



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Mariana Silvestre Nazareth

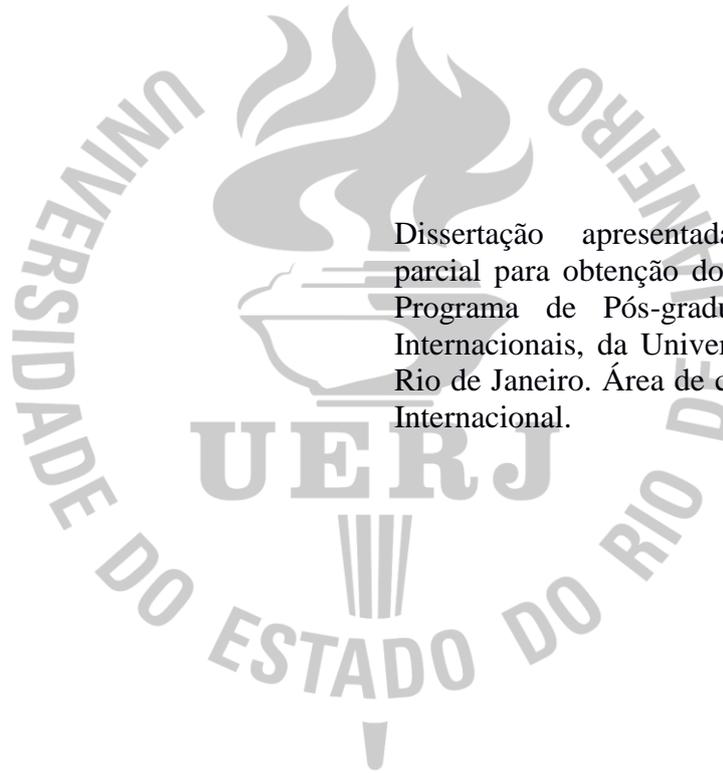
**Desenvolvimento e inserção internacional no MERCOSUL: uma
comparação entre governo FHC (1995-2002) e governo Lula (2003-2010) à
luz do pensamento econômico da CEPAL e da política externa brasileira**

Rio de Janeiro

2016

Mariana Silvestre Nazareth

**Desenvolvimento e inserção internacional no MERCOSUL: uma comparação entre
Governo FHC (1995-2002) e Governo Lula (2003-2010) à luz do pensamento econômico
da CEPAL e da política externa brasileira**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Alexis Toribio Dantas

Rio de Janeiro

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CCSA

N335 Nazareth, Mariana Silvestre.

Desenvolvimento e inserção internacional no MERCOSUL: uma comparação entre governo FHC (1995-2002) e governo Lula (2003-2010) à luz do pensamento econômico da CEPAL e da política externa brasileira /Mariana Silvestre Nazareth. – 2016.

111 f.

Orientador: Alexis Toríbio Dantas.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

Bibliografia.

1. Brasil – Relações exteriores – Teses. 2. MERCOSUL (Organização) – Teses. 3. América Latina – Relações exteriores – Teses. 4. Nações Unidas. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. I. Dantas, Alexis Toríbio. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

CDU 339.92(8=6)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Mariana Silvestre Nazareth

Desenvolvimento e inserção internacional no MERCOSUL: uma comparação entre governo FHC (1995-2002) e governo Lula (2003-2010) à luz do pensamento econômico da CEPAL e da política externa brasileira

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política Internacional.

Aprovada em 10 de outubro de 2016.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Alexis Toribio Dantas (Orientador)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Prof.^a Dra. Miriam Gomes Saraiva
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Prof. Dr. Fernando Augusto Mansor de Mattos
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2016

DEDICATÓRIA

A meus pais e amigos, que me incentivam a seguir meus sonhos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família e amigos pelo apoio, incentivo e compreensão durante os dois anos de mestrado, em que as atividades de pesquisa e de elaboração desta dissertação se sobrepuseram, com frequência, aos momentos de lazer.

Agradeço ao Prof. Dr. Alexis Toribio Dantas, meu orientador, pela troca de ideias durante o trabalho de pesquisa e pelas observações durante o desenvolvimento da dissertação. À Profa. Dra. Miriam Gomes Saraiva pelas ressalvas feitas na banca de qualificação, bem como pelos ensinamentos sobre política externa brasileira passados na sala de aula.

Aos professores do PPGRI-UERJ, agradeço por me darem a oportunidade de aprendizado e, aos colegas de turma, pelo convívio ao longo dessa jornada.

RESUMO

NAZARETH, Mariana Silvestre. **Desenvolvimento e inserção internacional no MERCOSUL: uma comparação entre Governo FHC (1995-2002) e Governo Lula (2003-2010) à luz do pensamento econômico da CEPAL e da política externa brasileira.** 2016. 111 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

A busca por melhor inserção internacional e desenvolvimento são objetivos historicamente almejados pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) para o continente latino-americano e caribenho e pela política externa brasileira (PEB) para o Brasil. Nessa busca, a integração regional foi defendida tanto pelo pensamento econômico cepalino quanto pelos princípios da política externa brasileira como instrumento de incentivo para alcançar essas metas. Em 1991, em meio ao mundo globalizado e busca por novos modelos de desenvolvimento, o Cone Sul se integrou com a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Do ponto de vista do Brasil, o MERCOSUL pôs fim às animosidades entre Brasil e Argentina e formou novo padrão de relacionamento na região. Durante os governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, o MERCOSUL apareceu como ferramenta para alcançar desenvolvimento e melhor inserção internacional do país, mas esses governos divergiram em relação às atuações e ênfases, o que impactou a diretriz do modelo de integração do bloco.

Palavras-chave: CEPAL. Desenvolvimento. Governo FHC. Governo Lula. Inserção internacional. Integração regional. MERCOSUL. Política externa Brasileira.

ABSTRACT

NAZARETH, Mariana Silvestre. **Development and international insertion in MERCOSUR**: a comparison between the FHC Government (1995-2002) and the Lula Government (2003-2010) in light of ECLAC's economic thinking and Brazilian foreign policy. 2016. 111 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

The search for better international insertion and development are objectives historically pursued by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) for Latin American continent and Brazilian Foreign Policy for Brazil. Regional integration has been supported by ECLAC's economic thought and Brazilian foreign policy principles as an incentive tool to achieve these goals. In 1991, amid globalization and new models of development, the Southern Cone integrated through the creation of the Southern Common Market (MERCOSUR). From Brazil's point of view, MERCOSUR ended the animosities between Brazil and Argentina and formed a new pattern of relations in the region. During Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inacio Lula da Silva governments, MERCOSUR was used to achieve development and better international insertion to the country, but these governments diverged how acting in the MERCOSUR, which impacted the block integration model.

Keywords: ECLAC. Development. Fernando Henrique Cardoso's Government. Luis Inácio Lula da Silva's Government. International insertion. Regional integration. MERCOSUR. Brazilian foreign policy.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	8
1	O PENSAMENTO ECONÔMICO DA CEPAL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE.....	12
1.1	A sistematização do pensamento econômico da CEPAL ao longo do século XX.....	13
1.2	A integração como vetor dinâmico da industrialização na América Latina e no Caribe.....	20
1.2.1	<u>ALALC e ALADI: do romantismo ao pragmatismo.....</u>	26
1.3	A transformação produtiva com equidade e o regionalismo aberto na integração da década de 1990.....	32
1.4	Considerações Finais.....	35
2	A FORMAÇÃO DO MERCOSUL: INFLUÊNCIA DO NEOESTRUTURALISMO DA CEPAL E POSICIONAMENTO DO BRASIL.....	36
2.1	MERCOSUL: antecedentes históricos na década de 1980.....	38
2.2	O neoestruturalismo da CEPAL: ruptura ou continuidade.....	47
2.3	Regionalismo Aberto e MERCOSUL.....	53
2.4	Considerações Finais.....	61
3	GOVERNO FHC (1995-2002) E GOVERNO LULA (2003-2010): DESENVOLVIMENTO E INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NO MERCOSUL.....	62
3.1	Desenvolvimento e inserção internacional: aproximação entre a política externa brasileira e os conceitos neoestruturalistas da CEPAL.....	63
3.2	Governo FHC (1995-2002) e o MERCOSUL: o projeto comercial.....	72
3.3	Governo Lula (2003-2010) e o MERCOSUL: o projeto ampliado.....	82
3.4	Considerações Finais.....	94
	CONCLUSÃO.....	95
	REFERÊNCIAS.....	102

INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende estudar os impactos das metas de inserção internacional e desenvolvimento da política externa brasileira (PEB) no MERCOSUL e como essas se alinharam ao pensamento econômico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, a CEPAL. Como método de análise, usou-se a comparação entre Governo FHC (1995-2002) e Governo Lula (2003-2010). Historicamente, a política exterior do Brasil buscou melhor inserção internacional do país no sistema internacional e desenvolvimento econômico¹. A integração regional como ferramenta para alcançar esses dois objetivos foi estimulada, desde 1950, pela CEPAL. Criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, a CEPAL buscou soluções para o subdesenvolvimento dos países do continente latino-americano. Segundo os economistas cepalinos, os acordos de comércio preferencial complementarizam a industrialização nacional, pois o mercado ampliado estimularia a produção de bens industriais no âmbito nacional. Isso romperia com o círculo vicioso da estrutura centro-periferia, em que os países latino-americanos e caribenhos se especializavam na exportação de bens primários e importavam manufaturados de maior valor agregado. A partir dos anos 1990, em meio à nova realidade globalizada, a CEPAL adaptou seu pensamento econômico.

O neoestruturalismo convergiu em diversos pontos com o estruturalismo das décadas anteriores, sobretudo ao enfatizar a integração regional como instrumento para o desenvolvimento e inserção da América Latina e do Caribe no mundo; no entanto, modificou a abordagem, ao substituir o sistema centro-periferia pela globalização assimétrica e o objetivo da industrialização pelo da especialização. Na década de 1990, os países latino-americanos haviam-se industrializado e era necessário promover diversidade produtiva em outros setores. Briceño Ruiz (2011) argumenta que tanto a CEPAL quanto Prebisch acreditavam que, quando a região estivesse preparada para competir deveria ‘abrir-se ao mundo’, reduzindo a proteção tarifária. Esse argumento calcava-se na promoção de um regionalismo autônomo, “que incrementaria o poder de negociação da região no sistema

¹ “O desenvolvimento econômico é o tema que mais tem tido permanência no discurso da política exterior brasileira e sua continuidade é notada na definição das diversas agendas governamentais. Continua sendo o objetivo fundamental, entendido este como “interesse nacional”, através da ampliação do acesso a mercados, tecnologias, investimentos, da cooperação internacional e da melhora na participação do país nos processos de decisão para mudar as regras de funcionamento do sistema internacional, dos seus mecanismos decisórios e dos principais atores”. (Bernal-Meza, 2002, p. 56)

internacional ao ser um mecanismo para favorecer a transformação produtiva da região²” (BRICEÑO RUIZ, 2011, p. 131).

A análise de um processo de integração não pode ser entendida, todavia, somente pela lógica econômica; é necessário considerar, também, o âmbito político e social. A integração exige dos líderes políticos dos Estados-partes a busca por consenso tanto entre eles quanto entre os diversos atores governamentais internos, por exemplo, empresariado e sociedade civil sobre diretrizes econômicas, políticas e sociais que serão adotadas com o objetivo de promover a unidade regional. O modelo de uma integração regional é complexo, portanto.

“Não se trata apenas de um problema econômico, senão de um processo político, pois as decisões sobre política econômica e política de integração, como qualquer política pública, são resultados da interação de diversos atores que tentam influenciar sobre decisores públicos, a sua vez constangidos por limites da estrutura política doméstica e internacional³”. (BRICEÑO RUIZ, 2011, p. 133, tradução da autora)

Briceño Ruiz (2011) sustenta que a integração regional é uma forma de “ação social econômica e, em consequência, é desenvolvida por atores individuais e coletivos que vão determinar sua forma e conteúdo” (BRICEÑO RUIZ, 2011, p. 122). A presente dissertação parte dessa pressuposição para explicar o comportamento do Brasil no MERCOSUL durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e o Governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e sua influência no bloco. As diretrizes de política exterior desses dois governos marcados por atores diferentes no poder – em termos partidários, PSDB e PT, e, em termos burocráticos, correntes diferentes no Itamaraty - e por conjunturas políticas e econômicas internas e externas distintas refletiram-se no comportamento do Brasil em relação ao MERCOSUL.

De modo geral, o sistema internacional pós-Guerra Fria, estimulou o comércio de bens e serviços por meio do fortalecimento do multilateralismo, com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em substituição ao GATT pelo Tratado de Marrakech (1994), e da integração regional como instrumento de fomento e proteção comercial. No Brasil, esse período é marcado, economicamente, pela ascensão do discurso liberal como meio de modernização do país e, politicamente, pela redemocratização. A eleição de Fernando Collor de Mello à presidência da República ao mesmo tempo em que representou uma guinada político-econômica em direção ao neoliberalismo, isto é, a prática do Estado mínimo,

² “ (...) que incrementaría el poder de negociación de la región em el sistema internacional al ser un mecanismo para favorecer la transformación productiva de la región” (BRICEÑO RUIZ, 2011, p. 131).

³ “No se trata sólo de un problema económico, sino de un proceso político, pues las decisiones sobre política económica y política de integración, como cualquier política pública, son resultado de la interacción de diversos actores que intentan influenciar sobre decisores públicos, a su vez constreñidos por limitantes de la estructura política doméstica e internacional”. (BRICEÑO RUIZ, 2011, p. 133)

estimulou a integração regional. Collor consolidou a integração do Cone Sul, iniciada nos anos 1980 com o Presidente do Brasil, José Sarney, e o Presidente da Argentina, Raúl Alfosín.

A assinatura do Tratado de Assunção (1991) significou uma mudança nas relações regionais do subcontinente sul-americano, sobretudo entre Brasil e Argentina, que evoluíram da rivalidade para a cooperação e, posteriormente, para a integração. Nos primeiros anos do bloco, pode se dizer que o MERCOSUL obteve grande êxito, pois, até aquele momento, foi o processo de integração regional mais bem-sucedido da região em termos de aumento de comércio intrabloco⁴.

Durante os 20 anos de MERCOSUL (1991 até 2011), acadêmicos que estudam o fenômeno dividem o bloco em diversas fases. Este trabalho usa como recorte temporal os governos brasileiros para entender o MERCOSUL, pois se analisa o impacto do Brasil no bloco. Dividiu-se a análise em três fases: a da criação à consolidação (1991-1994), período que abrange os governos Collor de Melo e Itamar Franco; a do enfoque econômico-comercial, compreendida no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); e a do enfoque ampliado, em que as medidas de cunho social e institucional foram reforçadas durante o governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Esse trabalho tem como hipótese o fato de que tanto o Governo FHC quanto o Governo Lula teriam seguido pressupostos neoestruturalistas da CEPAL em relação ao MERCOSUL; no entanto, os enfoques foram diferenciados para se alinharem às propostas de modelo de desenvolvimento e inserção internacional concebidas pelas visões de mundo dos respectivos Chefes de Estado e partidos.

Como base teórica, portanto, esta dissertação usou o pensamento econômico da CEPAL e os princípios da política externa brasileira, a fim de analisar a relação do Brasil com o bloco e, conseqüentemente, a influência do seu comportamento no modelo de integração do MERCOSUL. A partir da análise de tratados, protocolos e medidas, assevera-se que se manteve a influência dos preceitos da CEPAL no processo histórico de integração da América Latina e do Caribe. Segundo o conceito cepalino de “regionalismo aberto”, a integração não precisa ser fechada e protecionista, pois suas diretrizes supõem a aplicação de ferramentas de políticas públicas para além da simples abertura comercial, isto é, a CEPAL vinculou o

⁴ “De acordo com a Secretaria Geral da ALADI, o comércio intrabloco cresceu 336% na última década, evoluindo de US\$ 4.1 bilhões registrando em 1990, ano que antecedeu a criação do bloco, para US\$ 18.2 bilhões em 2000, após haver alcançado a cifra recorde de US\$ 20.5 bilhões em 1997 e ter decrescido para US\$ 15.3 bilhões em 1999 em consequência da desaceleração econômica observada em toda a região que se seguiu à desvalorização cambial brasileira” (VAZ, 2001, p. 44).

regionalismo aberto ao conceito de “transformação produtiva com equidade”, em que o desenvolvimento e o bem-estar social das populações devem ser levados em conta.

A presente dissertação tem, além desta introdução e da conclusão, três capítulos: no primeiro foram abordados aspectos do pensamento econômico da CEPAL e a influência das teses estruturalistas na integração regional da América Latina e do Caribe de 1950 até culminar no objeto da pesquisa, o subcontinente sul-americano com a criação do MERCOSUL em 1991; no segundo, explicou-se a formação do MERCOSUL à luz do neoestruturalismo da CEPAL e o posicionamento do Brasil em relação ao bloco de 1991 a 1994, isto é, durante o Governo Collor e Governo Itamar Franco; e, finalmente, no terceiro capítulo, analisou-se o impacto das visões de mundo do Governo Fernando Henrique Cardoso e do Governo Luís Inácio Lula da Silva na formulação da política externa brasileira e, conseqüentemente, no *modus operandis* do Brasil no MERCOSUL em relação às duas variáveis analisadas - o desenvolvimento e a inserção internacional - e como as duas políticas externas se alinham às teses neoestruturalistas da CEPAL e influenciaram no modelo de integração do bloco.

1. O PENSAMENTO ECONÔMICO DA CEPAL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE

Toda integração regional se inicia a partir da vontade estatal de cooperação, seja política, econômica ou comercial. Enquanto a cooperação é usada para maximizar a capacidade do Estado para lidar com problemas que, isoladamente, enfrentaria com dificuldades, a integração regional é mais profunda, pois cria nova unidade ou entidade política, com transferência formal ou informal de poder estatal decisório (VAZ, 2002). A América Latina, sobretudo o subcontinente sul-americano, teve algumas tentativas integracionistas ao longo do século XX. Esse capítulo tem como recorte histórico os projetos integracionistas da década de 1960 até a criação do MERCOSUL em 1991, que tiveram como marco teórico a influência do pensamento econômico da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). O capítulo é dividido em três seções: 1) a sistematização do pensamento econômico cepalino ao longo do século XX; 2) a integração como vetor dinâmico da industrialização nas décadas de 1960 a 1980; 3) a introdução dos conceitos de transformação produtiva com equidade e regionalismo aberto na década de 1990.

O capítulo faz breve resumo do pensamento cepalino, tendo como base a classificação realizada pelo economista brasileiro Ricardo Bielschowsky no artigo “Evolução das ideias da CEPAL”, publicado em 1998 devido à comemoração dos 50 anos da instituição. Esse autor demonstra que o pensamento econômico da CEPAL tem quatro pilares que nortearam as teses cepalinas dos anos 1950 ao final dos anos 1990: a) método histórico-estruturalista; b) inserção internacional; c) condicionantes estruturais econômicos internos; d) ação estatal na economia. Desde esses princípios, o autor divide as teses cepalinas em cinco fases. Todas as fases dão ênfase à industrialização e à integração como instrumento de estímulo a esse processo.

Dentre os argumentos dos economistas cepalinos, a integração regional era percebida como complemento à industrialização para desenvolver as economias hemisféricas e alavancar o progresso, rompendo com o modelo centro-periferia do comércio exterior, em que as economias latino-americanas eram apenas exportadoras de matérias primas na década de 1950. A solução não seria, assim, o fechamento das economias nacionais isoladamente, mas sim o fortalecimento do mercado regional. Os projetos de integração latino-americano e caribenho a partir de 1960 assumiram caráter comercial, cuja meta era o aumento do fluxo de bens finais entre os países-membros. Foram assinados dois Tratados de Montevideu: o primeiro em 1960, que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e

o segundo em 1980, que criou a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), um “guarda-chuva” para os acordos de complementação econômica do continente. Para estudar esses dois momentos, usou-se a classificação de Barbosa (1996), que divide esse movimento em duas fases: romântica, de 1960 a 1985, e pragmática, pós-1985. O diplomata ressalta que a separação dos períodos se refere à forma como o processo foi conduzido por todos os países da região, isto é, havia unidade de pensamento em relação à integração. Tanto na ALALC quanto na ALADI não houve interferência norte-americana nas negociações, mas os atritos internos e a defesa do interesse nacional impediram maiores sucessos.

O terceiro momento aborda o pensamento econômico da CEPAL para a América Latina e o Caribe diante do mundo globalizado e neoliberal. Segundo Bielschowsky (1998) é o momento da “transformação produtiva com equidade” e do “regionalismo aberto”. É importante estudar essa conjuntura para entender o caminho até a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, que criou o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), após a superação das rivalidades entre Brasil e Argentina ao longo da década de 1980. A função principal desse capítulo, em relação ao conjunto da tese, é analisar a influência do pensamento econômico da CEPAL no projeto de integração regional da América Latina e Caribe, até culminar no objeto da pesquisa, o subcontinente sul-americano com a criação do MERCOSUL.

1.1 A sistematização do pensamento econômico da CEPAL ao longo do século XX

Estabelecida em 1948 como agência regional da Organização das Nações Unidas (ONU) pela resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social, a CEPAL tem como objetivo primordial buscar soluções para o desenvolvimento econômico da América Latina e do Caribe⁵. Esses objetivos inseriram-se no contexto pós Segunda Guerra Mundial, momento em que ganharam força os conceitos de crescimento (resultados econômicos das contas governamentais) e de desenvolvimento (bem-estar populacional auferido pelo crescimento econômico). Os objetivos básicos da agência, segundo a resolução 106 (VI), demonstram que a questão do subdesenvolvimento latino-americano é o foco das pesquisas:

⁵ “(A CEPAL) Foi fundada para contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas a sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho foi ampliado aos países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social.” (Site CEPAL. Disponível em: <http://www.cepal.org/pt-br/about>. Acesso em: 25/03/2016)

“1) Ter a iniciativa e a participação em medidas destinadas a facilitar uma ação concertada para resolver os problemas econômicos urgentes suscitados pela guerra, elevar o nível de atividade econômica dos países latino-americanos, tanto entre si como com os demais países do mundo; 2) Realizar ou fazer realizar pesquisas e estudos que a comissão estime pertinente sobre os problemas econômicos e técnicos e sobre a evolução econômica e tecnológica dos países da América Latina; 3) Empreender ou fazer empreender a compilação, avaliação e difusão de informações econômicas, técnicas e estatísticas, segundo a comissão estime pertinente”. (CEPAL, 1985, p.4 *apud* HAFFNER, 1996, p. 50 e p.51)

Liderada pelo economista argentino Raúl Prebisch e integrada por economistas de renome⁶, a CEPAL cumpriu papel decisivo na formulação do pensamento econômico latino-americano ao longo do século XX. Fazem parte das influências teóricas do pensamento econômico da CEPAL: o keynesianismo e a intervenção estatal na economia, as escolas historicistas e institucionalistas centro-europeias; as novas teorias do comércio internacional e da organização industrial; as teorias evolutivas da firma e o novo institucionalismo⁷. A partir dessas teorias econômicas originou-se a corrente estruturalista, que tem como gênese os trabalhos dos economistas da CEPAL. Esses economistas inseriram a problemática do desenvolvimento econômico no processo histórico, constituído por mudanças estruturais de longo prazo no sistema produtivo.

No artigo “Evolución de las ideas de la CEPAL”, Ricardo Bielschowsky sistematizou o pensamento econômico da CEPAL e identificou quatro enfoques que nortearam, ao longo do século XX, as teorias econômicas cepalinas. Segundo Bielschowsky (1998), a instituição se guiou por quatro pontos bases de análise para entender as economias periféricas:

“i) enfoque histórico-estruturalista, baseado na ideia da relação centro-periferia; ii) análise da inserção internacional; iii) análise dos condicionantes estruturais internos do crescimento e do progresso técnico, e das relações entre eles, o emprego e a distribuição de renda e iv) análise das possibilidades de ação estatal⁸” (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 22, tradução da autora)

O primeiro e o segundo enfoque relacionam-se ao método e metodologia da CEPAL. A CEPAL baseia-se no método “histórico-estruturalista” e indutivo para produzir conhecimento, o que é um legado para os estudos do desenvolvimento na América Latina e no Caribe. Segundo Bielschowsky (1998), analisar de forma histórica-estrutural e indutiva significa estudar como as instituições e estruturas produtivas dos países condicionam sua dinâmica econômica, isto é, busca-se um método de produção de conhecimento em que o

⁶ Entre os economistas de renome estão Celso Furtado, José Medina Echavarría, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vásquez, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel.

⁷ Site da CEPAL. Disponível em: <http://www.cepal.org/pt-br/historia-de-la-cepal>. Acesso em: 25/03/2016

⁸ “i) enfoque histórico-estructuralista, basado en la idea de la relación centro-periferia; ii) análisis de la inserción internacional; iii) análisis de los condicionantes estructurales internos del crecimiento y del progreso técnico, y de las relaciones entre ellos, el empleo y la distribución del ingreso y iv) análisis de las posibilidades de acción estatal”. (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 22)

comportamento dos agentes sociais e a história das instituições são fundamentais. Aliado a esse método, a metodologia cepalina analisa o desenvolvimento por meio de viés interdisciplinar, da teoria em conjunto com a prática e da necessidade da economia regional para as economias nacionais.

“Em primeiro lugar, a busca de uma visão integral do desenvolvimento (...). Segundo, um jogo dialético entre ideias e realidade. (...) Terceiro, a busca de uma identidade regional, o estudo da realidade em função dos interesses regionais e o questionamento de qualquer esquema conceitual em função de sua validade para compreender nossas realidades e operar sobre elas”. (Site da CEPAL. Disponível em: <http://www.cepal.org/pt-br/historia-de-la-cepal>. Acesso em: 25/03/2016)

Ao aliar a teoria à prática, o pensamento cepalino adapta-se com facilidade aos acontecimentos, pois promove frequentes revisões de suas interpretações da realidade. Bielschowsky (1998) ressalta que as revisões propostas pela metodologia cepalina não implicaram falta de coerência teórica, pois o método histórico-estruturalista “amarrou” as teses da CEPAL sobre o desenvolvimento da América Latina e do Caribe ao longo do século XX. O problema do desenvolvimento do continente foi e ainda é analisado pela CEPAL segundo a estrutura produtiva construída historicamente e a realidade presente.

Tendo como base o método histórico-estruturalista, no começo da década de 1950, os economistas cepalinos passaram a buscar causas para o subdesenvolvimento latino-americano. As respostas foram encontradas nos resultados da análise do comércio exterior. Porque sofreram processo de industrialização tardio, não se compara, em termos de estágios de desenvolvimento, os países da América Latina e do Caribe com os países da Europa e os Estados Unidos, que devido à industrialização anterior têm dinâmica econômica diferente. Esse início temporal diferenciado de novas técnicas de produção geraria não somente regiões distintas, mas também grupos sociais diferenciados, quanto a condições de renda e produtividade (HAFFNER, 2007).

Os desdobramentos históricos resultaram, assim, em experiências e implicações diferentes entre industrializados e não industrializados. Seguindo os pressupostos das vantagens comparativas da Teoria Econômica Liberal, os primeiros se especializaram na exportação de produtos manufaturados, enquanto os segundos na de produtos primários⁹. A manutenção dessa estrutura produtiva agrária trouxe como consequência para os países não industrializados a inserção na periferia do comércio internacional, enquanto os

⁹ “Atenta-se especialmente para o tipo de inserção internacional dessas economias, baseadas no princípio das vantagens comparativas, o que as levou à especialização na produção e exportação de alguns poucos produtos primários. A superação desse problema ocorreria por meio da industrialização, a qual não se daria de forma espontânea, mas mediante participação do Estado atuando em todos os setores da economia do país”. (HAFFNER, 2007, p. 4 e 5)

industrializados estabeleceram-se no centro. Raúl Prebisch nomeou essa dinâmica de sistema centro-periferia, em que a periferia relaciona-se de forma subordinada ao centro.

O recorte analítico de Prebisch entre “centro” e “periferia” possibilitou entender a questão do desenvolvimento latino-americano e caribenho de duas formas: 1) estabeleceu padrão de inserção internacional para as economias não industrializadas, isto é, a subordinação ao centro na periferia do comércio internacional e 2) demonstrou que essas economias deveriam industrializar-se, para reverter o ciclo de desequilíbrios econômicos, provocado pela dependência a produtos primários de exportação. Na estrutura centro-periferia, as economias periféricas inserem-se internacionalmente como produtoras de bens e serviços, cuja demanda internacional é pouco dinâmica, e importadoras de bens e serviços, cuja demanda interna é rápida. São, na verdade, assimiladoras de padrões de consumo e tecnologias adequadas ao centro, segundo Bielschowsky (1998). Nessa equação, as exportações não compensariam as importações, pois as maiores oscilações dos preços dos produtos primários provocariam déficits sistemáticos no balanço de pagamentos.

A diferença entre as elasticidades-renda dos produtos do centro e da periferia foi nomeada pelos cepalinos de “deterioração dos termos de troca”. A ideia central do conceito de deterioração dos termos de troca (DTT) está “na tendência histórica de transferência de renda dos países periféricos para os países centrais, elevando continuamente os níveis de subdesenvolvimento periférico – resultado da distinta especialização produtiva dos países centrais e periféricos” (DANTAS, 2003, p. 38). Esse fenômeno, inerente ao sistema centro-periferia, provocava vulnerabilidade externa¹⁰ das economias da América Latina e do Caribe, pois os preços das importações de bens e serviços tendiam dinamicamente a aumentar acima dos preços das exportações, provocando seguidos déficits no Balanço de Transações Correntes e problemas no financiamento do Balanço de Pagamentos.

A análise da deterioração dos termos de troca e do desequilíbrio externo foi de encontro aos pressupostos liberais das vantagens comparativas, pois, ao invés de promover o crescimento econômico, justificava o desenvolvimento desigual entre periferia e centro. Como consequência da inserção internacional periférica, estabeleceram-se modos singulares de industrialização, de introdução do progresso técnico, de absorção de mão de obra e de distribuição de renda nas periferias. Essa especificidade relaciona-se ao terceiro enfoque de

¹⁰ Bielschowsky (1998) destaca que a preocupação com a vulnerabilidade externa aparece no pensamento cepalino com diferentes nomes: na década de 1960, foi chamada de “dependência financeira e tecnológica” e, na década de 1970 a 'dependência' foi analisada por meio do exame do papel das empresas transnacionais das economias periféricas. Na década de 1980, a vulnerabilidade externa equivaleria à 'asfixia financeira', provocada pela dívida externa e, na década de 1990, tratar-se-ia da especialização produtiva e tecnológica com pouco dinamismo no mercado mundial e excessiva exposição ao endividamento externo.

Bielschowsky (1998) sobre o pensamento cepalino, isto é, a análise das variáveis estruturais internas para o desenvolvimento e a evolução técnica, e a relação entre esses, o emprego e a sua distribuição. No sistema centro-periferia, a entrada de tecnologia, nos países centrais, permitia a sustentação de níveis de produtividade e de estrutura econômica homogênea e, conseqüentemente, de maior acúmulo de capital; nos países periféricos, o investimento de tecnologia era feito apenas nos setores de exportação, o que enfatizava a estrutura de dependência externa e fortalecia a especialização e a heterogeneidade da produtividade e da economia¹¹.

O quadro econômico dos países periféricos não possibilitava a distribuição de produtividade e de renda para a sociedade. Ao investir em tecnologia apenas no setor agrícola, a mão de obra era expulsa desse setor sem ser absorvida por outro. Esse excedente laboral exercia pressão sobre salários e, conseqüentemente, sobre preços. Os países periféricos mantinham-se, assim, em posição de subordinação em relação aos centrais, pois não redistribuíam os recursos para setores com maior produtividade e acúmulo de capital. A “heterogeneidade estrutural¹²” dos países periféricos somente seria ultrapassada com o fim do sistema centro-periferia, da vulnerabilidade externa e com o estímulo à inserção competitiva da América Latina e do Caribe.

A especialização e a heterogeneidade tecnológica provocavam três tendências no contexto econômico dos países periféricos: o desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos (BP), a tendência à inflação e o desemprego (BIELSCHOWSKY, 1998). O desequilíbrio do BP era conseqüência da especialização econômica em um único setor exportador, o que pressionava a demanda por importações para além dos ganhos com as exportações. A inflação, por sua vez, ocorria devido à instabilidade do BP e da pouca diversificação econômica. Por último, o desemprego originava-se da incapacidade tanto do setor exportador quanto dos setores do mercado interno de absorverem mão de obra. Nesse quadro de inserção competitiva periférica e de estrutura econômica interna heterogênea, a CEPAL incentivou, nos anos 1950, a industrialização dos países latino-americanos e caribenhos.

A industrialização tornou-se peça fundamental para sair do subdesenvolvimento. Ainda que a produção industrial fosse incipiente, era melhor injetar recursos na

¹¹ “Esta entrada irregular do progresso técnico provaria a existência de regiões, setores econômicos e grupos sociais com distintos níveis de produtividade e renda, impondo-se, assim, uma estrutura econômica de caráter heterogêneo.” (RODRIGUEZ, 1981, p. 37 *apud* HAFFNER, 1996, p. 59)

¹² A expressão “heterogeneidade estrutural” foi cunhada nos anos 1960 por Aníbal Pinto, mas pode ser aplicada na análise das economias periféricas desde os anos 1950. (Cf. BIELSCHOWSKY, 1998, p. 28)

industrialização do que na agricultura, pois a eficiência da primeira era maior do que a da segunda. O último enfoque da CEPAL, segundo Bielschowsky (1998) - possibilidades de ação estatal na economia - aparece no movimento de industrialização, pois o Estado deveria ser o motor do desenvolvimento econômico. A intervenção estatal na economia, a fim de propulsionar o crescimento da América Latina e do Caribe – produção, emprego e distribuição de renda -, aparece como corolário no pensamento cepalino (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 29).

Os quatro enfoques sistematizados por Bielschowsky (1998) permitiram matizar o pensamento teórico cepalino em cinco momentos, em ciclos com duração de dez anos, com base nos câmbios da realidade:

“1) das origens até os anos 50: industrialização pela substituição de importações; 2) anos 60: reformas para desobstruir a industrialização; 3) anos 70: reorientação dos "estilos" de desenvolvimento para a homogeneização social e a diversificação pró-exportadora; 4) anos 80: superação do problema do endividamento externo mediante o "ajuste com crescimento"; 5) anos 90: transformação produtiva com equidade¹³”.

(BIELSCHOWSKY, 1998, p. 22, tradução da autora)

Com base nos enfoques analíticos permanentes e nas cinco fases do pensamento cepalino, o quadro 01, montado por Bielschowsky (1998), permite entender a sistematização das ideias da CEPAL ao longo do século XX.

¹³ “a) orígenes y años cincuenta: industrialización; b) años sesenta: “reformas para desobstruir la industrialización”; c) años setenta: reorientación de los “estilos” de desarrollo hacia la homogeneización social y hacia la diversificación pro exportadora; d) años ochenta; superación del problema del endeudamiento externo mediante el “ajuste con crecimiento”; e) años noventa: transformación productiva com equidade”.

(BIELSCHOWSKY, 1998, p. 22)

Quadro 01: Síntese dos elementos analíticos que compõem o pensamento da CEPAL

<u>Análise histórico-estruturalista</u>			
<u>Períodos temas</u>	Inserção internacional (centro-periferia e vulnerabilidade externa)	Condições estruturais internas (econômicas e sociais) do crescimento/progresso técnico e do emprego/distribuição da renda	Ação estatal
1948-1960 (industrialização)	Deterioração dos termos de troca; desequilíbrio estrutural da balança de pagamentos; integração regional	Processo de industrialização substitutiva; tendências perversas causadas pela especialização e a heterogeneidade estrutural: inflação estrutural e desemprego	Conduzir deliberadamente a industrialização
1960 (reformas)	Dependência; política internacional de redução da vulnerabilidade na periferia	Reforma agrária e distribuição de renda como requisito para redinamizar a economia; heterogeneidade estrutural; dependência	Reformar para viabilizar o desenvolvimento
1970 (estilo de crescimento)	Dependência, endividamento perigoso; insuficiência exportadora	Estilos de crescimento, estrutura produtiva e distributiva e estruturas de poder, industrialização que combina com o mercado interno e o esforço exportador	Viabilizar o estilo que leve à homogeneidade social: fortalecer as exportações industriais
1980 (dívida)	Asfixia financeira	Ajuste com crescimento: oposição aos choques de ajuste, necessidade de políticas de renda e eventual conveniência de choques estabilizadores; custo social do ajuste	Renegociar a dívida para ajustar o crescimento
1990-1998 (transformação produtiva com equidade)	Especialização exportadora ineficaz e vulnerabilidade aos movimentos de capitais	Dificuldades para uma transformação produtiva social eficaz	Executar políticas para fortalecer a transformação produtiva com equidade

(Fonte: BIELSCHOWSKY, 1998, p. 23)

De 1948 a 1960, a inserção internacional periférica e a vantagem da “economicidade da indústria” (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 26) justificavam o recurso ao protecionismo e à industrialização deliberada por meio da substituição de importações; no entanto, os economistas cepalinos passaram a pregar com mais ênfase o estímulo à exportação, já que a

vulnerabilidade externa mantivera-se durante esse período. Para isso, o melhor caminho para as nações latino-americanas e caribenhas seria voltar-se para o mercado regional por meio da sua integração.

Desde uma visão mais geral do pensamento cepalino, entende-se, com base na sistematização de Bielschowsky (1998), que a década de 1950 é marcada pelo estímulo à industrialização por meio do processo de substituição de importações (PSI); as décadas de 1960, 1970 e 1980, pelo incentivo ao fortalecimento do mercado regional, como forma de escoar os produtos nacionais manufaturados; e a década de 1990, pelo processo de integração regional sustentado pelo regionalismo aberto e a necessidade de se inserir de forma competitiva na estrutura de comércio globalizada. Este capítulo, a fim de entender como o pensamento cepalino influenciou os processos de integração regional latino-americano, até o momento da criação do MERCOSUL, divide-se em mais dois tópicos: i) a integração como vetor dinâmico da industrialização nas décadas de 1960 e 1980 e ii) a transformação produtiva com equidade e o regionalismo aberto da década de 1990.

1.2 A integração como vetor dinâmico da industrialização na América Latina e no Caribe

No primeiro momento da classificação de Bielschowsky (1998), “a industrialização por substituição de importações”, a indústria aparece como solução para superar o gargalo estrutural da região, “partindo do diagnóstico de que a dependência externa e as estruturas internas arcaicas da América Latina eram responsáveis pelo subdesenvolvimento” (SOUZA, 2012, p. 96). Segundo Braga (2002), a CEPAL fez três diagnósticos sobre a necessidade de industrialização, que concluíram ser o processo de substituição de importações a forma para alcançar o crescimento econômico:

“(a) a necessidade da industrialização como forma de absorver a crescente disponibilidade de mão de obra, seja em decorrência do crescimento demográfico em si ou do intenso processo de urbanização verificado na região; (b) as externalidades positivas decorrentes da industrialização, manifestadas pela difusão tecnológica e pela consequente elevação da produtividade, contribuindo, assim, para o incremento das taxas de crescimento na região; e (c) a necessidade de se romper o processo perverso de deterioração dos termos de troca decorrente, dentre outros fatores, das diferenças nas elasticidades-renda da demanda entre produtos básicos e manufaturados”. (BRAGA, 2002, p. 201 e 202)

Como visto, na divisão internacional do trabalho no sistema centro-periferia, os países periféricos se especializavam na exportação de produtos primários, enquanto os centrais, de produtos industriais. Segundo a CEPAL, a diferença entre a exportação de bens primários e a importação de bens industriais e de tecnologia avançada resultava em sistemáticos *déficits* comerciais, já que as necessidades de importação cresciam mais rapidamente do que as exportações. A política de desenvolvimento proposta pela CEPAL para os países latino-americanos era redirecionar o desenvolvimento “para fora”, voltado para a exportação, para o desenvolvimento “para dentro”, por meio da industrialização por substituição de importações. O desenvolvimento “para dentro” tornou-se a forma encontrada para romper com a estrutura exportadora herdada historicamente pelos países latino-americanos.

“O enfoque histórico foi instrumentalizado poderosamente pela teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico de Prebisch. (...) Tratava-se de examinar o modo como se dava transição “para dentro” nos países latino-americanos, transição que se supunha radicava a condição de que o processo produtivo se movia no marco de uma estrutura econômica e institucional subdesenvolvida, herdada do período exportador.¹⁴” (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 23, tradução da autora)

A industrialização era peça chave para que a América Latina e o Caribe elevassem sua renda a dos países industrializados e reduzissem a vulnerabilidade das divisas externas. A dinâmica da substituição de importações define-se como a redução progressiva das importações por meio da industrialização de setores de instalação que demandavam menos em matéria de tecnologia, capital e escala e posterior transbordamento para setores industriais cada vez mais exigentes desses recursos. A CEPAL não propunha uma autarquia econômica com o PSI, pois reiterava que a substituição de importações apenas alterava a composição das importações, renovando-se continuamente o problema da insuficiência de divisas¹⁵. A industrialização por substituição não poderia ser considerada, assim, estratégia de longo prazo, “mas sim de transição para atingir novo estágio de especialização internacional” (HAFFNER, 2002, p. 109).

Ao longo da década de 1950, os países da região não alcançaram níveis satisfatórios de crescimento econômico¹⁶. No período 1945-1955, houve impulso efêmero de crescimento da América Latina, causado pela elevação dos preços da exportação. “O índice médio

¹⁴ “El enfoque histórico fue instrumentalizado poderosamente por la teoría “estructuralista” del subdesarrollo periférico de Prebisch. (...). Se trataba de examinar el modo como se daba la transición “hacia adentro” en los países latinoamericanos, transición que se suponía radicaba en la condición de que el proceso productivo se movía en el marco de una estructura económica e institucional subdesarrollada, heredada del período exportador”. (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 23)

¹⁵ Cf. BIELSCHOWSKY (1998) e TAVARES E GOMES (1998)

¹⁶ “A região não havia conseguido taxas de crescimento razoáveis necessárias ao pleno aproveitamento dos recursos humanos e naturais disponíveis, o que fazia que, segundo a formulação teórica da instituição, não houvesse elevação sustentada da produtividade, ao mesmo tempo que as desigualdades salariais nas diferentes camadas sociais continuavam acentuadas. (HAFFNER, 2002, p. 109)

acumulado do crescimento anual da produção *per capita* chegou a ser de 2,7% e de 3,3% na renda por habitante do período” (CEPAL, 2000, p. 353); no entanto, no período de 1955-1958, caíram para 1,1% e 0,5%, respectivamente. Os problemas estruturais da região ainda a colocava em desvantagem em relação aos países desenvolvidos, pois a vulnerabilidade externa e a escassez de divisas para inversão permaneceram.

“Um dos paradoxos do crescimento econômico da América Latina é que alguns países que pretendiam diminuir sua vulnerabilidade através da industrialização tornaram a se colocar numa situação muito vulnerável. Isso se deve, justamente, ao fato de a política de substituição ter-se realizado em compartimentos estanques. Nos países mais avançados da América Latina, a substituição chegou a tais extremos que as importações ficaram reduzidas aos produtos essenciais para a manutenção da atividade econômica.” (CEPAL, 2000, p. 363)

A industrialização por meio de “compartimentos estanques” mantinha o ciclo de desequilíbrio, pois, na flutuação das exportações, há, naturalmente, uma contração da capacidade de importar; no entanto, os produtos importados eram apenas os essenciais para a industrialização, e não havia produtos de uso corrente para serem restritos (CEPAL, 2000). Ao restringir a entrada de bens essenciais para a industrialização, o processo de substituição de importações era interrompido, provocando perda de capacidade do setor nascente em absorver mão de obra.

“(…) o coeficiente de importações haver caído trouxe consigo uma nova forma de vulnerabilidade externa, que não era conhecida antes. No passado, quando as exportações – e, portanto, as importações – representavam uma grande parcela da receita, havia uma ampla margem passível de ser comprimida nessas importações, para fazer frente a movimentos adversos no comércio exterior; (...). A economia, nessa época, era vulnerável principalmente pelo lado da demanda; agora ela o é sobretudo pelo extremo oposto – pelo abastecimento de importações essenciais, que, ao serem reduzidas, comprometem o nível de emprego”. (CEPAL, 2000, p. 364)

Para vencer os obstáculos ao crescimento, era necessário que a América Latina e o Caribe superassem duas problemáticas de conjuntura externa: “(a) a relativa lentidão com que tendem a crescer as exportações de bens e serviços e (b) as limitações que isso impõe à capacidade de absorção de capitais estrangeiros” (CEPAL, 2000, p. 353 e 354). As distorções na eficiência produtiva foram causadas pela orientação exportadora do PSI voltada para a compartimentalização da industrialização. Isoladas, as novas indústrias não tinham como aumentar sua produtividade. Tavares e Gomes (1998) ressaltam que os altos custos de capital para iniciar a industrialização, o isolamento em mercados nacionais compartimentalizados e o exagerado protecionismo comprovaram o alcance limitado de longo prazo do PSI.

“Essa proliferação de toda a espécie de indústrias num mercado fechado privou os países latino-americanos das vantagens da especialização e das economias de escala e, graças a tarifas e restrições exageradas, não se desenvolveu antes um tipo saudável de competição, tudo isso em detrimento da eficiência produtiva (...) Os altos custos iniciais da industrialização criaram a necessidade de proteção, e a

proteção excessiva trouxe uma estrutura de custos a que se juntam impostos indiretos e obrigações sociais. Tudo isso conspira as exportações e também contra uma política mais racional de importações. E, isso acontecendo, o sistema fechado tende a perpetuar-se, com grave detrimento do desenvolvimento econômico” (PREBISCH, 1964, p. 90 *apud* BRAGA, 2002, p. 205 e 206)

Esse quadro de insuficiência¹⁷ da década de 1960 resultou na segunda fase cepalina: “reformas para desobstruir a industrialização”. Dessa forma, a integração regional foi concebida como “vetor estratégico de ruptura do quadro então prevalecente de insuficiente dinamismo e baixa produtividade da economia latino-americana” (TAVARES E GOMES, 1998, p. 214). Tavares e Gomes (1998) argumentam que a integração regional projeta três dimensões interdependentes: a aceleração do crescimento, a expansão e a diversificação das exportações e o avanço da industrialização.

“A ampliação do mercado e da base de recursos produtivos, resultante da integração, permitiria aproveitar as economias de escala e as vantagens da especialização e complementaridade industrial, criando as condições para aumentar a produtividade e dinamizar o processo de industrialização no conjunto dos países da região, eixo a partir do qual se expandiria o intercâmbio intra e extra-regional e se revitalizaria o crescimento econômico”. (TAVARES E GOMES, 1998, p. 214)

Ainda que a primeira ideia de integração regional tenha aparecido nas origens da CEPAL no informe de 1949¹⁸, a concepção de mercado regional como meio de acelerar a industrialização foi utilizada, pela primeira vez, em 1956¹⁹. A partir dos anos 1960, essa orientação da CEPAL ficou evidente. O mercado comum correspondia ao esforço de criar um novo sistema de intercâmbio latino-americano, adequado a duas grandes exigências do continente: a industrialização e a necessidade de atenuar a vulnerabilidade externa dos países da América Latina²⁰.

Além de diversificar as exportações, ao agregar produtos manufaturados à pauta de exportações predominantemente primária, o mercado comum diversifica, também, as importações, já que os países latino-americanos passam a comercializar entre si os bens industrializados produzidos internamente. Esse fato contribui para atenuar a vulnerabilidade externa do continente.

“Enquanto sua economia convergia preferencialmente para os grandes centros industrializados, a fim de abastecê-lo de produtos primários, não existiam maiores incentivos ao intercâmbio recíproco. (...) O grave é que essa mesma ordenação econômica continue a subsistir na atual etapa de desenvolvimento industrial. A

¹⁷ “A ideia da insuficiência dinâmica acompanhou a obra de Prebisch e da CEPAL por muitas décadas. Nos anos sessenta, os dois vetores analíticos mais representativos da produção intelectual dessa instituição são as teses sobre a “dependência” e a teses da “heterogeneidade estrutural” (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 31, tradução da autora)

¹⁸ No informe de 1949, Raúl Prebisch alertava sobre as limitações da industrialização restrita a mercados nacionais.

¹⁹ Cf. BARBOSA (1996)

²⁰ Cf. PREBISCH, 1959, p. 479 *apud* HAFFNER, 2002, p. 112 e CEPAL, 2000, p. 352

realização progressiva do mercado comum permitirá que ele vá sendo gradativamente transformado, com as grandes vantagens que poderão advir de uma organização mais racional do sistema produtivo, (...), rompendo os limites estreitos do mercado nacional, (...). Mais do que isso, o mercado comum poderá contribuir de maneira notável para atenuar a vulnerabilidade desses países às contingências e flutuações externas, vulnerabilidade esta que, apesar da industrialização, continua a ser aguda, justamente pela forma de fracionamento arbitrário com que esse processo vem sendo realizado”. (CEPAL, 2000, p. 352 e 353)

Devido ao desequilíbrio crescente do balanço de pagamentos, a recomendação da CEPAL era de que, pela integração regional, se criasse mercado capaz de viabilizar ganhos de escala e, conseqüentemente, a produção de bens de capital e de bens intermediários. Os economistas cepalinos entendiam que os países da região precisavam de mercado próximo geograficamente, para desenvolver e integrar indústrias, criando alternativas de mercados para exportações e, assim, aliviar as contas externas²¹. A integração regional beneficiaria tanto os países de menor quanto os de maior dimensão, pois os primeiros teriam estímulos para iniciarem seu processo de industrialização de forma a não sofrer os reveses da industrialização por compartimento, e os segundos poderiam se beneficiar do alargamento do mercado, para avançar para etapas ainda mais profundas, como a implantação da indústria mais complexa, com menor custo.

“Na medida em que se passava das indústrias leves para as pesadas, das de bens de consumo não duráveis para as de bens duráveis de consumo, e que se dava início à produção de equipamentos, o problema das dimensões do mercado adquiria importância crescente (...). Tais considerações (...) contribuiriam para criar o clima psicológico que levaram à criação de uma zona de livre comércio em 1960.” (FURTADO, 1986, p. 261 *apud* SOUZA, 2012, p. 97)

“E, à medida que se penetra nas indústrias de bens de capital, nas de veículos automotivos e nas de alguns bens de consumo duráveis, torna-se mais evidente a necessidade de expandir o mercado nacional. Entretanto, se o mercado comum não for organizado, cada país, coagido pela necessidade inelutável de substituir as importações, terá que entrar cada vez mais nessas indústrias, e terá que fazê-lo a um custo sumamente alto. (...) A necessidade de industrialização desses países (menores) é indiscutível, mas também é indubitável que pretender cumprir esse processo dentro de cada compartimento estanque irá privá-los – e em grau muito maior do que fez com os países maiores – das oportunidades de especialização e de custos baixos, que só poderão ser conseguidas dentro de um mercado comum, desde que este se organize de maneira a estimular positivamente a expansão industrial dos países incipientemente desenvolvidos da região”. (CEPAL, 2000, p. 356)

O mercado regional beneficiaria, portanto, tanto os países de industrialização mais avançada quanto os de incipiente industrialização no continente, pois permitiria especialização racional da produção industrial e custos mais baixos no processo de

²¹ “Isso resulta do fato de existir uma indispensável necessidade de importação de bens industrializados, principalmente destinados a investimentos para substituições de importações, em contrapartida à exportação de bens primários, cujos preços se caracterizam por serem inelásticos nos seus mercados de destino”. (HAFFNER, 2007, p. 6)

substituição de importação, isto é, o ritmo lento das exportações dos produtos primários para o resto do mundo seria substituído pelo aumento do coeficiente de importações recíprocas no continente.

“Quando um país se propõe a crescer a um ritmo superior ao ritmo lento imposto pelo crescimento de suas exportações, ele não tem outra alternativa (sic): desenvolver exportações industriais para os outros países da América Latina, a fim de adquirir neles os produtos que, de outro modo, ver-se-ia forçado a substituir. Dessa maneira, em vez de procurar implantar toda sorte de indústrias substitutivas, cada país poderá especializar-se naquelas que julgar mais convenientes, de acordo com seus recursos naturais, com as aptidões de sua população e com as possibilidades de seu próprio mercado; e recorrerá a importações provenientes dos demais países latino-americanos para satisfazer outras necessidades de produtos industrializados que não tenham podido ser atendidas por importações do resto do mundo”. (CEPAL, 2000, p. 361 e 362)

O mercado comum, ao estimular a redução dos custos, estabelecer tarifa aduaneira como elemento de produção e reduzir tarifas entre os países latino-americanos, restabelecerá a concorrência, perdida com o isolamento das economias nacionais. A concorrência é essencial para a política de industrialização e exportação de produtos industriais para o resto do mundo. Esse fato torna evidente que a política cepalina de industrialização e integração pretendia estimular o comércio internacional, e não restringi-lo (CEPAL, 2000). Todavia, o estímulo ao comércio internacional não dependeria apenas da formação do mercado comum latino-americano, mas também da adaptação da política comercial dos países do continente, a fim de aproveitarem as novas possibilidades de intercâmbio.

“Se a corrente comercial da América Latina para estes últimos (grandes centros) continuar a se compor de produtos tradicionais, e se estes continuarem sujeitos aos mesmos entraves que existem hoje, a quantidade de importações provenientes desses grandes centros será a mesma, com ou sem mercado comum, e apenas sua composição terá variado. Entretanto, se a readaptação da política comercial melhorar a tendência dessas exportações primárias e, ao mesmo tempo, abrir novas perspectivas de exportações industriais, o mercado comum latino-americano poderá traduzir em termos concretos sua potencialidade de ampliar o intercâmbio”. (CEPAL, 2000, p. 360)

Em termos socioeconômicos, ao aliar a industrialização à formação de mercado regional latino-americano, a estratégia reduzia as desigualdades regionais. Tavares e Gomes (1998) argumentam que a reciprocidade e o tratamento diferencial aos países de menor desenvolvimento “assegurariam, nesse contexto, a redução das disparidades inter-regionais simultaneamente com a diminuição da lacuna entre a região e os países centrais” (TAVARES E GOMES, 1998, p. 214). A integração aparece, assim, aliada à industrialização, como elemento primordial para o desenvolvimento autônomo e endógeno da região, e não alternativa excludente²². Em resumo, a visão de longo prazo de Prebisch previa sequência

²² Cf BRAGA, 2002; HAFFNER, 2002; SOUZA, 2012

interligada em que: 1) o PSI orientado “para dentro”, 2) aliado à integração regional de forma progressiva, com redução e eliminação das taxas alfandegárias (que sofreriam revisões periódicas constantes para evitar protecionismos), 3) transformariam gradualmente o regime de especialização de comércio tradicional centro-periferia em regime de comércio recíproco²³. Os resultados da integração regional seriam assim: o crescimento econômico acentuado, a expansão e diversificação das exportações e importações e o avanço na industrialização substitutiva por meio do comércio recíproco.

1.2.1 ALALC e ALADI: do romantismo ao pragmatismo

O período da década de 1960 até a década de 1980 é marcado por duas tentativas de integração regional na América Latina e no Caribe, influenciadas pelo pensamento econômico da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL): a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). A CEPAL esteve diretamente envolvida na criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), com a assinatura do Tratado de Montevideu de 1960. Esse novo acordo regional contribuiria como estímulo para o processo de diversificação das exportações dos países da região por meio do comércio inter-regional. Bueno, Ramanzini e Vigevani (2014) explicam que, na perspectiva cepalina, a integração regional era, antes de tudo, uma integração industrial e serviria de base para o fortalecimento das capacidades nacionais.

Em uma integração regional, os Estados devem abdicar de parte de sua soberania e, conseqüentemente, de sua autonomia de ação, para agirem em concerto com as partes. Segundo Vigevani e Ramazini (2010) e Russel e Tokatlian (2003), a autonomia é um conceito político que permite ao Estado ter a capacidade de fazer suas próprias escolhas, sem ter a ingerência ou a restrição de interesses externos. Entende-se, assim, que, no processo de integração regional, o conceito de autonomia pode ser um obstáculo à expansão integracionista.

“A noção de autonomia é caracterizada pela capacidade do Estado para implementar decisões baseadas em seus próprios objetivos, sem interferência ou restrição exterior, e pela habilidade em controlar as conseqüências internas de processos ou eventos produzidos além de suas fronteiras. A autonomia é sempre uma questão de

²³ Cf SALAZAR, 1993, p. 27 in HAFFNER, 2002, p. 112

grau, dependendo dos atributos de poder dos Estados e das condições que eles enfrentam”. (VIGEVANI e RAMANZINI, 2014, p. 166)

“A noção de autonomia externa se emprega habitualmente para caracterizar a habilidade do Estado, entendida como capacidade e disposição para tomar decisões baseadas em necessidades e objetivos próprios sem interferências nem constrangimentos do exterior e para controlar processos ou acontecimentos que se produzem mais além de suas fronteiras. (RUSSEL e TOKATLIAN, 2002, p. 162, tradução da autora)

O pensamento cepalino encorajava a integração como instrumento para estimular a industrialização nacional, aumentar o intercâmbio regional e reduzir a dependência dos países latino-americanos das importações do resto do mundo. Esse processo de reciprocidade e complementaridade entre os países latino-americanos teria como consequência o crescimento econômico de cada nação. Todavia, o desenvolvimento fortalece a autonomia nacional, princípio que, em tese, deveria ser cedido em um momento de integração regional. Nas palavras de Amado Cervo,

“O pensamento cepalino erigido em torno de conceitos como indústria, emprego, proteção, mercado interno e autossuficiência se expressou em práticas políticas que tiveram como consequência, ainda que não fosse seu objetivo, constranger os processos de integração. Do ponto de vista do Brasil, as teses da Cepal fortaleceram a perspectiva dos que defendiam as ideias de desenvolvimento e projeção nacional.” (CERVO, 2008, p.155)

Qualquer processo de integração regional deve ser entendido pelos Estados e pela sociedade como de interesse próprio. Um processo de integração regional é sustentável quando existem claros benefícios para cada país participante. Da mesma maneira que o processo de substituição de importações foi entendido pelos países latino-americanos como uma industrialização por compartimentos em mercados fechados - o que acentuou a vulnerabilidade externa dos países - o processo de formação do mercado comum regional foi, também, mal interpretado. Ao invés de estímulo para a industrialização, desde as lentes do nacionalismo, a formação do mercado comum ia de encontro aos objetivos econômicos nacionalistas, isto é, restringia a autonomia nacional, pois os países deveriam coadunar suas políticas comerciais nacionais para o mercado ser bem-sucedido. A partir dessa visão de mundo, os dois processos integracionistas propostos – a ALALC e a ALADI – sofreram resistências não sendo exitosos da forma como esperava a CEPAL.

Barbosa (1996) divide o período de 1960 a 1985 e pós-1985 em dois momentos: integração romântica e integração pragmática. O autor tem como base as visões de mundo dos países e as suas percepções em relação à integração regional. No período romântico, Barbosa (1996) defende que não havia, naquele momento, possibilidades concretas para a integração por parte dos Estados da região. A ideia de um mercado com todos os países da região não

levava em consideração a diversidade de interesse entre eles e a falta de identidade e reconhecimento comuns de América Latina, para criar esse tipo de integração (BUENO, RAMANZINI e VIGEVANI, 2014). Além disso, existia um conflito entre os objetivos de política externa e econômica nacional-desenvolvimentista e a abdicação de certa autonomia para formar mercado comum latino-americano.

Ainda que o mercado regional proposto pelos economistas cepalinos fosse uma solução para os gargalos econômicos da industrialização tanto para os países latino-americanos de industrialização incipiente, como para os de industrialização avançada, esses não percebiam com clareza os benefícios que poderiam ser angariados. Na verdade, os primeiros anos da ALALC tiveram escasso impacto nas economias regionais, sobretudo nos parceiros maiores, Brasil, Argentina e México.

“O documento da Cepal de fevereiro de 1958 reconhece diferenças, afirma que “os países menos avançados deverão ser objeto de tratamento especial” (NAÇÕES UNIDAS, 1961a, p. 43), mas ao mesmo tempo não surgem com clareza as vantagens dos países maiores, que eram Argentina, Brasil e México”. (BUENO, RAMANZINI, VIGEVANI, 2014, p. 565 e 566)

A contraposição entre os discursos diplomáticos e a ação concreta, sobretudo por parte dos sócios maiores nas negociações com os sócios menores, impactava diretamente no êxito da ALALC. A duplicidade entre discurso e prática provocou a assinatura do Tratado de Cartagena em 1969, por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, o que criou a Comunidade Andina e enfraqueceu o processo de integração da região por meio da ALALC. Em relação ao comportamento brasileiro sobre a integração regional, vale ressaltar que, segundo Sombra Saraiva (1995), o movimento nacional-desenvolvimentista teria levado a política brasileira a reconhecer a América Latina como área de interesse potencial na década de 1950²⁴; no entanto, no Brasil, buscava-se o desenvolvimento sem abdicar da autonomia. No âmbito da ALAC, o Brasil era um dos sócios maiores e país com protagonismo nas negociações, sua postura não divergia dos outros sócios maiores, como explica Barbosa (1996).

“Acentua-se nesse período o divórcio entre o discurso retórico de autoridades brasileiras e a ação concreta dos negociadores no fórum alalquiano. Se, de um lado, o Brasil reconhecia sua responsabilidade na implementação da ALALC (...); por outro lado, as instruções transmitidas aos negociadores eram extremamente restritivas, adotava-se posição reativa e defensiva a novas propostas (...) internamente, o tratamento das questões relativas à participação do Brasil na

²⁴ “O governo brasileiro, na segunda metade da década de 1950 (...) começa a voltar suas atenções para a região. Datam dessa época estudos, realizados, a partir de agosto de 1958, pela Secretaria Executiva da CEPAL, com participação de altos funcionários dos Governos da Argentina, do Brasil, do Chile e do Uruguai, para examinar as causas da crescente contração do comércio entre seus países; a ação diplomática brasileira que permitiu o lançamento da Operação Pan-Americana em 1958; a aproximação com a Argentina através do Memorando Horácio Lafer e do encontro presidencial de Uruguaiana em 1960.” (BARBOSA, 1996, p. 136)

ALALC era mantido em nível hierarquicamente secundário.” (BARBOSA, 1996, 140)

Bueno, Ramanzini e Vigevani (2014) corroboram com Barbosa (1996), pois argumentam que, apesar de o governo militar sinalizar que “tudo faremos em favor do fortalecimento da ALALC, para aumentar a presença do Brasil no mercado latino-americano” (Chanceler Leitão da Cunha, 1965), o modelo autonomista da política exterior do Brasil de Costa e Silva, ao retomar concepções nacionalistas autoritárias e, parcialmente, terceiro-mundistas, deixava claro que o objetivo da integração regional nunca foi prioridade.

Seguindo a sistematização de Bielschowsky (1998), enquanto nas décadas de 1960 e 1970, a CEPAL propugnava reformas que viabilizassem o desenvolvimento, a homogeneidade social e o fortalecimento das exportações, a década de 1980 teve como foco o renegociamento da dívida como condição para o ajuste do crescimento. O impulso integracionista foi, assim, ainda mais prejudicado pelo acirramento da crise da dívida externa dos países latino-americanos. Esse fato conjuntural teve como consequência a promoção de medidas protecionistas que aprofundaram a assimetria entre sócios maiores e menores, por exemplo, a formação de *megasuperávits* comerciais (devido à redução da importação dentro da própria região) e a abertura de economias. Ainda que tenha ocorrido certo fechamento econômico, é importante ressaltar que houve movimento para que a integração regional tornasse instrumento de estímulo ao crescimento no meio da crise.

No caso do Brasil, o governo passou a priorizar a região do Prata e a necessidade de não criar obstáculos ao intercâmbio com essa área, em uma nítida retomada do princípio de “cordialidade com os vizinhos” e manutenção da estabilidade na região, embora continuasse defendendo que “eventuais regulamentações, a nível regional, deveriam ser suficientemente flexíveis para evitar a criação de camisa de força jurídica que se transformasse em empecilho aos próprios países” (BARBOSA, 1996, p. 148). Em meados dos anos 1980, o âmbito regional passou a ser visto como eixo estruturador do comportamento internacional do Brasil (BUENO, RAMANZINI, VIGEVANI, 2014). O governo Sarney (1985-1990) definiu, claramente, a diretriz do processo de integração regional.

“A mais alta prioridade passou a ser dada ao projeto de integração e cooperação econômica com a Argentina; a integração latino-americana só se poderia viabilizar com a integração prévia do Cone Sul e esta, por sua vez, dependeria da integração Brasil-Argentina; (...) na ALADI, havia nítida preferência pelas iniciativas bilaterais ou por grupos de países, passando para segundo plano, pelas dificuldades práticas de implementação, as ações multilaterais (regionais); as atividades aladianas deveriam complementar os esforços iniciados por Brasil e Argentina e de nenhuma forma deveriam interferir no processo negociador para dificultá-lo ou arrastá-lo.” (BARBOSA, 1996, p. 149)

O comportamento brasileiro em relação à importância da região foi seguido por outros países, o que permitiu novo impulso para a expansão da integração da América Latina e do Caribe. Em 12 de agosto de 1980, foi assinado o segundo Tratado de Montevidéu, que criou a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), sucessora da ALALC. Seguindo o pensamento econômico da CEPAL sobre as vantagens da integração econômica para o continente, a ALADI se intitula as seguintes funções: “promoção e regulamentação do comércio recíproco dos países da região; complementação econômica entre seus países-membros; desenvolvimento de ações de cooperação que contribuam para a ampliação dos mercados nacionais²⁵”. Além disso, baseada nos princípios gerais de “pluralismo em matéria econômica e política; convergência progressiva de esquemas sub-regionais e acordos bilaterais, para a formação de um mercado comum latino-americano; flexibilidade; tratamentos diferenciais com relação ao nível de desenvolvimento dos países-membros; multiplicidade nas formas de concertação de instrumentos comerciais²⁶”, a ALADI tem como objetivos:

“Reduzir e eliminar gradativamente as barreiras ao comércio recíproco de seus países-membros; impulsionar o desenvolvimento de vínculos de solidariedade e cooperação entre os povos latino-americanos; promover o desenvolvimento econômico e social da região de forma harmônica e equilibrada, a fim de garantir um melhor nível de vida para seus povos; renovar o processo de integração latino-americano e estabelecer mecanismos aplicáveis à realidade regional; criar uma área de preferências econômicas, **tendo como objetivo final o estabelecimento de um mercado comum latino-americano.**” (Site da ALADI. Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/preguntasfrecuentes>. Acesso em: 29/04/2016, grifo da autora)

Ainda que estabelecesse a formação de um mercado comunitário latino-americano, a ALADI não estipulou prazos, visando o estabelecimento de uma área de preferências econômicas, com ênfase na promoção do comércio e na cooperação econômica para o desenvolvimento. “Na prática, cria um instrumento de registro de acordos entre dois ou mais países, compatibilizando-os com as regras do GATT” (BUENO, RAMANZINI, VIGEVANI, 2014, p. 571). Barbosa (1996) categoriza que, a partir de 1985/1986, iniciou-se, então, a fase pragmática da integração regional.

Evidentemente comercialista e flexível aos interesses nacionais, esse período coadunava-se com a autonomia buscada pelas políticas externas dos países latino-americanos, sobretudo do Brasil. Enquanto a ALALC tinha mecanismo rígido, como a obrigação de que qualquer concessão comercial de um país-membro fosse estendida imediata e automaticamente aos demais, o Tratado de Montevidéu de 1980 (TM-80) flexibilizou a

²⁵ Site da ALADI. Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/preguntasfrecuentes>. Acesso em: 29/04/2016

²⁶ Ibidem

“cláusula de nação mais favorecida”, possibilitando a assinatura de acordos entre apenas dois ou mais países-membros²⁷. Essa mudança permitiu o aumento do número de acordos no âmbito regional da ALADI e, conseqüentemente, a interdependência entre os países do continente.

“O TM-80 coloca a visão comunitária regional em nítido segundo plano e reforça a supremacia dos interesses individuais dos países membros. Limita-se a compromissos multilaterais, a fim de que os países possam conservar seu poder de decisão para continuar a privilegiar as relações com os países desenvolvidos, onde se concentram mais de 60% do intercâmbio comercial dos países da região, a quase totalidade da dívida externa e as fontes de tecnologia.” (BARBOSA, 1996, p. 146)

Ainda que tenham ocorrido avanços na integração regional²⁸, a década de 1980 foi denominada pela CEPAL como “a década perdida” e de “aprendizagem dolorosa” devido à “magnitude do retrocesso em matéria de desenvolvimento” (CEPAL, 2000, p. 889 e p. 890). As conseqüências dos anos 1980 para a população dos países latino-americanos e caribenhos - como o aumento do desemprego, a diminuição da renda, isto é, a deterioração da qualidade de vida - foram destacadas pela CEPAL. A década de 1990 aparecia, para a América Latina e o Caribe, como uma janela de oportunidades e desafios para o crescimento em meio a uma conjuntura globalizada. Segundo a CEPAL,

“Os países da região estão iniciando a década de 1990 com o peso da inércia recessiva dos anos 1980, com o passivo representado por sua dívida externa, e com a presença de uma inadequação fundamental entre as estruturas da demanda internacional e a composição das exportações latino-americanas e caribenhas. Além disso, vai-se arrastando uma série de insuficiências importantes, entre as quais se destacam os desequilíbrios macroeconômicos não resolvidos, a crescente obsolescência da planta de capital e da infraestrutura física (associada a níveis de investimentos reduzidos), uma distância cada vez maior entre as intensas mudanças tecnológicas que vêm ocorrendo no mundo e sua aplicação na região (...)” (CEPAL, 2000, p. 889 e p. 890)

O desastre econômico da década de 1980 propiciou a criação de novos pressupostos de desenvolvimento da década de 1990²⁹, segundo a CEPAL. Era necessário abandonar o padrão seguido desde os anos 1950. Segundo a sistematização de Bielschowsky (1998), a década de 1990 é marcada pela ênfase na “transformação produtiva com equidade”, isto é, os países do continente deveriam concentrar-se na “transformação das estruturas produtivas da região num

²⁷ “O TM80 está notificado junto à Organização Mundial do Comércio (OMC) sob a denominada ‘cláusula de habilitação’, o que permite aos países-membros da ALADI estabelecer preferências tarifárias e compromissos em matéria de redução ou eliminação de medidas não tarifárias sem precisar estender esses benefícios aos demais membros da OMC – uma exceção, portanto, à cláusula da nação mais favorecida”. (Site do Itamaraty. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/690-associacao-latino-americana-de-integracao-aladil>. Acesso em: 29/04/2016)

²⁸ “No campo das relações intra-regionais, em grande parte ficaram para trás as rivalidades entre países vizinhos e, alguns casos, elas foram substituídas por esquemas criativos de cooperação”. (CEPAL, 2000, p. 890)

²⁹ “A década de 1980 constituiu, em termos históricos, um ponto de inflexão entre o padrão de desenvolvimento anterior na América Latina e no Caribe e uma fase ainda não completamente perfilada.” (Ibidem, p. 891)

contexto de crescente equidade social” (CEPAL, 2000, p. 892) e, em termos de integração regional, no conceito de “regionalismo aberto”.

1.3 A transformação produtiva com equidade e o regionalismo aberto na integração da década de 1990

A década de 1990 é marcada, na América Latina e no Caribe, pelo relançamento de blocos existentes - como a Comunidade Andina - e a criação de novos blocos - como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Segundo Fuentes (1994), dois fenômenos caracterizaram o processo de integração econômica da América Latina e do Caribe dos anos 1990: a proliferação de acordos de livre comércio, especialmente bilateral por meio da ALADI³⁰, e a grande expansão do comércio e o investimento recíproco. A integração da região passou a ser percebida como a melhor ferramenta de inserção positiva no sistema internacional diante do mundo neoliberal e globalizado. Os acordos regionais deveriam estimular a abertura econômica e criar mecanismos para a propagação de tecnologia e inovações. Em termos políticos, incitaram os países-membros do bloco a cooperarem, maximizando a capacidade negociadora externa desses Estados.

O crescimento do comércio inter-regional, segundo Fuentes (1994), relaciona-se aos processos de liberalização nacionais e unilaterais ocorridos na região. As privatizações e as desregulamentações dos mercados promoveram a redução do Estado na economia e, conseqüentemente, a entrada de capitais estrangeiros em setores dominados pelo monopólio estatal até então, como telecomunicações. A liberalização aliada aos acordos regionais incentivou os investimentos inter-regionais. Países como Argentina e Brasil, Colômbia e Venezuela se beneficiaram desse movimento, tornando-se polos dinâmicos do processo de integração regional nos anos 1990. Baumann (2005) comenta que o aumento do volume de transações comerciais, ao demandar ajustes institucionais, pode incentivar a superação de gargalos de infraestrutura e trazer benefícios para além das vantagens comerciais; no entanto, na América Latina e no Caribe da década de 1990, Fuentes (1994) argumenta que os acordos comerciais tiveram características - maior liberalização comercial e redução das tarifas

³⁰ “Junto com o aumento de acordos de integração se adverte uma importante expansão do comércio e do investimento intra-regional. As exportações intra-regionais, como proporção do total de exportações, subiram de aproximadamente 11% em 1990 a 17% em 1992 na maior parte da América Latina (isto é, dos países integrantes da Associação Latino Americana de Integração (ALADI)” (FUENTES, 1994, p. 83, tradução da autora)

preferenciais, perda de importância dos acordos setoriais, ausência do comércio de serviços e, sobretudo, ausência de vontade dos governos de criar e promover instituições supranacionais responsáveis por fiscalizar a integração – que indicavam o desejo de uma integração superficial, de forma intergovernamental, voltada para o comércio de bens.

Nessa conjuntura, o pensamento da CEPAL continuou tendo forte influência no continente. Segundo a sistematização de Bielschowsky (1998), o pensamento cepalino desse período é marcado pela “transformação produtiva com equidade”, conceito em que a integração continuou desempenhando papel crucial.

“No contexto dos objetivos da transformação produtiva, propõe-se fomentar a inovação, a aprendizagem e a difusão de tecnologias, mediante a intensificação e ampliação das relações entre as empresas, os setores e as instituições nos níveis sub-regional e regional, com flexibilidade na aplicação dos instrumentos de integração e no âmbito geográfico. A liberalização do comércio intra-regional, a cooperação e as medidas de facilitação no transporte, assim como a reabilitação de mecanismos de pagamento ampliariam mercados e promoveriam a concorrência, contribuindo para criar uma simbiose entre a demanda externa e a demanda regional. Esta última aumentaria a competitividade e as possibilidades de incremento das exportações para a região latino-americana e para o mundo”. (CEPAL, 2000, p. 903)

Em termos de política industrial, comercial e integração regional, na década de 1950 e 1960, a política industrial era voltada para o mercado interno, baseada na evolução da indústria de consumo não durável até a de consumo durável e de bens de capital; a política comercial baseava-se na proteção elevada e restrições quantitativas, e a integração regional era instrumento de ampliação do mercado interno. No desenvolvimento pela “transformação produtiva”, a CEPAL (2000) propunha: 1) política industrial baseada na combinação de critérios de neutralidade, de estimulação de mercados, de seletividade e de coordenação inter-setorial; 2) política comercial baseada na baixa proteção (seletiva e temporal aos novos setores), na pouca ou ausência de restrições quantitativas e no uso de mecanismos compensatórios em casos restritos; 3) integração regional como ferramenta de fortalecimento da capacidade de competição nos mercados regionais e internacionais (pesquisa e desenvolvimento, comercialização, comunicações)

Com este quadro comparativo, percebe-se a abertura da economia para o mercado externo: mantêm-se a industrialização e sua proteção, porém de forma seletiva - baseada na eficiência econômica-, e a integração regional torna-se plataforma de inserção competitiva no sistema de intercâmbio comercial, e não mais apenas uma forma de ampliação de mercado. A CEPAL ressalta a necessidade de se adaptar à nova conjuntura internacional econômica de liberalização e mundialização, e da integração regional para alcançar eficiência produtiva por meio da especialização das indústrias, para atrair investimentos externos diretos, para criar

empregos e aumentar a renda interna, além de fortalecer o conjunto de países-membros frente à competitividade externa.

“Para dar impulso à transformação produtiva, também se deve promover a liberalização comercial intra-regional, a fim de favorecer o processo de especialização intra-industrial que está em andamento, caso se leve em conta que os produtos industriais intercambiados na região rendem a ser mais intensivos em tecnologia do que os exportados para o resto do mundo. Do mesmo modo, o processo de especialização pode induzir a uma eficiência maior e gerar externalidades, em consequência do emprego de uma força de trabalho qualificada, do fortalecimento empresarial, baseado em diversas formas de vinculação com os investimentos estrangeiros, e do contato mais estreito entre fornecedores e usuários. Esse processo de especialização vem adquirindo maior importância atualmente, em virtude do conjunto de práticas empresariais associadas à abertura e à desregulamentação, num contexto de globalização que inclui a desverticalização das empresas e o consequente incremento das relações entre empresas e fornecedores independentes e de tamanhos diferentes”. (CEPAL, 2000, p. 940)

A outra metade do conceito de “transformação produtiva”, a “equidade”, está, também, diretamente ligada à integração. Se, na década de 1960, a CEPAL previa que os compromissos integradores favoreciam apenas a modernização da produção, e os atrasos sociais deveriam ser corrigidos por das políticas públicas nacionais, na década de 1990, a integração regional tornou-se meio para reduzir as desigualdades socioeconômicas dos países.

“Quando a transformação produtiva com equidade é entendida nos termos enunciados pela CEPAL, a integração pode contribuir para conseguir um modelo de desenvolvimento que impulse simultaneamente o crescimento e a equidade. Nesse sentido, paralelamente à ampliação horizontal da demanda agregada que a integração dos mercados significa, haveria também uma ampliação vertical da demanda, derivada da integração social no nível de cada país.” (CEPAL, 2000, p. 942)

Em síntese, a “transformação produtiva com equidade” previa a inserção internacional dos países da América Latina e do Caribe por meio da integração, que se justificaria, segundo a CEPAL, porque, em um primeiro cenário, “a integração regional é compatível com uma ordenação mais aberta e transparente da economia mundial” e, em um segundo, “se converte em mecanismo de diversificação dos riscos, numa economia internacional carregada de incertezas” (CEPAL, 2000, p. 943). Nesse sentido, a CEPAL propôs o conceito de “regionalismo aberto”. O conceito de regionalismo aberto insere-se no contexto tanto da proliferação de ACPs com a formação de blocos regionais, quanto de abertura comercial, por exemplo, o multilateralismo com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995 pelo Tratado de Marrakesh. O “regionalismo aberto” concilia “a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e a que é basicamente impulsionada pelos sinais do mercado, resultantes da liberalização comercial em geral” (CEPAL, 2000, p. 945).

“A racionalização relativa à simultaneidade dos processos de integração regional e de abertura multilateral passou a ser concebida como um regionalismo aberto.

Segundo essa concepção - que basicamente reconhece uma situação de fato existente na região - o processo de integração deve ser compatível com a abertura multilateral, sendo um passo no sentido de promover essa abertura. Para tanto, os acordos de integração devem prover a liberalização extensiva: a) dos mercados, na maior parte dos setores e b) dos países - os acordos devem ser formulados com critérios flexíveis de participação”. (BAUMANN, 2005, p. 6 e 7)

As premissas do conceito de “transformação produtiva com equidade” e as condições para a implantação do “regionalismo aberto” foram materializadas no MERCOSUL. As negociações preliminares entre Brasil e Argentina na década de 1980, a posterior adesão de Paraguai e Uruguai e a criação do MERCOSUL modificaram as relações do Cone Sul nas décadas posteriores e a importância do Brasil na região.

1.4 Considerações Finais

A importância da CEPAL para o continente está na ênfase no desenvolvimento, na superação dos gargalos estruturais e na necessidade de inserir competitivamente o continente no comércio internacional. Na década de 1950, a CEPAL argumenta que o isolamento e fechamento das economias nacionais por meio do processo de substituição de importações não era a única solução para romper com o ciclo de subdesenvolvimento do sistema centro-periferia. A integração regional da América Latina e do Caribe aparece, assim, no pensamento econômico cepalino como instrumento de estímulo a industrialização e crescimento econômico por meio das exportações, dos investimentos recíprocos e das transferências de tecnologia para o mercado regional. Na década de 1990, a conjuntura internacional globalizada, o aumento de ACPs graças ao êxito da ALADI e à multilateralização do comércio internacional, sobretudo após a criação da OMC em 1995, mostraram aos países latino-americanos e caribenhos que a integração regional era ferramenta para ganhar competitividade no mercado internacional. Nesse contexto, a CEPAL criou o conceito de regionalismo aberto, usado como base para a nova mentalidade dos governos de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai em meio à liberalização econômica interna. A aliança entre esses quatro países criou o MERCOSUL em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção.

2 A FORMAÇÃO DO MERCOSUL: INFLUÊNCIA DO NEOESTRUTURALISMO DA CEPAL E POSICIONAMENTO DO BRASIL

O fim da Guerra Fria e da ordem internacional bipolar, com a queda do Muro de Berlim em 1989, impactaram as diretrizes e as ações de políticas externas das nações na década seguinte. A prerrogativa do alinhamento a um dos polos existentes, Estados Unidos ou União Soviética, deixou de existir frente à ascensão do primeiro como *hegemon* e à universalização do modelo liberal. Na América Latina, a crise da dívida externa - o agudo endividamento dos países do continente - foi intensificada pelo aumento dos juros norte-americanos e pela liberalização dos fluxos de comércio, por meio da abertura das economias e a multilateralização do comércio. Assim como em outros países do continente, no Brasil, a industrialização por substituição de importações (PSI) e o relacionamento do país com o exterior esgotavam-se em meio à conjuntura de estagnação econômica³¹.

“Esta superação definitiva da ordem bipolar da Guerra Fria com a decomposição súbita da União Soviética e a estruturação de uma nova ordem baseada, no campo político, na defesa de valores vinculados ao pluralismo democrático e, no econômico, nos preceitos da economia de mercado, abriu uma série de interrogações sobre a nova ordem e, particularmente, sobre o papel a ser exercido nela pelos Estados Unidos. (...) Na América Latina, em geral, estas transformações da ordem internacional, combinadas com problemas internos, tiveram impacto sobre as políticas externas dos países da região. (...) o comportamento externo de corte mais autonomista seguido anteriormente por estes países foi substituído por visões mais pragmáticas vinculadas aos padrões neoliberais que pautaram a reorganização do cenário internacional dos anos 90, e assumidos por novos governos nacionais”. (SARAIVA e TEDESCO, 2001 p.128)

A década de 1990³², caracterizada pela conjuntura tecnológica globalizada e liberal, apareceu, assim, como oportunidade de se repensar a posição da América Latina e do Caribe na nova ordem internacional. Na conjuntura neoliberal, as propostas lideradas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Consenso de Washington pregavam reduzir a intervenção do Estado na economia (privatização de empresas estatais e fim de mecanismos de proteção, como subsídios), a fim de equilibrar o Balanço de Pagamento. Ao mesmo tempo, as novas tecnologias provocavam ganho de competitividade nos países centrais (Estados Unidos e

³¹ “(...) a partir dos anos 70 e principalmente durante os 80, diversos países latino-americanos, a exemplo da Argentina e do Brasil, experimentaram fortes instabilidades macroeconômicas, caracterizadas por processos inflacionários crônicos e inconsistências intertemporais nos processos de endividamentos interno e, principalmente, externo (pelo menos num primeiro momento)”. (BRAGA, 2002, p. 210)

³² “Com efeito, a partir dos anos 90, a globalização se viu impulsionada por um cenário político internacional que não mais encontrava os antigos obstáculos colocados pela Guerra Fria; sem falar no enorme avanço tecnológico da informática e dos meios de comunicação e de informação, que vêm revolucionar a relação espaço-tempo do mundo contemporâneo”. (BARBIERO e CHALOULT, 2001, p. 22)

Japão) e possibilitavam o aumento dos fluxos comerciais e a formação das cadeias de produção por meio do aumento do comércio de componentes, partes e serviços. Nesse contexto, ganharam espaço tanto os acordos multilaterais quanto os acordos comerciais preferenciais.

O mundo, cada vez mais marcado pela desregulamentação do mercado e pela interdependência, exigia a reflexão sobre novos paradigmas de crescimento. Fomentou-se, assim, o processo de integração regional e, no subcontinente sul-americano, criou-se o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), cuja origem tem como núcleo duro a cooperação entre Brasil e Argentina. A criação do MERCOSUL somente foi possível graças à disposição e vontade política das diplomacias do subcontinente em se integrar, sobretudo dos sócios maiores: Brasil e Argentina.

“O processo de negociação que conduziu à criação do MERCOSUL, com a conformação do seu arcabouço institucional, do regime de livre comércio e de união aduaneira, que o consubstanciam como iniciativa de integração econômica, desencadeou-se com base na disposição, no plano político, dos governos do Brasil e da Argentina de, inicialmente de forma bilateral, porém em marcha um processo de aproximação e cooperação envolvendo iniciativas nos planos político, econômico e estratégico. Assim, tanto em sua origem quanto em sua evolução posterior, esteve o processo negociador diretamente condicionado pelos interesses e objetivos de política externa de ambos os países, interesses remetidos não apenas ao processo de integração em si, mas também às injunções e transformações do sistema internacional, aqui considerado o âmbito regional, e daqueles afetos aos correspondentes cenários domésticos”. (VAZ, 2002, p.71)

Os blocos regionais pareciam ser solução para elevar competitividade na nova estrutura de mercado internacional. Esse quadro mostrou aos governos da América Latina e do Caribe que a integração regional, ademais de ser um meio para o mercado ampliado – o que combateria a crise econômica - poderia ser instrumento útil para o fortalecimento de cada país no sistema econômico internacional. Desde esse panorama, os economistas da CEPAL atualizaram as teses cepalinas, denominando neoestruturalismo os conceitos de transformação produtiva com equidade e regionalismo aberto. Em 1991, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai convergiram para uma inflexão da economia em direção à necessidade de ganho de competitividade no mercado, o que culminou na assinatura do Tratado de Assunção e criação do MERCOSUL.

Os antecedentes históricos estão na superação da rivalidade e na aproximação entre Brasil e Argentina na década de 1980. A parceria Brasil-Argentina iniciada durante os governos Sarney e Alfonsín foi a base para a integração do Cone Sul durante os governos Collor e Menem. A internacionalização da economia, o alcance de posição relevante no sistema internacional, além da promoção do desenvolvimento sem perda de autonomia de

ação com instituições supranacionais são exemplos de objetivos do Brasil e da Argentina com o MERCOSUL.

O capítulo pretende analisar a formação do MERCOSUL na década de 1990 à luz das premissas do neoestruturalismo da CEPAL e desde a perspectiva do modelo de desenvolvimento e inserção internacional proposto pelo Brasil entre 1990 e 1994. O capítulo está dividido em três tópicos: 1) os antecedentes históricos do MERCOSUL com a aproximação Brasil e Argentina, 2) o debate sobre as ideias neoestruturalistas, a fim de entender o panorama teórico em que o MERCOSUL está inserido; 3) o Regionalismo Aberto, o MERCOSUL e o Brasil: da criação com o Tratado de Assunção (1991) a consolidação com o Protocolo de Ouro Preto (1994), marcado pelos governos Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994). O objetivo desse capítulo é dar base econômica e histórica para compreender a relação entre Brasil e MERCOSUL durante os governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

2.1 **MERCOSUL: antecedentes históricos na década de 1980**

O MERCOSUL é resultado da aproximação entre Brasil e Argentina na década de 1980, após tensões e distensões, que dificultaram o processo de integração da América do Sul ao longo do século XX. Segundo Candeas (2005), a relação Brasil-Argentina tem dinâmica própria (independente de terceiros), que resulta da crescente interdependência entre os dois países e responde aos desequilíbrios de poder relativo” (CANDEAS, 2005, p.3). Essa lógica abriu dois caminhos para a relação desses países: ou o jogo de soma zero - contenção e disputa pelo poder -, ou o jogo de forma positiva - compartilhamento de poder. A partir dessas alternativas, Candeas (2005) sustenta que o relacionamento Brasil-Argentina evoluiu da “instabilidade estrutural” no século XIX para a “estabilidade estrutural pela integração” no século XXI, tendo fases intermediárias entre os dois polos. A década de 1980 é marcada pela construção da estabilidade, que evoluirá da cooperação para a integração.

“A história dos laços bilaterais revela que as relações se iniciam sob o signo da instabilidade estrutural no século XIX e avançam rumo à estabilidade estrutural pela integração no século XXI. As fases intermediárias foram instabilidade conjuntural e busca de cooperação (1898-1961), instabilidade conjuntural com rivalidade (1962-1979) e construção da estabilidade pela cooperação (1979-1987) e pela integração (desde 1988)”. (CANDEAS, 2005, p. 3)

Embora os governos de Brasil e Argentina tenham tentado a integração da região antes mesmo da década de 1950³³, o primeiro passo concreto foi o resultado do encontro entre os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín em Foz do Iguaçu, em 1985, quando da inauguração da ponte internacional Presidente Tancredo Neves. Esse encontro somente foi possível devido à solução do contencioso Itaipu-Corpus em 1979³⁴. No início da década de 1980, o governo argentino mudou de postura em relação a antigos aliados, como o Reino Unido, e se aproximou de antigos rivais, como o Brasil. Houve, nesse momento, uma alteração de estratégia tanto da chancelaria argentina quanto da brasileira.

“É muito significativo o fato de que a Argentina – que na época tinha como hipóteses de conflito Brasil, Chile e Reino Unido – tenha decidido aprimorar seus laços com o Brasil, na contramão das políticas adotadas com os dois últimos. É também fundamental o fato de que essa postura se afirma apesar do contexto extraordinariamente turbulento, tanto interno – crise da ditadura militar – quanto externo – desastre das Malvinas”. (CANDEAS, 2005, p. 201)

“A partir de 1979, houve uma mudança importante na visão brasileira da Argentina. Os primeiros passos do governo de João Figueiredo mostraram claramente o clima de entendimento e, no decorrer da década de 1980, esse entendimento avançou para uma situação de parceria, que proporcionou, em 1991, a assinatura do Tratado de Assunção que criou o Mercosul”. (SARAIVA, 2012, p.57)

A partir da segunda metade da década de 1985, a aproximação entre Brasil e Argentina começou a ser mais concreta. “Com a redemocratização do Brasil, em 1985, registram-se avanços históricos na relação com a Argentina, lançando os fundamentos de uma ‘cultura de amizade e integração’ e elevando ainda mais o patamar da relação bilateral, mais uma vez de forma irreversível” (CANDEAS, 2005, p. 203). A similitude entre as conjunturas políticas e econômicas³⁵ facilitou o estreitamento bilateral. Na Argentina, Raúl Alfonsín assumiu a presidência em 1983, em meio a contexto sociopolítico desgastante³⁶. No Brasil, José Sarney ascendeu ao poder por meio de eleições indiretas em 1985, após a morte do presidente eleito Tancredo Neves. Ambos tinham como desafio iniciar o processo de

³³ Por exemplo, a proposição do Pacto do ABC durante a Chancelaria do Barão do Rio Branco (1902-1912).

³⁴ “As tensões são desanuviadas de forma definitiva em 1979, com a assinatura do Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativa pelos chanceleres de Brasil, Argentina e Paraguai, que compatibiliza os projetos de Itaipu e Corpus” (CANDEAS, 2005, p. 200). “Apesar das divergências sobre o peso do papel do Acordo Tripartite de Itaipu e Corpus no processo de aproximação entre o Brasil e a Argentina, na prática o entendimento entre os dois países experimentou avanços progressivos a partir de 1979 para atingir, na segunda metade da década de 1980, o que Lessa (2010) denomina de “parceria estratégica” (SARAIVA, 2012, p.79).

³⁵ “A conjuntura em que a Declaração foi feita era extremamente adversa. Ambos os países haviam acumulado assombrosa dívida externa, ao mesmo tempo em que procuravam avançar cautelosamente a fim de restabelecer a democracia, depois de anos de autoritarismo militar. Na Argentina, a delicadeza do processo era ainda maior, em virtude do trauma causado pela derrota na guerra contra o Reino Unido, na disputa pela soberania das Malvinas”. (GONÇALVES, 2013, p. 40)

³⁶ “A vitória de Raúl Alfonsín (1983-1989), da UCR, impôs ao peronismo a primeira derrota nas urnas. O presidente assume um país economicamente quebrado, politicamente humilhado e socialmente fraturado”. (CANDEAS, 2005, p. 202)

redemocratização e retirar o arcabouço burocrático-militar dos anos anteriores. O regime democrático não assegurou, todavia, equilíbrio econômico. Tanto Brasil quanto Argentina enfrentavam a hiperinflação, o desemprego, a estagnação econômica interna e a falta de liquidez externa.

“(...) o processo de integração deu-se num momento de grande sensibilidade política nos dois países, que pode ser caracterizado em três instâncias. Em primeiro lugar, a Constituição de 1988, estabeleceu a promoção da integração latino-americana como um dos princípios das relações internacionais do Brasil. Segundo, aguçava-se a crise do Estado tanto política quanto fiscal. (...) O endividamento externo reduzia a capacidade do Estado de impulsionar o processo de acumulação capitalista, bem como de arbitrar conflitos entre os setores modernos e arcaicos da economia. (...) Finalmente, em terceiro lugar, o processo de democratização foi elemento essencial na aproximação entre Brasília e Buenos Aires ao implicar maior transparência nas atividades governamentais”. (VARGAS, 1997, p.58)

Os dois últimos anos do Governo José Sarney (1985-1990) focaram nas consequências do modelo nacional-desenvolvimentista, implementado durante o Milagre Econômico (1968-1973) no Regime Militar (1964-1985). Na Carteira de Comércio Exterior (Cacex) do Banco do Brasil, estudos foram realizados sobre as relações econômicas internacionais do país, coincidindo com o desenrolar das negociações da Rodada Uruguai do GATT, sobretudo a partir da Conferência Ministerial de Montreal, de dezembro de 1988 (VIGEVANI, FAVARON, RAMANZINI, CORREIA, 2008, p. 7). Nas análises, prevaleceram visões críticas ao nacional-desenvolvimentismo e sustentou-se o direcionamento da economia para uma perspectiva de maior abertura externa. Se, na Argentina, o governo militar promoveu um desmonte no parque industrial do país, no Brasil, os militares investiram significativamente na industrialização brasileira. Essa diferença entre as duas políticas econômicas teve consequências no relacionamento bilateral Brasil-Argentina no MERCOSUL, pois o Brasil concentrava 50% das exportações de manufaturas da região³⁷.

Em geral, a situação econômica da América Latina e do Caribe colocava o continente em posição ainda mais profunda de subordinação e assimetria no comércio internacional multilateral, quando comparada com os países em desenvolvimento, que angariavam salto de progresso técnico no comércio de bens e serviços. A posição econômica submissa do continente latino-americano afetava o âmbito político das negociações exteriores.

“Havia a percepção clara de que a crise da dívida extrapolava sua dimensão econômica para se converter num inibidor da própria ação política dos países por ela afetados, agravando a assimetria dos dois países (Brasil e Argentina) e da América Latina em relação aos países industrializados. As dificuldades econômicas e políticas enfrentadas pelo Brasil e pela Argentina, em meados dos anos 80, colocavam em questão o peso internacional das decisões adotadas pelos respectivos Governos.” (VARGAS, 1997, p. 49)

³⁷ Cf. CAMARGO (1993) e SARAIVA (2012)

O quadro econômico internacional contribuiu para o entendimento entre os países da região. Além da crise da dívida externa e do fracasso do modelo de desenvolvimento heterodoxo, a mudança do paradigma produtivo com o aumento do peso da tecnologia de ponta no valor dos produtos industrializados incentivou a cooperação tecnológica em diferentes âmbitos. Ainda que quadros econômicos recessivos costumem provocar respostas defensivas unilaterais, no caso dos países da América Latina e Caribe, sobretudo Brasil e Argentina, a estratégia usada, na década de 1980, foi o alinhamento e o início da cooperação, a fim de enfrentar o comércio mundial desfavorável para as economias em desenvolvimento.

“Os anos 1980 se caracterizam — como costuma acontecer nas crises — por respostas defensivas, ante a crescente redução da margem de manobra da região e dos governos nacionais para promover o desenvolvimento. O unilateralismo que emerge na economia dominante, a paralela debilidade dos âmbitos multilaterais de negociação comercial e o peso da dívida abrem passagem para um novo regionalismo, impulsionador de uma cooperação mais estreita entre os países da área, a qual, embora não livre de altos e baixos, resultará duradoura no terreno da integração econômica”. (RODRÍGUEZ, 2009, p. 500)

As iniciativas para a integração modificaram o padrão de interação dos países do Cone Sul e serviram como instrumento pragmático de fortalecimento do Brasil na região. O início do processo de aproximação com a Argentina correspondeu a uma lógica que visava a estimular o empresariado para a modernização e inserção competitiva no sistema econômico internacional. Em parte das elites brasileiras, incluindo grupos empresariais e funcionários do Estado, fortaleceu a percepção de que o compartilhamento de interesses melhoraria a inserção internacional, conformem atestam Saraiva (2012) e Bueno, Ramanzini e Vigevani (2014).

“Havia entre agências do governo e setores econômicos privados um relativo consenso de que as relações com os países vizinhos deveriam ser cooperativas em termos econômicos e políticos, e que isto, naquele momento, traria resultados benéficos para o Brasil. (...) na corporação diplomática brasileira percebia a integração com a Argentina como elemento que favoreceria uma articulação do projeto nacional de desenvolvimento, contribuindo para gerar uma economia de escala especializada”. (SARAIVA, 2012, p. 73)

“A adesão convicta à integração com a Argentina e no âmbito do MERCOSUL, a partir de 1985 e 1990, deve ser entendida como instrumento de fortalecimento nacional, portanto compatível com uma perspectiva realista de política externa, que, como sabemos, aceita a integração, quando vista como instrumento do próprio interesse e do próprio fortalecimento relativo. (BUENO, RAMANZINI, VIGEVANI, 2014, p. 569)

Do encontro em Foz de Iguaçu (1985), originaram-se as bases “fundacionais da nova etapa de construção da estabilidade estrutural: a Declaração de Iguaçu e a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, que sublinha a vocação pacífica dos projetos nucleares” (CANDEAS, 2005, p. 203). A Declaração de Iguaçu (1985) demonstrou vontade política para

superar antigas rivalidades no subcontinente, construir confiança mútua e cooperação econômica, além de reforçar o poder de negociação dos países. Expressou, também, questões essenciais para ambas as nações: democracia, estabilidade política regional, resgate da credibilidade externa e coordenação de posições em relação à dívida externa³⁸.

“São os seguintes os pontos principais do acordo: promoção gradual da integração, aberta a outros países até a unificação do espaço econômico da América do Sul, com vistas à autossuficiência em produtos essenciais, insumos e bens de capital; cooperação para o desenvolvimento de setores capazes de gerar avanços científicos e tecnológicos; e aumento do poder político e da capacidade de negociação, institucionalizando-se o sistema de consulta bilateral. Com a Ata de Iguazu, inicia-se um processo bilateral que privilegiava o incremento das relações comerciais, a complementação setorial da indústria e a cooperação tecnológica, com ênfase na área nuclear”. (CANDEAS, 2005, p. 216)

Segundo Gonçalves (2013), dos 32 pontos da Declaração de Iguazu (1985), os pontos sétimo e oitavo demonstraram as dificuldades que os governos de Brasil e Argentina enfrentariam na conjuntura internacional. O ponto oitavo salienta a necessidade de “uma política orientada para a cooperação e a integração com vistas a preservar a autonomia decisória” (GONÇALVES, 2013, p. 41), seguindo os objetivos de política externa brasileira com a integração:

“Ponto 7: Os Presidentes coincidiram na análise de dificuldades por que atravessa a economia da região, em função dos complexos problemas derivados da dívida externa, do incremento das políticas protecionistas no comércio internacional, da permanente deterioração dos termos de intercâmbio e da drenagem de divisas que sofrem as economias dos países em desenvolvimento.

Ponto 8: Concordaram, igualmente, quanto à urgente necessidade de que a América Latina reforce seu poder de negociação com o resto do mundo, ampliando sua autonomia de decisão e evitando que os países da região continuem vulneráveis aos efeitos das políticas adotadas sem a sua participação. Portanto, resolveram conjugar e coordenar os esforços dos respectivos governos para revitalização das políticas de cooperação e integração entre as nações latino-americanas.” (Declaração de Iguazu, 1985 *apud* GONÇALVES, 2013, p. 40)

Se a Declaração de Iguazu garantia o compromisso bilateral com o aprofundamento das relações econômicas e comerciais, a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear fundou as bases para a superação de um dos maiores atritos na relação bilateral: a edificação da confiança recíproca na área nuclear. O setor nuclear foi chave para a expansão da cooperação bilateral em outras áreas (isto é, para o processo de *spillover* da integração regional). A continuidade das negociações culminou, em 1991, com a assinatura do Acordo de Guadalajara, consolidando a cooperação nuclear pacífica Brasil-Argentina.

“A Declaração Conjunta sobre Energia Nuclear, outro instrumento assinado pelos Presidentes Sarney e Alfonsín, em Foz do Iguazu, em novembro de 1985, foi o primeiro passo para a reativação da cooperação bilateral, que definha especialmente em decorrência da crise da dívida externa, após 1982. Três

³⁸ Cf. SARAIVA, 2012

preocupações ficam patentes na declaração: a importância da tecnologia nuclear para o desenvolvimento dos dois países; o reconhecimento explícito de que ambos enfrentavam dificuldades crescentes no suprimento de equipamentos e materiais nucleares; e a reafirmação dos propósitos exclusivamente pacíficos da colaboração”. (VARGAS, 1997, p.48)

“Em 18 de julho de 1991 foi assinado o Acordo de Guadalajara. Por meio desse acordo Brasil e Argentina renunciaram conjuntamente ao desenvolvimento, à posse e ao uso de armas nucleares, afirmando seu compromisso manifesto de usar a energia nuclear com fins pacíficos. (...) O entendimento entre os militares e o acordo nuclear sinalizavam a vontade política de Brasil e Argentina unirem esforços no sentido de forjar ambiente propício para cooperação no campo econômico”. (GONÇALVES, 2013, p. 42)

Em 1986, Argentina e Brasil assinaram a Ata para a Integração Brasil-Argentina, lançando o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Esse ambicioso projeto político, orientava-se tanto para o desenvolvimento econômico quanto para o fortalecimento da projeção internacional dos países por meio do progresso tecnológico. “O desenvolvimento tecnológico é instrumento de integração, de geração de economias de escala e de independência e de redução do diferencial que separava os dois países e a região dos países centrais” (VARGAS, 1997, p. 51). A integração seria o novo caminho para a inserção internacional dos dois países. “A estratégia dos acordos de integração, nesse período, era gradual e flexível, voltada para setores específicos, e, paralelamente, para o crescimento do comércio bilateral. O enfoque era, portanto, setorial, dirigido à complementação econômica, em lugar da simples especialização” (CANDEAS, 2005, p. 216).

Em discurso no almoço oferecido por empresários argentinos e brasileiros pela visita do Presidente Raúl Alfonsín ao Brasil em 1986, este e o Presidente José Sarney expressaram a importância da integração para o desenvolvimento de seus países e da região na nova ordem internacional.

“A integração nos permite associar nossos esforços de crescimento ao desenvolvimento de uma estrutura exportadora que nos permita a inserção num mercado internacional altamente competitivo, sobre bases mais sólidas e com maior capacidade de negociação. Para que isto seja possível, devemos incorporar, além da expansão das exportações e do crescimento industrial, um terceiro elemento: a mudança tecnológica”. (Discurso do Presidente José Sarney no almoço oferecido por empresários argentinos e brasileiros – 11.12.86. Ministério das Relações Exteriores, Visita do Presidente da Argentina Raúl Alfonsín ao Brasil, 8 a 11 de dezembro de 1986, pp. 25-26, *apud* VARGAS, 1997, p.50)

“O programa de integração Brasil-Argentina (...) dignifica-se a dimensão externa das nossas economias, ao se criarem bases de interesse recíproco, sem vantagens unilaterais. Com ele, dois povos comprometidos com o desenvolvimento e ansiosos por consolidar conquistas nos campos político, econômico e social, percebem as vantagens da cooperação diante da competição e se lançam na exploração de caminhos conjuntos. Com ele finalmente a América Latina encontra uma nova contribuição ao seu indispensável processo de integração, única forma capaz de assegurar ao continente o lugar a que tem direito na história”. (Discurso do Presidente José Sarney no almoço oferecido por empresários argentinos e brasileiros

– 11.12.86. Ministério das Relações Exteriores, Visita do Presidente da Argentina Raúl Alfonsín ao Brasil, 8 a 11 de dezembro de 1986, pp. 25-26, *apud* VARGAS, 1997, p.50)

Segundo o site do MDIC, a Ata para a Integração baseia-se em princípios que, posteriormente, norteariam o Tratado de Assunção (1991): flexibilidade (para permitir ajustamentos no ritmo e nos objetivos); gradualismo (para avançar em etapas anuais); simetria (para harmonizar as políticas específicas que interferem na competitividade setorial) e equilíbrio dinâmico (para propiciar uma integração setorial uniforme)³⁹. Essas quatro bases do PICE – flexibilidade, gradualismo, simetria e equilíbrio – compõem características para a integração que, posteriormente na década de 1990, a CEPAL denominaria “regionalismo aberto”: a flexibilidade relaciona-se à integração ser intergovernamental⁴⁰; o gradualismo, às etapas necessárias para uma integração profunda; a simetria, à necessidade de harmonização e transparência de normas, para reduzir custos de transação; e o equilíbrio, à necessidade de se promover a uniformização setorial e, conseqüentemente, a integração de forma mais sustentável.

“(O PICE) Não fixou objetivos formais como a formação de uma área de livre comércio, mas estabeleceu princípios para sua implementação com vistas a desenvolvê-la pelo intervencionismo estatal: gradualismo; flexibilidade; seletividade para os projetos de integração; estímulo à integração intersetorial; equilíbrio qualitativo e quantitativo no intercâmbio comercial entre os dois países; modernização tecnológica; cooperação em tecnologia de ponta nuclear, de informática e de biotecnologia; e participação empresarial”. (SARAIVA, 2012, p. 75)

O gradualismo relaciona-se às fases da integração: área de preferência comercial, área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união monetária. A área de preferência comercial é o primeiro nível do processo de integração regional e compreende a redução ou isenção de impostos de importação no comércio de produtos reduzidos entre os países envolvidos. A área de livre comércio implica concessões generalizadas, compreendendo parte (ou a totalidade) da pauta comercial entre os países envolvidos. A união aduaneira ocorre quando uma área de livre comércio tem barreiras externas (tarifa externa comum) em relação a países não membros e política comercial comum, não somente alinhando políticas cambiais, mas também convergindo políticas fiscais e monetárias. O mercado comum é a união aduaneira acrescida de plena mobilidade de fatores de produção e, por esse motivo, além da

³⁹ Site Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Disponível em <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=450&refr=405>. Acesso em 22/08/2015

⁴⁰ “Mesmo no momento do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que desenhou o MERCOSUL e deu caráter estável e forte à aliança Argentina–Brasil, prevaleceu a perspectiva intergovernamentalista”. (VIGEVANI e RAMANZINI, 2014, p.526)

coordenação das políticas cambial, fiscal e monetária, é necessário compatibilizar legislações trabalhistas, previdenciárias, regulação de capital, proteção aos investidores, regulação de concorrência e etc.. O mercado comum demanda instituições supranacionais, a fim de gerir homoganeamente todos os seus aspectos. Por último, a união monetária abrange todas as características do mercado comum, e os membros do bloco adotam moeda única. As fases da integração estão diretamente ligadas ao grau de aprofundamento das instituições: intergovernamentais⁴¹ ou supranacionais. Quanto menos “amarras” institucionais, maior a margem de autonomia dos países membros do bloco.

A simetria e o equilíbrio relacionam-se à integração de setores, a fim de manter certa homogeneidade estrutural da região. Cada país-membro se especializa em certo setor e, assim, promove-se a redução de custos e a complementaridade econômica. No momento do lançamento do PICE, a estrutura industrial brasileira mostrava maior grau de competitividade e de comércio exterior do que a Argentina. A industrialização brasileira e a desindustrialização Argentina durante os seus respectivos regimes militares refletiram-se no quadro de intercâmbio comercial bilateral. Se, até fins dos anos 1960, a Argentina tinha saldos positivos com o Brasil, a partir de 1980, com a mudança da pauta de exportação brasileira – ênfase nos produtos manufaturados - o comércio brasileiro passou a acumular superávits em relação à Argentina⁴².

Essa assimetria existente entre Brasil e Argentina ocorria, de maneira geral, entre Brasil e os outros países da América Latina (CAMARGO, 1993). Apesar dos processos recessivos que afetaram os Estados latino-americanos, a vantagem competitiva brasileira se manteve⁴³ em comparação aos vizinhos. Outro fato a ser evidenciado é a diferença de importância dada para o Brasil pela Argentina em relação ao comércio. Se, no conjunto global de exportações e importações do Brasil, a Argentina perdia relevância, no comércio exterior argentino, o Brasil ainda era parceiro decisivo⁴⁴. O PICE proporcionou a reversão da

⁴¹ Ainda que o mercado comum pressuponha supranacionalidade, a CEPAL sustentava a ideia de se manter instituições intergovernamentais, independente do aprofundamento da integração na América Latina e no Caribe.

⁴² “Do lado brasileiro, a participação relativa de produtos manufaturados em suas exportações para a Argentina aumenta de 35% para 70%, enquanto que, do lado argentino, esta participação, que tendera a crescer nos primeiros anos da década de 1970, experimenta uma reversão voltando aos níveis dos anos 1960.” (CAMARGO, 1993, p. 42)

⁴³ “Em 1975, a exportação de manufaturas brasileiras para a região respondia a 66%; enquanto que, no período de 1980-1985, esse percentual alcançou 82%. Essa penetração do Brasil no mercado latino-americano está relacionada ao recuo da Argentina, cuja exportação de manufaturas retrocedeu devido à desindustrialização”. (CAMARGO, 1993, p. 43).

⁴⁴ “A economia brasileira, além de maior e mais diversificada, era menos aberta, mais rígida e com maior presença do Estado. A economia argentina, por sua vez, ao concentrar suas exportações em bens primários, perdera dinamismo e competitividade. Mesmo em relação a esse tipo de produtos, nem sempre fora fácil, para o

tendência negativa do comércio bilateral, retomando o rumo do crescimento, e o Brasil tornou-se o principal parceiro da Argentina; no entanto, as conjunturas econômicas internas frearam o processo de integração para além do âmbito comercial.

“Mas um impacto maior da integração sobre a economia nacional e nas áreas de cooperação setorial e tecnológica não se concretizou, devido aos problemas internos vividos pelos dois países na área econômica e na concentração de esforços para superá-los. Por causa da altíssima inflação do período, os motivos de atenção para com as respectivas economias nacionais eram muitos: o Brasil e a Argentina puseram em prática, nesse mesmo ano de 1986, Planos de estabilização Cruzado e Austral, ambos de caráter heterodoxo e que, como se viu posteriormente, não tiveram êxito. Em 1987 e 1988 o crescimento do processo de integração e os princípios assinalados no PICE já mostravam arrefecimento com o fracasso dos planos de estabilização, que levou por sua vez a uma situação de inflação com recessão, paralisando as decisões econômicas de médio e longo prazo”. (SARAIVA, 2012, p. 76)

Assim, em 1988, Brasil e Argentina assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (ACE-14 no âmbito da ALADI) para alavancar a integração. “A estabilidade estrutural do relacionamento Brasil-Argentina dá um salto qualitativo ao evoluir da cooperação para a integração” (CANDEAS, 2005, p. 218). O Tratado de Integração (1988) irá reafirmar os princípios do PICE e estabelecer a formação do mercado comum no prazo de 10 anos, isto é, 1998. “Na oportunidade, foram assinados 24 Protocolos sobre diversos temas, tais como: bens de capital, trigo, produtos alimentícios industrializados, indústria automotriz, cooperação nuclear, transporte marítimo, transporte terrestre⁴⁵”. Candéas (2005) enfatiza que tanto o PICE quanto o Tratado de Integração previam a adesão de novos membros da ALADI e, reafirmavam o novo momento das relações no continente a partir da aproximação Brasil-Argentina, países considerados imperialistas em séculos passados.

“O Tratado de Integração consagra os princípios de gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria para a formação de um espaço econômico comum entre os dois países, com vistas a permitir a adaptação das sociedades e empresas às novas condições de concorrência e legislação econômica. Fixa-se o prazo máximo de dez anos para a remoção de todos os obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio. Sublinha-se igualmente a necessidade de harmonização das políticas macroeconômicas para a conformação de um mercado comum. O PICE e o Tratado de Integração não se restringiam à perspectiva bilateral, mas foram concebidos com mecanismos de adesão por parte de Estados-membros da ALADI. O preâmbulo do Tratado insere o processo de integração econômica entre Brasil e Argentina no “marco de renovado impulso à integração da América”. O eixo bilateral consolida seu papel estruturante das relações regionais”. (CANDEAS, 2005, p. 218)

De 1985 a 1989, a partir do exposto, a relação Brasil-Argentina pode ser caracterizada como uma parceria estratégia, segundo LESSA (2010). Houve, nesse período, aumento de

Brasil, encontrá-los na Argentina em quantidade suficiente ou em condições convenientes”. (CAMARGO, 1993, p. 44)

⁴⁵ Site Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Disponível em <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=450&refr=405>. Acesso em 17/05/2015

fluxo comercial, convergências de política externa, diálogo político, projetos de desenvolvimento e aproximação no campo militar (SARAIVA, 2012), com a superação da rivalidade e de potencial conflito entre os dois maiores países da América do Sul. Em 1990, a Ata de Buenos Aires antecipa a implantação do livre comércio bilateral para 31/12/1994, isto é, quatro anos antes. No mesmo ano, aderem ao processo negociador Paraguai e Uruguai, e as negociações de comércio preferencial passaram a ser multilaterais. O relacionamento Brasil-Argentina deu as bases para a assinatura do Tratado de Assunção, em 26/03/1991, formalizando o processo de integração regional do Cone Sul, com a criação do MERCOSUL.

2.2 O neoestruturalismo da CEPAL: ruptura ou continuidade

Para compreender as bases econômicas dos processos de integração dos anos 1990 e o processo de construção do MERCOSUL, é necessário analisar a conjuntura em que o bloco se insere. A revolução da tecnologia da informação, o aumento das oportunidades comerciais e o predomínio da mentalidade liberal e ortodoxa pressionavam os países a abrirem suas economias na última década do século XX. A internacionalização de empresas tornou-se meio para ampliar mercados, aumentar exportações e gerar liquidez para cumprir compromissos externos, sobretudo o pagamento de juros das dívidas externas e sucessivos déficits em conta de transações corrente. Diante do predomínio do neoliberalismo econômico, a CEPAL propôs os conceitos de “transformação produtiva com equidade” e “regionalismo aberto” como alternativas para o crescimento da América Latina e do Caribe. A fim de propulsionar o desenvolvimento do continente e melhor inseri-lo no sistema internacional comercial por meio da integração regional, o regionalismo aberto foi a base para a criação do MERCOSUL em 1991.

Segundo Bielschowsky (2009), de 1950 a 1980, as ideias centrais da CEPAL focaram na industrialização e nas reformas necessárias (fiscal, financeira, agrária e administrativa) para sua implementação, aprofundamento e redução das desigualdades; a partir de 1980, na estabilidade macroeconômica, devido à crise do endividamento externo; e, na década de 1990, em ambas as prioridades, isto é, tanto na priorização das reformas de longo prazo quanto na

manutenção da estabilidade macroeconômica. Se, de 1950 ao final de 1980, o pensamento econômico da CEPAL denomina-se estruturalismo⁴⁶; a partir de 1990, neoestruturalismo.

O estruturalismo baseia-se em conceitos-chave, como o sistema centro-periferia, a deterioração dos termos de troca, a industrialização de dentro para fora (processo de substituição de importações), a tendência ao desequilíbrio externo, a heterogeneidade estrutural e a necessidade de incorporação do progresso técnico⁴⁷. O esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista na América Latina e no Caribe e a conjuntura internacional neoliberal (abertura comercial, fluxo intenso de capitais, privatizações e desregulação) provocaram adaptações nas teorias cepalinas⁴⁸.

“Esgotado o processo de substituição de importações, abertas as perspectivas de superação dos problemas macroeconômicos que predominam na América Latina desde os anos 70 e consolidado o processo democrático nos principais países latino-americanos, processo este acompanhado pela desregulamentação dos mercados, cresce o consenso em torno da necessidade, na região, de se buscar uma maior e melhor inserção produtiva e tecnológica na economia mundial; (...) Diante do esgotamento da eficácia dessas políticas (processo de substituição de importações), da efetiva industrialização na região e da ideia geral acerca do surgimento de um novo e grande movimento econômico internacional, caracterizado por muitos pela palavra "globalização", tornou-se evidente a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento para a América Latina”. (BRAGA, 2002, p.212)

O pensamento econômico cepalino dos anos 1990 instaurou, na academia, uma discussão sobre ruptura ou continuidade com os fundamentos do estruturalismo. Autores, como Corazza (2006) e Saludjian (2006), argumentam que os documentos da CEPAL da década de 1990, ainda que conservem os objetivos econômicos abordados pelos economistas estruturalistas, usam de instrumentos mais próximos da ortodoxia econômica para atingi-los. Existiria, assim, contradição e oposição aos preceitos caros ao estruturalismo cepalino.

“Essa contradição fica mais clara, quando se observa que, por um lado, o ‘regionalismo aberto’ privilegia a abertura das economias regionais, recorrendo às exigências do mercado, inspiradas na teoria do ‘novo regionalismo’ neoclássico, que prega a abertura das economias e, por outro, utiliza termos caros à tradição histórico-estruturalista da CEPAL dos anos 50 a 70. Ele acentua os efeitos positivos da abertura, sem preocupação em estabelecer qualquer proteção, como pregava o velho estruturalismo cepalino. Dessa forma, através desse novo conceito, a CEPAL apresenta uma nova proposta de inserção internacional para os países da América Latina, que difere em pontos essenciais das concepções anteriores”. (CORAZZA, 2006, p. 146)

⁴⁶ “O enfoque se originou nos três textos fundacionais com que Prebisch orientou teórica e ideologicamente a instituição (CEPAL, 1951^a e 1951b; Prebisch, 1973), que foi aprofundado durante as décadas subsequentes pelo autor e alguns de seus seguidores.” (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 175)

⁴⁷ Cf. BIELSCHOWSKY (1998), BIELSCHOWSKY (2009), RODRÍGUEZ (2009)

⁴⁸ “Como se observa no livro Cinquenta anos do pensamento da CEPAL: textos selecionados, ‘o que se vai modificando é a história real objeto de análise, assim como o contexto ideológico em que esta se gera, o que obriga permanentemente a matizar a ênfase e a renovar as interpretações, a fim de adaptar-se aos novos contextos históricos (CEPAL, 1998^a)’.” (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 175)

“Os objetivos econômicos da corrente neoestruturalista seguem fiéis a aqueles de seus predecessores estruturalistas, mas a incorporação de instrumentos teóricos novos (que seguem sendo padrões ortodoxos e liberais ao inverso da escola estruturalista da CEPAL) vai modificar profundamente a mensagem estruturalista e ter consequências sobre as economias da região⁴⁹”. (SALUDJIAN, 2006, p. 22, tradução da autora)

Bielschowsky (2009) e Rodríguez (2009) sustentam a continuidade do pensamento estruturalista cepalino ao longo do século XX. Esses autores acreditam que houve conciliação e equilíbrio da instituição na formulação das teses dos anos 1990. A necessidade de reformas no pensamento econômico da instituição, imposta pelo novo contexto globalizado, fez emergir o neoestruturalismo, que, ao contrário do que dizem Corazza (2006) e Saludjian (2006), se opôs à liberalização pregada pelo Consenso de Washington. Bielschowsky (2009) ressalta que Gert Rosenthal, Secretário Executivo da CEPAL em 1988, impulsionou as ideias de Fajnzylber⁵⁰ sobre desenvolvimento produtivo, social e inserção internacional, para posicionar a CEPAL no debate entre ortodoxia e heterodoxia.

O neoestruturalismo seria “uma revisão seletiva e transformadora das reformas recomendadas pela ortodoxia”, seguindo o método “histórico-estruturalista”⁵¹ da CEPAL. Porque manteve as variáveis-base presentes em toda a análise do pensamento cepalino desde 1950 (progresso técnico, crescimento, emprego, distribuição de renda e pobreza; inserção internacional no âmbito das relações centro-periferia e planificação e desenho das implicações políticas e econômicas), não poderia ser considerado uma ruptura. A fórmula neoestruturalista da CEPAL teria criado, segundo Bielschowsky (2009), uma ponte com os governos latino-americanos que haviam aderido às reformas ortodoxas do Consenso de Washington, “sem abandonar a construção analítica estruturalista original e insistindo na necessidade urgente de implementar políticas de transformação social e econômica para superar o subdesenvolvimento, mais além do funcionamento do livre mercado” (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 179). O neoestruturalismo teria mantido, assim, os três eixos cepalinos tradicionais: os mecanismos de transmissão do progresso técnico, a inserção internacional da América

⁴⁹ “Los objetivos económicos de la corriente neoestructuralista siguen fieles a aquellos de sus predecesores estructuralistas pero la incorporación de instrumentos teóricos nuevos (que siguen siendo estándares, ortodoxos y liberales a la inversa de la escuela estructuralista de la CEPAL) va a modificar profundamente el mensaje estructuralista y tener consecuencias sobre las economías de la región”. (SALUDJIAN, 2006, p. 22)

⁵⁰ “Certas ideias-chave elaboradas por Fernando Fajnzylber durante a década de 1980 exercem uma influência muito significativa na conformação e posterior desenvolvimento desta visão neoestruturalista relativa a longo prazo”. (RODRÍGUEZ, 2009, p. 511)

⁵¹ Cf BIELSCHOWSKY (1998); BIELSCHOWSKY (2009)

Latina e a relação entre equidade e desenvolvimento⁵²; no entanto, existem diferenças de abordagem entre estruturalismo e neoestruturalismo.

Desde o início da CEPAL, Prebisch defendia que o desenvolvimento era “estritamente conectado ao progresso técnico, e o desenvolvimento da economia mundial como indissociável do que ele chamou de processo de propagação universal do progresso técnico” (RODRÍGUEZ, BURGEÑO, HOUNIE e PITTALUGA, 1995). Prebisch argumentava que, no sistema centro-periferia, a industrialização “não constitui um fim em si, mas é o único meio de que estes (os países periféricos) dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas” (PREBISCH, 1962, p. 72). Nos anos 1990, a industrialização havia-se consolidado, e o neoestruturalismo da CEPAL definiu o progresso técnico como “a capacidade de imitar, adaptar e desenvolver processos de produção, bens e serviços antes inexistentes em uma economia⁵³”.

“Assim, ao uso de Prebisch e da corrente estruturalista básica, Fajnzylber sustenta que o êxito no desenvolvimento periférico depende da continuidade do progresso técnico, continuidade que requer a expansão de conjuntos de atividades industriais, em cujas atividades o mesmo vai se plasmando preferencialmente”. (RODRÍGUEZ, 2009, p. 513)

“Na nova estratégia, o progresso técnico não concerne somente a mudanças no processo produtivo propriamente dito, nem é visto como incorporado aos bens de capital. Tanto do ponto de vista real como do potencial, o progresso técnico se expressa com força na criação de novos bens, e corresponde também significativamente às formas organizacionais que assumem as empresas, ou seja, a sua administração e gestão geral (e não só produtiva) e a sua atitude para a adaptação ou a mudança das mesmas.” (RODRÍGUEZ, BURGEÑO, HOUNIE, PITULUGA, 1995, p. 89)

Ao relacionar o progresso técnico à inovação tecnológica, aparece, no neoestruturalismo, o enfoque schumpeteriano. Essa visão considera a disparidade tecnológica entre centros e periferia em relação a ritmos de progresso técnico diferenciados. Essa disparidade conduz ao crescimento díspar entre os dois polos (RODRÍGUEZ, 2009). As nações desenvolvidas seriam os líderes na evolução da tecnologia, já que têm estrutura para promover o desenvolvimento do conhecimento e sua reprodução, enquanto as em desenvolvimento ou subdesenvolvidas, os seguidores. Estes devem “alcançar” (“*catch up*”) aqueles por meio ou da adaptação/imitação, ou da transferência de tecnologia. A América Latina e o Caribe classificam-se como seguidores.

“A ‘hipótese de *catching up*’ (Abramovitz, 1986), cuja origem teórica remonta aos argumentos de Schumpeter (1934, 1943), admite que o progresso tecnológico de um

⁵² Cf RODRÍGUEZ (2009) e HAFFNER (2002)

⁵³ CEPAL, 1990, *apud* RODRÍGUEZ, BURGEÑO, HOUNIE, PITULUGA, 1995, p. 81

país decorra da interação entre dois tipos de firmas: as firmas inovadoras, responsáveis pela introdução de inovações tecnológicas, e as firmas imitadoras, responsáveis pela sua propagação por todo o sistema econômico. Mais especificamente, os modelos de *catching up* derivam de uma extensão do argumento schumpeteriano para a difusão do progresso tecnológico mundial. Conforme esses modelos, os países podem ser divididos em dois grupos: o primeiro grupo é constituído por “países líderes”, responsáveis pelos deslocamentos na fronteira de conhecimento científico, portanto, responsáveis pelas principais inovações tecnológicas mundiais. O segundo é formado pelos países “seguidores”, que não possuem infraestrutura científica para deslocar a fronteira de conhecimento, mas que podem alavancar seu progresso tecnológico a partir de duas fontes. Uma delas, que está centrada na difusão internacional de tecnologia, é absorver as inovações desenvolvidas nos países líderes pela imitação tecnológica, e a segunda é desenvolvê-las a partir dos avanços científicos realizados pelos países líderes, o que caracterizaria ‘janelas de oportunidade’”. (MISSIO, 2012, p. 76)

O neoestruturalismo, ao contrário do estruturalismo clássico, defendeu que o crescimento econômico não deveria se ancorar somente no desenvolvimento “para dentro” (endógeno), mas também “para fora” (exógeno). Além disso, enfatiza o papel das empresas aliado ao do Estado, para conquistar o progresso técnico⁵⁴. O crescimento extrovertido e a importância dada ao empresariado na promoção do desenvolvimento são premissas que, num primeiro momento, se alijariam das bases estruturalistas.

“Embora não se desconheça a necessidade de apoiá-lo em padrões de “competitividade sistêmica”, esta ênfase no crescimento extrovertido tende a apagar a precisão analítica com que fora tratado o papel do mercado interno e de sua relevância, tanto no pensamento cepalino originário como nas obras de Fajnzylber”. (RODRÍGUEZ, 2009, p. 505)

“O marco inaugural dessa síntese (o neoestruturalismo) se associa ao lançamento do documento “Transformação produtiva com equidade” (CEPAL, 1990). Nesse documento, defende-se que a América Latina deveria buscar uma maior interface com o mercado externo e uma nova forma de atuação estatal que fomentasse um estilo de competição baseado em ganhos de produtividade”. (MISSIO, JAIME Jr, OREIRO, 2012, p. 25)

No neoestruturalismo, a importância dada às exportações resulta em um modelo econômico baseado na concorrência capitalista mediada pelo Estado, em contexto de abertura comercial e desregulamentação financeira (MISSIO, JAIME Jr, OREIRO, 2012). Nesse cenário, o empresariado passa a ter papel protagonista junto ao Estado no processo de integração e estímulo ao avanço tecnológico⁵⁵. Enquanto este se responsabiliza pela

⁵⁴ “Tendo em conta que as inovações se gestam nas empresas e são por elas apropriadas, entende-se que têm um papel muito importante no logro de maiores níveis de rentabilidade, e por fim se transformam num mecanismo de concorrência de grande relevância. (...) Com efeito, segundo se afirma, a empresa que introduz inovações logra em geral aumentar sua participação no mercado, criando assim uma pressão sobre seus competidores, que procurarão ‘imitar e no possível superar a inovação inicial. Origina-se desta forma um processo evolutivo de inovação de técnicas e produtos ‘melhores’ que dão lugar ao constante deslocamento da fronteira tecnológica”. (RODRÍGUEZ, BURGEÑO, HOUNIE, PITULUGA, 1995, p. 83)

⁵⁵ “A inovação em processos e produtos se dá fundamentalmente no interior das empresas, de modo que sua capacidade de inovar não pode dissociar-se de distintos aspectos de sua organização e gestão”. (RODRÍGUEZ, BURGEÑO, HOUNIE, PITULUGA, 1995, p. 87)

coordenação de ações e promoção de infraestrutura, aquele se responsabiliza por difundir a tecnologia na estrutura fornecida pelo Estado.

“O processo de integração econômica seria conduzido não apenas pela participação do Estado como agente coordenador, mas também pelas empresas num processo de criação e expansão das empresas no mercado integrado. Neste contexto, caberia ao Estado o estímulo aos acordos setoriais, além da criação de condições adequadas para um maior intercâmbio produtivo”. (BRAGA, 2002, p.215)

“A incorporação desta ideia institucional de Prebisch (progresso técnico) anda junto com a de recorrer a estratégias aptas para dar continuidade ao desenvolvimento periférico. Nesta segunda postura — também parte das “institucionais” — se reitera a necessidade do cumprimento de requisitos de ampliação do mercado interno acompanhando o incremento paralelo da produção exportável. Mas os novos pontos de vista apresentam certos matizes destacáveis, entre os quais figura a forte ênfase posta na presença de um empresariado nacional dinâmico, virtual ator-chave para a consecução de um avanço tecnológico contínuo”. (RODRÍGUEZ, 2009, p. 505)

O progresso técnico e o crescimento extrovertido são importantes para a problemática da inserção da América Latina e do Caribe no sistema internacional na década de 1990. À medida que as nações latino-americanas continuassem à margem das novas tecnologias, o desenvolvimento econômico continuaria estagnado, e o país continuaria na “periferia” do comércio globalizado.

“(A CEPAL) Esta se apoia também no reconhecimento da existência de uma revolução tecnológica em pleno curso, acompanhada por um intenso processo de globalização. De ambas as circunstâncias deriva que qualquer estratégia condizente de desenvolvimento a longo prazo não dispensa uma contínua atualização tecnológica, a qual, por sua vez, requer desenhar políticas de “articulação produtiva” intimamente associadas ao progresso técnico. Entretanto, paralelamente passa-se a admitir que o êxito de ambas as políticas depende de maneira decisiva das atividades exportadoras e de sua expansão. (RODRÍGUEZ, 2009, p. 505)

Diante da “década perdida”, a CEPAL apresentou, assim, uma atualização da proposta para o desenvolvimento. A solução encontrada foi incorporar de forma acelerada o progresso técnico, de modo a sustentar a competitividade internacional e incentivar as exportações, alinhado a um esforço simultâneo para obter padrões de equidade cada vez mais adequados. A Cepal denominou essa estratégia de “Transformação Produtiva com Equidade”.

“O documento Transformação produtiva com equidade (CEPAL, 1990) (...) propõe uma maior abertura comercial impulsionada em forma gradual e seletiva e reforçada por um tipo de câmbio real elevado e estável, como parte de um projeto orientado a conseguir uma competitividade autêntica, ou seja, baseada no fortalecimento da capacidade produtiva e de inovação. Nesse sentido, se sublinha o caráter sistêmico da competitividade, priorizando a criação de infraestrutura física, a formação de recursos humanos e as políticas de inovação e progresso técnico para alcançar um crescimento mais elevado e sustentável e uma inserção internacional exitosa”. (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 179, tradução da autora)

Em resumo, nos anos 1990, a CEPAL sustentou que o crescimento extrovertido teria a mesma importância que o crescimento endógeno na articulação para o desenvolvimento e a distribuição equânime dos ganhos. O empresariado ganhou força junto ao Estado como

promotor de progresso técnico e desenvolvimento. Essa proposta enfatiza três pontos, segundo Rodríguez (2009): 1º) a competitividade externa se transforma no critério básico da eficiência produtiva; 2º) a reinserção internacional das economias da região está condicionada ao desenvolvimento por meio da forte expansão das exportações e 3º) o progresso técnico torna-se variável de dinamismo, admitindo a existência de uma revolução tecnológica em pleno curso. Para alcançar o progresso técnico e o desenvolvimento, a CEPAL mantém a industrialização como ferramenta imprescindível. Além disso, conserva a valorização das instituições e da democracia, a fim de se alcançar a igualdade social a partir do crescimento econômico.

O encadeamento produtivo ocorreria, segundo a CEPAL, por meio da valorização do mercado ampliado, isto é, pela integração regional. Esse argumento foi defendido pelos economistas cepalinos desde o início da década de 1960. A releitura desse pensamento ocorre, em 1990, com o que se denominou regionalismo aberto⁵⁶.

2.3 Regionalismo Aberto e MERCOSUL

Se, na década de 1960, a integração regional era concebida pela CEPAL como ferramenta de estímulo para a industrialização, na década de 1990, é, sobretudo, instrumento para melhorar a eficiência produtiva do parque industrial instalado⁵⁷. Diante da disputa acirrada por mercados, influenciada pelo aumento da produtividade pelo avanço tecnológico, o conceito cepalino de regionalismo aberto tenta conciliar dois fenômenos mundiais do período: “a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e a que é basicamente impulsionada pelos sinais do mercado, resultantes da liberalização comercial em geral” (CEPAL, 2000, p. 945). O regionalismo aberto teria, segundo a CEPAL, dupla funcionalidade para o continente latino-americano: ao mesmo tempo em que aumentaria a competitividade da América Latina e do Caribe no mercado internacional, seria mecanismo de defesa contra o protecionismo de terceiros países em tempos de crise.

⁵⁶ O conceito de “regionalismo aberto” aparece, pela primeira vez, no documento da CEPAL em 1994, sob a coordenação de Gert Rosenthal.

⁵⁷ “(...) o que diferencia o regionalismo aberto do documento de 1959 é o fato de a industrialização já ter ocorrido na região. (...) No novo contexto, a integração não pode ser vista como um processo de criação de estruturas econômicas específicas, mas como uma forma de tornar mais eficientes as estruturas já implantadas”. (BRAGA, 2002, p. 214)

"Ao mesmo tempo, todos também reconhecem o risco de que a configuração de blocos econômicos entre países desenvolvidos conduza a um mundo fragmentado, no qual predomine o livre comércio dentro desses grupos e um comércio mais administrado entre eles e os demais países. Por essa perspectiva, a integração continua a fazer sentido, desta vez como um mecanismo de defesa para compensar alguns dos custos de um isolamento ainda maior, resultante do eventual aumento do protecionismo nos países desenvolvidos." (CEPAL, 2000, p. 943)

O objetivo do "regionalismo aberto" seria, segundo a CEPAL "fazer da integração um alicerce que favoreça uma economia internacional mais aberta e transparente, em vez de se converter em um obstáculo que a impeça, com isso restringindo as opções ao âmbito dos países da América Latina e Caribe" (CEPAL, 2000, p. 945). O neoestruturalismo não propõe, portanto, a integração regional como forma de exclusão do comércio multilateral, mas sim como meio complementar de estímulo à competitividade de países-membros de determinado bloco no comércio internacional. Com base no exposto, o regionalismo aberto se contrapõe às ideias de Jacob Viner da década de 1950 sobre integração.

Segundo Viner (1950), uma união aduaneira libera obstáculos comerciais entre países restritos e impõe barreiras ao comércio com o resto do mundo. Em seu modelo teórico, o autor argumenta que a união aduaneira somente seria válida como melhor alternativa (*second best choice*) na impossibilidade de uma política de redução tarifária multilateral (*first best choice*).

"A teoria da integração regional como *second best* do período anterior a 1990 se substituiu por aportes que consideram a regionalização como meio de inserção na economia mundial compatível com uma maior abertura a escala mundial. As teorias econômicas que sustentam esta nova concepção excederam as visões que surgiram a partir do enfoque *standard* de tipo Heckscher-Ohlin-Samuelson e Viner (1950)⁵⁸". (SALUDJIAN, 2006, p. 11, tradução da autora)

Jacob Viner sustentava que a combinação entre liberalização comercial seletiva e imposição de barreiras a produtos provenientes de terceiros mercados, causadas pela formação de blocos regionais, origina dois conceitos: "criação de comércio" e "desvio de comércio". A "criação de comércio" é a substituição do produto nacional por produto proveniente de país parceiro com custo mais baixo, o que gera novo fluxo de comércio ou aumento do preexistente entre a região. O "desvio de comércio" é o outro lado da mesma moeda, isto é, os acordos regionais, ao mesmo tempo em que estimulam o comércio entre partes, elevam barreiras de comércio em relação aos países de fora do bloco, substituindo o acesso a produtos baratos oriundos de terceiros países por produtos de países-membros,

⁵⁸ "La teoría de la integración regional como *second best* del período anterior a 1990, se sustituyó por aportes que consideran a la regionalización como medio de inserción en la economía mundial compatible con una mayor apertura a escala mundial. Las teorías económicas que sostienen esta nueva concepción excedieron las visiones que surgieron a partir del enfoque *standard* de tipo Heckscher-Ohlin-Samuelson y Viner (1950)". (SALUDJIAN, 2006, p. 11)

beneficiados pelo tratamento preferencial discriminatório. Segundo o enfoque ortodoxo, um esquema de integração regional é considerado positivo apenas quando a criação de comércio supera o desvio de comércio.

“A elaboração teórica dos conceitos de criação e desvio de comércio remonta ao trabalho pioneiro de Viner (1950). Simplificadamente, a criação de comércio ocorre quando o estabelecimento de uma zona de livre comércio, na medida em que anula as tarifas de importação intra-regionais, resulta no deslocamento da produção doméstica para importações oriundas de um dos membros do bloco. Já o desvio de comércio é observado quando há um deslocamento das importações de um país fora do bloco para um pertencente ao bloco. Isso ocorre em razão de a eliminação das tarifas intrabloco tornar alguns produtos de um país pertencente ao bloco, e menos eficiente na sua produção, mais baratos do que os produzidos em terceiros países. No primeiro caso, há aumento de bem-estar na medida em que é trocado um produtor menos eficiente — doméstico — por um mais eficiente. No segundo caso, há perda de bem-estar pois a troca foi de um produtor mais eficiente por um menos eficiente”. (NONNENBERG e MENDONÇA, 1999, p. 1 e 2)

A discussão sobre “criação” e “desvio” de comércio não é analisada desde uma perspectiva cepalina pelo regionalismo aberto como uma contraposição entre o comércio preferencial (acordos regionais) e a liberalização comercial (o multilateralismo da OMC), mas sim como uma conciliação. Seguindo o neoestruturalismo, o conceito não corrobora com abertura e promoção indiscriminada das exportações, mas sustenta que a integração seja base para uma economia internacional mais aberta e transparente, e não obstáculo. Segundo Braga (2002), o regionalismo aberto estaria inserido em um quadro de criação de comércio contextualizado, em que existe grande interdependência produtiva e tecnológica global, que caminha, cada vez mais, em direção ao livre comércio.

“(O regionalismo aberto) significa que os acordos de integração devem tender a eliminar as barreiras aplicáveis à maior parte do comércio de produtos e serviços entre os signatários, no contexto de suas políticas de liberalização comercial em relação a terceiros, ao mesmo tempo em que é favorecida a adesão de novos membros aos acordos. Contudo, como já foi indicado, na eventualidade de se apresentar um cenário internacional menos favorável, o regionalismo aberto continua a se justificar, como a opção menos ruim para enfrentar um meio externo desfavorável aos países da região, já que, pelo menos, preserva o mercado ampliado dos países que aderirem aos compromissos de integração”. (CEPAL, 2000, p. 946)

Segundo a CEPAL, são doze as características do regionalismo aberto; no entanto, pode-se resumi-las em nove: 1) liberalização ampla de mercados em termos de setores e de países⁵⁹; 2) promoção de normas transparentes, que favoreçam acordos comerciais conforme o GATT/OMC, e garantam acesso sem riscos ao mercado ampliado; 3) promoção da estabilidade macroeconômica da região, a fim de alcançar “acordos de integração mais amplo,

⁵⁹ “Com a liberalização ampla dos mercados, em termos de setores e países, seriam reduzidos os custos econômicos derivados dos acordos setoriais restritivos, da polarização dos investimentos e dos compromissos contraditórios, que provocam incerteza, ao mesmo tempo em que se promoveriam a expansão dos investimentos, a incorporação do progresso técnico e o aproveitamento das economias de escala”. (CEPAL, 2000, p. 247)

isto é, multilateralizar o processo”⁶⁰; 4) introdução de tarifas externas comuns e aplicação de nível moderado de proteção, a fim de “reduzir incentivos ao contrabando, e também para evitar as acusações de comércio desleal⁶¹”; 5) concessão de tratamento nacional a investimentos intra-regionais, a fim de incentivar a oportunidades de investimento em setores antes fechados (como o de serviços) e garantir segurança às empresas dos Estados partes que desejam investir na região; 6) investimento em obras de infraestrutura e harmonização de normas, a fim de minimizar os custos de transação comercial⁶²; 7) correção das assimetrias macroeconômicas entre os países do bloco por meio do reforço (jurídico e financeiro) de órgãos regionais de apoio e ajuste das contas externas, para promover a confiança dos países no processo de integração; 8) criar mecanismos de liquidez regional (como sistemas de pagamentos e conversibilidade de moedas), a fim de aumentar o fluxo recíproco de investimento e comércio; e 9) favorecer a incorporação do progresso técnico por meio da harmonização de normas na região, a fim de facilitar o investimento de empresas que, com frequência, enfrentam normas diferenciadas em cada país⁶³.

A CEPAL propõe, também, que o regionalismo aberto sirva para estimular acordos setoriais flexíveis que promovam a transferência de tecnologia e os investimentos, a fim de promover inovação; medidas especiais para países de menor desenvolvimento relativo (os sócios maiores devem compensar as perdas dos sócios menores) e participação ampla de todos os setores sociais dos países, por meio de mecanismos institucionais flexíveis. Para promover condições ideais para a aplicação do regionalismo aberto, a CEPAL sustentou que caberia ao Estado executar e coordenar políticas que fortalecessem a transformação produtiva com equidade, isto é, uma transformação produtiva socialmente eficaz frente à especialização exportadora ineficaz e a vulnerabilidade dos movimentos de capitais (BIELSHOWSKY, 1998). Como visto, no neoestruturalismo, além do Estado, o empresariado passou a desempenhar papel importante na integração.

⁶⁰ CEPAL, 2000, p. 948

⁶¹ “As tarifas comuns podem ser introduzidas de maneira gradativa e dar prioridade a setores nos quais sua ausência provocaria maiores distorções, bem como aos países próximos com os quais exista um intenso comércio recíproco e que possuam estruturas produtivas semelhantes”. (CEPAL, 2000,948)

⁶² “A integração também deve contribuir para reduzir os entraves ou os custos de transação, que, além das barreiras comerciais, alfandegárias e não alfandegárias, aumentam os custos dos fornecedores regionais e criam obstáculos ao intercâmbio recíproco. Reduzir esses custos de transação requer a construção de obras de infraestrutura que liguem os países, a eliminação ou harmonização de normas e regulamentos, e a implantação de normas institucionais que facilitem a integração de mercados incompletos ou segmentados”. (CEPAL, 2000, p. 949)

⁶³ “(...) o que permitira investir em atividades de maior rendimento, como as de pesquisa e desenvolvimento, inclusive as que possam facilitar a imitação ou a assimilação dos avanços técnicos transferidos do exterior (CEPAL, 2000, p. 950)

"Caberia aos governos desempenhar o papel de catalisador, para que se gerem estruturas flexíveis de coordenação empresarial, que facilitem a intermediação da transferência tecnológica, a criação de redes de informação e a abertura de canais ou foros de intercâmbio, reflexão, construção de consenso e mobilização de recursos de apoio. Essas instâncias também poderiam servir para gerar projetos empresariais conjuntos ou propiciar outros tipos de acordos entre as empresas estabelecidas nos diversos países da região." (CEPAL, 2000, pp. 950-951)

No contexto do conceito de "transformação produtiva com equidade", o desenvolvimento nacional e a integração social da população de cada país aumentam o mercado ampliado regional e promovem a redução das assimetrias no bloco. Promover uma maior equidade entre os membros do bloco é importante para a complementaridade econômica e, conseqüentemente, a sustentabilidade da integração. Outro ponto é a participação maior dos atores. É essencial que a integração ocorra não somente na esfera governamental, mas também nas diversas camadas sociais, para que o bloco se consolide e não fique a mercê de vontades políticas estatais.

"É interessante, além disso, que se permita e se facilite uma participação maior das organizações representativas dos diversos interesses sociais, em consonância com o espírito democratizante que se percebe na região. Dentro dessa mesma ordem de ideias, justificam-se instâncias, como o Parlamento Latino-Americano, que introduzam o tema da integração na agenda política no nível de cada país da região." (CEPAL, 2000, p. 958)

Em síntese, a CEPAL sustenta que o regionalismo aberto contribuiria para a redução da discriminação inter-regional, a estabilização macroeconômica em cada país, o estabelecimento de mecanismos de pagamento e facilitação do comércio, a construção de infraestrutura e a harmonização de normas comerciais. Por meio de arranjos intergovernamentais, os Estados estimulariam a assinatura de acordos abertos e flexíveis para transferência de tecnologia na região (exógena, originada de terceiros países, ou endógena) com a ação do empresariado. A necessidade do progresso técnico ganha destaque nesses acordos setoriais, que deixam de ser percebidos não somente como instrumentos regulatórios (restrições quantitativas, práticas comerciais restritivas ou normas de origem exigentes), mas também como instrumentos de eliminação de entraves estruturais. A articulação de diversos acordos aumenta a interdependência entre os países, cria maiores fluxos de intercâmbio produtivo e, conseqüentemente, forma círculo virtuoso de desenvolvimento. Os acordos devem agir, portanto, em prol do desenvolvimento regional, e não apenas no aumento do fluxo comercial.

"Dar impulso à interdependência exige que se facilite a disseminação das tecnologias no nível regional por diversas vias, como a maior mobilidade de pessoal qualificado entre as empresas, a realização de investimentos mútuos, o uso comum da infraestrutura, a produção de insumos potencialmente utilizáveis em diversas

indústrias, a adoção de novos sistemas tecnológicos e o intercâmbio de informações técnicas, de experiências e de oportunidades”. (CEPAL, 2000, p 951)

Como visto, os princípios do regionalismo aberto não pressupunham apenas um aumento no fluxo comercial, propondo iniciativas para além do setor comercial, uma vez que sugeria a promoção de políticas públicas que permitissem a integração produtiva (BRICEÑO RUIZ, 2011). As teses neoestruturalistas da CEPAL previam a diminuição das assimetrias entre os países latino-americanos com o incentivo à criação de infraestrutura. As características do regionalismo aberto e do neoestruturalismo aparecem nas diversas fases do MERCOSUL; no entanto, historicamente, o MERCOSUL surge sob o signo do neoliberalismo, criado no momento de ascensão ao poder de governos liberais em Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Seguindo a conjuntura internacional, esses países promoveram internamente reformas econômicas estruturais com vistas à redução do Estado, à liberalização comercial e financeira, às privatizações, às reformas fiscais e etc. O MERCOSUL aparece como complemento para um novo modelo de desenvolvimento e inserção internacional da década de 1990⁶⁴.

“(…) o modelo eleito pelos governos de Menem e Collor para desenhar o Mercosul, e do qual participariam também os governos de Uruguai e Paraguai, se caracterizaria por três elementos: 1) o regionalismo aberto como paradigma de integração, quer dizer, “regionalização rumo à globalização”; 2) institucionalidade intergovernamental; 3) concepção predominantemente Estado-cêntrica, com pouco aprofundamento institucional”. (BERNAL-MEZA, 1999, p. 44)

É importante ressaltar que a criação do MERCOSUL, em termos jurídicos, é embasada no artigo 4º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, em que se lê: “a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações⁶⁵”. Além da necessidade econômica da integração imposta pelas condições internacionais e nacionais, o comportamento do Brasil em direção a uma integração com os vizinhos relaciona-se a uma obrigação legal.

O fortalecimento da competitividade externa frente ao novo panorama de produtividade internacional é imperativo, como demonstra o preâmbulo do Tratado de Assunção (1991). O preâmbulo do Tratado de Assunção (1991) apresenta o panorama produtivo e tecnológico do comércio internacional da década de 1990 e a necessidade dos

⁶⁴ “A coincidência na aplicação de políticas econômicas de corte mais liberal pelos governos de Collor e Menem – embora com menos êxito no caso brasileiro – contribuíram para a adoção do modelo de integração de novo tipo com abertura para o exterior”. (SARAIVA e TEDESCO, 2001, p. 142)

⁶⁵ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 20/08/2016

países do Cone Sul se integrarem, a fim de fortalecerem a competitividade externa, promoverem o avanço tecnológico e estimularem o desenvolvimento regional com justiça social (promover o bem estar de seus cidadãos), seguindo os conceitos cepalinos do neoestruturalismo “transformação produtiva com equidade”. Reafirma, ainda, o imperativo dos países coordenarem a complementação dos diferentes setores da economia, seguindo os princípios do gradualismo e da flexibilidade, conforme o conceito de regionalismo aberto.

“Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social; Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômica da complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio; Tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países; (...); Convencidos da necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes e de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens de serviço disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes (...)”. (Preâmbulo do Tratado de Assunção, 1991)

Segundo o Artigo 1º do Tratado de Assunção (1991), “os Estados partes decidem constituir um mercado comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará Mercado Comum do Sul”. As características do MERCOSUL são, portanto, integração dos Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos (capital e mão de obra), estabelecimento da Tarifa Externa Comum (TEC), adoção de política comercial comum, coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes. O artigo 5º ressalta a necessidade da TEC para o incentivo da competitividade externa dos países-partes e a adoção de acordos setoriais, para otimizar a utilização dos fatores de produção e alcançar níveis de produtividade eficientes. Outro artigo importante que demonstra a influência do regionalismo aberto no MERCOSUL é a possibilidade de adesão de outros membros, como explicitado no artigo 20.

Em 1994, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, que conferiu personalidade jurídica ao MERCOSUL, consagrou os princípios de consensualidade e de vigência simultânea no processo decisório (as decisões devem ser ratificadas nos congressos dos países-membros e só entram em vigor quando o último Estado ratificar); e o caráter intergovernamental do MERCOSUL. Além disso, foi estabelecido o prazo de dez anos (2006) para a implementação da Tarifa Externa Comum (TEC), o compromisso de estabelecer acordos extrarregionais e o alinhamento de posições comuns em negociações comerciais. Buscava-se a consolidação da união aduaneira.

Desde uma perspectiva brasileira, Saraiva e Tedesco (2001) argumentam que, no Brasil, o projeto de desenvolvimento e inserção internacional não foi contínuo. Durante o período de criação e consolidação do MERCOSUL, o Brasil teve três presidentes (Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso), cujas distintas visões de mundo impactaram na política externa brasileira e, conseqüentemente, no MERCOSUL. De 1991 a 1994, no Brasil, oscilou-se de uma postura mais liberalizante de Collor de Mello para uma mais cautelosa de Itamar Franco. Collor de Mello favorecia “o crescimento articulado com os mercados externos como estímulo à renovação do parque produtivo e como garantia de uma inserção mais competitiva na economia internacional” (SARAIVA e TEDESCO, 2001, p. 137), projeto que sofreu resistências das agências governamentais por seguir o modelo proposto pelo Consenso de Washington (1989); no entanto, a integração regional foi aceita por Collor (após pressões do Itamaraty⁶⁶) como contraposição às iniciativas norte-americanas na região, que, pragmaticamente, restringiriam a autonomia do Brasil nas negociações externas e prejudicaram seu desenvolvimento.

“(...) o desejo norte-americano de construir uma ambiciosa estrutura de livre comércio hemisférica, consubstanciado no Plano Bush, não encontrou ressonância na maioria dos governos latino-americanos, e o Brasil não foge à regra, pois percebeu seu potencial nocivo às economias da região, muito fragilizadas. Por isso mesmo – e aqui acreditamos ter a principal alternativa ao americanismo inconsequente que muitos imputam sobre a política externa de Collor –, nosso governo optou pela integração regional do Cone Sul como forma de minimizar as propostas norte-americanas. (CASARÕES, 2011, p. 103)

Casarões (2011) argumenta que “em função das repercussões muito próximas da crise da dívida e a presença permanente da hiperinflação como elementos de vulnerabilidade econômica do Brasil” (CASARÕES, 2011, p. 167), o MERCOSUL era um instrumento de plataforma comercial para o mercado externo, sobretudo em direção aos países desenvolvidos. A integração regional era, assim, uma estratégia de inserção internacional e desenvolvimento.

“Com relação à inserção econômica externa do país, o MERCOSUL – tratando-se de uma experiência de integração aberta – poderia contribuir para melhorar o comércio exterior e converter-se em polo de atração de investimentos privados externos (...) No que se refere às relações externas do MERCOSUL, o bloco desempenharia um papel fundamental nos diálogos com outros grupos de países. A atuação dos quatro ganhou espaço especialmente depois da assinatura do Protocolo de Ouro Preto, que lhe conferiu uma personalidade jurídica. Isto favoreceu a estratégia brasileira de maiores contatos com mercados desenvolvidos”. (SARAIVA e TEDESCO, 2001, p. 142 e 143)

⁶⁶ “Comprometido de qualquer modo com o MERCOSUL, andou bem Collor em ouvir o Itamarati (sic) e não aceitar discutir a ideia de Bush de eventual formação de uma Área Hemisférica de Livre Comércio, de contornos mal definidos, mas com suficiente imantação, pelo seu simples anúncio, para atrair individualmente vários países latino-americanos e perturbar processos de integração subregional. Justificou-se, por isso, a cautela brasileira em obter dos demais parceiros no Mercosul o compromisso de só conversarem como um grupo com os Estados Unidos a respeito da questão” (BATISTA, 1993, p. 198-9, *apud* CASARÕES, 2011, p. 146).

O impeachment do Presidente Collor, ao final de 1992, levou ao poder o vice-presidente Itamar Franco, cuja orientação voltou-se para a desaceleração da abertura econômica e para um viés mais desenvolvimentista. É importante ressaltar que o Governo Itamar não pode ser, todavia, bem definido em termos de modelo de desenvolvimento e inserção internacional, o que prejudica a análise da política externa desse período⁶⁷; no entanto, “as correções de rumo executadas no Governo Itamar Franco resgatariam a política externa brasileira à posição de onde nunca deveria ter saído, após o malfadado ‘projeto de voo curto’ (do governo Collor)” (CASARÕES, 2011, p. 11).

Entre 1991 e 1994, o MERCOSUL consolidou, portanto, seu desenho institucional e se firmou frente ao sistema internacional, sobretudo graças ao aumento extraordinário dos fluxos de comércio intraregional. No mesmo período, o bloco se confirmou como prioridade da política externa do Brasil, seguindo o artigo 4º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

2.4 Considerações Finais

Em comparação com as tentativas integracionistas da década de 1960 e 1980, o MERCOSUL pode ser considerado um êxito. O sucesso da formação do bloco está, em grande parte, no alinhamento entre as visões de mundo dos países-membros e os modelos de desenvolvimento e inserção internacional propostos, refletidos em política externa que se coadunava com os benefícios adquiridos pela integração. Como visto, a formação do bloco está intimamente ligada ao pensamento econômico cepalino, por meio do conceito de regionalismo aberto.

Percebe-se, todavia, que diversos pontos propostos pela CEPAL no regionalismo aberto não foram implementados no período de transição do MERCOSUL – criação em 1991 a consolidação em 1994 -, mas que apareceram nas duas próximas fases mercosulinas, recortadas temporalmente, nesse trabalho, pelos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010).

⁶⁷ “A indefinição da estratégia de desenvolvimento a ser adotada, que não se situava no espectro da substituição de importações, mas tampouco tratava-se exatamente da ideologia econômica do neoliberalismo, dificultou a formulação do comportamento externo”. (SARAIVA e TEDESCO, 2001, p. 137)

3 GOVERNO FHC (1995-2002) e GOVERNO LULA (2003-2010): DESENVOLVIMENTO E INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NO MERCOSUL

A criação do MERCOSUL, em 1991, teve como base, em parte relevante, o pensamento econômico cepalino. Desde 1950, a CEPAL sustentava que a integração regional serviria como instrumento para o aprofundamento da industrialização dos países latino-americanos e, posteriormente, para a especialização produtiva dos mesmos. A tese da CEPAL aliou-se a dois objetivos de política externa, buscados pelas nações do Cone Sul na ordem internacional pós-Guerra Fria: desenvolvimento e melhor inserção internacional. Desde uma perspectiva brasileira, o capítulo sustenta a hipótese de que o comportamento do Brasil em relação ao MERCOSUL durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) focou em pressupostos neoestruturalistas, que se harmonizaram às visões de mundo dos respectivos Chefes de Estado em relação à política externa e influenciaram no modelo de integração do bloco.

Um processo de integração regional não pode ser compreendido apenas pela lógica econômica. “O MERCOSUL deve ser entendido como resultante de uma interação complexa, embora nem sempre coerente, de forças estruturais e fatores conjunturais presentes nos planos global, regional e doméstico simultaneamente” (VAZ, 2001, p. 43). Nesse sentido, por ser promovida por Estados, o sistema internacional anárquico, a ordem internacional, o comércio interdependente e globalizado, e as políticas domésticas devem ser considerados. Segundo Briceño Ruiz (2011), o MERCOSUL é um modelo híbrido, que combina abertura comercial com objetivos sociais, existindo, cada vez mais, a preocupação com a dimensão produtiva da integração. Ainda que materializado na época de presidente ultraliberais - Fernando Collor de Mello e Carlos Menem no Brasil e na Argentina, respectivamente - os conceitos de “transformação produtiva com equidade” e “regionalismo aberto”, propostos pela CEPAL nos anos 1990, influenciaram a integração do Cone Sul.

De forma geral, o MERCOSUL apresenta quatro fases: a primeira (1991 a 1994) caracteriza-se pela consolidação do desenho institucional (do Tratado de Assunção em 1991 ao Protocolo de Ouro Preto em 1994) e pelo “boom” do comércio intrabloco; a segunda (1995 a 1998) pelo auge e início de declínio do comércio; a terceira (1999 a 2002) pelas crises econômicas dos Estados-membros e consequentes contenciosos e, por último (2003-2010), o relançamento e aprofundamento institucional, com a valorização de outras dimensões além da

comercial. Enquanto priorizou-se, na década de 1990, a promoção comercial e a formação da área de livre comércio e da união aduaneira, na década de 2000, houve aprofundamento da integração com a promoção de medidas de cunho social e institucional. Esse capítulo tem como objeto o MERCOSUL a partir da sua consolidação como organização internacional, ente com personalidade jurídica internacional, desde a assinatura do Protocolo de Ouro Preto (1994). A partir da visão brasileira, está dividido entre os governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010).

O objetivo desse capítulo é analisar, de forma comparativa, como as metas de desenvolvimento e inserção internacional foram operacionalizadas nos períodos do Governo FHC e do Governo Lula no MERCOSUL e qual o impacto das diferentes diretrizes na orientação do modelo de integração do bloco. Para isso, foram analisados o trabalho de sistematização de Bielschowsky (2009) sobre as teses neoestruturalistas da CEPAL e os princípios base da diplomacia brasileira, relacionando os discursos dos dois chefes de Estado às ações promovidas no MERCOSUL nas décadas de 1990 e 2000.

3.1 Desenvolvimento e inserção internacional: aproximação entre os conceitos neoestruturalistas da CEPAL e a política externa brasileira

Como visto no capítulo 02, na década de 1990, a CEPAL adaptou seus conceitos ao novo contexto político econômico do mundo pós Guerra Fria, sem perder a orientação histórica-estrutural do seu pensamento econômico. O neoestruturalismo manteve as premissas estruturalistas por busca de desenvolvimento e melhor inserção internacional para a América Latina e o Caribe, mas reformulou os instrumentos para alcançá-los. Sobre o desenvolvimento, revisou a participação do Estado na vida econômica e os instrumentos e mecanismos de intervenção. Ainda que tenha mantido o papel chave dos Estados como promotores da agenda do desenvolvimento socioeconômico nos âmbitos financeiros, produtivos, social e ambiental (BIELSCHOWSKY, 2009), destacou a importância das empresas como fomentadoras de cadeias produtivas. Em relação à inserção internacional, as políticas cepalinas caracterizaram-se pelo controle de fluxo de capital estrangeiro de curto prazo, regulação das finanças, aceleração do crescimento por meio da “transformação produtiva com equidade” e orientação em direção ao “regionalismo aberto”, isto é, a

integração manteve-se como ferramenta de inserção positiva no sistema internacional e crescimento econômico.

O capítulo anterior analisou, também, os princípios do regionalismo aberto. Embora a maior parte dos pontos estivesse relacionada ao âmbito comercial⁶⁸, existem aqueles⁶⁹ que enfatizavam a necessidade de transformação produtiva em nível regional, sobretudo a sustentabilidade do processo integracionista. Além disso, a consolidação do neoestruturalismo na CEPAL⁷⁰, nos anos 2000, possibilitou maior ênfase das teses sociais e políticas, isto é, para além do comércio. Segundo BIELSCHOWSKY (2009), as novidades analíticas introduzidas foram cinco:

“(…) um amplo balanço do desempenho dos países no âmbito econômico e social depois das reformas liberalizantes, a perspectiva de agenda para a era global, os conceitos sociopolíticos de cidadania e coesão social, a fusão dos enfoques estruturalistas e schumpeteriano e o acento nas políticas macroeconômicas anticíclicas frente à volatilidade financeira⁷¹”. (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 181, tradução da autora)

Segundo BIELSCHOWSKY (2009), as reformas liberais realizadas nacionalmente nos anos 1990 resultaram em pontos positivos, como controle de inflação e redução de déficits fiscais, maior dinamismo exportador e maior atração de investimento estrangeiro direto; no entanto, houve pontos negativos, como diversificação insuficiente das exportações, manutenção da vulnerabilidade externa e deficiência na capacidade produtiva e inovadora dos parques industriais e outros setores. As consequências sociais foram mais graves: aumento do desemprego, da informalidade e a irregular distribuição de renda. A partir desses resultados, nos anos 2000, a CEPAL ampliou a tese sobre “transformação produtiva com equidade”, para adequar-se a uma agenda global baseada na defesa constante da democracia, da paz e da estabilidade financeira e econômica; na redução das assimetrias em nível mundial e na incorporação da agenda social baseada em direitos (BIELSCHOWSKY, 2009).

⁶⁸ São características do regionalismo aberto no âmbito comercial: liberalização ampla de mercados em termos de setores e de países; promoção de normas transparentes; promoção da estabilidade macroeconômica da região; introdução de tarifas externas comuns; concessão de tratamento nacional a investimentos intra-regionais.

⁶⁹ São características do regionalismo aberto relacionadas à transformação produtiva: investimento em obras de infraestrutura e harmonização de normas; correção das assimetrias macroeconômicas entre os países do bloco; medidas especiais para países de menor desenvolvimento relativo e participação ampla de todos os setores sociais dos países, por meio de mecanismos institucionais flexíveis.

⁷⁰ “Desde o ponto de vista analítico, se Fajnzylber foi o protagonista da inauguração do neoestruturalismo, Ocampo (José Antônio Ocampo) foi quem iniciou sua consolidação e aperfeiçoamento”. (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 180)

⁷¹ “(…) un amplio balance del desempeño de los países en el ámbito económico y social tras las reformas liberalizadoras, la perspectiva de agenda para la era global, los conceptos sociopolíticos de ciudadanía y cohesión social, la fusión de los enfoques estructuralista y schumpeteriano y el acento en las políticas macroeconómicas anticíclicas frente a la volatilidad financiera”. (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 181)

O enfoque schumpeteriano apareceu de forma evidente como influência no neoestruturalismo. Bielschowsky (2009) ressalta que essa fusão entre elementos estruturalista e schumpeterianos refinou o pensamento cepalino sobre desenvolvimento produtivo e inserção internacional, pois contribuiu para a análise entre estrutura produtiva e crescimento econômico. Nesse sentido, a instituição passou a incentivar a formação do “tecido produtivo integrado” - cadeias produtivas - na região, capazes de promover inovações, ou seja, criar novas atividades ou novas formas de realizar as existentes.

“A fusão dos enfoques schumpeteriano e estruturalista não surpreende, dada a prioridade que ambos atribuem a análises das tendências históricas no terreno produtivo. O acento neoschumpeteriano na formação e acumulação de conhecimento mediante o processo de aprendizagem das empresas, no efeito das decisões do passado sobre o presente (*path dependency*) e na modificação dos paradigmas tecnoeconômicos são elementos enriquecedores do enfoque histórico-estrutural aplicado pela CEPAL, em seu intento de compreender as transformações produtivas em condições de subdesenvolvimento e heterogeneidade estrutural⁷²”. (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 183, tradução da autora)

Desde uma visão brasileira, o período histórico relacionado aos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) enquadra-se no momento do processo de criação e consolidação das ideias neoestruturalistas na CEPAL. Embora o MERCOSUL tenha sido uma prioridade tanto para o Governo FHC quanto para o Governo Lula, seguindo o projeto de política externa dos respectivos Chefes de Estado, a diplomacia de FHC e Lula enfatizaram pontos diferentes da tese neoestruturalista da CEPAL no processo de integração do MERCOSUL, o que impactou de diretriz do bloco.

Assim como a internacionalização da economia e a abertura comercial provocaram uma adaptação das teses estruturalistas para o novo mundo globalizado, a política externa brasileira da década de 1990 deparou-se com a necessidade de renovação de seus paradigmas. Além disso, a democratização “abriu espaços para o envolvimento e a tomada de posições de diferentes setores da sociedade civil frente a questões internacionais” (SARAIVA, 2010, p. 52). A política externa brasileira do período pós-Fernando Collor de Mello caracterizou-se por dois pontos: 1) substituiu o conceito de América Latina pelo de América do Sul⁷³, considerando variáveis geográficas e a capacidade de atuação do Brasil; 2) desconstruiu os

⁷² “La fusión de los enfoques schumpeteriano y estructuralista no sorprende, dada la prioridad que ambos atribuyen al análisis de las tendencias históricas en el terreno productivo. El acento neoschumpeteriano en la formación y acumulación de conocimiento mediante el proceso de aprendizaje de las empresas, en el efecto de las decisiones del pasado sobre las del presente (*pathdependency*) y en la modificación de los paradigmas tecnoeconómicos son elementos enriquecedores del enfoque histórico-estructural aplicado por la cepal, em su intento por comprender las transformaciones de las estructuras productivas en condiciones de subdesarrollo y heterogeneidad estructural”. (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 183)

⁷³ “O conceito de América Latina será substituído no quadro da política externa brasileira dos anos 1990 pelo de América do Sul, considerando-se os condicionantes geográficos da integração e a capacidade de atuação do Brasil na construção da integração regional”. (OLIVEIRA, 2012, p. 12)

paradigmas americanista e globalista⁷⁴, o que provocou uma crise na diplomacia brasileira, já que não houve substituição por uma nova mentalidade coesa. Saraiva (2013) argumenta que a ruptura de paradigmas causou a divisão da agência burocrática diplomática, o Itamaraty, em duas correntes de pensamento: institucionalistas pragmáticos e autonomistas.

“(...) ao chegarmos ao governo Collor, testemunha-se uma dissociação entre os valores e as razões pragmáticas do Executivo, que justificavam a retomada do americanismo e os valores e os interesses das forças políticas e sociais mais relevantes que não mais endossavam essa alternativa. Já o esgotamento do globalismo se explicaria pela fragmentação da coalizão diplomática em razão das transformações na ordem mundial com o fim da Guerra Fria, que minou o poder dos países do Sul e o discurso terceiro-mundista calcado na denúncia da irracionalidade das grandes potências”. (PINHEIRO, 2000, p. 310 e 311)

“E, nesse contexto, a crise de paradigma não abriu espaços para a consolidação de um consenso substitutivo, mas sim à coexistência das correntes autonomistas e institucionalistas pragmáticos, com diferentes visões sobre a inserção internacional do país”. (SARAIVA, 2010, p. 52 e 53)

Os institucionalistas pragmáticos fortaleceram-se durante o Governo FHC, e os autonomistas, durante o Governo Lula (SARAIVA, 2013). Os diferentes *mindset* refletiram-se no comportamento do Brasil no sistema internacional e, conseqüentemente, no regional, influenciando o processo de integração do MERCOSUL (SARAIVA, 2010); no entanto, ainda que existissem interpretações diversas sobre a política exterior, institucionalistas e autonomistas convergiram em manter os princípios diplomáticos fundacionais. Segundo Pinheiro (2000), a ação exterior do Brasil estrutura-se, historicamente, em dois eixos: o “desejo de autonomia⁷⁵” na inserção internacional do país e a busca por desenvolvimento. Mello (2000) argumenta que a autonomia sempre foi o objetivo central.

“A explicação para tal deve ser buscada na consistência e na constância da busca pela autonomia por parte da diplomacia brasileira, seu principal traço de continuidade e objetivo em nome do qual, é preciso sublinhar, inúmeros princípios, inclusive o tradicional respeito ao Direito Internacional, foram reinterpretados à luz dos interesses do momento. É preciso ainda sublinhar que um segundo eixo de estruturação da política externa, somado aos paradigmas anteriores, contribuiu para que diplomatas e analistas percebessem uma forte linha de continuidade na diplomacia, em que pese a existência de momentos de ruptura. Trata-se da busca pelo desenvolvimento econômico (...)” (PINHEIRO, 2000, p. 311 e 312)

⁷⁴ “A partir da gestão da gestão do barão do Rio Branco (1902-1912) até o início do governo do presidente Collor de Mello (1990), a política externa teria oscilado entre o americanismo e o globalismo, quando então teríamos inaugurado um novo tempo na política e economia nacionais responsáveis pela crise final de ambos”. (PINHEIRO, 2000, p. 308)

⁷⁵ “O tema da autonomia é bastante recorrente na literatura sobre política externa do Brasil, já tendo recebido dos analistas diferentes qualificações: autonomia na dependência (MOURA, 1980), autonomia pela distância e autonomia pela participação”. (FONSECA JUNIOR, 1998:359-367 apud PINHEIRO, 2010, p. 312). Além disso, há o conceito de autonomia pela integração (LAMPREIA, 1998) e autonomia pela diversificação (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007)

Institucionalistas e autonomistas guiaram-se pelo acervo diplomático brasileiro, formado, principalmente, por quatro princípios: independência/soberania, diversificação, universalismo e autonomia (MELLO, 2000). A autonomia é a capacidade do Estado em ampliar margens de atuação frente a restrições impostas tanto pelo ambiente externo quanto pelo interno. “A ideia surge como explicativa de muitas das posições internacionais, quaisquer sejam os governos” (VIGEVANI e ARAGUSUKU, 2014, p. 199). A autonomia é, assim, um conceito político (RUSSEL e TOKATLIAN, 2002).

Segundo Mello (2000), a autonomia fundamenta a articulação entre independência, diversificação e universalismo. Enquanto a independência é condição *sine qua non* para a existência da autonomia; a diversificação e o universalismo são instrumentos para alcançá-la. Saraiva (2010) ressalta que, subjacente à ideia de universalismo e autonomia, existe a crença histórica entre os formuladores de política externa de que o Brasil deve ocupar um lugar especial no mundo. A posição em que se insere o Brasil no sistema internacional condiciona o seu desenvolvimento. O princípio da autonomia da política externa brasileira é, assim, fundamental para a compreensão das variáveis analisadas nesse trabalho: a inserção regional do Brasil e o acesso ao desenvolvimento⁷⁶. Pinheiro (2000) explica que, em todos os governos, o desejo de autonomia é percebido como condição de acesso ao desenvolvimento.

Ao longo do tempo, o Itamaraty, como agência burocrática especializada, exerceu o papel de estabilizador e de elemento de continuidade do processo de formulação da política externa do Brasil⁷⁷; no entanto, na comparação entre o Governo FHC e o Governo Lula, percebe-se que, ainda que os objetivos tenham sido mantidos - desenvolvimento e inserção internacional -, os meios para alcançá-los foram diferenciados. Segundo a classificação proposta por Hermann (1990)⁷⁸, na comparação da política externa brasileira entre esses dois governos, houve uma “mudança de programa”.

“Mudança de programa: mudanças ocorrem nos métodos ou meios em que o objetivo ou problema é endereçado. (...) mudanças de programa são qualitativas e envolvem novos instrumentos (...) O que é feito e como é feito muda, mas os propósitos porque são feitos continuam”. (HERMANN, 1990, p. 5, tradução da autora)

A mudança de programa ocorrida entre os governos de FHC e Lula foi condicionada à visão de mundo dos grupos que ascenderam ao poder, representados, partidariamente, pelo PSDB e o PT respectivamente. Esses partidos encontraram ressonância no Itamaraty dividido

⁷⁶ Cf VIGEVANI e ARAGUSUKU (2014) e PINHEIRO (2000)

⁷⁷ Cf CERVO (2008), LIMA (2013), MILANI e PINHEIRO (2013), SARAIVA (2013)

⁷⁸ Hermann (1990) argumenta que a política externa pode estar sujeita a quatro níveis de mudanças: mudança de ajuste, mudança de programa, mudança de meta e mudança de orientação internacional.

entre institucionalistas pragmáticos e autonomistas. Essa percepção institucionalista da política externa fundamenta-se na teoria de Goldstein e Keohane (1993) sobre o impacto das ideias no comportamento estatal: “ideias servem como mapas do caminho”; “ideias contribuem para resultados na ausência de um equilíbrio único”; “ideias estão enraizadas em instituições e especificam política na ausência de inovação” (GOLDSTEIN e KEOHANE, 1993, p. 12.). As ideias, ao influenciarem o desenho organizacional, formam a percepção dos membros da instituição e aqueles que se servem dela para alcançarem seus interesses.

“As crenças orientam a formulação de comportamentos baseados em premissas realistas, definidas a partir da estratégia de desenvolvimento nacional e de determinados cálculos dos formuladores de política externa que variam de acordo com a visão política e percepção destes formuladores do que seriam interesses nacionais, conjuntura internacional e outras variáveis mais específicas. E, mais recentemente, atores da política em termos gerais vêm demonstrando interesses e visões próprias sobre a inserção internacional do país”. (SARAIVA, 2010, p. 46)

Saraiva (2013) argumenta que os institucionalistas pragmáticos aproximaram-se da visão do PSDB, pois, no campo econômico, eram mais favoráveis à “liberalização condicionada da economia⁷⁹” e, no campo político, defendiam o posicionamento do Brasil como destinado a um lugar entre os grandes. A partir dessa percepção, o desenvolvimento e a inserção internacional do país estavam condicionados à adaptação e à adesão aos regimes internacionais. A estratégia para ascender ao patamar dos países desenvolvidos foi, portanto, a participação.

“Os institucionalistas pragmáticos caracterizam-se por dar maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência, identificando a regulamentação das relações internacionais como um cenário favorável ao desenvolvimento econômico brasileiro. Defendem também uma inserção internacional do país a partir de uma nova visão dos conceitos de soberania e autonomia, onde os valores globais devem ser defendidos por todos. Nesse caso, a autonomia comportaria um país integrado à ordem internacional que empreenderia suas diferentes iniciativas nos marcos das instituições internacionais”. (SARAIVA, 2013, p. 65 e 66)

A inserção internacional do país ocorreria por meio da defesa dos valores globais, incorporados como de interesse nacional: direitos humanos, preservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento social, segundo o Presidente Fernando Henrique Cardoso.

“Como nação democrática, já não tínhamos que estar na defensiva. É muito afortunado, para o Brasil, no alvorecer do século XXI, que os valores que ele cultiva internamente, como parte de sua identidade nacional, são também, em grande medida, os valores prevalecentes no plano internacional.” (CARDOSO, 2001, p. 6)

Durante o Governo Lula, os autonomistas fortaleceram-se e se aproximaram das ideias do PT. No âmbito econômico, defendiam política econômica de cunho heterodoxo e

⁷⁹ Segundo VEIGA (2002), a liberalização condicionada da economia significa a implementação gradual, descontínua e muitas vezes incompleta de princípios liberais.

nacionalista. No âmbito político, mantiveram o posicionamento do Brasil como destinado a um lugar especial no mundo, mas os autonomistas defendiam o Brasil proativo no sistema internacional que, cada dia mais caracterizado pela multipolaridade⁸⁰, continuava sendo controlado pelo P5⁸¹ ou o G8⁸². Sustentavam a reforma das instituições internacionais (Conselho de Segurança da ONU, Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), único meio para empoderar os países emergentes, sobretudo o Brasil. Rejeitavam, assim, a estratégia de “adaptação criativa⁸³” seguida por FHC. O Brasil estaria entre os grandes não porque se adaptara às novas normas, mas porque teria lutado para reformá-las, conforme a nova ordem internacional.

“Dentro dessa perspectiva eles (os autonomistas) defendem uma reforma da dinâmica das instituições internacionais que proporcione espaços de atuação para o país. (...) os autonomistas têm preocupações de caráter político-estratégico em relação ao embate Norte/Sul, e buscam uma aproximação com países emergentes que teriam características comuns com o Brasil. A construção da liderança regional e a ascensão para a posição de potência global são seus objetivos principais”. (SARAIVA, 2013, p. 66)

Em síntese, ambos os governos desejavam a inserção do país como potência global (*global player e global trader*), o que condiciona a busca por desenvolvimento seja por meio de acordos multilaterais, seja por meio da integração regional. No contexto da globalização assimétrica, para FHC e os institucionalistas, o Brasil se inseriria de forma autônoma entre os países desenvolvidos por meio da adesão às instituições internacionais; para Lula e os autonomistas, por meio da reforma das mesmas. No MERCOSUL, a relação de poder era mais favorável para o Brasil. Enquanto os institucionalistas tinham como estratégia impulsionar comercialmente o Brasil por meio do MERCOSUL, para Lula e os autonomistas o bloco deveria ser espaço de consolidação da liderança regional brasileira.

“Segundo os autonomistas, no setor comercial, o MERCOSUL poderia ser um elemento capaz de abrir caminho para, mais tarde, se formar uma área de livre comércio na América do Sul. Para os institucionalistas, “o MERCOSUL significaria para a diplomacia brasileira não um fim em si mesmo, mas um instrumento para se conseguir uma participação mais ampla no mercado global⁸⁴”. (SARAIVA, 2010, p. 54)

⁸⁰ O rápido crescimento econômico dos países emergentes, isto é, China, Índia e Brasil ratificou a necessidade desses países serem mais influentes nas decisões internacionais.

⁸¹ O P5 é formado pelos cinco países integrantes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU). São eles: Estados Unidos, Inglaterra, França, Rússia e China.

⁸² O G-8 (Grupo dos 8) é um grupo internacional formado pelos sete países mais desenvolvidos e industrializados do mundo, com a participação adicional da Rússia.

⁸³ Conceitos do Chanceler Celso Lafer quando assumiu a pasta do Ministério das Relações Exteriores em 1992

⁸⁴ “Palavras de Luiz Felipe Lampreia, o ex-chanceler do período de Fernando Henrique Cardoso, citadas por Vigevaniet al (2008, p. 10), retiradas do ‘Seminário sobre MERCOSUL’, Resenha de Política Exterior do Brasil, ano 21, nº 76, set 1995” (SARAIVA, 2010, p. 54)

A partir da apreciação do acervo diplomático⁸⁵ e dos princípios das relações internacionais do Brasil⁸⁶, de forma geral, o comportamento do país baseou-se no trinômio autonomia, inserção internacional e desenvolvimento. Entre 1995 e 2010, o MERCOSUL foi usado, pelo Brasil, como ferramenta para atingir esse trinômio. Essa percepção da política externa coadunou-se com a visão cepalina. Segundo a CEPAL, a solução para o subdesenvolvimento regional estaria na modificação da inserção dos países da América Latina e do Caribe. Se, para os estruturalistas, a manutenção dos países do continente latino-americano na periferia do sistema resultava na manutenção da estrutura produtiva agrária; para os neoestruturalistas, as assimetrias causadas pela globalização resultavam na inserção internacional desfavorável e, conseqüentemente, na manutenção da vulnerabilidade externa e da heterogeneidade produtiva (BIELSCHOWSKY, 2009).

As conjunturas econômicas externas vivenciadas pelos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva influenciaram no projeto do Brasil para o MERCOSUL. Enquanto houve crescimento econômico inter-regional de 1995 a 1998, o que justificou o êxito comercial do bloco, de 1998 a 2003, as crises econômicas mundiais (como a asiática e a russa) pressionaram para a maxidesvalorização do Real, resultando na crise do Brasil com seu maior parceiro do bloco: a Argentina. O quinquênio 2003-2008 é marcado pela expansão econômica acelerada tanto do mundo como dos países da região, favorecendo o relançamento do bloco e o projeto do Governo Lula; no entanto, a partir da crise financeira de 2008, há um arrefecimento econômico.

Retomando os nove pontos do regionalismo aberto e as concepções neoestruturalistas, o governo Fernando Henrique Cardoso enfatizou abertura comercial e desgravação de bens: liberalização ampla de mercados em termos de setores e de países; promoção de normas transparentes, que favoreçam acordos comerciais conforme o GATT/OMC; promoção da estabilidade macroeconômica da região; introdução (consolidação) de tarifas externas comuns e concessão de tratamento nacional a investimentos inter-regionais. Ainda que tenha existido uma preocupação com a infraestrutura regional por meio da IIRSA no segundo mandato FHC, somente no Governo Lula, esse ponto passou a ser prioridade no MERCOSUL. A diplomacia

⁸⁵ Cervo (2008) enumera os principais princípios da diplomacia brasileira: 1) autodeterminação dos povos, não intervenção em terceiros países e solução pacífica de controvérsias; 2) juridicismo; 3) multilateralismo normativo; 4) ação cooperativa e não confrontacionista; 5) parcerias estratégicas; 6) realismo e pragmatismo; 7) cordialidade oficial no trato com os vizinhos; 8) desenvolvimento como vetor e 9) independência de inserção internacional.

⁸⁶ O artigo 4º da Constituição Federal de 1988 destaca que o Brasil deverá fundamentar as relações internacionais pelos seguintes princípios: o da não intervenção, o da igualdade entre os Estados, o da defesa da paz, o da solução pacífica de controvérsias e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e pela integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina.

de Lula enfatizou o aprofundamento do bloco por meio da aprovação de medidas capazes de dar-lhe sustentabilidade: investimento em obras de infraestrutura e harmonização de normas; correção das assimetrias entre os países-membros do bloco; criação de mecanismos de liquidez regional; incorporação do progresso técnico por meio da criação de cadeias produtivas e participação ampla de todos os setores sociais por meio de mecanismos institucionais flexíveis.

Um ponto importante de convergência entre a diplomacia brasileira tanto de FHC quanto de Lula e a tese neoestruturalista da CEPAL é a preferência pela intergovernamentalidade institucional. A intergovernamentalidade em preferência a supranacionalidade aparece no Tratado de Assunção (1991), o que agradou às demandas da diplomacia brasileira integralmente, pois a posição brasileira caracterizou-se, nos dois governos, pela priorização da autonomia⁸⁷ no MERCOSUL.

“As posições brasileiras são fundamentadas na lógica da inter-governamentalidade e são mais adaptadas à expansão do bloco do que propriamente ao seu aprofundamento. A intergovernamentalidade, na medida em que resguarda um alto nível de autonomia para o Estado nacional, faz com que este tenha uma forte capacidade de intervenção em relação à política de integração regional. Dessa forma, compatibiliza-se, adequadamente, com o elemento de autonomia da política exterior do Brasil”. (VIGEVANI e ARAGUSUKU, 2014, p. 171)

“Desde a visão da diplomacia em termos gerais – a partir da convergência de posições entre as duas correntes – a conformação do MERCOSUL não deveria significar uma partilha real de soberania. Ao contrário, a consolidação do processo de integração não deveria obstacularizar os espaços de atuação externa já conquistados pelo Brasil em termos individuais – as negociações multilaterais e a atuação em foros internacionais”. (SARAIVA, 2010, p. 54)

O Protocolo de Ouro Preto (1994) consolidou a estrutura intergovernamental e, apenas com o relançamento do bloco em 2003, o MERCOSUL apresentou novidades, sem romper, com o acordo intergovernamental. Analisar-se-á como as políticas externas de FHC e Lula, guiadas pelo princípio diplomático da autonomia, e pelas metas de inserção internacional e desenvolvimento, alinharam-se às teses neoestruturalistas e qual o impacto na diretriz do modelo de integração do MERCOSUL.

⁸⁷ O comportamento brasileiro nos órgãos regionais pode ser interpretado como a estratégia de Círculos Concêntricos e, mesmo no primeiro círculo, o mais restrito e o mais aprofundado, o Mercosul, o Brasil não abdicou de sua autonomia. (VIGEVANI e ARAGUSUKU, 2014, p. 171)

3.2 Governo FHC (1995-2002) e o MERCOSUL: o projeto comercial

Em 1994, o êxito do Plano Real deu sustentação e notoriedade para a eleição de Fernando Henrique Cardoso, Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco (1993-1994), para a presidência da República. Após cinco planos frustrados de estabilização – Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990) e Collor II (1991), o governo de FHC iniciou o ano de 1995 sob intensa pressão.

“O Plano Real foi muito bem-sucedido no controle da inflação: contrariamente ao que tinha acontecido previamente, quando após alguns meses a inflação voltava mais forte, as taxas de variação anual dos preços caíram continuamente entre 1995 a 1998. O problema é que, paralelamente a esse êxito, a gestão macroeconômica deixava dois flancos expostos, que estavam se agravando a olho nu: um desequilíbrio externo crescente e uma série crise fiscal”. (GIAMBIAGI, 2005, p. 169)

Segundo Giambiagi (2005), ao assumir o governo em 1995, Fernando Henrique Cardoso tinha em mente duas ações: 1) promover alianças políticas e 2) conciliá-las com a necessidade de avançar e transformar estruturas produtivas nacionais. Em comparação ao voo curto do governo Collor (CASARÕES, 2011), a ascensão do PSBD ao Executivo federal gerou maior coalização entre os ideais do empresariado e do governo, dando força ao Estado para promover as reformas liberalizantes, sobretudo às relacionadas à estabilização macroeconômica.

“A nova coalizão de governo expressou um maior consenso interno – entre as elites políticas e empresariais – em torno das reformas econômicas e estatais, mas conviveu ainda com certa tensão entre uma vertente mais reticente ao processo de adaptação às mudanças internacionais (propensa a uma consideração caso a caso), e outra mais definitivamente neoliberal”. (SARAIVA e TEDESCO, 2001, p. 137)

Paulani (2006) argumenta que o Plano Real não foi apenas um plano de estabilização para resolver o problema crônico da hiperinflação. O Plano Real permitiu a consolidação do discurso da modernização e da estabilidade do Brasil por meio da liberalização econômica.

“Em primeiro lugar, (o Plano Real) resolveu o problema que impedia praticamente o funcionamento do país como plataforma de valorização financeira internacional. (...) A abertura da economia, as privatizações, a manutenção da sobrevalorização da moeda brasileira, a elevação inédita da taxa real de juros, tudo passou a ser justificado pela necessidade de preservar a estabilidade monetária conquistada pelo Plano Real. Por essas e outras é que se pode dizer que, a partir do Plano Real, há um sentimento difuso de ‘emergência econômica’, no sentido de exceção, que acompanha a emergência do país como promissor mercado financeiro. (...)”. (PAULANI, 2006, p. 91)

Calcada nas âncoras cambial, fiscal e monetária⁸⁸, a política econômica baseava-se na combinação de déficits em conta corrente e de taxas de juros reais elevadas. Essa situação somente se sustentava se houvesse espaço para o endividamento externo e público (GIAMBIAGI, 2005). No final de 1998 e início de 1999, as crises financeiras internacionais restringiram a possibilidade de endividamento. Giambiagi (2005) argumenta que o primeiro e o segundo mandato de FHC foram diferentes: o primeiro caracterizou-se por política cambial rígida, dependência do financiamento externo e desequilíbrio fiscal agudo; o segundo, por câmbio flutuante, redução do déficit em conta corrente e forte ajuste fiscal. De forma geral, a Era FHC (1995-2002) perseguiu a estabilidade⁸⁹ como diretriz de política pública para o desenvolvimento.

“Num país como o nosso, o desenvolvimento não resultará, automaticamente, da combinação virtuosa das políticas fiscal, monetária e cambial, embora nelas encontre as condições macroeconômicas de sua sustentabilidade. Requer um conjunto de políticas públicas que, de maneira congruente e compatível com os grandes equilíbrios macroeconômicos, assegurem a estabilidade da moeda, reduzam a desigualdade e impulsionem o desenvolvimento do espaço nacional, dando no seu âmbito, aos agentes econômicos, condições de isonomia competitiva, que lhes permita enfrentar o desafio da globalização”. (LAFER, 2000, 266)

Segundo Bernal-Meza (2002), a política externa de FHC foi coerente com sua política interna, pois FHC teria abandonado o paradigma do desenvolvimento autônomo e aceitado que, na nova economia internacional interdependente, era necessário adotar medidas liberalizantes com objetivo de abrir a economia. Este trabalho segue a linha de raciocínio de Veiga (2002), cujo conceito “liberalização condicionada da economia” explica a liberalização gradual e incompleta do Governo FHC. A liberalização econômica foi instrumento pragmático para alcançar estabilidade e não foi usada indiscriminadamente. A manutenção da estabilidade se refletiu, também, na formulação de política externa. “O Governo FHC teve como objetivo constante ‘refundar a credibilidade externa sobre a estabilidade interna’” (VIGEVANI, OLIVEIRA, CINTRA, 2003, p. 41). A inserção internacional e o projeto de desenvolvimento buscado pelo país basearam-se, portanto, na estabilidade interna – consolidação das instituições democráticas e equilíbrio macroeconômico.

Quando comparada aos governos anteriores, a gestão diplomática de FHC (1995-2002) apresentou elementos de continuidades, mas cuja reinterpretação influenciou a ação do Brasil. Se, até 1988, a inserção internacional do país ocorria por meio da não adesão aos

⁸⁸ É importante ressaltar que a âncora cambial foi a que, de fato, teve maior eficiência.

⁸⁹ A condição da estabilidade como base para a formulação das políticas públicas inicia-se antes até de Fernando Collor de Mello, conforme explicado por Vigevani, Oliveira e Cintra (2003). “Isso (a busca pela estabilidade econômica) levou à manutenção da desgravação tarifária, iniciada pelo governo Collor de Mello, mas cujos pressupostos estavam nos estudos da Câmara de Comércio Exterior (Cacex) de 1988 e 1989” (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003, p. 34)

regimes internacionais, pois estes promoveriam o “congelamento de poder⁹⁰” e restringiriam a atuação internacional; na década de 1990, essa diretriz se modificou. A reversão da lógica orientou-se pelas mudanças conjunturais internas e externas, ocasionadas pelo fim da bipolaridade e pela consolidação do capitalismo. Bernal-Meza (2002) destaca quatro mudanças:

“1) mudança no perfil da pauta de exportações e nos interesses internacionais da industrialização brasileira; 2) distanciamento dos interesses brasileiros, em vários aspectos, em relação aos tradicionais interesses dos outros países em desenvolvimento; 3) alteração da posição dos Estados Unidos, a partir da Rodada de Tóquio, de apoio à multilateralidade e ao uso das cláusulas de favores, passando a exigir reciprocidade, sob a base do princípio de “graduação”; 4) adoção de uma prática comercial voltada para o regionalismo, por parte dos Estados Unidos”. (BERNAL-MEZA, 2002, p. 54)

Outra alteração foi o esgotamento do modelo de substituição de importações. Essa mudança estrutural provocou a crise do nacional-desenvolvimentismo e resultou nas políticas de liberalização e abertura econômica, iniciadas no Governo Collor. Como visto no tópico anterior, os paradigmas tradicionais de PEB foram desestruturados, dividindo o pensamento sobre a atuação do Brasil no Itamaraty. Durante a Era FHC, os institucionalistas pragmáticos ascenderam como corrente mais forte e, ao adotarem o conceito de “soberania compartilhada”, acreditavam no mundo como um “concerto”, onde todos os países defenderiam os valores universais em um discurso homogêneo (SARAIVA, 2013). Essa opinião explica a maior participação do país nas instituições internacionais, anteriormente rechaçadas. Com base nessa nova atuação externa, a marca da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) é a “mudança na continuidade⁹¹”: 1) mudança, porque se inseriu o Brasil no cenário mundial por meio da participação ativa nas instituições internacionais; 2) continuidade, porque se reafirmou o princípio de autonomia da PEB (MELLO, 2000), mas sua reinterpretação da autonomia baseou-se em dois novos conceitos: “visão de futuro” e “adaptação criativa⁹²”.

A “visão de futuro” é definida como a ideia de que a ordem mundial não atendia aos interesses do Brasil, e a diplomacia deveria atuar, no longo prazo, para o redirecionamento dessa ordem. Não deveria ocorrer uma visão acrítica, como no governo Collor de Mello, mas sim reformista, sem entrar em confronto, todavia. “O papel do Brasil em uma conjuntura de geometrias variáveis deveria ser simultaneamente de ‘convergência’ em termos de valores e

⁹⁰ “Durante boa parte do período das chamadas “polaridades definidas”, ou seja, da Guerra Fria (1946-1989), as posições internacionais do Brasil foram, em geral, resistentes à consolidação de instituições e de regimes internacionais, por considerar que congelariam a hierarquia de poder existente. Um dos formuladores dessas posições foi Araújo Castro (1972)”. (VIGEVANI e RAMANZINI JUNIOR, 2009, p. 44)

⁹¹ Cf MELLO (2000); VIGEVANI, OLIVEIRA, CINTRA (2003) e SARAIVA (2013)

⁹² Conceitos do Chanceler Celso Lafer quando assumiu a pasta do Ministério das Relações Exteriores em 1992

de ‘crítica’ em relação às distorções que têm lugar na ordem internacional” (SARAIVA, 2013, p.68). Nesse sentido, a “adaptação criativa” significava que a diplomacia deveria atuar “de forma criativa nos marcos de um sistema internacional onde prevalece a concentração de poder” (MELLO, 2000, p. 9 e 10).

“Na perspectiva de FHC, também de Lampreia e de Lafer, a visão de futuro era fundamental diante de um ambiente desfavorável, contra o qual a diplomacia deveria atuar a longo prazo, buscando adaptar-se às mudanças. O objetivo não seria a adaptação passiva, mas no limite do próprio poder, articulado com o interesse de outros estados e forças, o de redirecionar e reformar o ambiente, buscando a possibilidade de participação nos assuntos internacionais por meio da elaboração de regimes mais favoráveis aos interesses brasileiros. (...) Ao aderir, o Brasil estaria garantindo um marco legal internacional para a busca da concretização dos seus interesses nacionais”. (VIGEVANI, OLIVEIRA, CINTRA, 2003, p. 34)

Ao aderir o *mainstream*⁹³ internacional - direitos humanos, desenvolvimento social, meio ambiente, multilateralismo comercial –, o Brasil angariava recursos de poder em um sistema internacional em que o *soft power*⁹⁴ se fortalecia. Em síntese, para a política exterior institucionalista, a estabilidade interna condicionava a maior participação do Brasil no sistema internacional, e essa participação ampliaria a atuação do país (autonomia) por meio do aumento de credibilidade⁹⁵. Esse ciclo traria desenvolvimento. Segundo o discurso de posse de Fernando Henrique Cardoso em 1995,

“No mundo pós-Guerra Fria, a importância de países como o Brasil não depende somente de fatores militares e estratégicos, mas sobretudo da estabilidade política interna, do nível geral de bem-estar, dos sinais vitais da economia – a capacidade de crescer e gerar empregos, a base tecnológica, a participação no comércio internacional – e, também, de propostas diplomáticas claras, objetivas e viáveis. Por isso mesmo, a realização de um projeto nacional consistente de desenvolvimento deve nos fortalecer crescentemente no cenário internacional. O momento é favorável para que o Brasil busque uma participação mais ativa nesse contexto. Temos identidade e valores permanentes, que hão de continuar se expressando em nossa política externa”. (FUNAG, 2010, p. 13, Pronunciamento do Presidente da República Posse no Congresso Nacional Brasília, 1º de janeiro de 1995)

Enquanto o Ministro das Relações Exteriores, Luís Felipe Lampreia (1998), denominou a política externa de FHC como “autonomia pela integração”, pois, “ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional” (LAMPREIA, 1998, p. 11); o embaixador Gelson Fonseca (1998) a denominou “autonomia

⁹³ “As referências ao ‘*mainstream*’ foram frequentes. Segundo o embaixador Gelson Fonseca, ‘a política externa brasileira tem adotado plenamente os instrumentos que representam esses valores (democracia, direitos humanos, livre mercado, não proliferação etc.). Falamos a mesma linguagem do *mainstream* internacional’ (FONSECA, 1999, p. 52). Nas palavras do ministro Lampreia, ‘hoje em dia, estamos perfeitamente afinados com o *mainstream* internacional’ (LAMPREIA, 1999, p. 4)”. (MELLO, 2000, p. 16)

⁹⁴ “A adesão a algumas normas e regimes significou, em certos casos, fortalecimento do *soft power* pelo retorno obtido de melhor imagem do país”. (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003, p. 46)

⁹⁵ “(...) os investimentos no *soft-power* da credibilidade, realizados pelo país no correr da década de 1990, ao tratar de maneira construtiva – pela participação, e não pela distância – os temas globais que se inseriram, em novos termos, na agenda internacional pós Guerra-Fria”. (LAFER, 2000, p. 264)

pela participação”. Lampreia (1998) argumenta, porém, que os conceitos são essencialmente os mesmos, “embora o conceito de integração talvez seja mais concreto, mais gráfico” (LAMPREIA, 1998, p. 11). A Era FHC reorientou, assim, o comportamento externo do Brasil da agenda reativa para a agenda proativa; da lógica da “autonomia pela distância” para a da “autonomia pela integração/participação” (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003). Vigevani e Cepaluni (2007) argumentam que o Governo FHC buscou exercer um perfil mais moderado, em que a ação externa do Brasil ocorresse “em um contexto de colaboração com iniciativas resultantes de órgãos internacionais, evitando assumir um papel internacional que resultasse em responsabilidades e riscos” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 304).

Se, em nível mundial, em um cenário de globalização assimétrica, “a perspectiva institucionalista passou a ser vista como favorável aos interesses brasileiros, porque promovia o respeito às regras do jogo internacional, as quais, uma vez estabelecidas, deveriam ser respeitadas por todos, inclusive pelos países mais poderosos” (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003, p. 32); em nível regional, no MERCOSUL, a relação simétrica de poder refletiu em um comportamento menos legalista. O diferencial de poder em favor do Brasil parece ter sido utilizado para evitar formas de supranacionalidade, de modo a garantir autonomia diante de parceiros externos ao Cone Sul. O governo brasileiro não se comprometeria em aprofundar as instituições mercosulinas, pois o bloco era um instrumento para a inserção internacional, ou seja, um meio para alcançar um fim. Esse comportamento do Brasil de FHC demonstra ambiguidade entre o sistema internacional e regional.

Internacionalmente, a diretriz brasileira era “amarrar-se” às instituições para garantir um marco legal que possibilitasse a concretização do interesse nacional; regionalmente, era manter a superficialidade institucional, a fim de preservar a autonomia do país. O MERCOSUL sofreu, assim, resistência para além das dificuldades de coordenação econômica entre os Estados membros, pois “o alargamento da integração parece tornar-se mais importante do que o aprofundamento” (MELLO, 2000, p. 18) na visão brasileira. O MERCOSUL configurou-se, na realidade, como “reserva de autonomia⁹⁶”, isto é, “é nesta área que a política externa brasileira encontrou seu principal espaço de reafirmação da autonomia” (MELLO, 2000, p. 14).

“Segundo o ministro Lampreia, ‘o Brasil não tem razão nenhuma para abrir mão da sua soberania’. Adicionalmente, argumenta que a ideia da delegação a uma oportunidade supranacional, da capacidade de representar, negociar e impor normas para os Estados-membros do MERCOSUL, seria ‘absolutamente inaceitável para o

⁹⁶ PINHEIRO, Leticia. (1998), "1997: O ano que não terminou". Carta Internacional, 59, jan., São Paulo, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada da Universidade de São Paulo.

Congresso Nacional, para a opinião pública brasileira, para a imprensa brasileira” (LAMPREIA, 1999, p.304-305 *apud* MELLO, 2000, p. 17)

Seguindo os princípios da autonomia e do universalismo, a inserção internacional deveria partir da promoção das relações com todos os países. O universalismo foi expresso primordialmente no regionalismo (MELLO, 2000), e o melhor exercício da diretriz da “autonomia pela integração” estaria na retórica de priorização do MERCOSUL e da América do Sul. Esse posicionamento ficou evidente, no segundo mandato, no pronunciamento de posse no Congresso Nacional em janeiro de 1999.

“O interesse nacional, hoje, não se coaduna com isolamento. Afirmamos nossa soberania pela participação e pela integração, não pelo distanciamento. É o que estamos fazendo no Mercosul – dimensão prioritária e irreversível de nossa diplomacia. É o que estamos realizando com a criação de um espaço integrado de paz, democracia e prosperidade compartilhada na América do Sul. É o que se reflete em nossa visão da integração hemisférica e de laços mais sólidos com a União Europeia, a Rússia, a China e o Japão, sem detrimento para os nossos vínculos históricos com a África. O Brasil está assim consolidando uma inserção ativa e soberana no sistema internacional”. (FUNAG, 2010, p. 47, Pronunciamento do Presidente da República Posse no Congresso Nacional Brasília, 1º de janeiro de 1999)

Em síntese, a diplomacia dos oito anos de Governo FHC estruturou a inserção internacional do Brasil em dois eixos: 1) a solução global deve ser o objetivo e, portanto, a diversificação de opções é necessária; 2) o MERCOSUL é uma plataforma de inserção competitiva no plano mundial e, ainda que seja um objetivo prioritário da PEB, não era excludente (MELLO, 2000). Dessa situação, originou-se o posicionamento do Brasil como *global player e global trader*.

“Incorporar o conceito de *global trader* significava que o Brasil tinha interesses globais e, assim, poderia assumir posições e agendas diversificadas, buscando mercados e relações sem vincular-se a um único parceiro. Nesse sentido, explica-se o comportamento não institucionalista no caso do MERCOSUL e, ao mesmo tempo, institucionalista na agenda multilateral, particularmente perante as organizações mundiais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou a OMC”. (VIGEVANI, OLIVEIRA, CINTRA, 2003, p. 34)

Aliado à participação ativa do Brasil no sistema multilateral, “o MERCOSUL seria importante por viabilizar, a partir de uma posição de maior poder, a incorporação dos países às grandes tendências internacionais” (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003, p. 35). Segundo Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), simbolicamente, a inserção internacional do Brasil era realizada por meio dos “dois degraus de piscina”: “acordos específicos seriam como entrar na piscina, passando por um local de menor profundidade, para posterior adaptação à profundidade maior”. Essa estratégia foi percebida no discurso de posse de FHC em 1995, em que o Presidente enfatiza a posição especial que o Brasil pode ocupar no mundo. A postura do

país como *global player* e *trader* têm como meta alcançar crescimento econômico e, no futuro, enquadrar o Brasil no ranking dos países desenvolvidos.

“Vamos valorizar ao máximo a condição universal da nossa presença tanto política como econômica, condição que tanto nos permite aprofundar-nos nos esquemas de integração regional, partindo do MERCOSUL, como explorar o dinamismo da Europa unificada, do Nafta, da Ásia, do Pacífico. E, ainda, identificar áreas com potencial novo nas relações internacionais, como a África do Sul pós-apartheid. Sem nos esquecermos das nossas relações tradicionais com o continente africano e de países como a China, a Rússia e a Índia, que, por sua dimensão continental, enfrentam problemas semelhantes aos nossos no esforço pelo desenvolvimento econômico e social. **Eu acredito que o Brasil tem um lugar reservado entre os países bem-sucedidos do planeta, no próximo século.** E estou convencido de que os únicos obstáculos importantes que nós enfrentaremos para ocupar esse lugar vêm dos nossos desequilíbrios internos – das desigualdades extremas entre regiões e grupos sociais”. (FUNAG, 2010, p. 14 e 15, Discurso de Posse do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no Congresso Nacional, 1º de janeiro de 1995, grifo da autora)

Cardoso (1995) acreditava que o desenvolvimento era o mais político dos temas econômicos, pois, com o fim da bipolaridade, o conceito fragmentou-se em desenvolvimento sustentável, social, humano, com equidade. Não poderia ser relacionado apenas ao crescimento econômico, pois “os resultados que (este) produz não se traduzem automaticamente em benefícios na área ambiental ou social” (CARDOSO, 1995, p. 150). Na lógica participativa de inserção internacional e de busca por desenvolvimento, Lampreia (1998) argumenta que o MERCOSUL era o motor do desenvolvimento nacional.

Ainda que, ao se integrar ao MERCOSUL, o Brasil tivesse que ceder parte de sua autonomia “ao interesse do conjunto dos países-membros no processo decisório” (LAMPREIA, 1998, p. 12), essa perda seria compensada economicamente por meio do crescimento do comércio intra-Mercosul e do aumento da atratividade do Brasil como destino de investimentos estrangeiros produtivos (LAMPREIA, 1998). Para o Governo FHC (1995-2002), a integração regional relacionava-se às “formas de projeção econômica das nações. Afinal, se o jogo é de reciprocidades, é necessário ter o que oferecer, e a dimensão do mercado é o primeiro trunfo” (CARDOSO, 1995, p. 154). Assim, o modelo de integração do MERCOSUL deveria priorizar a lógica econômico-comercial.

“A criação de mercados ampliados, seja sob a forma de zona de livre comércio, seja, num patamar mais avançado, de uma união aduaneira, transformou-se num instrumento fundamental para os países em desenvolvimento, no quadro da globalização. No caso do Brasil, o Mercosul tornou-se, no espaço de menos de uma década, o principal projeto da diplomacia nacional. O Mercosul atrai hoje para a região um volume crescente de investimentos de grande porte, com impactos importantes na geração de novos empregos. Estou, assim, convencido de que as políticas de integração regional têm de ser mecanismos decisivos de combate aos efeitos mais danosos da globalização”. (FUNAG, 2010, p. 30 e 31. Conferência do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, “O impacto da globalização nos países em desenvolvimento”, Cidade do México, 20 de fevereiro de 1996)

De fato, as principais medidas do MERCOSUL na sua primeira década de existência focaram na dimensão comercial do bloco, que resultaram em um crescimento de comércio intrabloco em 10 anos de existência.

“De acordo com a Secretaria Geral da ALADI, o comércio intrabloco cresceu 336% na última década, evoluindo de US\$ 4.1 bilhões registrando em 1990, ano que antecedeu a criação do bloco, para US\$ 18.2 bilhões em 2000, após haver alcançado a cifra recorde de US\$ 20.5 bilhões em 1997 e ter decrescido para US\$ 15.3 bilhões em 1999 em consequência da desaceleração econômica observada em toda a região que se seguiu à desvalorização cambial brasileira”. (VAZ, 2001, p. 44)

A integração regional como instrumento para o desenvolvimento e a “liberalização condicionada” alinharam-se ao neoestruturalismo da CEPAL: ao mesmo tempo em que a integração favoreceria o aumento do comércio e a inserção internacional, protegeria o Brasil dos revezes externos, promovendo o desenvolvimento. Seguindo o regionalismo aberto, a diplomacia brasileira usou o MERCOSUL para promover a liberalização comercial entre setores e países regionais, e entre o bloco e países terceiros, sem provocar desvio de comércio com o resto do mundo, isto é, seguindo normas transparentes, conforme os pressupostos da OMC/GATT. Segundo a classificação de Briceño-Ruiz (2011), o momento do MERCOSUL referente ao Governo FHC pode ser caracterizado como “regionalismo estratégico”.

“O modelo de regionalismo estratégico tem um viés particularmente “comercial”, ao centrar-se na promoção da abertura e da integração à economia mundial internacional e dos países que formam parte do processo de integração, ainda que se acorde ao mesmo tempo aplicar “proteção” a setores considerados estratégicos. Este modelo está estreitamente vinculado com as ideias do regionalismo aberto, quanto que a liberalização do comércio e a abertura regional não implicam um rechaço à abertura ao mundo”. (BRICEÑO-RUIZ, 2011, p. 134, tradução da autora)

Um exemplo de liberalização condicionada é o não cumprimento do Tratado de Assunção (1991). Segundo esse Tratado, o MERCOSUL formar-se-ia, gradualmente, de uma zona de livre comércio para um mercado comum até 1º de janeiro de 1995, isto é, no início do Governo Fernando Henrique Cardoso; no entanto, nessa data, estabeleceu-se uma união aduaneira imperfeita, com a adoção da TEC.

“O Tratado de Assunção atesta que o MERCOSUL seria formado com base nos seguintes pressupostos: em um programa de liberalização comercial baseado em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas e na eliminação de restrições comerciais de qualquer natureza, com a zeragem das tarifas para o comércio intra-regional (área de livre comércio); no estabelecimento de uma tarifa externa e de políticas comerciais comuns propiciadoras do aumento da competitividade dos quatro países (união aduaneira); na coordenação gradual das políticas macroeconômicas e setoriais; na adoção de acordos setoriais; na fixação, durante a constituição do mercado comum, de um regime geral de origem, de cláusulas comuns de salvaguarda e de um sistema provisório de solução de controvérsias; e na harmonização legislativa em áreas pertinentes”. (RÊGO, 1995 *apud* AVERBUG, 1999, p.56)

TEC “é a alíquota do Imposto de Importação, acertada entre os quatro países do MERCOSUL, a ser cobrada sobre cada item, de acordo com a Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM)⁹⁷” e “deveria incentivar a competitividade dos Estados Partes e seus níveis tarifários deveriam contribuir para evitar a formação de oligopólios ou de reservas de mercado⁹⁸”. Teoricamente, a consolidação da TEC converteria o MERCOSUL em uma união aduaneira. Todavia, foram mantidos os mecanismos temporários de exceção, isto é, os ajustes das tarifas nacionais: as Listas de Exceções⁹⁹. O governo brasileiro conservou instrumentos protecionistas nos setores de bens de informática e telecomunicações e bens automobilísticos (inseridos na Política Automotiva do MERCOSUL). Essas “perfurações” da TEC caracterizam o bloco como uma união aduaneira imperfeita e dificultam o caminho para o mercado comum.

Outros fatos que demonstraram a convergência entre neoestruturalismo e diplomacia brasileira de FHC foram as medidas de defesa comercial e a promoção de comércio extrabloco. No primeiro caso, os países-membros usavam o MERCOSUL como forma de proteção. Foram aprovados, assim, regulamentos relativos à aplicação de medidas de salvaguarda às importações de países não membros (Decisão CMC 17/96), além de relativos à defesa contra a prática de dumping e de subsídios concedidos por países não membros do MERCOSUL (Decisão CMC nº 11/97). No segundo, o MERCOSUL assinou acordos de liberalização setorial com países extrarregionais e outros blocos, por exemplo: acordo para formação de livre comércio com Chile e Bolívia (1996) e acordo marco entre MERCOSUL e África do Sul (2000). Em 1995, foi assinado o acordo marco de Cooperação entre MERCOSUL e União Europeia e, em 1998, com a Comunidade Andina (1998), mas esses acordos não obtiveram êxito. A promoção de acordos tinha como meta usar MERCOSUL como instrumento para alavancar o comércio brasileiro, seguindo os ideais institucionalistas e neoestruturalistas.

Em relação ao tratamento nacional aos investimentos externos diretos e à promoção da estabilidade macroeconômica da região, o MERCOSUL não foi bem sucedido. Desde uma

⁹⁷ Site do Ministério do Planejamento (MPOG). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/assuntos-internacionais/comercio-externior/o-que-e-a-tarifa-externa-comum-tec>. Acesso em: 27/07/2016.

⁹⁸ Site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1848>. Acesso em: 27/07/2016

⁹⁹ “Com base na Decisão CMC 58/10, permanece autorizada a manutenção de listas de exceções à TEC para os quatro Estados partes, a qual pode ser alterada a cada seis meses, em até 20% dos códigos. Dessa forma, o Brasil poderá aplicar alíquotas de importação distintas da TEC para 100 códigos tarifários até 31/12/2015”. (MDIC, Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1848>. Acesso em: 27/07/2016)

perspectiva brasileira, a diplomacia institucionalista percebia o MERCOSUL como um espaço de “reserva de autonomia”, conforme visto anteriormente. Portanto, medidas relacionadas à perda de soberania não foram bem recebidas. O Protocolo de Colônia para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, cujo objeto é a promoção e proteção de investimentos intra-regionais, e o Protocolo de Buenos Aires sobre a Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não Partes do MERCOSUL, cujo objeto é investimentos extrazona, estabeleciam padrões de proteção, mas sem profundidade (COSTA, 2006). Ainda que assinados em 1994, não entraram em vigor. Dentre os países do MERCOSUL, o Brasil é a única exceção no que se refere à ratificação dos acordos de promoção recíproca de investimentos. Embora o país os tenha firmado, não chegou a ratificar nenhum (COSTA, 2006).

A coordenação de políticas e harmonização macroeconômica no MERCOSUL divide-se em dois momentos: de 1995 a 1999 e 1999 a 2001. A estabilidade alcançada internamente pelos sócios maiores, Brasil e Argentina, facilitou a integração comercial do Cone Sul; no entanto, essas políticas não foram sustentáveis, principalmente após as sucessivas crises no sistema financeiro internacional. A substituição da âncora cambial pelo regime de câmbio flutuante, no Brasil em janeiro de 1999, causou queda evidente no volume de comércio intrabloco, além de reduzir as possibilidades de cooperação macroeconômica. A desvalorização da moeda brasileira atingiu, sobretudo, a economia argentina¹⁰⁰. Esse episódio demonstrou que o princípio da autonomia sobrepunha-se à vontade de coordenação de políticas monetária e cambial do bloco, pois o Real foi desvalorizado sem consultas prévias. Nesse sentido, a visão de mundo dos institucionalistas não se alinhava a princípios sugeridos pelo regionalismo aberto para a integração.

Em um contexto de crise econômica-comercial, começou a se enfatizar o âmbito político-institucional. As principais ações realizadas nesse sentido foram: aprovação do protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático (assinado pelos países do MERCOSUL, Bolívia e Chile) em julho de 1998 e a assinatura do Protocolo de Olivos, que criou o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) em fevereiro de 2002. Essas ações objetivaram conformar uma articulação política para atuação no MERCOSUL (SARAIVA, 2010). A criação do TPR teve como meta criar instituição intergovernamental e jurídica capaz de julgar contenciosos entre os Estados-parte, sem a necessidade de levá-los para instâncias

¹⁰⁰ “A desvalorização afetou fortemente o Plano de Conversibilidade argentino, e o governo de Menem reagiu impondo barreiras alfandegárias para produtos brasileiros. O governo brasileiro, por seu turno, afastou-se do processo de integração mantendo um baixo perfil até o início da administração Fernando de La Rúa”. (SARAIVA, 2010, p. 57)

externas, como a OMC. A defesa da democracia – um dos princípios do *mainstream* internacional – e da estabilidade foram usadas para aumentar a credibilidade do Brasil no cenário internacional e manter o *status quo* da região.

Em termo de legado, FHC deixou para a formulação da política exterior a ênfase no discurso¹⁰¹ da centralidade do MERCOSUL para a PEB (VIGEVANI, OLIVEIRA, CINTRA, 2003); no entanto, na prática, a diplomacia institucionalista manteve o pragmatismo em nível regional, e não fortaleceu as instituições do bloco, o que acentuou a crise econômica e institucional em 1999.

“Em relação à aproximação com países do Sul que havia tomado forte impulso durante o governo anterior, a ascensão dos institucionalistas pragmáticos favoreceu uma diminuição em seu ritmo e a concentração de maiores esforços no campo comercial. (...) Na esfera regional, a ideia de autonomia apareceu com mais força frente aos países vizinhos e a prioridade do primeiro mandato foi o MERCOSUL. Embora o discurso diplomático fosse favorável à integração, este não se traduziu em ações.” (SARAIVA, 2013, p. 68)

A questão da autonomia não permitiu incentivos para a criação de instrumentos necessários para a sustentabilidade da integração, isto é, medidas que permitissem ações públicas de desenvolvimento social e econômico, a fim de atenuar as grandes desigualdades entre os Estados. Dessa forma, o projeto MERCOSUL de FHC alinhou-se ao regionalismo aberto e ao neoestruturalismo apenas nos pontos comerciais, consolidando o bloco como uma união aduaneira imperfeita.

3.3 Governo Lula (2003-2010) e o MERCOSUL: o projeto ampliado

A história política de Luís Inácio Lula da Silva começou em fins dos anos 1970, com a liderança do movimento sindicalista por meio da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT). PT e CUT adotavam um discurso agressivo contra “as desigualdades sociais e as estruturas elitistas da institucionalidade política brasileira. Queriam melhoria das condições de vida e de trabalho e participação política, em suma, plena cidadania” (AARÃO REIS FILHO, Daniel, 2014, p. 118). Após três derrotas nas urnas – eleições de 1989, 1994 e 1998 -, Luís Inácio Lula da Silva ganhou a Presidência da República

¹⁰¹ “No caso do Brasil, o Mercosul tornou-se, no espaço de menos de uma década, o principal projeto da diplomacia nacional”. (FUNAG, 2010, p. 30 e 31. Conferência “O impacto da globalização nos países em desenvolvimento”, realizada na Cidade do México, 20 de fevereiro de 1996)

em 2002. Ainda que a oposição promovesse o discurso da desconfiança e do medo em relação ao programa econômico petista¹⁰², a deterioração da imagem do PSBD - devido a episódios como o apagão energético em 1998, a desvalorização do Real em 1999 e o aumento do desemprego - dificultou a eleição do candidato governista, José Serra. Giambiagi (2005) argumenta que, na campanha eleitoral de 2002, o PT apostou no discurso da “ruptura com a ruptura”.

A moderação do discurso apareceu na “Carta aos brasileiros”, em que o PT se comprometeu a respeitar os contratos firmados pelo Governo FHC e a manter as metas fiscais e inflacionárias, e o superávit primário, isto é, fez um pacto com a manutenção da estabilidade. Essa aliança era necessária para que o PT tivesse governabilidade. O partido não abandonou, porém, a visão de mundo combativa e reformista, e o intento de promover melhores condições sociais, conforme explica o historiador Aarão Reis Filho (2014).

“Às vésperas de sua vitória em 2002, o PT transformara-se. (...) Atenuara-se o discurso radical, dando lugar a propostas reformistas moderadas, onde se mantinham, no entanto, compromissos de combate às desigualdades sociais, estímulo à participação política e incentivo a processos de ampliação da cidadania. Ao mesmo tempo, cresceu a preocupação com a administração e a gestão, a chamada governabilidade, embora sem romper de todo, de acordo com as circunstâncias, com a retórica do confronto”. (AARÃO REIS FILHO, 2014, p. 119)

Em 2003, a posse de Lula representou, no âmbito político-ideológico, a ascensão da esquerda ao Executivo Federal¹⁰³ pela primeira vez no Brasil. No âmbito econômico, os pensamentos heterodoxo e nacional-desenvolvimentista beneficiaram-se pela conjuntura expansiva da economia internacional, marcada pelo crescimento econômico e ascensão do produto e do emprego. O mundo todo cresceu e “carregou” o Brasil com ele. O aumento da demanda internacional por *commodities*, em especial da China, beneficiou o país pelo volume exportado e pelo preço valorizado e, como consequência, melhorou as contas externas.

A consolidação da estabilidade interna e o cenário externo favorável para a busca por desenvolvimento estimularam a maior proatividade do Brasil no mundo. Os ideais do nacional-desenvolvimentismo e a visão combativa do PT coadunaram-se com a corrente autonomista no Itamaraty, refletindo-se na formulação de política externa do Governo Lula. Dessa forma, pôs-se fim ao discurso da liberalização condicionada, assumindo-se postura crítica, sobretudo nas negociações comerciais, em relação à globalização e à abertura comercial. Segundo Almeida (2004), “é nas relações exteriores e na sua política internacional

¹⁰² “A desconfiança aumentou ao longo de 2002, no calor da campanha eleitoral. Em que pesem análises que procuravam fugir ao pessimismo, muitos observadores internacionais temiam a decretação de uma moratória em 2003, no contexto da adoção – que alguns julgavam certa – de políticas populistas por parte de um novo governo, encabeçado pelo PT”. (GIAMBIAGI, 2005, p. 197)

¹⁰³ GIAMBIAGI, 2005, p. 196

que o governo do presidente Lula mais se parece com o discurso do PT” (ALMEIDA, 2004, p. 162). Vigevani e Cepaluni (2007) e Saraiva (2013) concordam que a política externa de Luiz Inácio Lula da Silva teve sua origem em posições tradicionais do PT, acumuladas desde sua criação em 1970. De todos os partidos, o PT tem a faceta internacionalista mais evidente, o que, na prática, apareceu com a nomeação de Marco Aurélio Garcia, então secretário de Relações Internacionais do PT, para ocupar o cargo de assessor-chefe da Assessoria Especial do presidente da República.

O programa de governo petista ressaltou a importância da diplomacia como instrumento para o desenvolvimento e para o combate à desigualdade social, conforme atesta o discurso de posse do Presidente Lula em 2003:

“No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada para uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos”. (FUNAG, 2010, p. 14. Discurso do Presidente Luís Inácio Lula da Silva na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, Brasília, 1º de janeiro de 2003)

A materialização desse fim ocorreu, no âmbito nacional e internacional, no discurso contra a fome e a pobreza. Internamente, o Governo Lula promoveu políticas públicas como o Programa Fome Zero, o Programa Bolsa Família e o aumento real do salário mínimo; internacionalmente, o Presidente Lula enfatizou a agenda social e a necessidade de financiamento do desenvolvimento em fóruns internacionais, como o G8, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial¹⁰⁴.

De forma geral e em comparação com os institucionalistas, os autonomistas mantiveram a meta de usar a política exterior para a busca por desenvolvimento e melhor inserção internacional do país, sendo o princípio da autonomia central. Houve, todavia, diferenças no *modus operandi*. Ainda que muitas das iniciativas tenham sido desdobramentos de ações em curso na administração FHC, “embora com nova roupagem e novas ênfases conceituais, o que as colocaria mais na linha da ‘continuidade’ do que na de ‘ruptura’” (ALMEIDA, 2004, p. 163), o Presidente Lula e seu Ministro das Relações Exteriores, Celso

¹⁰⁴ “Hoje, temos um processo em marcha, em busca de novos mecanismos de financiamento do desenvolvimento e do combate à fome e à pobreza. O tema vem ganhando destaque nas Nações Unidas, nas reuniões do FMI e do Banco Mundial, e no próprio G-8, como vimos há pouco, na reunião de que participamos, na Escócia”. (FUNAG, 2008, p. 49. Discurso do Presidente Luís Inácio Lula da Silva na Abertura do Colóquio “Brasil: Ator Global” em julho de 2005) “Lula da Silva procurou colocar temas sociais na agenda internacional, desde sua presença em janeiro de 2003 em Davos, defendendo o aumento da ajuda externa dos países ricos para o combate à fome, conseguindo o apoio dos presidentes Chirac (França) e Lagos (Chile)”. (VIGEVAANI e CEPALUNI, 2007, p. 281)

Amorim, promoveram uma diplomacia “ativa e altiva”, de caráter “dinâmico e multi-presencial” (ALMEIDA, 2004, p. 163).

“A diplomacia do Governo Lula apresenta uma postura mais assertiva, mais enfática em torno da chamada defesa da soberania nacional e dos interesses nacionais, assim como de busca de alianças privilegiadas no Sul, com ênfase especial nos processos de integração da América do Sul e do MERCOSUL, com reforço consequente deste no plano político. Tudo isso não deve surpreender os observadores mais argutos, pois que essas propostas figuram nos documentos do PT há praticamente vinte anos, por vezes nos mesmos termos e estilo (até na terminologia) que os atualmente proclamados, coincidindo, portanto, com a política externa praticada pelo Governo Lula”. (ALMEIDA, 2004, p. 165)

Vigevani e Cepaluni (2007) sustentam que a visão de mundo do PT e dos autonomistas teve consequências na posição que o Brasil deveria ocupar na região sul-americana. No discurso de posse em 2003, o Presidente Lula afirmou que “meu governo quer fortalecer o MERCOSUL e promover a integração da América Latina¹⁰⁵” e, em discurso na Assembleia da ONU em 2004, asseverou que “o Brasil está empenhado na construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, a partir do fortalecimento do MERCOSUL¹⁰⁶”. Se, na administração FHC, o MERCOSUL era plataforma comercial de integração da região com o mundo, na administração Lula, o MERCOSUL foi “uma espécie de base material para a união política da América do Sul” (ALMEIDA, 2004, p.173). O bloco tornou-se o principal nó de uma rede global almejada pelo Brasil.

Segundo Cervo e Bueno (2010), a diplomacia brasileira do século XXI estimulou o “multilateralismo da reciprocidade”, estabelecendo coalizões, enquanto agentes econômicos e sociais promoveriam a internacionalização da economia. “A rede lança raízes na América do Sul nesses dois aspectos e, fortalecida em sua base, estende-se ao mundo, como se este fosse o lugar natural do Brasil” (CERVO e BUENO, 2010, p. 515). Segundo discurso do Presidente Lula na Reunião de Cúpula do MERCOSUL em Assunção em 2003,

“O Mercosul está no centro da estratégia brasileira de inserção no mundo. O Mercosul é parte desta América do Sul, que desejamos ver plenamente integrada e próspera. (...) O fortalecimento interno do Mercosul é imprescindível para levar adiante as negociações com outros países e blocos. Será assim garantida uma presença influente da América do Sul no mundo. A unidade do Mercosul é também fundamental para permitir a consistência de posições comuns, condição necessária para fortalecer a capacidade negociadora do Bloco junto a outros parceiros comerciais, como a União Europeia e os Estados Unidos”. (FUNAG, 2008, p. 30. Discurso na XXIV Reunião de Cúpula do MERCOSUL, Assunção, 18 de junho de 2003)

A partir da análise do discurso, a política exterior de Lula mantém a defesa da inserção do Brasil no sistema internacional como *global player e global trader* – conforme proposto

¹⁰⁵ FUNAG, 2008, p. 21. Discurso na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, Brasília, 1º de janeiro de 2003

¹⁰⁶ FUNAG, 2008, p.38. Discurso na LIX Assembleia Geral da ONU, Nova York, 21 de setembro de 2004

pelos institucionalistas no Governo FHC - mas buscou promover o universalismo e a diversificação a partir do fortalecimento da América do Sul por meio do MERCOSUL. O MERCOSUL, nesse sentido, não seria apenas um fim, isto é, uma plataforma de inserção internacional comercial, mas a fundação de uma política externa com pretensões globais tanto no âmbito comercial-econômico-financeiro quanto no âmbito político. No Governo Lula, há a ideia de que a ação diplomática proativa, de alto perfil, traria, por meio do *soft power* e da diplomacia do prestígio, a liderança do Brasil no MERCOSUL e, com o apoio regional, o país exerceria influência no sistema internacional. Não bastava, assim, a adesão aos regimes internacionais e uma vontade de reforma das instituições no longo prazo, conforme proposto por FHC. A reforma deveria ser imediata, pois as instituições internacionais¹⁰⁷ refletiam a ordem pós-1945 e, no mundo cada vez mais multilateral dos anos 2000, os países emergentes, entre eles o Brasil, deveriam ter em termos políticos, a mesma importância que estavam alcançando em termos econômicos.

“Para o grupo formulador da política externa no Governo FHC, o eventual papel do Brasil como líder era visto como consequência da gradual proeminência econômica do país e deveria ser limitado à região, por causa da escassez de recursos (financeiros, bélicos, políticos e de quadros profissionais) disponíveis para a ação externa do Estado. Os formuladores da política externa do Governo Lula da Silva, por sua vez, acreditam que o papel de liderança pode ser alcançado por meio de uma ação diplomática mais ativa e dinâmica, assim como da continuidade da defesa de temas ‘universais’.” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 301)

“A ascensão dos autonomistas diminuiu a convicção nos regimes internacionais, que foi substituída por comportamento proativo com vistas a modifica-los em favor dos países do Sul ou em benefício próprio. A diplomacia do Governo Lula caracterizou-se pelo reforço das crenças na autonomia, no universalismo, enquanto a liderança regional e a ascensão para a posição de potência global foram objetivos prioritários”. (SARAIVA, 2013, p. 37)

A posição mais assertiva da diplomacia brasileira na ênfase na candidatura do Brasil a membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, na Organização Mundial do Comércio (OMC) por meio da formação do G20, no reforço da cooperação Sul-Sul, no estreitamento de laços com Índia, África do Sul, China e Rússia, institucionalizado no IBSA e no BRICS, com países de língua portuguesa por meio da CPLP e com países árabes são classificadas por Vigevani e Cepaluni (2007) como a estratégia da “autonomia pela diversificação”.

“A política externa do presidente Lula da Silva, mantendo a postura multilateralista, defende a soberania nacional com maior ênfase do que a administração anterior. Esta característica, condizente com a ideia de ‘autonomia pela diversificação’, ganhou relevância e pareceu traduzir-se em alguns momentos em um sentimento de liderança, ao menos regional”. (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 301)

¹⁰⁷ Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio

Na análise do sistema internacional, a diplomacia de Lula percebia que os países em desenvolvimento estavam na “periferia” do mundo globalizado assimétrico. Ao invés de uma “adaptação criativa”, como realizado pela diplomacia de FHC, a releitura do embate Norte-Sul enfatizou a necessidade de promover alianças privilegiadas com países dos Sul como meio de “buscar maior equilíbrio com os países do Norte, (...) aumentando o protagonismo internacional do país” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 283).

O exemplo síntese da “autonomia pela diversificação” foi o comando da operação de paz da ONU para o Haiti, a MINUSTAH, em que o Brasil usou essa ação para buscar maior perfil no cenário regional e multilateral. Vigevani e Cepaluni (2007) explicam que “diversificação não significa apenas a busca de alternativas nas relações com outros Estados, mas também implica capacidade de intervenção em questões que não dizem respeito a interesses imediatos. Significa intervir em assuntos que se referem a bens públicos internacionalmente reconhecidos” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 304). O MERCOSUL foi um instrumento de diversificação, usado, portanto, para alcançar liderança no âmbito regional e, posteriormente, internacional, o que tornava o aprofundamento da integração imprescindível.

Os discursos de Lula destacavam as relações regionais e a necessidade de promover o progresso da América do Sul, e houve vontade política para traduzir a retórica em realidade. Por exemplo: a diplomacia presidencial, com as constantes visitas bilaterais, e o estímulo para o relançamento do MERCOSUL, após a crise vivida com seu sócio maior, a Argentina, no segundo mandato do Governo FHC. A ênfase nas negociações comerciais entre os países membros e entre outros países da região¹⁰⁸ deu ao MERCOSUL o *status* de instrumento principal para a inserção internacional e o desenvolvimento do Brasil¹⁰⁹.

“A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados”. (FUNAG, 2010, p. 14 e 15. Discurso do Presidente Luís Inácio Lula da Silva na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, Brasília, 1º de janeiro de 2003)

¹⁰⁸ “Lula também impulsionou a retomada das negociações regionais de comércio para um acordo entre a CAN e o MERCOSUL, mas as dificuldades para a formação de uma área de livre comércio permanecem as mesmas que no período anterior, em vista do grande poder de atração exercido pelos Estados Unidos (tanto no âmbito da Alca, como à margem do esquema multilateral)”. (ALMEIDA, 2004, p. 172)

¹⁰⁹ “O Programa de Governo do PT para o mandato 2003-2006, diferente do costume brasileiro de orientar o debate político para temas internos, apontava em primeiro lugar um projeto de política externa direcionado sobretudo para a América do Sul e a integração regional como elemento capaz de impulsionar o desenvolvimento nacional”. (SARAIVA, 2013, p. 66)

Como enfatizado pelo Presidente Lula, o MERCOSUL é um projeto político, alicerçado em bases econômicas-comerciais. Se, na década de 1990, os institucionalistas e o PSDB se opunham ao fortalecimento institucional do MERCOSUL, pois acreditavam que a superficialidade das instituições favoreceria a solução de desafios e reforçaria a autonomia brasileira; os autonomistas e o PT estimularam medidas direcionadas ao âmbito sócio-político e institucional. Era necessário aprofundar e expandir.

“Para os defensores desta perspectiva (autonomista), o MERCOSUL é visto como um instrumento capaz de proporcionar ao Brasil um melhor posicionamento regional, assim como atuar como elemento capaz de abrir caminho para a formação de uma área de livre comércio na região. (...) Ao mesmo tempo, este grupo busca manter um equilíbrio econômico no interior do MERCOSUL que favoreça os projetos brasileiros de desenvolvimento de infraestrutura e projeção industrial”. (SARAIVA, 2010, p. 59)

O discurso interno do Brasil durante o Governo Lula alinhava-se à tese neoestruturalista para a América Latina e o Caribe. Nesse período, conforme visto em tópico anterior, os economistas cepalinos expandiram o conceito de “transformação produtiva com equidade”, para adequá-lo a um rol de temas internacionais que priorizava democracia, paz, estabilidade financeira e, sobretudo, agenda social baseada em direitos, com a redução das desigualdades sociais. A década de 2000 demonstrou, sobretudo com o direcionamento neoestruturalista em relação à integração, que era possível aprofundar e ampliar a estrutura mercosulina para além das questões alfandegárias.

Durante os oito anos do Governo Lula, o Brasil enfatizou, além da expansão comercial intra e extra bloco, da harmonização de normas, os seguintes pontos na integração do MERCOSUL: investimento em obras de infraestrutura, correção das assimetrias entre os países-membros do bloco, criação de mecanismos de liquidez regional, incorporação do progresso técnico por meio da criação de cadeias produtivas e participação ampla de todos os setores sociais por meio de mecanismos institucionais flexíveis. Essa diretriz apareceu no discurso de posse do Presidente Lula no Congresso Nacional e no discurso na reunião de Cúpula do MERCOSUL em Assunção, ambos em 2003.

“Do ponto de vista econômico, com a recuperação da credibilidade externa e interna da economia brasileira e a estabilização argentina, estão dadas as condições para a retomada do crescimento em toda a região. (...) Em particular, o comércio intra-regional está se recuperando aceleradamente e deve retomar este ano, pelo menos os níveis de 2001. Os governos dos países que integram o MERCOSUL têm trabalhado de forma mais determinada e coesa na construção de ampla agenda de negociações comerciais com terceiros países e blocos econômicos. (FUNAG, 2008, p. 26 e 27. Discurso na XXIV Reunião de Cúpula do MERCOSUL, Assunção, 18 de junho de 2003)

“Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração. Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos

um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos. Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do MERCOSUL e da América do Sul”. (FUNAG, 2008, p. 14 e 15. Discurso na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, Brasília, 1º de janeiro de 2003)

O MERCOSUL dos anos 2000 é um modelo “híbrido” de integração – comercial, político e social - segundo Briceño Ruiz (2011). Esse mesmo autor o classifica como “regionalismo produtivo”, conceito que sofreu influência do neoestruturalismo da CEPAL. Propunha, assim, um “crescimento desde dentro” com participação estatal e mecanismos privados de criação de cadeias produtivas, com a participação de empresas locais, regionais, nacionais e transnacionais.

“Este modelo (regionalismo produtivo) não propõe exatamente um regresso a um modelo de ‘crescimento para dentro’, senão que se aproxima mais ao que o especialista Osvaldo Sunkel descreve como ‘crescimento desde dentro’, o que significa utilizar as capacidades endógenas e recursos nacionais para promover a diversificação produtiva, em particular a industrialização, mas partindo da premissa de que a busca de tal diversificação não está em contradição com a conquista dos mercados mundiais e a atração de investimento estrangeiro”. (BRICEÑO RUIZ, 2011, p. 138)

Em termos de expansão comercial, o Governo Lula demonstrou vontade de retomar os índices de comércio intrabloco, arrefecidos desde a crise em 1999, e de integrar comercialmente a América do Sul, transformando-a em uma zona de livre comércio por meio do acordo entre MERCOSUL e Comunidade Andina. Firmado em 2003 entre os países do MERCOSUL e Colômbia, Equador e Venezuela, foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro em 2005. Esse fato foi exitoso comparando ao Governo FHC. Além disso, o Brasil incentivou a assinatura do Acordo de Comércio Preferencial MERCOSUL-SACU (2008) e do Memorando de Entendimento para a Promoção de Comércio e Investimentos entre o MERCOSUL e a República da Coreia (2009), e pôs em vigor o Acordo de Comércio Preferencial MERCOSUL-Índia (2008) e o de livre comércio MERCOSUL-Israel (2009).

Dentro do escopo comercial, em agosto de 2010, foi aprovado o cronograma para a eliminação da bitributação da TEC, que estipulou o fim da dupla cobrança até 2019. Ao cobrar a TEC duas vezes, o MERCOSUL inflige ao país exportador não membro uma perda de competitividade dentro do bloco, o que não lhe traz vantagens comerciais em termos de preço. Esse fato foi o empecilho para o fechamento de Acordo de Livre Comércio UE-MERCOSUL em 2004. Outras medidas de facilitação de comércio e estímulo à competitividade que se alinharam aos princípios neoestruturalistas da CEPAL e tiveram como meta a consolidação da união aduaneira foram: o estabelecimento do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) em 2007, a aprovação do Código Aduaneiro e do Acordo sobre

Defesa da Concorrência do MERCOSUL em 2010. O Código Aduaneiro uniformiza normas e procedimentos aduaneiros, tendo efeitos diretos sobre a circulação de bens no MERCOSUL. O Acordo sobre Defesa da Concorrência estabelece diretrizes de orientação para Estados Partes e empresas neles sediadas para que o MERCOSUL atue como instrumento capaz de assegurar o livre acesso ao mercado e a distribuição equilibrada dos benefícios do processo de integração econômica¹¹⁰. O SML objetivava estimular o comércio intrabloco, já que as importações e exportações podem ser realizadas em suas moedas nacionais, sem a necessidade de perda com câmbio.

“Será fundamental para a construção final do espaço comum de produção, comércio e desenvolvimento, nossa capacidade de negociar os instrumentos de política comercial comum, tais como defesa comercial, incentivos, defesa da concorrência e compras governamentais. Mas para recuperarmos o MERCOSUL temos de ir além da discussão sobre os aspectos aduaneiros. É preciso dar prioridade à implementação de políticas que favoreçam nossa integração produtiva. (...) Estamos empenhados de forma crescente e decidida no esforço imprescindível de construir em toda a América do Sul uma infraestrutura física capaz de dar carne e osso à nossa integração”. (FUNAG, 2008, p. 27. Discurso na XXIV Reunião de Cúpula do Mercosul, Assunção, 18 de junho de 2003)

Além da expansão comercial, a construção de cadeia produtiva e infraestrutura capaz de transformar o MERCOSUL em um mercado comum foram ações, promovidas e estimuladas pelo Estado brasileiro, com o fim de reduzir as assimetrias entre os sócios e, assim, promover a sustentabilidade do bloco. Seguindo a busca pelo interesse nacional, essas ações estimulariam o próprio desenvolvimento do Brasil por meio da remoção de gargalos estruturais da região, conforme defendido pela CEPAL e explicitado no discurso do Chanceler Celso Amorim.

“De 2003 para cá, concluímos o acordo entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações (CAN), e concebemos e impulsionamos diversos projetos para a integração da infraestrutura em transportes, comunicações e energia. Essa integração física (...) constitui parte essencial do projeto de desenvolvimento do Brasil”. (AMORIM, 2005, p. 2 *apud* VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 311)

Nesse sentido, a criação do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) em dezembro de 2004 é emblemática. Segundo o site institucional do FOCEM¹¹¹, esse fundo tem três objetivos: 1º) financiar programas para promover a convergência estrutural, a competitividade e a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; 2º) apoiar o funcionamento da estrutura institucional do MERCOSUL e 3º) fortalecer o processo de integração. Como primeiro mecanismo solidário, o aporte

¹¹⁰ Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL. Disponível em: http://www.cade.gov.br/assuntos/internacional/internacional-anexos/cooperacao-multilateral/protocolo_defesa_concorrencia_mercosul.pdf. Acesso em: 06/08/2016

¹¹¹ Site FOCEM MERCOSUR. Disponível em: <http://focem.mercosur.int/es/que-es/>. Acesso em: 06/08/2016

financeiro do FOCEM tem caráter de doação. O Brasil é o maior contribuinte, aportando 70% dos recursos, seguido da Argentina com 27%, do Uruguai com 2% e do Paraguai com 1%. Os recursos são distribuídos de forma inversamente proporcional: Paraguai recebe 48%; Uruguai, 32%; Argentina e Brasil, 10%. O FOCEM entrou em operação em janeiro de 2007, com a aprovação dos primeiros projetos. De forma geral, incentiva o progresso e a interdependência da região com projetos, por exemplo, na área energética e de transportes, que trazem desenvolvimento principalmente para os sócios menores.

Outras iniciativas em direção à formação de cadeias produtivas e redução de assimetrias foram a criação do Fundo MERCOSUL de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas (Fundo PYMES), cujo objetivo é garantir, direta ou indiretamente, operações de crédito contratadas por empresas de menor porte que participem de projetos de integração produtiva; e o Fundo de Financiamento para a Agricultura Familiar do MERCOSUL (FAF), criado em 2008, mas aprovado na Cúpula de Assunção em 2009. Dos US\$ 360 mil de aporte do FAF, o Brasil contribui, anualmente, com US\$ 225 mil.

Essa disposição do Brasil em ser sempre o maior contribuinte demonstra a vontade de liderança no bloco. Baumann (2011) cita os critérios de Eichgreen para um país tornar-se líder: manter mercado relativamente aberto aos produtos dos sócios; prover empréstimos, se não em caráter contra cíclico, ao menos em termos estáveis; procurar manter um sistema em que as paridades se mantenham relativamente estáveis; assegurar a coordenação das políticas macroeconômicas; atuar como prestador de última instância, provendo liquidez em situações de crises financeiras. A partir desses critérios, o Brasil, ao assumir o papel de líder, assume o ônus da liderança, isto é, o papel de *paymaster*. Segundo Saraiva (2010), “o FOCEM representou um passo adiante na assunção, por parte do Brasil, do papel de *paymaster* do bloco” (SARAIVA, 2010, p. 59). Importante ressaltar, todavia, que a liderança na América do Sul não é admitida de forma explícita nos discursos diplomáticos durante o Governo Lula.

“Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes (...) de respeito ao direito internacional, da busca da solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-la. (AMORIM, 2003, p. 77 apud VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 302)

A estratégia encabeçada pela diplomacia de Lula para consolidar o MERCOSUL como base de expansão da liderança brasileira e agradar o grupo vinculado ao PT (SARAIVA, 2013) foi focar na dimensão político-social. Assim, era necessário reduzir o

déficit institucional do bloco. Incentivou-se a criação de órgãos capazes de coibir futuros comportamentos desviante dos sócios, além de criar maior credibilidade para o bloco. Esse lastro de permanência institucional tem como exemplos a instituição da sede do Tribunal Permanente de Revisão (TPR), com a implementação do sistema de solução de controvérsias, em Assunção, Paraguai, em 2004, seguindo o Protocolo de Olivos (2002); e a criação do Parlamento do MERCOSUL em 2006, com a realização da sessão inaugural em Montevideú, Uruguai, em 2007, abrindo espaço para setores societários para além do governo e do empresariado.

A dimensão social do MERCOSUL foi fortalecida também por meio das seguintes medidas: criação do Instituto Social do MERCOSUL em 2007, do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH) em 2009 e aprovação do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) e do Plano de Ação para a conformação de um Estatuto da Cidadania em 2010. O Instituto Social do MERCOSUL, com sede em Assunção, Paraguai, tem como principal propósito “tornar a integração regional uma realidade para cada cidadão do bloco, promovendo e criando ações que façam desta região um espaço com mais inclusão, equidade e igualdade¹¹²”. Dentre seus objetivos, o principal deles é ser o órgão técnico de apoio para a implementação do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) e das ações sociais promovidas pelos Estados partes. O PEAS pretende “dar um rosto humano para a integração” e, por isso, abrange temas que afetam diretamente o cotidiano dos nacionais dos países-membros, como matéria migratória, trabalhista, cultural e etc.¹¹³.

Em linha com a defesa da democracia e do desenvolvimento social, o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH), com sede em Buenos Aires, visa a contribuir para o fortalecimento do Estado de Direito nos Estados Partes e a consolidar os Direitos Humanos como eixo fundamental da identidade e do desenvolvimento do MERCOSUL. O Estatuto da Cidadania é outra medida cuja preocupação é a formação de uma identidade mercosulina e a proteção do cidadão do bloco. Intrinsecamente o Estatuto é um dos meios para formar um mercado comum na região, pois rege termos de mobilidade de fatores de produção, isto é, livre circulação de pessoas. Segundo o artigo 2º, o Estatuto da Cidadania estabelece um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os nacionais dos Estados Partes e tem como objetivo “implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região, igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os

¹¹² Site do Instituto Social do MERCOSUL. Disponível em: <http://ismercotur.org/institucion/>. Acesso em: 07/08/2006

¹¹³ Site do MERCOSUL. Disponível em: <http://www.mercotur.int/innovaportal/v/6582/9/innova.front/plano-estrategico-de-ac%C3%A3o-social-peas>. Acesso em 07/08/2016

nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL; igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação¹¹⁴”.

Essas ações institucionais e sociais coadunam-se com os princípios neoestruturalistas para o aprofundamento da integração regional; no entanto, demonstram que a ênfase no caminho político-social foi mais uma saída diplomática do Brasil para contornar resistências nacionais e regionais (dos sócios maiores), provocadas pela redução da importância do comércio do bloco para o Brasil e pela manutenção de forte assimetria entre os sócios, do que uma vontade real de transformar o MERCOSUL em um mercado comum.

Segundo Baumann (2011), o Brasil é a economia com maior presença de bens de produção em suas exportações para os demais sócios, sendo sistematicamente superavitária, o que reflete baixo grau de complementaridade produtiva do bloco. Ao mesmo tempo, esse fato reflete a relativa autonomia do Brasil em relação ao comércio com os outros membros do MERCOSUL, o que estimula a oposição de grupos empresariais brasileiros em relação à prioridade dada pelo governo ao bloco. Apesar da retórica diplomática e da liderança política do Governo Lula em aprovar medidas que aprofundassem a institucionalidade e promovessem a redução de assimetrias, o MERCOSUL continuou sendo percebido por setores empresariais como plataforma de inserção competitiva e, de alguma forma, um obstáculo a mercados maiores como os Estados Unidos e a União Europeia (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007), o que demonstra que os princípios da autonomia e do universalismo estão enraizados na sociedade brasileira, e não somente no Itamaraty.

“As resistências empresariais brasileiras, buscando concessões assimétricas (...) e, sobretudo, a inexistência de políticas de desenvolvimento regional que busquem maior equilíbrio e o financiamento de cadeias produtivas acabam incentivando fatores de resistência, colocando em dificuldade a consolidação do que foi um projeto de Estado e também do Governo Lula da Silva” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 319)

Além das resistências internas, o projeto brasileiro para o MERCOSUL sofreu com a falta de apoio de outros países-membros do bloco. Vigevani e Cepaluni (2007) argumentam que, primeiramente, o MERCOSUL foi considerado pela administração Lula como “fortaleza defensiva” contra pressões comerciais externas, sobretudo as negociações da ALCA e as investidas bilaterais norte-americanas em relação aos outros sócios; no entanto, os autores ressaltam que Argentina, Paraguai e Uruguai percebem o MERCOSUL como instrumento

¹¹⁴ Estatuto da Cidadania Plano de Ação. MERCOSUL/CMC/DEC. N° 64/10. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_064-2010_PT_Estatuto_da_Cidadania.pdf. Acesso em: 07/08/2016

meramente de caráter econômico-comercial, o que dificultou o projeto de aprofundamento do bloco.

Durante o Governo Lula, o comércio intrabloco não retornou aos níveis do início da integração, e o MERCOSUL consolidou-se como instrumento político-diplomático. No final do segundo mandato, a “autonomia pela diversificação” do Governo Lula, foi explicitada no estímulo a outros processos de integração - UNASUL e CELAC-, cuja superficialidade institucional se alinha às expectativas empresariais brasileiras, já que, internamente, a oposição do setor privado para assumir custos de promoção do desenvolvimento dos sócios menores do MERCOSUL, impediu colocar em prática o discurso governamental.

3.4 Considerações finais

Tanto no governo de FHC quanto no governo de Lula as tradições diplomáticas brasileiras foram mantidas e ambos os chefes de Estado buscaram desenvolver economicamente o país e inseri-lo de forma positiva, preservando, ao mesmo tempo, sua autonomia. Os meios para alcançar essa meta apresentaram, porém, diferenças entre as duas administrações. A visão de mundo de PSBD e PT coadunou-se com as correntes institucionalistas e autonomistas no Itamaraty, respectivamente. O Governo FHC foi marcado pelo conceito de “autonomia da integração” e o de Lula pela “autonomia pela diversificação”. A ênfase do princípio da autonomia e do universalismo foi operacionalizada de forma mais evidente no MERCOSUL em ambos os governos.

Institucionalistas e autonomistas convergiram em relação a usar o bloco para reforçar a posição do Brasil como *global player* e *global trader*, mas divergiram sobre os métodos e meios a serem usados. Dentro dessa mudança de programa, as teorias cepalinas sobre a integração regional continuaram tendo destaque. Enquanto no Governo FHC a diplomacia focou em promover ações no MERCOSUL relacionadas aos princípios neoestruturalistas com ênfase no âmbito comercial, isto é, o objetivo do MERCOSUL era servir de plataforma internacional para o comércio; no Governo Lula, foram enfatizados, além do comércio, princípios neoestruturalistas no âmbito político-social e institucional. O MERCOSUL tornou-se um fim em si mesmo e um espaço de consolidação da liderança regional e, posteriormente, liderança no âmbito internacional. Todavia, a não recuperação do comércio e o princípio da autonomia enraizado no empresariado brasileiro materializaram-se em resistência ao

aprofundamento do bloco, ainda que o discurso do governo Lula tenha sido enfático na necessidade de aprofundamento regional e redução de assimetrias.

A análise demonstra que o neoestruturalismo da CEPAL continuou influenciando o processo de integração regional, e que o Brasil, ao buscar melhor inserção internacional e desenvolvimento, é capaz de direcionar o modelo de integração do MERCOSUL, alinhando-a às visões de mundo dos governos e, sobretudo, aos princípios de autonomia e universalismo da política externa brasileira.

CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou o impacto do comportamento do Brasil no modelo de integração regional do Cone Sul, o MERCOSUL, durante o governo FHC (1995-2002) e o governo Lula (2003-2010). Em ambos os governos, o MERCOSUL foi usado como instrumento de reforço para a inserção internacional do Brasil, sem os condicionamentos próprios de um mercado comum ou de traços supranacionais¹¹⁵, e de desenvolvimento do país. Essa ideia sobre os benefícios do processo de integração regional para a melhor inserção internacional e desenvolvimento de um país alinha-se à teoria econômica neoestruturalista da CEPAL; no entanto, as visões de mundo da política externa de FHC e Lula enfatizaram elementos neoestruturais distintos, o que alterou o comportamento do país em nível regional e impactou as diretrizes do MERCOSUL.

Enquanto o MERCOSUL foi usado por FHC e os institucionalistas como plataforma de inserção comercial entre os desenvolvidos, Lula e os autonomistas usaram o bloco como instrumento de consolidação de liderança na região, tanto econômica quanto política, com o objetivo de ganhar apoio e *soft power* para o projeto de Brasil potência global no cenário internacional. Na década de 1990, o bloco caracterizou-se pela priorização da dimensão comercial e com poucas iniciativas, enquanto que, na década de 2000, o projeto do MERCOSUL ampliou-se para outras dimensões, sem deixar de dar importância para o comércio. As medidas incentivadas por Lula e os autonomistas relacionaram-se à sustentabilidade do processo de integração em longo prazo, com redução das assimetrias sem abandonar a intergovernamentalidade.

Essa mudança de comportamento do Brasil no MERCOSUL entre os dois governos e o impacto provocado nas diretrizes do bloco sustentam o argumento de Briceño Ruiz (2011) sobre a ação dos atores na forma e no conteúdo do processo de integração e complexidade do MERCOSUL. Para Hermann (1990), “presumivelmente a maior parte das mudanças na política externa resulta da percepção por parte dos líderes governamentais de algumas mudanças ou iniciativas no cenário internacional” (HERMANN, 1990, p. 12).

As ações adotadas a partir da orientação de política externa de FHC (1995-2002) e de Lula (2003-2010) em relação ao MERCOSUL refletiram, de modo geral, três objetivos de governo: 1) como o bloco poderia ser útil para aumentar as vantagens econômico-comerciais

¹¹⁵ Cf. SARAIVA (2010) e VIGEVANI, FAVARON, RAMAZINI e CORREIA (2008)

do Brasil e, assim, promover o desenvolvimento nacional; 2) como o bloco poderia ajudar a consolidar a posição do Brasil como líder na América do Sul; 3) como o bloco poderia beneficiar a cooperação política e formar consenso regional favorável ao Brasil para elevar a posição do país no sistema internacional. A análise desses objetivos conclui dois fatos: 1) o Brasil, ainda que governado por partidos de posições políticas e econômicas diferentes, desejou usar o MERCOSUL como espaço de liderança regional e, de certa forma, essa vontade de liderança influenciou na evolução de modelo do bloco; 2) as teses cepalinas sobre integração regional exerceram, historicamente, influência nos governos brasileiros e, quando alinhadas aos princípios da PEB, sobretudo a autonomia, direcionaram a inserção internacional e o desenvolvimento do Brasil. Tanto FHC e Lula focaram no posicionamento do país como *global player e trader*, isto é, a integração regional e o multilateralismo não eram excludentes.

Essa influência do Brasil no modelo de integração regional do MERCOSUL durante o recorte temporal do trabalho (1995-2010) permite concluir e enquadrar o país no conceito de potência média, potência regional ou potência intermediária. Na definição de Sennes (1998),

“(...) a característica recorrente das Potências Médias, ocupando, de um lado, uma posição intermediária no sistema internacional global, com sua consequente condição de *system-affecting states*, e, de outro, participando intensamente dos sistemas regionais e sub-regionais onde se encontram. É na combinação dessas duas vertentes que as Potências Médias se destacam como atores relevantes, atuantes e estruturadores do sistema internacional.” (SENNESES, 1999, p. 396)

Agir como potência média permitiria ao país manter o princípio fundamental da política externa brasileira: a autonomia. Significa dizer que o país prioriza a margem de manobra para atuar de forma pragmática com base nos seus interesses nacionais no sistema internacional. O comportamento do Brasil ajusta-se conforme as conjunturas e estruturas internas e externas, ou seja, há um cálculo custo-benefício. Assim, o comportamento externo do Brasil é fruto de decisões racionais, e não idealistas. A política externa brasileira busca maximizar seus recursos. Seguindo essa lógica realista, em termos de integração regional, os governos FHC e Lula enfatizaram pontos da teoria neoestruturalista que se coadunavam a suas percepções de mundo sobre a posição que o Brasil deveria ocupar em nível regional e internacional.

Como visto, nos anos 1990, a política externa brasileira adotou a agenda “universalmente aceita” (BERNAL-MEZA, 2002). Ao aderir ao *mainstream*, o Brasil angariava recursos de poder em um sistema internacional em que o *soft power*¹¹⁶ se fortalecia.

¹¹⁶ “A adesão a algumas normas e regimes significou, em certos casos, fortalecimento do soft power pelo retorno obtido de melhor imagem do país”. (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003, p. 46)

No governo FHC, a política exterior institucionalista defendeu que a estabilidade interna condicionaria a maior participação do Brasil no sistema internacional, e essa participação ampliaria a atuação do país por meio do aumento de credibilidade¹¹⁷. Esse ciclo traria desenvolvimento e essa estratégia foi chamada de “autonomia pela integração¹¹⁸”. Em âmbito regional, a parceria estratégica com Buenos Aires serviu de base para redefinir a posição brasileira na América Latina, sobretudo, na América do Sul. O MERCOSUL de FHC não é um fim em si mesmo, mas instrumento para ampliar a participação no mercado global. O comportamento do Brasil no MERCOSUL foi, portanto, de incentivo ao aprofundamento da dimensão comercial, como forma predominante de inserção internacional. Dessa forma, foram priorizadas medidas neoestruturalistas focadas no comércio, conforme a Quadro 02.

¹¹⁷ “(...) os investimentos no soft-power da credibilidade, realizados pelo país no correr da década de 1990, ao tratar de maneira construtiva – pela participação, e não pela distância – os temas globais que se inseriram, em novos termos, na agenda internacional pós Guerra-Fria”. (LAFER, 2000, p. 264)

¹¹⁸ LAMPREIA, 1998

Quadro 02: Análise comparativa PEB, neoestruturalismo e MERCOSUL durante o Governo FHC (1995-2002)

	<u>Política Externa Brasileira</u>	<u>Neoestruturalismo da CEPAL</u>	<u>MERCOSUL</u>
Governo FHC (1995-2002)	<p>Corrente de Pensamento: Institucionalistas Pragmáticos Inserção</p> <p>Internacional e desenvolvimento: buscou-se, internamente, a estabilidade econômica e política e, externamente, a adesão ao <i>mainstream</i> dos regimes internacionais. Usou-se como diretriz os conceitos de “liberalização condicionada da economia”, “soberania compartilhada”, “adaptação criativa” e “visão de futuro”. O posicionamento do Brasil no sistema internacional era de <i>global player e trader</i>, e aproximação aos países desenvolvidos. Essa estratégia ficou conhecida como “autonomia pela integração”.</p> <p>MERCOSUL: a integração regional foi usada como motor de desenvolvimento nacional e espaço de “reserva de autonomia”. O bloco tinha como fim ser uma plataforma comercial para o Brasil da região para o mundo.</p>	<p>Liberalização ampla de mercados em termos de setores e de países</p>	<p>Acordo para formação de livre comércio com Chile e Bolívia (1996) e acordo marco entre MERCOSUL e África do Sul (2000).</p>
	<p>Consolidação de uma Tarifa Externa Comum (TEC)</p>	<p>A consolidação da TEC não obteve êxito, e o MERCOSUL não se tornou uma união aduaneira. O Brasil manteve perfurações na TEC, a fim de proteger setores nacionais importantes.</p>	
	<p>Medidas de defesa comercial</p>	<p>Medidas de salvaguarda às importações de países não membros (Decisão CMC 17/96)</p>	
	<p>Promoção da estabilidade macroeconômica da região</p>	<p>As medidas não foram bem sucedidas. O princípio diplomático da autonomia se sobrepunha à vontade de coordenação.</p>	
	<p>Concessão de tratamento nacional a investimentos inter-regionais</p>	<p>Protocolo de Colônia para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos e Protocolo de Buenos Aires sobre a Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não Partes do MERCOSUL. Não entraram em vigor</p>	

(Fonte: elaboração própria)

Ainda que a estratégia de FHC e dos institucionalistas para o MERCOSUL tenha agradado ao empresariado, o que consolidou a ideia de MERCOSUL Comercial, Bernal-Meza (2002) argumenta que focar somente na dimensão comercial foi uma decisão equivocada. Segundo o autor, essa tática foi insuficiente para alcançar o patamar de potência regional e média mundial, como pretendido. Far-se-ia necessário, além da dimensão comercial, elevar o perfil político.

“Até o presente nota-se que a dimensão comercial tem sido a mais explorada nos modos de inserção internacional do Brasil, o que faz com que o debate sobre essa inserção se concentre no aspecto comercial, enquanto que o político se mantém em baixa. Não obstante, o único modo de aspirar a um reconhecimento como potência regional e como potência média mundial, a partir de sua condição de país-continente, fará necessariamente com que o país tenha que assumir posições a diversos tópicos da agenda mundial, o que levará a um aumento significativo do perfil político da inserção internacional”. (BERNAL-MEZA, 2002, p. 40)

As brechas na aplicação da Tarifa Externa Comum (TEC), a não ratificação de acordos comerciais, de investimento e defesa comercial, e o mau funcionamento de mecanismo de solução de controvérsias foram fatores que enfraqueceram o processo integracionista comercial do MERCOSUL. À medida que se tornava difícil firmar consensos em torno de políticas econômicas, a integração caminhava no sentido de aprofundar a cooperação política e social. Nesse sentido, a conjuntura de decréscimo do fluxo de comércio e a visão de mundo do governo Lula possibilitaram o direcionamento do modelo de integração do bloco para o foco de elementos neoestruturalistas relacionados ao âmbito político e social, conforme Quadro 03.

Quadro 03: Análise comparativa PEB, neoestruturalismo e MERCOSUL durante o Governo Lula (2003-2010)

	<u>Política Externa Brasileira</u>	<u>Neoestruturalismo da CEPAL</u>	<u>MERCOSUL</u>
Governo Lula (2003-2010)	<p>Corrente de Pensamento: Autonomistas</p> <p>Internacional e desenvolvimento: a consolidação da estabilidade interna permitiu uma postura mais assertiva da diplomacia, chamada de “ativa e altiva”, cujo caráter “dinâmico e multi-presencial” provocou mudança de programa em relação a FHC. O posicionamento de <i>global player e trader</i> foi mantido, mas houve estreitamento de alianças com países em desenvolvimento do Hemisfério Sul. A estratégia é classificada como “autonomia pela diversificação”.</p> <p>MERCOSUL: o bloco foi usado como instrumento de diversificação para alcançar liderança no âmbito regional e, posteriormente, internacional. Base material de uma política externa com pretensões globais no âmbito comercial-econômico-financeiro e político.</p>	Liberalização ampla de mercados em termos de setores e de países	Acordo MERCOSUL-Comunidade Andina. (2003); MERCOSUL-SACU (2008); MERCOSUL-Índia (2008) e MERCOSUL-Israel (2009). Cronograma para a eliminação da bitributação da TEC (2010).
		Investimento em obras de infraestrutura e harmonização de normas	Aprovação do Código Aduaneiro e do Acordo sobre Defesa da Concorrência do MERCOSUL em 2010.
		Correção das assimetrias entre os países-membros do bloco	Criação do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) em 2004
		Criação de mecanismos de liquidez regional	Estabelecimento do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) em 2007
		Incorporação do progresso técnico por meio da criação de cadeias produtivas	Além do FOCEM, criação do Fundo PYMES e do Fundo de Financiamento para a Agricultura Familiar do MERCOSUL em 2008
		Participação ampla de todos os setores sociais por meio de mecanismos institucionais flexíveis.	Criação de Parlamento MERCOSUL (2006); Instituto Social (2007), Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (2009) e aprovação de Plano Estratégico de Ação Social e Plano de Ação para a conformação de um Estatuto da Cidadania em 2010.

(Fonte: elaboração própria)

A partir de 2003, o governo Lula e os autonomistas priorizaram posicionar o Brasil no lugar de liderança na América do Sul, assumindo o ônus da integração e modificando a estratégia quanto ao aprofundamento das instituições do MERCOSUL. O bloco tornou-se um fim em si mesmo, base material e exemplo da diplomacia da “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). Ao consolidar a liderança no âmbito regional, alcançar-se-ia proeminência no internacional. As medidas institucionais e políticas, como a criação do FOCEM e do Parlamento, coadunaram-se com os princípios neoestruturalistas para o aprofundamento da integração regional, redução de assimetrias e sustentabilidade do bloco. A ênfase no caminho político-social foi, todavia, mais uma saída diplomática do Brasil para contornar resistências nacionais, provocadas pela redução da importância do comércio do bloco, e regionais, pela manutenção de forte assimetria entre os sócios. O princípio da autonomia, enraizado nos setores empresariais brasileiros, dificultou ao Brasil de Lula assumir o posicionamento de *paymaster* da integração.

“(Uma comunidade de interesses) implica a vontade de construir interesses. Significa a capacidade de compensar eventuais Estados prejudicados por relações comerciais assimétricas, a construção de instituições e instrumentos fortes e efetivos, a possibilidade de integração produtiva, além de instrumentos de financiamento de políticas de desenvolvimento. O governo Lula da Silva sinaliza positivamente nesse sentido, mas, provavelmente, o Estado em seu conjunto, refletindo parte dos interesses da sociedade, não seja capaz de responder adequadamente e nos prazos requeridos”. (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 315)

Baumann (2011) explica que a integração regional somente é sustentável quando existem claros benefícios para os participantes e aponta que, após 20 anos, há dois gargalos no MERCOSUL: a assimetria econômica entre os parceiros e a falta de sustentabilidade. Durante o Governo Lula, o comércio intrabloco não retornou aos níveis do início da integração, e o MERCOSUL consolidou-se como instrumento político-diplomático. Seguindo a análise de Baumann (2011), as medidas de redução de assimetria foram insuficientes para promover a sustentabilidade da integração do bloco.

O pensamento econômico da CEPAL se alinhou à política externa do Brasil na busca por desenvolvimento e inserção internacional e influenciou o comportamento do país no modelo de integração do MERCOSUL. Ainda que tenha havido êxito na liberalização comercial, a formação de cadeia produtiva e a promoção da sustentabilidade, conforme defendido pela tese neoestruturalista, teve como obstáculo o desejo de autonomia enraizado na sociedade brasileira. Esse fato tem impedido a plena integração mercosulina, o que evidencia o Brasil como protagonista no futuro do MERCOSUL. Outro questionamento levantado e que merece ser analisado é o porquê do pensamento da CEPAL influenciar os governos brasileiros, independente de suas diretrizes políticas-econômicas.

REFERÊNCIAS

Fontes Primárias

SITE DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO (ALADI).

Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/preguntasfrecuentes>. Acesso em: 29/04/2016

SITE DA COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA (CEPAL). Disponível

em: <http://www.cepal.org/pt-br/historia-de-la-cepal>. Acesso em: 25/03/2016

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20/08/2016

ESTATUTO DA CIDADANIA PLANO DE AÇÃO DO MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. N° 64/10. Disponível em:

http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_0642010_PT_Estatuto_da_Cidadania.pdf. Acesso em: 07/08/2016

FUNDO DE CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL (FOCEM) DO MERCOSUL. Disponível

em: <http://focem.mercosur.int/es/que-es/>. Acesso em: 06/08/2016

SITE DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

EXTERIOR (MDIC). Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/> Acesso em: 20/08/2016

SITE DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (MPOG). Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/assuntos-internacionais/comercio-exterior/o-que-e-a-tarifa-externa-comum-tec>. Acesso em: 27/07/2016.

PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO SOCIAL (PEAS) DO MERCOSUL. Disponível em:

<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6582/9/innova.front/plano-estrategico-de-ac%C3%A3o-social-peas>. Acesso em 07/08/2016

PROTOCOLO ADICIONAL AO TRATADO DE ASSUNÇÃO SOBRE A ESTRUTURA

INSTITUCIONAL DO MERCOSUL (PROTOCOLO DE OURO PRETO), de 17 de

dezembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm.

Acesso em: 20/08/2016

PROTOCOLO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA DO MERCOSUL. Disponível em:

http://www.cade.gov.br/assuntos/internacional/internacional-anexos/cooperacao-multilateral/protocolo_defesa_concorrencia_mercosul.pdf. Acesso em: 06/08/2016

TRATADO PARA A CONSTITUIÇÃO DE UM MERCADO COMUM ENTRE

REPÚBLICA ARGENTINA, REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, REPÚBLICA DO

PARAGUAI E REPÚBLICA DO URUGUAI (TRATADO DE ASSUNÇÃO), de 26 de

março de 1991. Disponível em:

http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf. Acesso em: 20/08/2016

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. Disponível em: <http://ismercotur.org/institucion/>. Acesso em: 07/08/2006

Fontes secundárias

AARÃO REIS FILHO, Daniel. A vida Política. *In: Modernização, Ditadura e Democracia, 1964-2010, História do Brasil Nação*. Rio de Janeiro: Objetiva/Fundación Mapfre, 2014. vol. 1, parte 2, p. 75-125

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2004. Vol. 47, p. 162-184. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n1/v47n1a08.pdf>. Acesso em: 06/08/2016

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma nova “arquitetura” diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2005. Vol. 49, p. 95-116. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/358/35849105/>. Acesso em: 04/04/2016

AVERBUG, André. Abertura e Integração Comercial Brasileira na Década de 90 *In: A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 43-82. Disponível em: http://www.bndes.govol.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90_02.pdf. Acesso em: 27/07/2016

BARBIERO, Alan e CHALOULT, Yves. O MERCOSUL e a Nova Ordem Econômica Internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2001. Vol. 44, p. 22-42.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v44n1/a03v44n1.pdf>. Acesso em: 22/06/2016

BARBOSA, Rubens. O Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990). *In: Albuquerque, José A. G. Sessenta anos de política externa: 1930-1990*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. p. 135-168

BAUMANN, Renato. Integração regional e desenvolvimento econômico – com referência a Celso Furtado. Santiago do Chile: CEPAL, agosto 2005.

BAUMANN, Renato. O MERCOSUL aos 20 anos: uma avaliação econômica. Brasília: IPEA, Junho 2011.

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

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v42n2/v42n2a03.pdf>. Acesso em: 16/06/2016

_____. A política exterior do Brasil: 1990-2002. Revista Brasileira de Política Internacional, 2002. Vol. 45, p.36-71. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100002. Acesso em: 23/06/2016

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Evolución de las ideas de la Cepal. Santiago de Chile: Revista de la CEPAL, 1998. Numero extraordinário, p. 21-45

_____. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. Santiago de Chile: Revista de la CEPAL, 2009. N° 97, p. 173-194

BRAGA, Márcio Bobik. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. Porto Alegre: Índic. Econ, FEE, fevereiro 2002. Vol. 29, n° 4, p. 200-220

BRICEÑO RUIZ, José. Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del Mercosur. In: BRICEÑO RUIZ, José (Org.). El Mercosur y las complejidades de la integración regional. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2011. p. 121-162

_____. A contribuição do MERCOSUL no debate sobre o modelo de integração no novo contexto do regionalismo latino-americano. In: RESENDE, Erica Simone Almeida; MALLMAN, Maria Izabel. (Org.). MERCOSUL 21 Anos: Maioridade ou Imaturidade? Curitiba: Appris, 2013. vol. 01, p. 253-275.

BUENO, Clodoaldo; RAMAZINI Jr, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Uma perspectiva de longo período sobre a integração latino-americana vista pelo Brasil. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, julho/dezembro 2014. vol. 36, n° 2, p. 549-583.

CAMARGO, Sônia de. A integração do Cone Sul. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, abril 1993. N° 13, p. 1-56

CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Revista Brasileira de Política Internacional, 2005. Vol. 48, n° 1, p. 178-213

CARDOSO, Fernando Henrique. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. Revista Brasileira de Política Internacional, 2001. Vol. 44, p. 5-12. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v44n1/a01v44n1.pdf> Acesso em: 20/06/2016

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. As três camadas da política externa do governo Collor: poder, legitimidade e dissonância. Campinas: IFCH UNICAMP, 2011. Disponível em:

http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/98119/casaroes_gsp_me_mar.pdf?sequenc e=1. Acesso em: 16/06/2016

CASTRO, J.A. de Araújo. O congelamento do Poder Mundial. Belo Horizonte: UFMG, jan/1972. p. 7-30

CEPAL. O mercado comum latino-americano. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2000. vol. 01, p. 347-371

CEPAL. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2000. vol. 02, p. 937-958

CEPAL. Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2000. vol. 02, p. 887-910

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. Revista Brasileira de Política Internacional, 2002. Vol. 45, p. 5-35. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a01v45n1.pdf> Acesso em: 20/06/2016

_____. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. Revista Brasileira de Política Internacional, 2003. Vol. 46, p. 5-25. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n2/v46n2a01.pdf>. Acesso em: 20/06/2016

_____. Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008. Cap. 1, p. 7-59

_____ e BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 455-523

CISNEROS y CAMPEBELL. “El Mercosur: Regionalismo aberto o um building bloc”. Boletim de Integração Latino-Americana, 1996. vol. 19. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/getec/webgetec/bila>. Acesso em: 08/07/2016

COSTA, José Augusto Fontoura. Proteção e promoção do investimento estrangeiro no Mercosul – uma ferramenta para a implementação de um bom clima de investimentos? Revista Brasileira de Política Internacional, 2006. Vol. 49, p. 60-77. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v49n2/a04v49n2.pdf>. Acesso em: 28/06/2016

CORAZZA, Gentil. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. Porto Alegre: Ensaio FEE, 2006, vol. 27, nº1, p. 136-151

- DANTAS, Alexis Torfíbio. Integração Sob a Ótica Desenvolvimentista: a experiência da ALALC. In: *Fronteiras Rompidas: Multiculturalismo na América Latina*. Rio de Janeiro: UERJ/UESB, 2003. vol.1, p. 33-43
- FONSECA Jr., Gelson. Legitimidade e outras questões internacionais: política e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- FUNAG. Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.
- FUNAG. Discursos Selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso. OLIVEIRA, Miguel Darcy (Org.). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.
- FUENTES, Juan Alberto. El regionalismo abierto y la integración económica. Santiago de Chile: Revista de la CEPAL, agosto 1994. n° 53, p. 81-89
- GIAMBIAGI, Fábio. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, Fábio e VILLELA, André (Org.). *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Campus e Elsevier, 2005. cap. 7, p. 166-195
- GONÇALVES, Williams da Silva. O MERCOSUL e a questão do desenvolvimento regional. In: RESENDE, Erica Simone Almeida e MALLMAN, Maria Izabel. (Org.). *MERCOSUL 21 Anos: maioria ou imaturidade?* Curitiba: Appris, 2013. Vol. 01, p. 33-60.
- GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert. Ideas and Foreign Policy: an analytical framework. In: *Ideas & Foreign Policy: beliefs, institutions, and political changes*. Londres: Cornell University Press, 1993. p. 3- 30
- HAFFNER, Jacqueline A. H. CEPAL: uma perspectiva sobre o desenvolvimento latino-americano. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.
- _____. A CEPAL e a integração latino-americana. Porto Alegre: UFRGS, *Análise Econômica*, 2002. n° 37, p. 107-127
- _____. Desenvolvimento Econômico na América Latina: uma análise sob a perspectiva histórica. ANPUH, 2007. Disponível em: <http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Jacqueline%20Haffner.pdf>. Acesso em: 20/03/2016
- HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, 1990. vol. 34, n° 1
- IPEA. *Inserção Internacional Brasileira: temas de política externa*. Brasília: IPEA, 2010. Livro 3, vol. 01
- LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. *Estudos Avançados*, 2000. N° 14, p. 260-267. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000100014. Acesso em: 26/06/2016

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1998. Vol. 42, p. 5-17. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41n2/v41n2a01.pdf>. Acesso em: 03/07/2016

LESSA, Antonio C. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2010. Special edition, p. 115-131.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Internacionais e Políticas Públicas: a contribuição da análise de Política Externa. In: MARQUES, E. e FARIA, C. (Org.). *A Política Pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: UNESP Editora, 2013. p. 127-153

MALMANN, Maria. MERCOSUL: que tipo de projeto estratégico para o Brasil?. Buenos Aires: V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 2010. Disponível em: <https://www.aacademica.org/000-036/873.pdf>. Acesso em: 23/06/2016

MELLO, Flávia de Campos. Diretrizes e redefinições da política externa brasileira na década de 90. Caxambu: XXIV Encontro Anual da Anpocs, out/2000.

MILANI, Carlos. R. S. e PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, 2013. vol. 35, nº1, p.11-41

MISIO, Fabricio. Câmbio e crescimento na abordagem keynesiana estruturalista. Belo Horizonte:UFMG/Cedeplar,2012.Disponível:<http://joseluisoreiro.com.br/site/link/e2e4577347b3942d169234778433aabcc4571a7a.pdf>. Acesso em: 13/06/2016

_____; JAIME Jr, Frederico G. e OREIRO, José Luís. A tradição estruturalista em economia. 2012. Disponível em:

<http://joseluisoreiro.com.br/site/link/3b4c257c6943e21b64ad04a29763cb3685ea7215.pdf>.

Acesso em: 03/06/2016

NONNENBERG, Marcelo J.B e MENDONÇA, Mário J. C. Criação e desvio de comércio no MERCOSUL: o caso dos produtos agrícolas. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0631.pdf. Acesso em:

14/05/2016.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. Política comercial e política externa no Brasil: uma análise da estratégia de negociação comercial brasileira (1995-2010). Brasília: IPEA, 2012, p. 7-32

PAASHAUS JUNIOR, Alberto Gustavo; LIRA, Daniel Ferreira de. O desenvolvimento regional na América Latina à luz do pensamento Cepalino: do estruturalismo à nova agenda

para o desenvolvimento regional na América Latina e no Caribe. Rio Grande: Âmbito Jurídico, junho 2012. Vol. XV, nº 101. Disponível em:

<http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11683>. Acesso em: 06/07/2016

PAULANI, L.M. O Projeto Neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J.C.F; NEVES, L.M. W. (Org.). Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006. cap. 02, p. 67-107

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira contemporânea. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio. Contexto Internacional, jul/dez 2000. vol. 22, nº 2, p. 305-335

PRADO, Luiz Carlos D. MERCOSUL como opção estratégica de integração: notas sobre a teoria da integração e estratégias de desenvolvimento. Ensaio FEE, 1997. vol. 18, nº 1.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. Santiago do Chile: CEPAL, 1962. Boletín económico de América Latina, vol. VII, nº 1. Disponível em: <http://archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/003.pdf>. Acesso em: 13/06/2016

RODRÍGUEZ, Octavio. O estruturalismo latino-americano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

_____; BURGEÑO, Oscar; HOUNIE, Adela e PITTALUGA, Lucía. CEPAL: velhas e novas ideias. Campinas: Economia e Sociedade, 1995. p. 79-109

RUSSEL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. México: FLACSO, Perfiles Latino Americanos, dezembro/2002. Vol. 21, p. 159-194

SALUDJIAN, Alexis. La inserción mundial de América Latina en las teorías de la Cepal. Una confrontación entre estructuralismo y neoestructuralismo. Ensaio FEE, 2006. vol. 27, nº1, p. 5-30. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00120657/document>. Acesso em: 04/06/2016

SARAIVA, José Flávio Sombra. *O Brasil e a integração hemisférica: vertente histórica*. Brasília: Em Aberto, 1995. vol. 15, nº 68, p. 36-44

SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. Rio de Janeiro: PPGR/UERJ, Mural Internacional, janeiro-junho/2010. Ano I, nº 1, p. 45-52

_____. Encontros e Desencontros: o lugar da Argentina na Política Externa Brasileira. Belo Horizonte: Ed. Fino Traço, 2012. cap.2, p. 69-80.

_____. Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. Lisboa: IPRI, Relações Internacionais, março 2013. n° 37, p. 63-78

_____ e TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2001. p. 126-150. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v44n2/a07v44n2.pdf>. Acesso em: 07/06/2016

SENNES, Ricardo Ubiraci. Potência Média Recém-Industrializada: Parâmetros para analisar o Brasil. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, Contexto Internacional, jul/dez 1998. Vol. 20, p. 385-413.

SOUZA, Nilson Araújo. América Latina: as ondas da integração. Rio de Janeiro: Revista OIKOS, 2012. Vol. 11, p. 90-129.

TAVARES, Maria da Conceição e GOMES, Gerson. La CEPAL y la integración económica de América Latina. Santiago de Chile: Revista de la CEPAL, agosto 1998. Numero extraordinário, p. 213-228

VARGAS, Everton Vieira. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1997. Vol. 40, n°1, p.41-74. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73291997000100003>. Acesso em: 03/06/2016

VAZ, Alcides Costa. Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do MERCOSUL. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, IBRI, 2002.

_____. MERCOSUL aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2001. Vol. 44, p. 43-54

VEIGA, Pedro da Motta. O policy making da política comercial no Brasil: os caminhos da transição. In: *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países em el Hemisfério Occidental*. Banco Interamericano de Desarrollo/ Munk Centre/ Inter-American Dialogue, 2002. Março, Documento de divulgação 13, p. 13- 21

VIGEVANI, Tullo; PASQUARIELLO Mariano, Karina e FERNANDES de Oliveira, Marcelo. Democracia e atores políticos no MERCOSUL. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/sierra/vigevani.pdf>. Acesso em: 18/05/2016

_____; MARIANO, Marcelo Passini e MENDES, Ricardo Glöe. Instituições e conflitos comerciais no MERCOSUL. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 2002. N° 16, p. 44-53

_____; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes e CINTRA, Rodrigo. A política externa do governo Cardoso: um exercício de autonomia pela integração. São Paulo: Tempo Social, 2003, vol. 15, nº 2, p.31-61

_____ e CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Rio de Janeiro: IRI/PUC, Contexto Internacional, jul/dez 2007, vol. 29, nº 2, p. 273-335

_____; FAVARON, Gustavo de Mauro; RAMAZINI JR., Haroldo; CORREIA, Rodrigo Alves. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. Revista Brasileira de Política Internacional, 2008, vol. 51, p. 5-27. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n1/a01v51n1.pdf>. Acesso em: 04/05/2016.

_____ e RAMANZINI, Haroldo. Autonomia e integração regional no contexto do MERCOSUL. Uma análise considerando a posição do Brasil. Observatório Social de América Latina, 2010. vol. XI, nº 27, p. 45-63

_____. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: MERCOSUL e UNASUL. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, 2014. Vol. 57, nº 2, p. 517 a 552

_____. Mudanças da inserção brasileira na América Latina. São Paulo: Lua Nova, 2009, 78, p. 37-75

_____ e ARAGUSUKU, Juliano Akira. Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: círculos concêntricos. Pensamiento Propio, 2014. vol. 39, nº 19, p. 163-210. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/115351>>. Acesso em: 05/06/2016