equador, México e Genebra (ONU).

1 INTRODUÇÃO

Desde sua criação com o Tratado de Assunção de 1991, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) 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.

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. Contudo, apesar do intenso intercâmbio gerado nos anos 1990, quando as exportações intrazonais foram multiplicadas por seis, o Mercosul perdeu, posteriormente, muito de seu dinamismo comercial nos anos seguintes, na esteira das sucessivas crises enfrentadas por Brasil e Argentina, as maiores economias do bloco. A participação relativa do Mercosul no total das exportações brasileiras caiu de 17,3% em 1997, para 8,5% em 2013, uma queda que só pôde ser parcialmente revertida com a entrada da Venezuela no bloco a partir deste ano.³ E, para além da estagnação dos fluxos comerciais entre seus membros, não se vislumbra para os próximos anos uma mudança significativa na trajetória das negociações do Mercosul com outros blocos econômicos que pudesse lhe devolver o dinamismo dos seus primeiros anos.

Embora a crise do Mercosul seja comumente mencionada na mídia nacional e em obras recentes da literatura de economia e relações internacionais, não há consenso quanto às suas causas. De um lado, as divergências econômicas e políticas de Brasil e Argentina e a ausência de uma estratégia clara de inserção internacional conjunta são apontadas como possíveis determinantes da crise. De outro, a própria forma como o Mercosul foi concebido e sua trajetória institucional posterior também podem contribuir para explicar sua estagnação atual. Certamente estes e vários outros fatores tiveram alguma influência sobre o desempenho do bloco do Cone Sul; contudo, é necessária uma análise mais detida sobre esses condicionantes a fim de identificar aqueles que efetivamente tiveram um papel decisivo para a crise. O objetivo deste artigo é, pois, identificar os principais sintomas da crise do Mercosul e, a partir desse diagnóstico, mapear e analisar as principais explicações encontradas na literatura para os descaminhos do bloco, com vistas a identificar no futuro possíveis soluções que permitam reconduzi-lo aos objetivos que nortearam seu projeto original.

Este artigo divide-se em três seções, incluindo esta introdução. A segunda seção busca sintetizar as principais explicações encontradas na literatura para os entraves ao desenvolvimento do Mercosul. Na quarta e última seção são debatidos os pressupostos destas explicações e o impacto efetivo dos fatores por elas apontados como decisivos para a deterioração das relações do bloco, de modo a identificar aquelas que apresentam maior poder explanatório para a crise, com vistas a apontar futuramente possíveis soluções para os desafios enfrentados pelo Mercosul.

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

2 AS INTERPRETAÇÕES DA CRISE DO MERCOSUL

2.1 Primeira interpretação: modelo ineficaz de negociação entre os países-membros

Autonomia e desenvolvimento são os dois princípios norteadores da política externa brasileira para um expressivo número de autores, a exemplo de Mariano e Ramanzini (2012). 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 manifestou-se 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).

Portanto, verifica-se na trajetória de inserção internacional do Brasil 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, em um quadro de políticas que reforçam a estabilidade, a política externa ganha funcionalidade e beneficia-se 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”.

Assim, o traço de continuidade da PEB, bem como a centralidade e a continuidade dos princípios de autonomia e desenvolvimento, tem uma influência decisiva sobre os rumos do Mercosul (Mariano e Ramanzini, 2012). 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 torna-se um objetivo de muito remota e difícil concretização. Se por um lado fecha os caminhos do aprofundamento, por outro o modelo intergovernamental abre as portas para a ampliação 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.

Mariano e Ramanzini (2012) 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 das relações intrabloco.

Em contraste com essa visão, Paulo Roberto de Almeida (2012) questiona o pressuposto de que modelos supranacionais de integração sejam inerentemente superiores a modelos simplesmente intergovernamentais. Ou, dito de outro modo,

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 sustenta ainda 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). Igualmente, é sabido que mesmo nos organismos multilaterais os governos dos estados-membros continuam a exercer pressão sobre seus representantes, o que descaracteriza a pretensão de autonomia dessas instituições.

Outro argumento contrário ao modelo de supranacionalidade no âmbito do Mercosul reside na experiência de diversos processos de integração que funcionam de forma eficiente sem recorrer a esquemas de supranacionalidade. Os exemplos são abundantes: o Nafta; a rede de múltiplos acordos (inclusive frequentemente sobrepostos), que conforma o chamado regionalismo asiático;⁴ e os mais de 350 acordos comerciais registrados na OMC apenas nos últimos treze anos.

4. Para uma análise da complexidade dessa rede de acordos e dos mecanismos que asseguram o dinamismo e a coesão do processo de integração regional na Ásia, ver Bacelette (2012).

Diante do exposto, infere-se que o modelo escolhido para implementar as negociações no âmbito do Mercosul não contribuiu significativamente para a atual crise do bloco.

2.2 Segunda interpretação: o maior protagonismo global do Brasil reduziu a ênfase na integração com os vizinhos

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, onde os Estados Unidos eram 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 no teatro europeu. 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, em que sobressaem: 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).

Após um século de centralidade dos vetores americanista e globalista na PEB,⁵ 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 desenvolveram-se 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 – em que

5. 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”. Segundo Lima (1994, p. 39-40), houve apenas dois momentos na diplomacia brasileira em que efetivamente predominou o paradigma americanista: o imediato pós-golpe de 1964 e o governo Collor. Sintomaticamente, tais períodos 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.

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.

A primeira iniciativa da política externa de Lula coroada de êxito ocorreu na conferência da OMC de 2003 em Cancun e foi protagonizada pelo G20 – grupo criado com a decisiva participação do Brasil.⁶ 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.⁷ Isso assegurou ao Brasil inegável projeção internacional e reconhecimento como um país-chave nas negociações multilaterais, refletido no convite ao país para participar da cúpula do G8 realizada em 2007 (Cervo, 2010, p. 13).⁸

Apesar dos sucessivos impasses nas negociações no âmbito da OMC e das escassas perspectivas de êxito da rodada roha, a diplomacia brasileira continuou a concentrar enormes esforços naquele foro. Essa hipertrofia da diplomacia econômica multilateral – quando já se fazia notória a impossibilidade de êxito da rodada – revelou-se um erro estratégico com graves consequências. Enquanto numerosos países engajavam-se em negociações bilaterais e concluía 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.

Amado Cervo (2010, p. 16, tradução do autor) indaga: “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?”⁹ Mas, se a pergunta foi adequada, a resposta apresentada pelo autor vem impregnada de irrealismo. Cervo afirma que “a alternativa do Sul” começou a materializar-se por meio do crescimento da China como parceiro comercial do Brasil e da promoção da integração sul-americana. Ora, é sabido que nosso comércio com a China é um fenômeno que decorre essencialmente das forças de mercado, e não decorreu de estratégia deliberada com os países do Sul. Ao mesmo tempo, a integração sul-americana pouco rendeu em termos comerciais, vide o Mercosul em crise e os poucos resultados alcançados pela rede de acordos Mercosul-Comunidade Andina de Nações (CAN).

Na realidade, ao não se lançar em negociações de acordos preferencias de comércio com outros parceiros, o Brasil ficava crescentemente refém do comércio com pouco dinamismo do Mercosul.

6. O G20 é um grupo pelos ministros de finanças e presidentes de bancos centrais das dezenoves maiores economias mundiais, além da União Europeia. Foi criado oficialmente em 2008 como um fórum de discussões para alinhamento das políticas nacionais de enfrentamento da crise global, mas gradualmente tem crescido em importância e abarcado outras áreas para além da economia.

7. A expectativa geral para a rodada doha era 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 articularam-se com sucesso na OMC para exigir maior dose de reciprocidade nas negociações, de modo a condicionar a liberalização naquelas duas áreas a concessões, por parte dos desenvolvidos, no setor agrícola (Cervo, 2010, p. 11).

8. O G8 é um grupo formado por Alemanha, Itália, França, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Japão e Rússia. Em 2007, seus membros passaram a convidar Brasil, China, África do Sul, México e Índia para as reuniões de cúpula (G8+5), em um reconhecimento da crescente importância econômica e política destes países. Recentemente, a Rússia foi excluída das reuniões do grupo em razão do seu envolvimento no conflito da Ucrânia.

9. “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?” (Amado Cervo, 2010, p. 16).

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, em que nosso país alimenta a aspiração – inteiramente legítima – de, por um lado, promover uma reforma do 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.¹⁰

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. 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. Porém, 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 (Malamud, 2010).

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 o maior protagonismo global brasileiro, de fato reduziu a importância relativa da integração regional, contribuindo para o declínio do Mercosul.

2.3 Terceira interpretação: a criação da Unasul reduziu a prioridade do Mercosul enquanto catalisador da integração regional

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.

O desenvolvimento subsequente da Unasul acabou por revelar três aspectos importantes que condicionam os limites da política brasileira para a América do Sul, e, de certo modo, da integração da região como um todo. O primeiro foi o reconhecimento da dificuldade de se expandir o “modelo Mercosul” para a região (Saraiva, 2010). O segundo foi a incapacidade do modelo de “baixa institucionalização” (correspondente à Unasul) fazer avançar o processo de integração sul-americana para além dos discursos

10. 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.

e do alinhamento ideológico. O terceiro foi evidenciar que o argumento de que “a integração brasileira com a região (por exemplo, o modelo Unasul) foi identificada como a melhor estratégia para a inserção internacional” (Saraiva e Valença, 2012, p. 18) não se mostrou realista diante dos problemas enfrentados pelo Brasil no processo de integração regional.¹¹

Paulo Roberto de Almeida (2012, p. 4) afirma que a Unasul não constitui um mecanismo de integração eficaz, devido à ausência de clareza quanto aos seus objetivos e excessivo componente ideológico:

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.

O autor argumenta, ainda, 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 (Almeida, 2012). Uma vez 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-se que instâncias como a Unasul não podem ser consideradas iniciativas integracionistas, pois dedicam-se exclusivamente à coordenação política no âmbito de projetos de cooperação e não de integração.

Por sua vez, 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 (Saraiva, 2010).

Diante desse quadro, é lícito concluir que a ascensão da Unasul e o conseqüente desvio de esforços por parte da diplomacia brasileira tem forte poder explicativo para a compreensão da atual crise do Mercosul.

2.4 Quarta interpretação: padrão de comércio inconsistente e deficiência dos mecanismos de superação das assimetrias intrabloco

Essa interpretação procura 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. Segundo Baumann (2011),

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.

11. Se, como propugnam Saraiva e Valença (2012), a Unasul constitui de fato a melhor estratégia para a inserção internacional, e se a projeção internacional representa uma prioridade superior ao Mercosul na PEB, deve-se então concluir que a Unasul não só compete em termos de influência regional com o Mercosul, como também afeta negativamente o bloco, ao cristalizar rivalidades e ressentimentos por parte da Argentina e dos países menores com relação ao protagonismo brasileiro. De fato, a agenda do Mercosul “político” – voltada a temas sociais e culturais e que assumiu grande relevância nos últimos anos –, pode ser interpretada como uma espécie de compensação pela progressiva perda da substância comercial e econômica no processo de integração.

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.

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 adequarem-se à TEC do Mercosul. Isso implicou desvio de comércio para esses países em condições nem sempre favoráveis, uma vez que antes podiam importar produtos a preços mais baixos que os praticados por Brasil e Argentina. É natural, pois, que os sócios menores esperem de Brasil e Argentina compensações comerciais ou de investimento capazes de reduzir as assimetrias e contrabalançar as perdas de curto prazo com a adoção da TEC.

Outra dimensão problemática do processo de integração está ligada à incapacidade ou à 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 no âmbito do Mercosul, sua magnitude é marcadamente inferior àquela presente em outras experiências de integração. A tibieza na implementação das decisões multilaterais, aliada à falta de rumo para o processo de integração, ao comportamento comercial 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.

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. Especialmente preocupante foi a desindustrialização do Uruguai, cujo setor retrocedeu em 20,2% no período, contra um crescimento de 6,3% na Argentina, 23,2% no Brasil e 8,1% no Paraguai.

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, necessita de reformas profundas para ganhar eficácia no objetivo central de reduzir assimetrias. Sem mencionar uma elevação substancial de seu capital, cujo montante atual de US\$ 100 milhões anuais é claramente insuficiente para fazer frente aos objetivos de seu mandato.¹²

Nas experiências exitosas de integração, em geral, há um país que é claramente o centro dinamizador do processo (*hub*), em torno do qual situam-se 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 constitui 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, seu 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.

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 – em um 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 contribuem decisivamente para explicar sua atual crise.

2.5 Quinta interpretação: divergências na política externa dos principais sócios

Uma vertente de explicação para a perda de relevância comercial do Mercosul origina-se no padrão diferenciado de políticas econômicas seguidas por Brasil e Argentina. Vale recordar que o Mercosul foi precedido de aproximação econômica inaugurada 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 preparavam-se 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 Tigres Asiáticos demonstravam o maior dinamismo daqueles países que adotavam o modelo de plataformas de exportação (Campbell, Rozemberg e Svarzman, 2000, p. 80).

12. A ausência de perspectivas de compensação aos sócios menores tem levado à busca de alternativas fora do bloco. 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 em 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. Cabe ainda notar que, além de uma influência econômica limitada por parte do Brasil sobre os demais membros do bloco em comparação com países líderes de 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 junto aos chamados membros “bolivarianos” do Mercosul – Equador e Bolívia.

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 em um 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 transformou-se 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. Em meados dos anos 1980, o requisito de valor agregado nacional para a participação da indústria de bens de capital nas contratações públicas era de cerca de 35% na Argentina, em claro contraste com o Brasil em que esse índice situava-se entre 80% e 90% (*Op. cit.*, p. 91).

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 que 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. Por seu turno, 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 seria dotado de personalidade jurídica de direito internacional 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 expandia-se de forma acelerada, mas o modelo econômico argentino, ancorado na paridade fixa dólar/peso e na conversibilidade, 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).¹³ 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 (da ordem de mais de 60%), enquanto a taxa básica de juros elevava-se 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 (1999, p. 10) 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”. Os problemas enfrentados pelo bloco são vistos pelo acadêmico argentino como o corolário de “evidentes desencontros de política externa” desde o governo Itamar Franco.¹⁴

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, ainda prevalecia a dicotomia na política externa e na visão de mundo dos formuladores de políticas de ambos os países. 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.

13. Ferrer (2000) 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. Entre os fatores que contribuíram para essa situação crítica, Ferrer aponta os seguintes: a dívida externa 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 corresponderam 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.

14. A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso refletia sua visão do país como uma potência média. 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. No Brasil prevaleciam, portanto, 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. Em contraste com essa política moderada e centrada do Brasil, a Argentina nos dois mandatos do presidente Menem (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, abertura comercial unilateral e adoção do modelo de regionalismo aberto no processo de integração. No plano da formulação e implementação da política externa, era visível, pois, o contraste entre Brasil e Argentina. Enquanto no primeiro a diplomacia preservava seu espaço, na Argentina, assim 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).

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. Já no período dos governos Kirchner, na Argentina, e de Lula/Dilma, no Brasil, a convergência ideológica em um contexto de relativa estabilidade macroeconômica em ambos os países tampouco parece ter influenciado de forma significativa na trajetória do Mercosul. Essa avaliação nos conduz, portanto, a concluir que a quinta interpretação apresentada tem reduzida capacidade de explicar a crise do bloco.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Mercosul contemplava originalmente contribuir para ampliar a influência brasileira tanto no plano político quanto no plano 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.

Por que o desempenho do Mercosul foi tão modesto na geração de comércio entre seus membros, comparativamente a outros processos de integração no mundo? Este artigo procurou examinar o poder explicativo de cinco interpretações para a crise vivida pelo Mercosul nos últimos anos, construídas a partir da análise das mudanças de paradigmas e de posições da política externa brasileira.

Nesse sentido, demonstrou-se que a passagem do paradigma americanista/institucionalista pragmático (FHC) para o globalista/autonomista (Lula), bem como a mudança de rumos na PEB que implicaram maior prioridade para a Unasul, a politização da Iirsa e a fragilização do Mercosul, oferecem explicações consistentes para a crise recente do processo de integração do Cone Sul. Contribui ainda para explicar a crise o caráter atípico do bloco em termos de orientação econômica, uma vez que o sócio maior é superavitário com os parceiros menores e inexistente uma clara relação *hub and spoke* com os demais membros, resultando na ausência de incentivos concretos para o aprofundamento da integração.

REFERÊNCIAS

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

_____. **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>>.

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

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

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

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.

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.

CERVO, A. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. Brasília. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, 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.

GUAJARDO, C. La iniciativa de arco del Pacífico: balance y perspectivas. *In*: LEYCEGUI, B. (Org.). **Reflexiones sobre política comercial internacional de México 2006-2012**. México: Itam, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/Cl7yUi>>.

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. *In*: PAN-EUROPEAN INTERNATIONAL RELATIONS CONFERENCE, 7., 2010. **Annals...** Stockholm, 2010.

SARAIVA, M. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 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>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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>>.

BAUMANN, R. Entrevista com Renato Baumann. **Revista Economistas/Cofecon**, em 30 de julho de 2013.

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

CAMBRIDGE UNIVERSITY. **Cambridge advanced learner's dictionary**. 4. ed. Oxford: Cambridge University Press, 2012.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **El regionalismo abierto en América Latina: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago de Chile: Cepal, 1994.

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

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

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

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

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

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

SUNKEL, O. Os 10 principais desafios da política externa brasileira em 2014. **Post-Western World**, 21 jan. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/VUkuZi>>.