



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIAS, CONTABILIDADE E  
SECRETARIADO  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

FRANCISCO DE ASSIS EULÁLIO JÚNIOR

INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL: o Mercosul e suas fases.

FORTALEZA  
2018

FRANCISCO DE ASSIS EULÁLIO JÚNIOR

INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL: o Mercosul e suas fases.

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa

FORTALEZA  
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- E1i Eulálio Júnior, Francisco de Assis.  
Integração econômica regional: : o Mercosul e suas fases / Francisco de Assis Eulálio Júnior. – 2018.  
74 f. : il. color.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Atuariais, Fortaleza, 2018.  
Orientação: Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa.
1. Integração regional. 2. Mercosul. 3. Política externa. 4. Economia internacional. I.  
Título.

CDD 368.01

---

## FRANCISCO DE ASSIS EULÁLIO JÚNIOR

INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL: o Mercosul e suas fases.

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_.

### BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Fábio Maia Sobral  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. André Vasconcelos Ferreira  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

## **AGRADECIMENTOS**

Inicialmente, a meus pais, por serem os maiores exemplos de amor e entrega em minha vida. Obrigado por cada oração, cada sacrifício, cada gesto. Este trabalho é para e por vocês.

À Universidade Federal do Ceará, por ter se tornado um lugar onde não somente tive a oportunidade de realizar minha graduação, mas também onde aprendi importantes lições que construíram o ser humano que sou hoje.

Ao meu orientador, Prof. Fernando Pires, que com muita compreensão, paciência e atenção, dedicou seu valioso tempo para me orientar em cada passo desse trabalho. Gratidão eterna por acreditar em mim.

Aos meus professores, por toda a contribuição dada em minha vida acadêmica e profissional.

À todos os meus amigos e colegas de curso que me apoiaram e acreditaram durante todo o (muitas vezes difícil) percurso acadêmico. Obrigado por nossos caminhos terem se cruzado.

Ao Assis, pai e exemplo.

À Ana, mãe, luz e felicidade de todos os meus dias.

## RESUMO

Este trabalho objetiva apresentar como se deu o processo de integração econômica regional da América Latina com ênfase no Mercosul, descrevendo suas fases e âmbitos de atuação. Historicamente, este processo se destacou como ferramenta de promoção de autonomia e fortalecimento da inserção internacional dos países da região frente a condições estabelecidas por uma frente hemisférica hegemônica, ficando por pelo menos duas décadas estagnado devido ao intrincado panorama econômico internacional decorrente das práticas imperialistas. Esta condição passa a mudar a partir dos primeiros anos do século XXI, onde com profundas mudanças no direcionamento das ações do bloco, conciliando as agendas dos eixos político, econômico e social, o mesmo passa a experimentar uma etapa de crescimento e desenvolvimento integral e integrado, tornando-se relevante polo de referência. Balizado através de pesquisa bibliográfica, do tipo descritivo-analítica, a partir do levantamento da literatura acadêmica especializada sobre políticas de integração econômica regional, o trabalho descreve como se deram as interações entre Mercosul e o cenário econômico regional e global e se propõe a analisar as implicações e desdobramentos destes fatos, a fim de contextualizar a relevância deste tipo de articulação sobre os indicadores econômicos no tempo e espaço delimitados pelo tema proposto.

Palavras-chave: Integração regional. Mercosul. Política externa. Economia internacional.

## **ABSTRACT**

This paper aims to present the process of regional economic integration in Latin America with emphasis on Mercosul, describing its phases and focus of action. Historically, this process has stood out as a tool to promote autonomy and strengthen the international insertion of the countries of the region in the face of conditions established by a hemispheric hegemonic front, remaining stagnant for at least two decades due to the intricate international economic scenario resulting from imperialist practices. This condition changes from the first years of the XXI century, where with deep changes in the direction of the bloc's actions, conciliating the agendas of the political, economic and social axes, it begins to experience a stage of integral and integrated growth and development, becoming a relevant reference point. Based on a literature review of the descriptive-analytical type, based on a survey of the specialized academic literature on regional economic integration policies, the paper describes how the interactions between Mercosur and the regional and global economic scenario were developed and proposes to analyze the implications and unfolding of these facts, in order to contextualize the relevance of this type of articulation on the economic indicators in the time and space delimited by the proposed theme.

**Keywords:** Regional integration. Mercosul. Foreign policy. International economy.

## **L ISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Relação comercial entre Brasil e Mercosul (1997-2014) .....	61
Gráfico 2 – Relação comercial brasileira por destino (1997-2014) .....	62

## L ISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Organograma da ALALC.....	44
--------------------------------------	----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo dos processos de integração – América Latina .....	47
Quadro 2 – Resumo das diferentes fases do Mercosul.....	63

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual de exportações do Mercosul por região .....	55
Tabela 2 – Performance comercial do Mercosul entre 1998 e 2002 (em US\$/milhões) .....	56

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MCAA	Mercado Comum Centro Americano
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
CARICOM	<i>Caribbean Community</i>
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
GMM	Grupo de Monitoramento Macroeconômico
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	17
1. Integração econômica .....	17
1.1 As modalidades de integração econômica .....	21
1.1.1 Globalização .....	21
1.1.2 Impactos econômicos do processo de globalização .....	23
1.1.3 Regionalismo .....	29
1.2 Teorias da integração .....	33
1.2.1 A teoria federalista .....	33
1.2.2 A teoria funcionalista.....	34
1.2.3 A teoria neofuncionalista.....	35
2. Integração econômica na América Latina.....	37
2.1 Contexto histórico da integração e contribuições da CEPAL .....	37
2.2 ALALC e ALADI .....	42
3. O Mercado Comum do Sul .....	49
3.1 A primeira fase: 1991 - 1994.....	50
3.2 A segunda fase: 1995 - 1998 .....	51
3.3 A terceira fase: 1999-2002.....	55
3.3 A quarta fase: 2003-2014.....	58
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	65
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	68

## INTRODUÇÃO

Assistiu-se, notadamente a partir da década de 1960, a formação de blocos econômicos baseados nos estudos realizados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Dentre as muitas propostas desta natureza até então criadas, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), estabelecido a partir do Tratado de Assunção, em março de 1991, em meio a um período de intensa aproximação das relações econômicas entre Brasil e Argentina, que à época viabilizavam acordos para facilitar seus fluxos comerciais dos países a nível global, configura-se como a mais bem-sucedida tentativa sul-americana de integração regional no contexto da economia internacional.

Relativamente novo no campo de atuação da economia e das relações internacionais, o tema da integração econômica regional é relevante por se tratar de um movimento de cooperação internacional que visa proporcionar melhor aproveitamento de recursos de cada nação, incorrendo em ganhos na quantidade e qualidade dos fluxos comerciais dentro da área integrada e progresso da região. Desta forma, configura-se como uma poderosa forma de promover a melhoria da qualidade de vida das sociedades (AMANN *et al.*, 2014, p. 107).

A partir do advento de plataformas críticas ao neoliberalismo iniciado a partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000, com a eleição de governos de centro-esquerda em Venezuela, Brasil, Bolívia e Equador, passamos a observar a mudança de paradigma que parte da concepção de uma integração regional pautada no regionalismo aberto, para “uma perspectiva pós-liberal e anti-hegemônica, com a busca do revigoramento do papel do Estado frente ao mercado para alcançar o desenvolvimento econômico e a superação da pobreza pela via do neodesenvolvimentismo” (KLEMI; MENEZES, 2016, p. 135). Apesar de não romper completamente com os corolários emanados pelo Consenso de Washington, esse “giro à esquerda”, que se debruçou sobre questões de promoção de justiça social, autonomia nacional e defesa da integração regional, protagonizou a mudança na estrutura vigente.

Diante do exposto, este estudo busca apresentar um apanhado histórico do ponto de vista das propostas de integração regional ocorridas na América Latina, com foco no Mercosul, dividido em fases, do período entre sua criação e o atual, bem

como apresentar alguns de seus resultados à economia brasileira e da América Latina, buscando apresentar como se deu o desenvolvimento das políticas de integração econômica regional aplicadas nesse período, bem como seus desdobramentos, a fim de clarificar o problema central da pesquisa: sob a ótica econômica, a atividade do bloco incorreu em melhora dos indicadores econômicos? Justifica-se a escolha do tema tendo em vista a relevância do grupo nas transações econômicas do continente americano e, em especial, da América Latina e a importância em ser o contraponto das políticas aplicadas pelos chamados “países desenvolvidos”, pautada principalmente na crítica às práticas do imperialismo hegemônico histórico que estes países carregam.

O objetivo geral da pesquisa, assim, é retratar aspectos da integração econômica regional do Mercosul, apresentando suas etapas no decorrer dos anos e como eles se relacionaram com dinâmica da economia global. Delimitam-se, para tanto, os objetivos específicos de: a) caracterizar historicamente o momento econômico global em que surgiram o processo de integração regional na América Latina; b) quais as propostas América Latina; b) contextualizar temporalmente as fases do Mercosul, relacionando os fatos importantes da cada uma dessas fases e; c) apresentar os instrumentos e resultados dos principais indicadores econômicos no recorte temporal que trata a pesquisa.

Balizado através de pesquisa bibliográfica e estudo de caso, com aplicação de conceitos teóricos e metodológicos, o estudo caracteriza-se como pesquisa descritivo-analítica. A partir do levantamento da literatura acadêmica especializada sobre políticas de integração econômica regional, o trabalho descreve como se deram as interações entre Mercosul e o cenário econômico regional e global e se propõe a analisar as implicações e desdobramentos destes fatos, a fim de contextualizar a seção posterior, que se destina a explicitar a relevância deste tipo de articulação sobre os indicadores econômicos no tempo e espaço delimitados pelo tema proposto.

A relevância deste trabalho, aos meios sociais e acadêmicos, reside na ideia de que, sendo o Mercosul o bloco econômico que possui o mais importante projeto de integração econômica regional na América do Sul, e sendo o Brasil um de seus membros-fundadores, a discussão acerca do tema conduz a reflexões que tratam de aspectos como a expansão comercial intra e inter-continental, a coordenação de políticas diplomáticas, de comércio exterior e de fortalecimento

industrial e a consolidação de um plano macroeconômico saudável e alinhado com a proposta do bloco. Destarte, pretende-se enriquecer o debate teórico-acadêmico sobre o Mercosul e a participação brasileira no bloco sob a perspectiva da integração econômica regional a fim de fornecer novas perspectivas para a fundamentação de análises posteriores.

## REFERENCIAL TEÓRICO

### 1. INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

Os primeiros registros de estudos relativos à integração econômica datam a partir da Segunda Guerra Mundial, onde ainda em seu decurso foi observado que a perspectiva isolacionista fracassara. Assim, passou-se a repensar, nos planos político e econômico, a estratégia para a viabilização de condições que permitissem uma maior liberdade do comércio através de instituições internacionais referenciadas, promotoras não apenas da eliminação de barreiras, como também de multilateralização dos pagamentos internacionais (PINTO, 2004).

Vieira (2011) alude, no que concerne à interpretação econômica, o uso da palavra integração para designar as relações de diferentes áreas econômicas é particularmente recente. O mesmo autor, referenciando Oliveira (2001), cita que apenas após 1942 foi possível associar o termo integração econômica como forma de participação de Estados em amplitude mais regional. Este ineditismo no campo de atuação da economia internacional e das relações internacionais sagra-se relevante a partir dos estudos clássicos de Jacob Viner em 1950 sobre as uniões aduaneiras, designadas de acordo com Silva (*apud* Coelho, 2003, p. 12) como “[...] o processo voluntário de crescente interdependência de economias separadas e sua fusão em regiões mais largas que as correspondentes às fronteiras nacionais dos países cujas economias se integram”. Apesar das contribuições de Viner, é relevante constatar que de acordo com Ferreira (*apud* Pinto, 2004, p. 7) é creditada a Harberler (1936)<sup>1</sup> e Gregory (1921)<sup>2</sup> a primazia do estudo das uniões aduaneiras.

---

1 HABERLER (1936), *The Theory of International Trade*, London, Hodge.

2 GREGORY, T. E. (1921), *Tariffs: A Study in Method*, London, Griffin.

A compreensão do fenômeno da integração econômica era entendida nos trabalhos destes dois autores tendo-se em conta a teoria das vantagens comparativas. Segundo Pinto (2004, p. 7),

[...] levando a que se considerasse que os acordos regionais eram benéficos tanto para países membros como para países não membros e que tais acordos produziam muitas das consequências da liberalização global do comércio. Pensava-se que toda a integração regional proporcionava aumentos nas trocas comerciais e no bem-estar mundial. De notar que não era dado relevo à distância física dos membros do agrupamento nem a outros factores indutores das trocas comerciais, como por exemplo as afinidades culturais e linguísticas.

More (1998, p. 1), à guisa de ilustração sobre o significado mais generalista de integração econômica, nos apresenta que

O processo de integração econômica, nesta perspectiva simplista, pode ser comparado mais a um 'mosaico', que à distância faz desaparecer as imperfeições das justaposições das partes que o compõe, e menos a um "quebra-cabeças", onde a necessidade de perfeição dos encaixes é imprescindível para o resultado do jogo. Integrando-se peças, interesses, regulamentos, tem-se o desenho mosaico que tão bem caracteriza os processos de integração econômica internacional.

O mesmo autor (*idem*, p. 3) nos apresenta as visões de Gunnar Myrdal<sup>3</sup>, que ressalta a integração percebida como um processo que é catalisador à transformação das estruturas sociais, econômicas e geopolíticas existentes, não estabelecendo distinção entre integração nacional e internacional; e de Peter Robson, que defende a interpretação do conceito geral de integração econômica essencialmente conectado ao processo espacial, no sentido de eficiência no uso dos recursos, indicando também como fatores a ausência de discriminação dos bens e a livre circulação de produtos e fatores de produção. A este entendimento, sintetizam Amann *et al.* (2014) indicando que a integração econômica se trata de um movimento de cooperação internacional que visa proporcionar melhor aproveitamento de recursos de cada nação, incorrendo em ganhos na quantidade e qualidade dos fluxos comerciais dentro da área integrada e progresso da região. Dessa forma, configura-se como uma poderosa forma de promover a melhoria da qualidade de vida das sociedades.

---

3 MYRDAL, G. (1968), *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*, Rio de Janeiro, Saga.

Bela Balassa (*apud* Amann *et al.*, 2014), por sua vez, apresenta o entendimento dos processos de integração econômica como o momento em que países unificam entre si uma aliança visando a fortificação de suas relações e eliminação de suas diferenças, sejam elas econômicas ou de circulação de fatores produtivos. Sobre estes fatores de produção, Baumann (2011) acrescenta que estas concessões de benefícios em operações comerciais tendem a proporcionar ganhos à medida que essas relações se aprofundam; nas situações onde países não industrializados promovem ou se beneficiam dessas trocas, os ganhos possuem ligação intrínseca com o estímulo ao desenvolvimento econômico e social. Nesta ótica, os processos de integração configuram-se como instrumental nas ações de desenvolvimento desses grupos.

A tônica de que tais movimentos de aglomeração sugerem motivações em comum é defendida por Batista (1994), que enumera como características: a) a necessidade de crescimento das economias envolvidas; b) maior volume de desenvolvimento e comércio dentro do bloco; e c) a redistribuição com complementação territorial dos fatores de produção dos Estados-membros.

Já Tinbergen (1965) realiza importante distinção entre integração positiva (ou ativa) e integração negativa (ou passiva). Por integração negativa, o autor abrange todos os aspectos de manutenção de discriminações e entraves às restrições a circulação; por sua vez, a integração positiva refere-se à criação e mudança de instituições e mecanismos que sejam articuladores de objetivos comuns à integração e que permitam que o mercado funcione com eficácia.

À abrangência da integração, Pinto (2004) sinaliza que existem essencialmente três condições a assumir, a saber: em nível nacional, onde diferentes regiões de um mesmo país decidem por fazê-la; em nível regional, onde os acordos são firmados entre países de um mesmo bloco econômico e em nível universal, onde há o desejo de envolver todos os países em um mesmo bloco econômico, propiciando eliminação de todas as barreiras e discriminações às trocas internacionais.

Cabe destacar, outrossim, a diferença conceitual entre os termos *cooperação* e *integração*. Desta forma, Bela Balassa (*apud* Vieira, 2011) estabelece que a cooperação envolve temas que visam minimizar a discriminação das trocas internacionais; tal processo de integração econômica implica a adoção de medidas

mais direcionadas, que conduzem à supressão das barreiras e dos entraves provocados. A este entendimento, referendam-se Oliveira (2001) e Celli Júnior (2008), indicando que apesar da relação entre os fenômenos, os objetivos de um bloco regional de integração possuem caráter mais arrojado e ambicioso, caminhando na direção da eliminação de formas específicas de discriminação em favor de uma harmonização, uniformização e unificação de políticas econômicas e monetárias entre os países envolvidos, capitaneada por instituições de caráter supranacional.

Para que tais aspirações integracionistas sejam consubstanciadas, Caparroz (2012) indica que são necessários acordos internacionais com definição de metas e estipulação de prazos para seu alcance. Neles também versam direitos, deveres, competências e procedimentos a fim de que os objetivos do bloco logrem êxito dentro de um horizonte temporal. Lacerda (2005), por sua vez, apresenta a visão de que enquanto estratégia política induzida pelos agentes econômicos e possibilitada pelo Estado através de conluios supra e internacionais, a integração econômica gera unificações aduaneiras, mercados comuns e uniões econômicas. Em ambas as acepções, para que isso seja possível, é comum a existência de fases ou etapas gradativas nesses acordos.

A esta maneira, Menezes e Penna Filho (2006), Carbaugh (2004) e demais autores convergem à acepção que as integrações podem ser conceituadas conforme sua gradação como: a) **zonas de livre-comércio**, onde há supressão de barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio intragrupo, com ressalvas definidas por cada nação e aplicáveis a fluxos comerciais com países fora do bloco; b) **uniões aduaneiras**, que configuram-se como áreas onde inexistem barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio intragrupo, porém com restrições ao comércio externo do grupo para todos os países-membros do bloco; c) **mercados comuns**, que implicam o englobamento de todas as características da fase antecessora acrescida da livre movimentação de fatores de produção internos e serviços e; d) **uniões econômicas**, modelo que reúne todos os aspectos elencados para os mercados comuns, adicionando alinhamentos de políticas fiscais, monetárias e sociais de seus países-membros (*apud* AMANN *et al.*, 2014, p. 113). Para além destas formas, Coelho (2003, p. 15) indica que acordos preferenciais de comércio podem ser estabelecidos por determinados países ou conjunto de países com outros, sem desabono às regras que regem as estruturas dos blocos econômicos regionais.

Oliveira (2001) sublinha que acordos de integração econômica celebrados entre países podem proporcionar a seus Estados-membros vantagens como “aumento de produção e taxas de crescimento; melhor aproveitamento das economias e aumento de concorrência interna e, finalmente, melhoria dos termos de trocas do grupo membros com terceiros países”. Em consonância a isto, Coelho (2003, p. 15) complementa que

Falando de um ponto de vista estritamente económico, os países sentem-se motivados para integrar um grupo económico se reconhecem que isso lhes trará vantagens económicas, ligadas, por exemplo, ao aumento da produção (causado pela especialização económica - tendo por base as vantagens comparativas de cada país - ou pelo aproveitamento de economias de escala - já que o mercado se alarga), ao aumento da produtividade e eficiência (causadas pelo aumento da concorrência dentro da área integrada), à melhoria dos termos de troca da região face ao resto do mundo (o que significa um aumento de competitividade externa), ou ao aumento dos fluxos de capitais e avanço tecnológico. E, para além do objectivo essencial de promoção da eficiência na afectação de recursos, outros objectivos comuns poderão estar na base da integração económica, tais como “(...) os do pleno emprego, do crescimento [económico] e de distribuição internacional do rendimento”.

## 1.1 As modalidades de integração econômica

### 1.1.1 Globalização

A vasta literatura especializada oferece tendências distintas de interpretação em relação à integração internacional. No entanto, de modo a balizar a organização das ideias nesta seção, trataremos da problemática que é apresentada nos escritos de Cerro (2008, p. 21 *et seq.*) e More (1998, p. 9 *et seq.*), onde os autores indicam um cenário antagônico entre a visão globalizada de mundo creditada ao neoliberalismo em contraposição ao que concebe como regionalismo. Escreve que:

O neoliberalismo veio a erigir sua própria visão de mundo e a propor modelo próprio de inserção internacional [...]. Substituiu a visão estruturalista tradicional e embarcou no paradigma da globalização do final do século XX. Substituiu a dual visão entre centro e periferia e a ideia de conserto da ordem internacional pela de um mundo unificado pelos fatores transnacionais do capitalismo.

Debruçando-se sobre esta relação entre integração econômica e este fenômeno moderno, Lacerda (2005) aponta a globalização como um processo de ajuste gradual das economias nacionais a fim de possibilitar um maior e mais diversificado fluxo de mercadorias e capitais estrangeiros, seja pela uniformidade no

tratamento entre capital estrangeiro e nacional, seja pela abrangência das políticas adotadas pelo Estado, objetivando a formalização de um mercado de espectro global. Deste modo, este elemento enquanto expressão de um novo ciclo de expansão do capitalismo moderno que envolve nações, supranacionalidades, regimes políticos, projetos nacionais, economias e sociedades, guarda sistemático alinhamento com os processos de integração econômica, uma vez que apesar de abrangerem desdobramentos em diferentes âmbitos, suas finalidades tornam-se complementares.

Deste pressuposto, ao versarem sobre o tema, Menezes e Penna Filho (2006), citados por Amann *et al.* (2014, p. 111) explicitam que a

Integração econômica regional é filha da globalização, é um fato da realidade mundial do momento. É um acontecimento que se reflete nas relações internacionais dos países [...] povos que vivem em uma mesma região tendem a integrar suas economias e a partir daí, buscam um entendimento maior em suas relações externas diretas e também com os de fora da área integrada. É um passo enorme e diferente nas relações internacionais.

O conceito de globalização também é observado por ter alcance irrestrito, haja vista a característica dita desterritorializadora que possui. Este atributo confere a mundialização de empresas, pessoas, costumes e hábitos, podendo interagir em escala planetária, influenciada pelas nações e culturas (muitas vezes alterando-as).

Para Vigevani e Lorenzetti (*apud* Zen, 2008) este dinamismo alcançado pelo movimento globalizador vem provocando rápidas respostas no sentido de liberalizar investimentos e políticas comerciais em muitos Estados; para isso, tem-se viabilizado reformas e ajustes a fim de promover crescimento de companhias transnacionais e de políticas globais, bem como ações voltadas à tecnologia de informação e digitalização, possibilitando a realização de operações em escala global.

A este entendimento, More (1998) acrescenta que a globalização permite estender a atividade econômica nacional para além das fronteiras políticas, nacionais e regionais de um Estado, onde aos atores é possibilitada a busca nas trocas e nos investimentos através de “movimentos migratórios”. O autor delinea que se trata de um processo *centrífugo* e *microeconômico*, onde o primeiro aspecto captura a ação em torno de disponibilidades financeiras, tecnologia e controle de ativos enquanto o segundo abrange toda a atuação do poder público em estimular desmonte de mercados financeiros e reforços ou rebaixamentos de dificuldades de ordem política

à concorrência, às trocas e ao investimento. De modo sucinto, os efeitos da globalização são elencados por ele como:

- a. redução da distância econômica entre países, regiões e agentes; b. limitação da soberania dos governos nos planos nacional e internacional; c. perturbação dos oligopólios existentes, através da mudança das regras de mercado na luta pela vantagem competitiva entre empresas de um país ou entre países; d. interação das formas microeconômicas.

E finaliza que

A resultante destes efeitos é uma "interdependência" internacional, à luz das intrincadas relações entre os mercados. De modo geral, dentro do espírito de livre concorrência, o mundo globalizado busca a criação de economias de escala e o aumento de eficiência econômica das trocas, obviamente, ideais também almejados nos processos de regionalização.

Todavia, Coronado (2009, p. 90) pondera sobre os termos “globalização” e “internacionalização econômica”, ao assimilar que

Además de esa precisión terminológica creo importante señalar la confusión existente que tiende a identificar la “globalización” con la “internacionalización económica” (BECK, 2000, p. 120-121), pues esta última no es sino la consecuencia de los intercambios económicos que se realizan entre tres grandes bloques: América, Asia y Europa (BECK, 2000, p. 120). Y entre los países que dentro de cada uno de éstos tres grandes bloques han constituido entidades de integración regional supraestatal.

Ainda sobre este aspecto, a visão de Chesnais (1996) sobre o que concebe como “internacionalização do capital” implica na perda de capacidade na condução de desenvolvimento independente, desaguando na supressão das especificidades dos mercados locais e na dificuldade em articular políticas nacionais. O mesmo autor outorga à mundialização do capital uma maior instabilidade em relação ao desenvolvimento regional dada uma maior oferta de “decalagens de plantas inteiras de uma região a outra”; a isto, adiciona-se uma possível dificuldade aos articuladores de Políticas de Desenvolvimento Regional (PDR) devido a redução de “poder de previsibilidade e de alcance”.

#### 1.1.2 Impactos econômicos do processo de globalização

Para se entender este fenômeno, o ponto de partida situa-se no período após a Segunda Guerra Mundial, que simbolizou uma nova etapa na história mundial, centrada na necessidade em se pensar ações em nível mundial de modo integrado e articulado. Nos campos político e econômico, conforme Sousa (2010) o Acordo de Bretton-Woods, realizado em 1944, foi um marco neste sentido, dando nova

roupagem ao mundo desenvolvido graças à evolução harmoniosa dos indicadores macroeconômicos que sustentaram taxas de crescimento elevadas no longo prazo. Para tanto, dentro de sua arquitetura institucional, foram criadas duas instâncias de relevante importância na regulação econômica internacional. A primeira delas, o Fundo Monetário Internacional (FMI), preocupava-se em proporcionar salvaguarda para os países de crises de seus balanços de pagamento por intermédio do aporte de divisas que possibilitassem tanto honrar com suas transações comerciais e financeiras quanto manter um estoque de reservas. A segunda instância, denominada *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT, em inglês), foi responsável pela estruturação do comércio internacional, normalizando e coordenando ações no intuito de favorecer a liberalização global das trocas comerciais. Neste recorte temporal, cabe ressaltar também a criação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), fruto da aplicação do Plano Marshall, que tinha por objetivo apoiar os países em seus esforços de reconstrução no pós-guerra.

De acordo com o mesmo autor (*idem*, p. 29),

[...] este sistema já havia nascido com a contradição, que conduziria ao seu futuro abandono, por força da ambiguidade de uma referência monetária fundada numa moeda que se propunha a ser um padrão universal, mas mantendo suas propriedades de moeda nacional. Isto se tornava evidente quando a gradual reorganização econômica aumentava o poder concorrencial das principais potências industriais que se chocavam com a incapacidade de adaptação do sistema em vigor.

Após experimentar uma fase de prosperidade econômica e desenvolvimento social no pós-Segunda Guerra mundial, no início dos anos 1970, o capitalismo apresenta um comportamento diferente do que os analistas interpretaram nos “30 Anos Gloriosos” como tendência estrutural. Neste período em específico, de acordo com Beluzzo e Galípolo (2017), a economia global sofria o primeiro choque do petróleo, do endividamento dos países subdesenvolvidos através da reciclagem dos petrodólares e da estagflação, que produziu recessão (com desemprego e baixo crescimento), negando o comportamento da curva de Phillips. Adicionalmente, Carcanholo (2008) salienta a derrocada do padrão monetário vigente (padrão dólar-ouro) a partir da decisão unilateral norte-americana sobre a inconvertibilidade do dólar em ouro em 1971 - isto é, o próprio desmonte do sistema de Bretton-Woods - como efeito de agravador da crise.

Como forma de contenção dos efeitos da crise que se mantinha há praticamente dez anos, os Estados Unidos elevaram suas taxas de juros a altos níveis a partir de 1979. Na visão de Machado (2011) este foi o início de um novo modelo de acumulação, acompanhado da abertura do mercado de capitais, que por sua vez promoveu estímulo à entrada de ativos financeiros e posterior fortalecimento do dólar. Este movimento proporcionou a restauração da rentabilidade do capital dentro e fora das fronteiras norte-americanas, sendo utilizado com intensidade nos governos Reagan (1981-1988) nos Estados Unidos e Thatcher (1979-1990) na Inglaterra. Para o autor (idem, p. 11):

Esse modelo foi implementado a partir de reformas cujo objetivo era expandir o horizonte do processo de acumulação e de circulação internacional do capital e levar adiante a privatização e internacionalização dos mercados. A partir de então as mudanças, sejam elas de comportamento ou regulatórias, têm sido, em grande medida, formatadas pelos interesses do setor financeiro. Essas mudanças dizem respeito tanto à estrutura e operação dos mercados financeiros quanto ao comportamento das empresas não financeiras e à política econômica (Palley, 2007). O novo sistema que emerge, associado ao novo padrão de acumulação, tem como características regimes de câmbio flutuante e livre mobilidade de capitais.

Sobre este cenário, Machado (2011) apresenta o argumento de que estas mudanças, atreladas a uma crescente geração de crédito e financiamento das empresas, portanto, o próprio crescimento da economia, estaria intrinsecamente subordinado ao mercado financeiro e, com isso, exposto às consequências de suas instabilidades. Somado a isto, a desregulamentação dos mercados e o aumento do risco incentivaram o uso acentuado de transações financeiras à medida que a lógica especulativa se aprofundava. Como produto desta crescente movimentação de ativos financeiros ao lado de um sistema de câmbio flutuante, os promotores da circulação do capital ganharam espaço para disponibilizar novas ferramentas para sua internacionalização, como inovações acerca da flexibilização de prazos, taxas de remuneração e moedas de emissão de modo a viabilizar operações neste ambiente de instabilidade.

Assim, vale a indicação inicial exposta em Sousa (2010) de que o longo século XX – transcrevendo livro homônimo de Arrighi (1996) – foi marcado por profundas transformações onde chega-se à conclusão de que o capitalismo não é capaz de *per se*, organizar-se de modo a tratar do processo de produção e da distribuição da riqueza sem sucumbir em crises e produzir problemas de ordem global.

Segundo Carcanholo (2008, p. 249) estas crises são produto da contradição “entre a produção de mercadorias e a realização dos valores produzidos e, ao mesmo tempo, de recomposição da unidade contraditória entre os dois pólos, produção e realização (apropriação – circulação)”. Dessa forma, o autor delinea as crises capitalistas como sendo, principalmente, fruto da superprodução de capital incapaz de prosseguir níveis de lucratividade anteriores. Nesse sentido (idem, p. 251), segue a reflexão indicando que

Não é por acaso que os processos de desregulamentação, abertura e internacionalização das finanças tenham sido acelerados nesse momento. A expansão do capital fictício, dentro do que alguns chamam de financeirização, em busca da apropriação financeira cada vez menos baseada no processo direto de produção de mercadorias, é a resposta do capital a esse outro aspecto de sua própria crise.

As transformações da dinâmica econômica global traduzidas no fim do acordo de Bretton–Woods, da política Volcker (*shock Volcker*, em inglês)<sup>4</sup> e dos choques do petróleo causaram impactos diretos na ordem internacional, em especial na natureza e intensidade da organização do comércio internacional e dos fluxos de capitais. A esta conjectura, Sousa (2010) evidencia que a partir de então assistiu-se o retorno de um cenário de instabilidade monetária provocada pelo fenômeno da mundialização financeira onde prevalecem capitais voláteis e especulativos nocivos especialmente às economias em situação de vulnerabilidade, pois alimenta tensão permanente em face da inexistência de regulações e dispositivos de operação e princípios de corresponsabilidade que aludem a um arranjo monetário internacional.

Sobre as consequências deste fenômeno, para Sales (2012) o problema da vulnerabilidade externa<sup>5</sup> deixou de afetar a esfera da materialidade, isto é, o aspecto das trocas comerciais e passou a minar o âmbito financeiro. A partir disto, verificamos um processo de intensa financeirização do capital, presenciando rápido aumento nos fluxos internacionais de ativos financeiros os quais, em alguns casos,

---

<sup>4</sup> Para Panitch e Gindin (*apud* Machado, 2011, p. 10) “O que o *shock* Volcker criou em termos de políticas, tratava-se de limitar o crescimento da oferta de moeda e permitir que as taxas de juros subissem a qualquer nível – e a qualquer custo econômico de curto prazo – que fosse necessário para quebrar a inflação e a força dos trabalhadores”. Ele destaca ainda que “o tema real não foi tanto o de encontrar a política monetária correta, mas sim reestruturar as relações de classe.”

<sup>5</sup> Segundo Gonçalves, “a vulnerabilidade externa significa uma baixa capacidade de resistência das economias nacionais frente a fatores desestabilizadores ou choques externos (...). Assim, a vulnerabilidade é tão maior quanto menores forem as opções de política e quanto maiores forem os custos de ajuste” (GONÇALVES, 1999, p. 9).

atribuiu-se o papel de aliviar o gargalo das restrições de divisas. Assim ambientado, a opção de financiamento via captação de recursos é viável, porém com graves impactos sobre a vulnerabilidade externa do país. Segundo o autor (p. 13):

Resumidamente, o problema central reside no fato de que, como o financiamento das importações com base no endividamento externo não resolve o problema de restrição de divisas, e o capital tem livre mobilidade, caso os investidores decidam por retirar-se da economia, haverá um aumento na demanda por dólares, pressionando o Banco Central a injetar suas reservas cambiais no mercado afim de não resultar em desvalorização da moeda nacional. Em um cenário onde o Banco Central não possui reservas suficientes para cobrir esta saída de capital, a opção é pela desvalorização, podendo resultar em uma crise econômica.

De modo sintético, Carcanholo e Saludjian (2012) indicam que o contexto econômico da década de 1970 apresentou liquidez relativa nos mercados financeiros, garantindo a implementação da estratégia neoliberal. Já a década seguinte, impactada pela crise da atividade econômica global e de baixa liquidez internacional, optou por redirecionar os esforços para a agenda exportadora nas economias da região. Os anos de 1990 simbolizaram a retomada da liquidez devido principalmente à reestruturação das dívidas externas dos países predominando o enfoque importador.

Os impactos das ações nos países desenvolvidos percorridas nas linhas anteriores reverberaram de modo perigoso no hemisfério sul do planeta. As economias subdesenvolvidas foram submetidas a uma nova dinâmica, resultando em preocupações maiores em relação à vulnerabilidade externa destes países. Sales (2012) observa que entre 1980 e 1990 as questões da restrição externa ao desenvolvimento estavam centradas basicamente na esfera do comércio internacional e da deterioração dos termos de troca. No entanto, com a aceleração e volatilidade dos fluxos de ativos financeiros, os países subdesenvolvidos se deparam com uma nova realidade que oferece riscos tanto à política monetária quanto fiscal, por meio da armadilha juros-câmbio, isto é, “Ao elevar a taxa de juros para defender o câmbio, há deterioração da situação fiscal do governo, e o conseqüente engessamento de sua capacidade de gerir políticas públicas” (SALES, 2012, p. 22).

Carcanholo e Saludjian (2012) apresentam uma faceta diferente da aplicação dos preceitos neoliberais na América Latina, constituída a partir de profundas mudanças na relação capital-trabalho. Para os autores, houve uma fusão

de dois aspectos principais: o enfraquecimento das forças políticas do trabalho e o reagrupamento de diferentes atores do capital nos blocos de poder dominante nesta região, resultando um panorama de ampliação da superexploração do trabalho – característica marcante do que a bibliografia econômica classifica como *capitalismo dependente*<sup>6</sup>. Por sua vez, os autores (idem, p. 188) classificam esta categoria de dependência como

uma situação em que uma economia está condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outra a quem está subordinada, isto é, a condição de subdesenvolvimento estaria conectada estreitamente à expansão dos países centrais. Essa condição, portanto, representaria uma subordinação externa, mas com manifestações internas nos “arranjos” social, político e ideológico.

Concernente às consequências estruturais das políticas de ajustamento econômico no longo prazo nos países da América Latina, Sousa (2010) destaca que o novo cenário econômico implicou mudanças com impactos diferentes nos países subdesenvolvidos. No caso do México, destacado como exitoso após adesão ao GATT em 1986 e adoção de medidas de desregulamentação do mercado, passou nos anos seguintes por um processo massivo de privatizações, financiadas por elevados empréstimos externos, que conjugados à déficits insustentáveis em sua balança de pagamentos provocaram a desconfiança do mercado financeiro em relação a sua capacidade de solvência das dívidas; a Argentina, por sua vez, também evidenciada como exemplo de sucesso da receita neoliberal, viu sua economia ser erodida após a adoção do dólar como moeda corrente com o propósito de reduzir o processo de hiperinflação, culminando em sobrevalorização do peso, afetando a balança comercial e a geração de divisas.

Adicionalmente, as ponderações expostas nos trabalhos de Bresser-Pereira e Thorstensen (1992, p. 3) vão de encontro a relacionar as perspectivas que ajudaram a definir uma nova ordem internacional, referendada através de certos eventos, demandando dos países novas estratégias para este cenário. Para tanto, os autores listam quatro acontecimentos centrais a serem considerados, a saber: a) a

---

<sup>6</sup> Para maior compreensão e aprofundamento do tema, cf. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Amérique latine: de l'interprétation nationaliste à l'interprétation par la dépendance. Revue Tiers Monde, n. 199, jul./set. 2009, p. 533-546. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/227382624\\_Amerique\\_Latine\\_de\\_l'interpretation\\_nationalist\\_e\\_a\\_l'interpretation\\_par\\_la\\_dependance](https://www.researchgate.net/publication/227382624_Amerique_Latine_de_l'interpretation_nationalist_e_a_l'interpretation_par_la_dependance)>.

passagem de um modelo bipolar para um modelo multipolar, situado pós-1989 com a substituição da dualidade EUA e URSS por um modelo multipolar centrado em pólos como a Comunidade Europeia, Estados Unidos, Rússia e China; b) o fim da hegemonia dos Estados Unidos, dando espaço à Comunidade Europeia na liderança do comércio mundial e ao Japão em relação a liderança tecnológica e de setores de ponta; c) a globalização das economias, com o fim dos modelos centrados nos mercados domésticos e priorização de intensa atividade exportadora, levando internacionalização do comércio e; d) o enfraquecimento do multilateralismo e fortalecimento do regionalismo, no sentido de fragmentar os princípios básicos defendidos pelo GATT.

### 1.1.3 Regionalismo

Como alternativa à visão globalizada, o *regionalismo* também se apresenta como uma forma de aproximação dos Estados, considerando as limitações das nações a fim de proporcionar melhores práticas para a atividade econômica. Basicamente, o processo de regionalismo é gerado a partir da formação de blocos econômicos entre países circunvizinhos, onde há, entre outras ações, a redução preferencial de barreiras ao comércio internacional, tarifárias e não tarifárias e das fronteiras econômicas, visando propiciar melhores negociações entre eles, com salvaguarda de suas áreas de influência.

Maia (1998), citado por Lopes (2006, p. 18), apresenta a justificativa de que os blocos econômicos foram criados para impulsionar o desenvolvimento do comércio de determinada região, utilizando-se de determinados mecanismos para uma melhor circulação de bens e ativos, como a supressão das barreiras alfandegárias, fazendo com que estes itens possam experimentar uma redução em seus custos. Através desta redução, o poder de compra intra-bloco é aumentado, gerando elevação no nível de vida da população dos países-membros. Citados pela mesma autora, Morini e Simões (2006) indicam que as integrações econômicas são promovidas pelas nações a fim de que obtenham prerrogativas econômicas para si, tais como aumentos de produção através de uma aplicação melhor otimizada de economias de escala, avanços na produtividade através da exploração de vantagens comparativas entre sócios de um mesmo bloco econômico e estímulo à eficiência através do aumento da concorrência interna.

A visão de Santos (1993, p. 93) em relação ao fenômeno do regionalismo converge para o entendimento de uma “reordenação internacional”, onde cada um dos países dependerá do êxito das suas soluções internas para que seu modelo de desenvolvimento e sua capacidade de articulação com nações vizinhas gerem processos de integração regional, levando estes pólos a um crescimento e relevância no cenário econômico global.

Delineando de forma mais clara, Senhoras e Vitte (*apud* Vieira, 2011, p. 45) compreendem o regionalismo em duas interfaces diferentes, a saber, um processo econômico e outro político. Enquanto processo econômico, engloba os fluxos comerciais e de investimentos entre nações de uma mesma região; por sua vez, no que tange à sua essência política, o regionalismo representa o modo como os países articulam-se de modo a formar blocos ou grupos de cooperação mútua para alavancar suas trocas. Sob o ponto de vista da motivação do processo de regionalismo, a autora indica que ela age sob a forma de processos *informais*, onde, conduzido pela atividade microeconômica, os fluxos de trocas e de ativos circulam entre os países, e de maneira formal, agindo sob orientação de forças política organizadas em diferentes tipologias de acordos.

Vieira (2011) sublinha que o processo de integração regional apesar de ser facilitado pela proximidade física dos países, também pode ser realizado entre Estados cujos territórios não sejam geograficamente próximos, através especialmente de acordos comerciais. Desta maneira, o regionalismo assume característica de construção social, moldada e criada por articulações políticas, indicando que para além das vantagens econômicas, a composição da região não está fundamentada na materialidade, mas no que classifica como “critério geopsicológico”.

More (1998), por sua vez, apresenta aspecto distinto entre regionalização e regionalismo, fundamentado nos escritos de Jacob Kol<sup>7</sup>. Por regionalização, o autor outorga ao Estado o papel de viabilizar ou não os fluxos comerciais e/ou financeiros. Em suas palavras,

[...] regionalização pode ser definida, numa ótica econômica, como o conjunto de medidas tomadas pelo Estado para aumentar, ou diminuir, os obstáculos às trocas, aos investimentos, aos fluxos de capitais e aos movimentos de fatores entre os grupos de países envolvidos.

---

<sup>7</sup> KOL, Jacob. Regionalization, Polarization and Blocformation in the World Economy. In: *Revista Integração e Especialização*. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 1996, p. 17.

Através do debate suscitado no trabalho de More (1998, p. 6) em tratar o regionalismo enquanto processo pautado em critérios de ordem *centrípeto* e *macroeconômica*, podemos elencar pelo menos três principais motivos que fazem com que as nações optem por um processo de integração econômica regional, são eles: a) a expansão dos mercados e melhores resultados das trocas comerciais, resultantes de uma melhor racionalização e especialização das estruturas de produção; b) um significativo aumento da coesão política entre os Estados, uma vez que mesmo a mais simples expressão integracionista pressupõe certo alinhamento político, tendendo a um aprofundamento e disseminação do debate objetivando elevar o grau de consciência da população e; c) forma de catalisar o alcance de outros objetivos de política comercial e econômica, como equalizar vantagens entre parcerias comerciais, viabilizar a cooperação multilateralizada<sup>8</sup> para solucionar questões de interesse e reforçar elos intra-regionais.

A aceção de Bernal-Meza sobre o tema (*apud* Ribeiro e Santos, 2011, p. 316) é suplantada na ideia de que a regionalização tende a integrar as nações obedecendo critérios de proximidade territorial e complementaridade econômica, onde a interação entre elas resulta em ganho de recursos e aumento de mercado. Para o autor, este processo é intrínseco a países que participam de determinado bloco e ensejam se inserir na economia mundial a partir do seu surgimento. Em suas palavras: “Los países se plantean la posibilidad de participar em um processo de integración regional porque prevén que com esta agrupación pueden obtener mayores beneficios políticos y económicos que si continúan aislados”.

Deste modo, para fins de esclarecimento teórico, cumpre salientar que a regionalização é um subgrupo do regionalismo. No entanto, estas terminologias ensejam explicar movimentos diferentes, mas gerados a partir do próprio aprofundamento dos processos de integração, seja para a formação de áreas livres de comércio ou para a formação de blocos econômicos, como o caso do Mercosul.

Panceri (2012, p. 31), sintetiza, por fim

---

<sup>8</sup> Na definição de John Gerard Ruggie (In: *Multilateralism: the anatomy of an institution*, 1994, pp. 32-41) o multilateralismo compreende as relações entre três ou mais Estados, pautadas através de certos princípios/normas e coordenados de forma indivisível, diferenciando-se, assim, de outros tipos de arranjos internacionais.

Sendo assim, integração regional, para este estudo, referir-se-á ao processo por meio do qual os Estados [...] se mesclam, confundem e fundem-se voluntariamente com seus vizinhos de tal forma que perdem certos atributos fáticos de sua soberania, ao mesmo tempo em que adquirem novos meios para resolver conjuntamente seus conflitos

A isto, adiciona também a distinção do processo de regionalismo em relação ao desenvolvimento do comércio mundial em três modalidades: a) Na *formação de blocos*, configura-se um agrupamento do comércio internacional em torno de países-membros de um acordo formal de integração econômica ou de livre comércio; b) por sua vez, o *regionalismo*, refere-se ao agrupamento do comércio internacional em torno de uma “coesão informal” entre nações de relativa proximidade geográfica, e por fim; c) a *polarização*, que apresenta-se como caso especial, onde um grupo de nações em desenvolvimento realiza concentração de comércio internacional com uma nação (ou grupo de nações) industrializadas, geralmente em proximidade geográfica.

Apesar de apresentarem similitudes no modo de estruturar um processo integrador através da via da regionalização, o fenômeno não se manifesta de maneira uniforme e integral para as regiões, isto é, as nações respondem de formas diferentes à tendência internacional de integração.

Na visão de Lins (1997) há importante “relação desestabilizadora” referente ao aprofundamento do processo de acumulação em termos regionais devido à grande mobilidade do capital, dotada através das novas tecnologias, formas de capitalização e de integrações produtivas. Zen (2008), por sua vez, assinala que a integração regional implica em custos elevados, haja vista a necessidade de reuniões e negociações diversas, mudança de leis ou do tratado, colocando em xeque parte da soberania e autonomia nacionais; a supressão ou modificação de fronteiras econômicas, e assimetrias regionais e sociais dos países-membros.

Conforme apresentado nas linhas anteriores, apesar de estruturado, não há um único caminho traçado para se concretizar os processos de integração, e embora existam experiências produtivas sendo praticadas em várias regiões do mundo, as opções para a solução dos impasses que a realidade apresenta necessitam ser pensadas com foco no próprio processo. Deste pressuposto, a integração apesar de ocorrer a partir do fazer e de sua prática, não ocorre desassociada de um fundamento

teórico que ajudam a compreender o fenômeno e visualizar possíveis fragilidades. As páginas seguintes se destinarão a apresentar algumas dessas teorias.

## 1.2. Teorias de integração

### 1.2.1 A teoria Federalista

Vieira (2011, p. 27) nos situa como ponto de partida dessa linha de pensamento quando nos séculos XVIII e XIX, houve a proposição kantiana de aproximação dos Estados europeus como forma de promoção de estabilidade e paz entre as nações. Contudo, esta concepção apenas se revestiu de maior importância a partir dos conflitos mundiais do século XX, tendo o *Manifesto Pan-Europa*, de Coudenhove-Kalergi<sup>9</sup> como um de seus maiores representantes no pós-guerra. Imersa neste contexto, esta teoria surgiu a partir da necessidade da institucionalização de um órgão capaz de assegurar a paz entre as nações, a partir da transferência voluntária de soberania. Em consequência disto, para os federalistas, a criação destas instituições também promoveriam melhoras substanciais em propostas de agrupamento regional do comércio, uma vez que o âmbito de atuação de tais instituições seria direcionado para tipos predefinidos de políticas comuns, como o hoje atua o Banco Central Europeu.

Entretanto, excetuando a situação que ocorre atualmente na Europa, Pinto (2004, p. 21) assinala que não há exemplos factíveis que provem a eficácia da aplicação desta teoria; para tanto, referencia outros autores que comungam da mesma ideia. Segundo o autor:

[...] Gilpin (2001) ao referir que "historicamente, a integração política de entidades politicamente independente resultou de conquista militar ou de união dinástica e nenhum destes métodos conduz necessariamente à de uma economia integrada". O mesmo autor reforça aquela ideia ao afirmar que a teoria federalista não tem um impacto decisivo em matéria de integração, uma

---

<sup>9</sup> Artigo publicado na revista Pan-Europa em abril de 1924 e que sugeria o ideário de uma Europa unida, com uma possível reconciliação teuto-francesa, sob a circunstância de que sua não concretização promoveria a ameaça de uma segunda guerra mundial. Em seu programa figuravam propostas de derrubada de fronteiras nacionais e unificação dos países europeus, promoção do entendimento e igualdade entre os povos como catalisadores para liberdade, prosperidade e paz. O projeto não chegou a se concretizar, pois foi dissolvido por Hitler após a saída da Alemanha da Liga das Nações. Atualmente é tido como um dos precursores da moderna União Europeia.

vez que são "reduzidos os casos de sucesso". Por exemplo, segundo Heckly (1999), o federalismo dos EUA tem funcionado bem, devido à forte tradição democrática dos norte-americanos e à sua participação activa na vida associativa. O mesmo já não se pode dizer relativamente aos europeus, cujos países tendem muitas vezes a satisfazer os interesses nacionais e a procurar obter ganhos individuais.

Por fim, à guisa de conclusão, cabe destacar que a experiência promovida pelo federalismo caminha no sentido de uma participação coletiva das decisões em detrimento da elaboração de estratégias nacionais próprias. Deste modo, deve haver alinhamento das estruturas políticas e económicas para que os interesses coletivos sejam priorizados e que o processo de integração avance de forma exitosa.

### 1.2.2 A teoria funcionalista

Para a teoria funcionalista, só é possível alcançar a paz através da cooperação política e económica ao nível de determinadas "tarefas funcionais". Seus defensores alegam que está historicamente constatado que guerras e conflitos sociais surgem a partir da ineficiência das estruturas políticas e sociais regidas pelo Estado. Vieira (ibidem, p. 28) evidencia que apesar de terem um objetivo comum (o colimado, ou a busca da paz entre as nações) os federalistas e funcionalistas diferem em relação aos meios para que essa meta seja alcançada. Pinto (2004, p. 21) indica que dessa forma, as organizações internacionais funcionais seriam muito mais aptas a atuar que os Estados, uma vez que estes últimos ainda possuem "lealdades nacionais". A isto também se soma o fato de que as suspeitas de controle supranacional seriam extintas, haja vista que sob esta ótica existem distinções entre áreas técnica e política, estando a cargo destas organizações um papel estritamente técnico, tornando-a blindada contra quaisquer pressões de grupos de interesse, das nações e da população em geral.

O principal expoente desta corrente de pensamento é David Miltrany, que em seu escrito "*A Working Peace System and Other Writings*" elenca quatro principais pilares que sustentam esta teoria. Pinto (ibidem, p. 22) os sintetiza da seguinte forma:

(1) o desenvolvimento económico e tecnológico fazem da integração política uma situação possível e necessária; (2) o problema da guerra pode ser resolvido através de acordos internacionais em áreas funcionais específicas (saúde, serviços postais, comunicações, etc.); (3) o mundo integrado económica e tecnologicamente deu lugar a muitos problemas tecnicamente complexos que os Estados individualmente não podem tratar eficazmente, mas que organizações internacionais resolveriam; e (4) os Estados-nação, no seu próprio interesse, deveriam estabelecer tais organizações internacionais

para implementar as actividades requeridas e oportunamente sentiriam as vantagens da cooperação pacífica, diminuindo a importância das fronteiras políticas.

Apesar de a figura do Estado ainda estar presente na definição da teoria funcionalista, estes atuariam conjuntamente no intento de firmar acordos institucionais mais amplos e seguros que os indicados pelos funcionalistas. Assim, a busca pela integração resultaria da articulação entre as nações em torno de um meio-termo confortável entre as estratégias nacionais e o bem-estar da comunidade internacional, com o esforço de transferir parte da autonomia individual ao novo núcleo funcional e promover mais engajamento da comunidade política<sup>10</sup>.

### 1.2.3 A teoria neofuncionalista

Esta vertente de pensamento teve origem, de acordo com Pinto (2004, p. 22), em resposta à inabilidade da Liga das Nações em manter a paz depois da Primeira Guerra Mundial; dela, formou-se a concepção de que era necessário mais que o federalismo voluntário para alcançar a paz.

Ao contrário do funcionalismo, aqui há a compreensão de que as competências políticas e técnicas já estão bem consolidadas no processo, uma vez que os organismos internacionais criados a partir da transferência da soberania das nações passam a operar sobre um “núcleo funcional” de determinados assuntos indicados pelos governos. Oliveira (*apud* Vieira, 2001, p. 30) por sua vez, acresce o fato da relevância do processo de integração, para os neofuncionalistas, deriva no “talento criativo das elites” e na importância que as demandas de soluções desta classe podem ter considerando-se o âmbito superestatal. Outras diferenças entre as teorias funcionalista e neofuncionalista são elencadas por Fernandes (*apud* Pinto, 2004, p. 23):

(1) enquanto a primeira dilui as soberanias existentes nas múltiplas organizações intergovernamentais, a doutrina neofuncionalista diminui as soberanias políticas existentes através da criação de uma soberania de nível superior; (2) são as elites socioeconômicas que promovem os processos de integração pela via neofuncionalista, enquanto o desenvolvimento crescente de uma lealdade às organizações supranacionais constitui o ponto central do funcionalismo; e (3) enquanto a doutrina funcionalista pressupõe que a formação de uma comunidade política é o resultado natural da cooperação técnica, para os neofuncionalistas, a dimensão política precisa de ser

---

<sup>10</sup> Cf. Oliveira, Odete Maria de. União Europeia: processos de integração e mutação. Curitiba: Juruá, 2001.

articulada com a cooperação técnica através da criação de instituições centrais.

Estritamente vinculada com os escritos de Ernest Haas (1958), que teve papel central na consolidação dos estudos e da agenda de pesquisa sobre integração regional, o neofuncionalismo traduz-se como uma forma de explicar como a economia, a tecnologia e os avanços industriais ocorridos no século XX direcionaram as nações para uma integração econômica e política. Aqui, o protagonismo é dado ao papel desempenhado pelos grupos de interesse nacionais e dos partidos políticos, que promovendo seus próprios interesses econômicos induzem a integração.

Para Vigevani et al. (2008, p. 12), esta característica está intrinsecamente ligada ao fato de que a pressão e o convencimento das elites nacionais para a transferência de soberania para o âmbito regional só é possível através de um movimento ativo e conjunto dos atores sociais e econômicos. A satisfação dos interesses das elites nacionais estaria vinculada à esta participação, que através do aumento das suas demandas e do gerenciamento comum de interesses, promoveria uma espiral crescente de intervenção e integração dos mesmos. A partir deste motor, que garante expansão e continuidade do processo, o efeito “transbordaria”, gerando o que se conhece como efeito de *spillover*.

Comum a todos os estudiosos do tema está a ideia de *spillover*, isto é, o efeito que as atividades de um país provocam em outro, o que acaba por gerar cooperação política. Nesse sentido, também significa firmar que o fenômeno de interdependência entre as nações provoca um movimento positivo em relação a integração política. Citado por Pinto (idem, ibidem), a integração internacional no neofuncionalismo

é o processo pelo qual os actores políticos de diferentes comunidades nacionais são levados a reorientar as suas lealdades, as suas aspirações e as suas actividades políticas para um novo centro, cujas instituições possuem, ou procuram possuir, competências que as sobreponham às dos Estados nacionais pré-existentis".

No entanto, alerta Vieira (2001, p. 30), no decorrer do escalonamento das etapas de integração dos setores, os aspectos econômicos e políticos dos Estados engajados neste processo vão se vinculando, fazendo com que os problemas de uma nação passam a influenciar nos problemas da outra, necessitando uma engajada articulação em torno da busca pelas soluções.

Deste modo, a dinâmica das teorias de integração diverge em relação ao protagonismo do processo, estando ora centrado no Estado através da condução de iniciativas de ordem política, ora em instituições supranacionais, que através de suas competências delegadas pelas nações, conseguem realizar avanços nas ações de integração.

## 2. INTEGRAÇÃO ECONÔMICA NA AMÉRICA LATINA

### 2.1 Contexto histórico da integração na América Latina e contribuições da CEPAL

Durante estudos sobre a história da América Latina e em especial a América do Sul, não raro os autores fazem alusão a dois personagens: James Moore e Simon Bolívar. Para contemplar um exemplo, Costa (2010, p. 99) refere-se ao primeiro como seguidor da doutrina Monroe, na busca por demarcar a região de influência dos Estados Unidos da América. O segundo, motivado por ideais de independência, integração, pacifismo e pautado na elaboração de regras que regulassem minimamente as relações externas.

Do ponto de vista histórico, estes panoramas são incongruentes. Enquanto a doutrina encabeçada pela supremacia norte-americana apelava para a estratégia do “dividir para reinar”, atuando em prol de benefício próprio e utilizando os países latinos para tal objetivo através de “crises, guerras, conflitos de interesses, pseudo-hegemonias regionais, atizando golpes militares ou democracias ao sabor das suas necessidades”, as teses bolivarianas fundamentavam-se em atuar de maneiras conjunta para integrar os países da América Latina regionalmente.

Assim ambientado, podemos situar o surgimento da ideia de integração regional a partir de 1826, onde no Congresso de Panamá, Simon Bolívar defendeu o apoio mútuo como única reação frente ao desejo de recolonização das ex-metrópoles sobre as recém-independentes nações americanas. A partir daí, após a Crise de 1930, num cenário onde as economias latino-americanas prosseguiram relegadas a seguir a agenda essencialmente colonial, atuando como produtores de commodities e bens primários para exportação sem significativa e relevante agregação de valor ao passo que continuavam a importar bens manufaturados de maior valor agregado advindo

das metrópoles, Raúl Prebisch revisita o tema sob ótica mais econômica do que política na Teoria da Dependência<sup>11</sup>. (BIATO; CASTRO, 2011).

Sob essa perspectiva, Paiva e Braga (2007) complementam que os trabalhos de Raúl Prebisch, do economista brasileiro Celso Furtado e da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foram pioneiros em diagnosticar pelo menos três aspectos para defender a industrialização da América Latina. São eles:

i) a necessidade de absorção da crescente disponibilidade de mão-de-obra, decorrente do crescimento demográfico e do intenso processo de urbanização verificado na região; ii) as externalidades positivas decorrentes da industrialização manifestadas pela difusão tecnológica e pela conseqüente elevação da produtividade, contribuindo assim para o incremento das taxas de crescimento da região; e iii) a necessidade de se romper com 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.” (PAIVA; BRAGA, 2007, p. 62)

Inserido neste cenário, na avaliação de Costa (2010, p. 98), é na década de 1950 que a CEPAL dá início a um novo ciclo na busca de uma alternativa para o desenvolvimento. A integração, na concepção cepalina, é elemento importante no processo de superação do subdesenvolvimento. Desse modo, buscando romper as bases da Divisão Internacional do Trabalho e o ciclo vicioso preconizado na Teoria da Dependência. Biato e Castro (2011, p. 8) prosseguem indicando que era necessária a constituição de um mercado consumidor integrado em escala regional capaz de oferecer melhor posicionamento competitivo dentro do processo de industrialização desejado, articulado com um programa de diminuição de tarifas nacionais, de forma a garantir uma união aduaneira latino-americana.

Vieira (2015, p. 31) sustenta a indicação de que durante os anos de 1950 o processo de desenvolvimento latino-americano chega a um impasse, com horizontes avizinhandos-se por via de uma contração da força da capacidade de importar da região ou de uma dependência. Levando-se em consideração a estrutura

---

<sup>11</sup> Na Teoria da Dependência, Prebisch atenta para a tendência de países em desenvolvimento aprofundarem sua subordinação econômica e comercial aos países industrializados. Numa constatação histórica, a multiplicação da descolonização de países periféricos produtores de bens primários aumentava a oferta e, conseqüentemente, depreciava seus preços. Estando dessa forma incapacitados de absorver conhecimento técnico a fim de gerar indústrias manufatureiras competitivas e de dispor de capital, os países desenvolvidos preservavam seu monopólio sobre a produção de bens de maior valor agregado e, portanto, nas relações internacionais. Esta relação Centro-Periferia poderia ser superada através da aplicação de industrialização pautada na política de substituição de importações.

econômica destas nações, cabe evidenciar a predominância de importação de bens de capital, causando assim, limitação na capacidade de crescimento. Neste cenário, a Comissão conclui que a situação se assemelha à enfrentada durante a crise de 1922-23, onde

Naquela época, o colapso da receita de exportações dos países da região é enfrentado com a adoção de medidas restritivas e seletivas à importação, o que facilita um processo amplo de desenvolvimento industrial em diversos países, ao passar a produzir internamente o que antes é importado. Esse processo fica conhecido como “*substituição de importações*” ou “*primeiro estágio da industrialização*” (grifo nosso).

Isto posto, a base teórica dos estudos conduzidos pela CEPAL, de acordo com Ribeiro e Santos (2011, p. 304) é o desenvolvimentismo, também chamado de estruturalismo, composição teórico-prática que dialoga com uma gama de conceitos, objetivando diminuir a dependência que países latino-americanos historicamente possuem, lançando mão de estratégias econômicas *keynesianas*. Esta estrutura é caracterizada de acordo com Sales (2012) pela existência de centros e periferias. De composição produtiva uniforme, diversa e rica em capital – bem como seu uso intensivo, o centro tem uma produtividade *per capita* maior, além de também concentrar uma maior renda média da população. A periferia é seu contraponto: caracterizada por uma estrutura produtiva heterogênea, intensiva em trabalho pouco qualificado e focada na produção de bens primários. Por possuir alta concentração de mão-de-obra, tanto a renda média quanto a produtividade deste são inferiores, dada a escassez de capital.

Assim contextualizada, Ribeiro e Santos (2011) seguem inferindo que a tese cepalina sustentava-se basicamente em quatro pilares, a exemplo do exposto na obra de Puntigliano (2007), que enumera: a) a dependência da periferia em relação ao centro; b) a deterioração dos termos de troca; c) industrialização pautada em uma estratégia de substituição de importações e; d) a integração econômica regional.

O primeiro aspecto se refere à relativa falta de investimento maciço em tecnologia e capitais financeiros produzidos no centro, fazendo com que países periféricos sigam vivenciando em suas economias apenas estágios iniciais de desenvolvimento, especializando-se na produção e exportação de bens primários e artigos pouco dotados de valor agregado.

Como desdobramento desta divisão, Sales (2012) infere que fundamentalmente as barreiras para o desenvolvimento dos países periféricos possuem relação intrínseca com os conceitos de elasticidade-renda de demanda<sup>12</sup> e elasticidade-preço<sup>13</sup>, onde a primeira delas ocasiona a tendência ao desequilíbrio externo devido ao esforço de industrialização inerente a abordagem estruturalista, que causa aumento da demanda da periferia por produtos importados, resultando em restrição das divisas e redução no nível de crescimento econômico. Uma vez instaurado este cenário, a ação exportadora ingressa neste processo de modernização como o meio pelo qual as nações conseguem auferir recursos necessários para arcar com seus compromissos sem contrapartidas futuras em moeda estrangeira.

Concernente à tese da deterioração dos termos de troca<sup>14</sup>, trata-se de situação fruto da conjuntura citada no parágrafo anterior. Sobre isto, Braga (2002, p. 4) cita que esta teoria possui embasamento a partir de evidências empíricas válidas para a estrutura de mercado de bens e fatores de produção nas décadas de 1940 e 1950 e da elasticidade-preço das manufaturas em relação à elasticidade-preço das *commodities*. Esta condição, na visão cepalina, podia ser superada através de um dispositivo econômico conhecido como *substituição de importações*, isto é, as nações passarem a produzir os produtos manufaturados ao invés de importá-los. De modo a viabilizar este processo, a recomendação dada era a de que a indústria nacional nascente pudesse ser protegida e incentivada; em especial, para os países periféricos, Ribeiro e Santos (2011, p. 305), acrescentam:

A viabilização da industrialização dos países periféricos, a partir da substituição de importações, viria a responder três principais problemas: absorção da mão de obra crescente; aumento da taxa de crescimento por meio da difusão tecnológica e consequente elevação da produtividade; e término do processo de deterioração dos termos de troca.

---

<sup>12</sup> A elasticidade-renda é a variação percentual da quantidade demandada de um bem, dada uma variação percentual da renda, *ceteris paribus*. (VASCONCELLOS, 2002).

<sup>13</sup> A elasticidade-preço é a variação percentual da quantidade demandada de um bem, dada uma variação percentual do preço deste mesmo bem, *ceteris paribus*. (VASCONCELLOS, 2002).

<sup>14</sup> A variação dos termos de troca registrada no comércio entre país X e o país Y é dada pela evolução dos preços unitários dos produtos exportados por X para Y em relação à evolução dos preços unitários dos produtos importados por X do país Y, sem considerar as quantidades transacionadas. Se os preços unitários dos produtos exportados por X para Y diminuem em comparação com os preços unitários dos produtos importados por X do país Y, diz que os termos de troca de X, em relação a Y, se deterioram (RODRIGUEZ, 2006, p. 64).

Relativa a expressão do Estado no sentido de atuar de forma mais ativa no processo destas mudanças estruturais adotando medidas protecionistas e de substituição de importações, Sousa (2006, p. 33) expõe que tal contexto não foi comum apenas aos países em desenvolvimento, mas também vivenciada por países como Estados Unidos, Alemanha e outros desde o século XIX.

Nesse sentido, em *Significación del mercado común en el desarrollo económico de America Latina*<sup>15</sup>, Prebisch expõe que a integração econômica regional entendida como a criação de um mercado comum, aliada a um cenário de industrialização substitutiva de importações poderia evitar, sobremaneira, as armadilhas em se criar indústrias em economias fechadas. Braga (2002, p. 6), sobre o tema, adiciona que

A formação de um bloco econômico na região seria considerada como uma condição necessária a uma industrialização mais eficiente, na medida em que a intensificação do intercâmbio comercial poderia forçar o aparecimento de organizações industriais mais eficientes, processo este construído a partir do aproveitamento de economias de escalas na produção, viabilizadas pela ampliação dos mercados; e pelas vantagens da especialização, uma ideia não muito distante do conceito de vantagens comparativas decorrente seja do Modelo Ricardiano ou mesmo do Modelo de Heckscher-Ohlin.

O mesmo autor destaca que esta análise da CEPAL também objetivava “a atenuação da vulnerabilidade externa dos países envolvidos ao possibilitar maiores alternativas de exportações” (p. 8). Por outro lado, a ponderação de Maria da Conceição Tavares recai sobre a direção do processo, onde:

“nas condições do modelo de substituição de importações, é praticamente impossível que o processo de industrialização se dê da base para o vértice da pirâmide produtiva, isto é, partindo dos bens de consumo menos elaborados e progredindo lentamente até atingir os bens de capital. É necessário (para usar uma linguagem figurada) que o “edifício” seja construído em vários andares simultaneamente, mudando apenas o grau de concentração em cada um deles para o período.” (TAVARES, 1983, p. 46)

De maneira hodierna, autores como Krugman e Obstfeld, citados por Braga (2002, p. 4) alertam que a estratégia de substituição de importações implica em prática que “impede a economia de captar benefícios do livre-comércio”, uma vez que:

[...] além do processo negligenciar os ganhos da exploração das vantagens comparativas, nem sempre é possível identificar as indústrias que possuem

---

<sup>15</sup> Texto contido no documento *El Mercado Comum Latinoamericano* (CEPAL, 1959).

rendimentos potenciais elevados sobre o capital, mão-de-obra de demais fatores de produção. Além do mais, são altos os riscos de que uma política de promoção de indústrias nascentes seja ditada por interesses particulares, longe de serem ótimos no sentido econômico e social. Por fim, tarifas que reduzem as importações também tendem a reduzir as exportações. Nesse sentido, ao se proteger as indústrias que substituem as importações, o país poderá estar desviando recursos dos setores exportadores; ou seja, uma política de substituição de importações pode estar sendo posta em prática em detrimento do crescimento das exportações do país.

Como evidência da adoção deste tipo de estratégia, Ferrer (*apud* Sousa, 2006, p. 34) aponta que não houveram mudanças substanciais na composição do comércio exterior, onde observou-se o seguimento da predominância da pauta primário-exportadora e de produtos de baixo valor agregado nos países atrasados, além da baixa capacidade de absorção do progresso técnico e de inovação e do aumento da vulnerabilidade externa dos países em decorrência dos problemas relativos às assimetrias de ordem fiscal e endividamento público crescente.

## 2.2 ALALC e ALADI

Na prática, na década de 1960, surgiram alguns esquemas de integração e instituições criadas para endereçar as ações enumeradas nos estudos da CEPAL. A mais importante delas foi criada através do Tratado de Montevidéu, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), assinado por Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai e Peru e, posteriormente, pela Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela. Este último instrumento internacional tem por objetivos, segundo Araújo e Florêncio (1998, p. 31) “a integração comercial de seus signatários, a diversificação de suas economias e a diminuição da dependência em relação aos países denominados de primeiro mundo”. Complementam em relação aos objetivos Cervo e Bueno (*apud* Santos, 2013, p. 251), indicando também a “[...] estabilidade e a ampliação do intercâmbio comercial, desenvolvimento de novas atividades, aumento da produção e substituição das importações de países não-membros”.

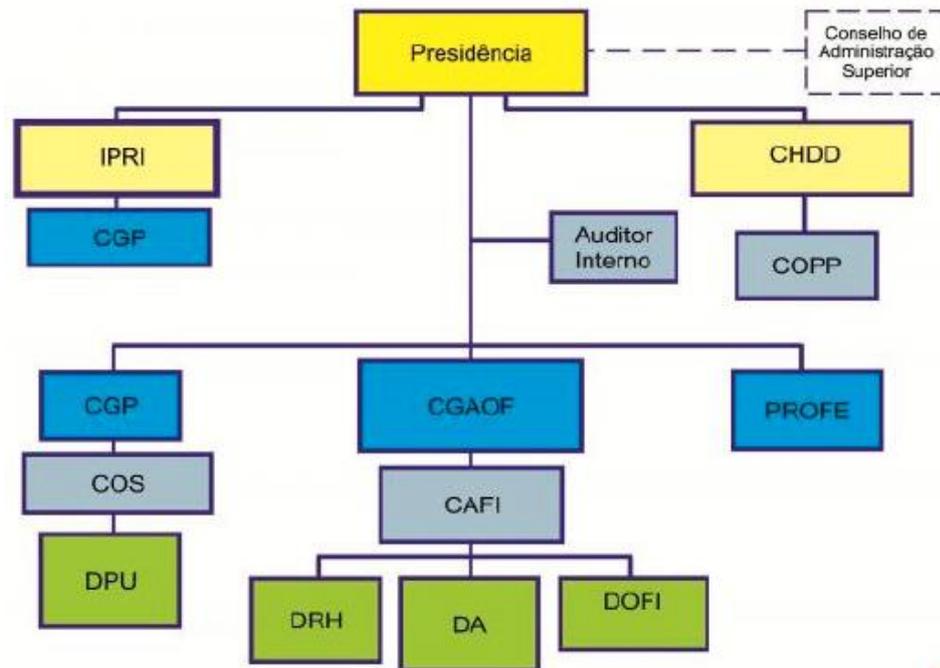
Demonstram Braga e Caparroz (*apud* Amann *et al.*, 2014), que os blocos convergiam em sua fundamentação com base nas “predições cepalinas” e em objetivar a ampliação e sofisticação dos mercados através de uniões. Adicionalmente, ALALC e MCCA se propunham a estimular negociações entre grupos a fim de articular eliminação de barreiras ao comércio. Oliveira (2009) expõe, além das tratativas mencionadas anteriormente, que “o principal objetivo da ALALC era promover o

estímulo à industrialização e diversificação das economias dos países latino americanos, e a redução de sua dependência em relação às economias dos países industrializados”. A autora prossegue em sua exposição que dentre os demais objetivos gerais da ALALC estavam a “harmonizar os regimes de importação e exportação e os princípios de tratamento aplicados aos capitais, bens e serviços procedentes de terceiros países; formular e coordenar as políticas fiscal, cambial, monetária, de investimentos; ter acesso à tecnologia; firmar acordos de complementação industrial” (p. 473).

Para Barza (2012, p. 185), a ALALC por definição é um acordo firmado entre sete nações que estabelece compromisso de, em doze anos, consubstanciar supressão de barreiras alfandegárias e demais temas relativos ao comércio intrazonal, visando o estabelecimento de uma zona de livre comércio, tendo como base as etapas experimentadas na Europa com relativo sucesso, a fim de promover um processo inovador entre as relações interamericanas através da aplicação de política de substituição de importações inter-regionais. Deste modo, as negociações de concessões seriam realizadas de forma periódica e a zona de livre comércio seria estabelecida ao final destas articulações, por meio das “listas nacionais” e da construção de uma lista comum; as primeiras indicariam produtos cujas taxas aduaneiras seriam regressivamente reduzidas, enquanto a última nasceria através da discussão e priorização dos produtos entre os países.

Sob o aspecto organizacional, Vieira, 2011 (p. 79) especifica que a ALALC fora composta por três entidades, conforme versava seu artigo constituinte 33, a saber: o Conselho de Ministros das Relações Exteriores dos Países-Membros, chamado de Conselho; a Conferência das Partes Contratantes, denominada “Conferência” e o Comitê Executivo Permanente, ou apenas “Comitê”. A figura abaixo ilustra como estes organismos estão dispostos na formação estrutural do bloco e como interagem entre si:

Figura 1: Organograma da ALALC



Siglas: IPRI – Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; CHDD – Centro de História e Documentação Diplomática; CGP – Comitê de Gestão de Políticas Público-Privadas; CGAOF – Coordenação Geral de Administração, Orçamento e Finanças; COPP – Centro de Observação de Políticas Públicas

FONTE: VIEIRA, Marilandi Maria M. Regionalismo na América Latina e a contribuição da Cepal: avanços e limites.

No tangente aos resultados obtidos através do programa da ALALC, a autora retrata (p. 81) associação alcançou resultados positivos até 1970. Endossada por autores como Jaeger Júnior (2000), que apresenta um panorama onde o bloco chegou a atingir 98% de todas as concessões ocorridas e Pinto (2006), onde indica que apenas nos três primeiros anos de operação do grupo, de acordo com estatísticas emitidas pela CEPAL em 1965, foram ajustadas cerca de 8.600 negociações de tarifas, das quais 20% abrangeram liberalização total de impostos, e em 1963 os níveis de trocas comerciais haviam aumentado em quantidades superiores a 44%.

Deste modo, apesar da sofisticação das propostas, a partir da década de 1970 o cenário econômico mundial atravessava momentos conflituosos. Oliveira (2009) segue indicando que, à época, vários foram os fatores que obstaculizaram o

progresso da ALALC, a saber: a rigidez dos mecanismos estabelecidos para a liberalização comercial e a instabilidade política vivida na região. Ademais, apesar de mostrarem-se engajados na abertura comercial proposta pelo acordo, os países-membros praticavam altas tarifas dentro da estratégia de substituição de importações; estrategicamente, ao passo que desejavam que os demais membros baixassem suas tarifas para que pudessem aumentar o fluxo de exportações àqueles países, eles próprios não queriam promover redução em suas tarifas, provocando a estagnação do bloco (ARAÚJO; FLORENCIO, 1998).

Adicionalmente, Menezes e Penna Filho (*apud* Amann *et al.*, 2014, p. 115) ponderam que o insucesso dos projetos também residia na instabilidade política intrínseca da zona, a não complementaridade das economias dos países-membros, a ausência de infraestrutura adequada para a realização das negociações locais, além de descumprimento de acordos firmados, diferenças político-econômicas entre determinadas nações e disputas protecionistas.

Assim contextualizado, a nova tentativa de aportar avanço significativo tomou forma apenas a partir de agosto de 1980 através do Tratado de Montevideu, com a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Composta por Argentina, Chile, Brasil, Peru, Cuba, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Equador, México, Venezuela e Colômbia e tendo por princípios gerais “o pluralismo em matéria política e econômica, a convergência progressiva de ações parciais para a criação de um mercado comum latino-americano, flexibilidade, tratamentos diferenciais com base no nível de desenvolvimento dos países-membros e multiplicidade de formas de concentração de instrumentos comerciais” (*site* da ALADI), visava articular áreas de preferências econômicas na região objetivando integrar o mercado latino-americano através de três mecanismos: “Uma preferência tarifária regional que se aplica aos produtos originários dos países membros contra as tarifas em vigor para países terceiros; Acordos de âmbito regional (comuns a todos os países membros); e Acordos de alcance parcial, com a participação de dois ou mais países na área” (*site* da ALADI).

Forjada sob proposta de preservar os resultados alcançados através das práticas negociais de comércio da Alalc, conforme versa Barza (2012, p. 191), à Aladi estava autorizada a execução de resoluções com vistas a revisar os compromissos firmados no Programa de Liberação Comercial e dos acordos de alcance parcial de

liberalização dos mercados. Tendo avaliado as individualidades de seus países-membros com desenvolvimento menor, foi considerada a forma de cooperação inter-regional, de acordo com as regras do Programa de Determinação de Tarifas Regionais.

Santos (2013, p. 252), complementa que a ALADI:

ampliou os propósitos da ALALC e inovou ao estimular em seu âmbito acordos sub-regionais – com base no artigo XXIV do GATT, na forma de exceção ao princípio da nação mais favorecida –, o que permitia a seus membros uma maior liberdade de negociação com os demais países que formavam a Associação.

Adicionalmente, os termos regimentais do Acordo propunham, em última instância, a criação de um mercado comum latino-americano a longo prazo através do processo de integração regional.

De modo prático, Almeida (2008, p. 9) infere que a Aladi apenas representou o ajuste do quadro jurídico formal (já realizados os acordos relativos às disposições que flexibilizam a “clausula de habitação” da Rodada Tóquio) de uma área que já englobava preferências tarifárias fruto de acordos anteriores. No que justifica sua influência frente à integração continental, pouco houve avanço decisivo, uma vez tendo sido sujeitada a dois outros projetos sub-regionais para o mesmo fim, um deles envolvendo a proposta norte-americana em torno de uma “área hemisférica de livre-comércio” (posteriormente conhecida como Alca) e o outro tendo como protagonistas Brasil e Argentina.

Após anos de aplicação de políticas integracionistas sem sucesso representativo, o panorama da economia sul-americana entre as décadas de 1970 e 1980 apresentava problemas de ordem macroeconômica, países com alto endividamento externo, deterioração de suas finanças públicas e processos inflacionários crônicos. Esta sintomática tornou clara a conclusão de que o modelo de substituição de importações havia se esgotado.

Sobre este tema, Braga (2002, p. 12-13) elucida algumas das causas que levaram o fracasso destes esquemas de integração. A primeira delas era a dificuldade em balancear os custos e benefícios entre um grupo de países com diferentes níveis de desenvolvimento e industrialização; este problema advinha do “princípio da reciprocidade”, onde buscava assegurar aos países-membros do mercado comum os

benefícios na medida das concessões. A segunda causa está ligada à perda da capacidade de influência da CEPAL no pensamento econômico regional devido ao crescimento da “tecnocracia estatal”, a criação de núcleos acadêmicos de pesquisa econômica na região e a ampliação dos regimes militares de alinhamentos incongruentes com as mudanças estruturais cepalinas.

A isto, o autor soma o período instável das condições macroeconômicas vividas pelos países da América Latina a partir dos anos 1970, agravadas nos anos 1980. Diante deste cenário, a propensão a articular um mercado comum na região foi fortemente suprimida até pelo menos a segunda metade da década de 1980, quando se inicia o processo de criação do Mercosul. Com isso, conclui que:

[...] a partir dos anos 70 e principalmente durante os 80, diversos países latino-americanos, a exemplo da Argentina e 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). Ainda que as altas taxas de inflação tenham sido contidas nos anos 90, verificam-se nesta década grandes instabilidades cambiais e forte vulnerabilidade externa dos países na região. Num processo de baixa integração, estes fatores não têm tanta importância dada a reduzida possibilidade de transmissão das instabilidades entre os países.

Criados de modo a manter viva a proposta integracionista, é conveniente citar aqui alguns exemplos de outros movimentos surgidos após a ALALC e o MCCA, como a Comunidade Andina (maio de 1969) e a CARICOM<sup>16</sup> (em julho de 1973). Entretanto, Paiva e Braga (2007) apontam que estes movimentos também não lograram os êxitos esperados. Sinteticamente, podemos ilustrar todas as características dos processos de integração ocorridos entre as décadas de 1960 e 1980 no quadro abaixo:

Quadro 1 – Comparativo dos processos de integração – América Latina

Integração/ano de fundação	Objetivo	Nível de integração desejado	Alcance objetivos/integração	Número de membros	Institucionalidade	Processo decisório	Assimetria/nível de desenvolvimento	País pagador
ALALC (1960)/ALADI (1980)	Econômico	ZLC-MC	Baixo/baixa	11/12	IG	Consenso	Alta/baixo	Não

<sup>16</sup> *Caribbean Community*

MCCA (1960)	Econômico	MC	Baixo/baixa	5/4	IG	Consenso	Baixa/baixo	Não
CARICOM (1973)	Econômico	MC	Baixo/baixa	13	IG	Consenso	Baixa/baixo	Não
PACTO ANDINO (1969)	Econômico	MC	Baixo/baixa	5	IG-SU	Misto	Médio/baixo	Não

Siglas: Nível de integração: ZLC – Zona de Livre Comércio; UA – União Aduaneira; MC – Mercado Comum; UE – União Econômica; UP – União Política; SU – Supranacional; IG – Intergovernamental

FONTE: COSTA, Rogério Santos da. A América do Sul vista do Brasil: a estratégia de integração do Governo Lula.

Assim desenvolvido, de modo a realizar conexão das fases do regionalismo e o contexto vivido pelos países da América Latina no que tange aos processos de integração, adotamos aqui a proposição de Paiva e Braga (2007) consoante Baumann (2001), apreciando o tema a partir de três fases. A primeira fase tem início nos anos 60 e segue-se como produto de reflexão das estratégias desenvolvimentistas elaboradas pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) sobre a criação de um mercado comum, condição necessária para uma industrialização via mecanismo substitutivo de importações. A segunda fase, que compreende a segunda metade da década de 70 e a primeira da década de 80, é observada como período de arrefecimento deste processo, provocado em virtude da crise econômica advinda dos choques do petróleo de 1973 e 1979 e consequente desequilíbrio macroeconômico dos países-membros do bloco. E por fim, temos a partir da segunda metade da década de 80 o início da última etapa, contextualizado dentro do evidente esgotamento da estratégia de substituição de importações e início do advento do denominado regionalismo aberto, apresentado como método capaz de apoiar os países da região na batalha contra as consequências promovidas pelos choques de 1973 e 1979 em concomitância com a promoção de uma melhor eficiência das estruturas produtivas instaladas ao longo do processo de substituição de importações.

Após os aprendizados obtidos através destas experiências, atreladas a um contexto marcado pelo controle da conjuntura macroeconômica e da redemocratização no âmbito político no final da década de 1980, as nações passaram a reformular sua (re)inserção internacional. Mariano (2015, p. 110) corrobora com esta ideia no sentido de que esta nova aproximação entre Brasil e Argentina ocorrida

inicialmente no final dos anos 1970 com o acordo Itaipu-Corpus culminou com a assinatura da Ata de Iguaçu, em novembro de 1985, onde os dois países demonstraram interesse em avançar rumo a uma integração dos países latino-americanos e acelerar a integração (a princípio) bilateral, estreitando ainda mais a articulação em torno da criação de um novo processo integração regional, mais forte e robusto, conhecido posteriormente como Mercosul.

### 3. O MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL)

A frutífera relação estratégica entre os dois maiores países do Cone Sul no final da década de 1980 proporcionou a criação de um ciclo virtuoso no que diz respeito ao tema da integração regional. Relatado por Ribeiro e Santos (2011, p. 314), o Acordo do Trigo (1964), a criação de uma Comissão Especial em 23 de abril de 1965 e uma proposta de formulação de uma união aduaneira endossada por Roberto Campos foram alguns dos primeiros passos em direção à criação do Mercosul; na mesma toada, a questão das usinas de Itaipu e Corpus, gerou a partir de 1970 um contencioso envolvendo Brasil e Argentina acerca dos recursos hídricos da bacia do Rio Paraná, solucionado em 1979 com a assinatura do Acordo Tripartite por Paraguai, Brasil e Argentina. Na visão de Santos (2013, p. 255), os demais países da América Latina expressavam importante atenção a este movimento de aproximação que apesar de ter se constituído através de cooperação política e econômica, possuía uma abordagem diferenciada, dado o novo cenário econômico internacional e erigido sob novas tendências em matéria de modelos de crescimento interno. A isto, como forma de consubstanciar as noções promovidas pela Ata de Iguaçu, em março de 1991, houve a assinatura do Tratado de Assunção, onde Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai formalizam o Mercado Comum do Sul.

Para este trabalho, como forma de representar a dinâmica do bloco econômico em questão, utilizaremos a forma indicada em Coutinho (2009), que divide a cronologia do Mercosul em quatro etapas. A primeira delas, compreendida entre 1991 e 1994, representa os primeiros anos do bloco, sua formação e tipificação inicial. A segunda fase, entre 1995 a 1998, é caracterizada como período de criação de instituições e desenvolvimento do bloco. A terceira fase, entre 1998 e 2003, descreve a crise vivenciada pelo Mercosul. A última fase, iniciada em 2003, é indicada como momento de revitalização do grupo. Dada a delimitação do tema, todos os aspectos serão evidenciados, oportunizando ênfase no exame da última fase.

### 3.1 A primeira fase: 1991-1994

Efetivamente criado em 26 de março de 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção por governantes de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, o Mercosul buscava por objetivos, segundo Baumann (2001, p. 23), melhorar a competitividade dos países-membros no cenário econômico internacional, beneficiar economias de escala a fim de promover aumento de produtividade, alavancar o fluxo comercial em escala global, de modo a tornar o bloco atrativo para investimentos, viabilizar a abertura das economias dos países e balizar as ações do setor privado, considerado como uma força-motriz do processo de integração.

Além da preocupação em torno de temas econômicos, Coutinho (2009, p. 37) menciona que as motivações do bloco também possuem nuances políticas e jurídicas. Bolívia, Chile, Colômbia e Equador atuam como países associados ao grupo por serem membros da Aladi, que por sua vez, assume papel de instrumento jurídico do Mercosul, representado sob a forma de um Acordo de Complementação Econômica. A parte que representa a base política está ligada ao processo de redemocratização que as nações experimentaram a partir da segunda metade da década de 1980, tendo seus governantes expressado o estímulo ao processo de integração.

Do ponto de vista da política econômica internacional, como forma de assegurar prudência nas ações do bloco e viabilizar a criação de um Mercado Comum, entre a assinatura do acordo em 1991 a dezembro de 1994 foi estabelecido um período de transição conduzido através de regulamentação adotada a partir do Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda, além de um planejamento de liberalização comercial implementado via supressão da tarifação de modo progressivo, linear e automático ensejando uma alíquota zero sobre o conjunto da composição das tarifas e a coordenação paulatina e congruente das políticas macroeconômicas em relação às ações de redução das tarifas e barreiras não-tarifárias. Para Almeida (2011, p. 4), o estabelecimento destes mecanismos automáticos de desagravação comercial bilateral promoveram uma rebaixa tarifária operada a partir de uma redução inicial da metade das alíquotas

comumente aplicadas e uma redução calendarizada à razão de 7% a cada semestre, até o limite de 100% ao final do período de transição.

Oportunizado por este movimento de formação de um Mercado Comum, podemos indicar que suas diretrizes eram, de acordo com o Tratado de Assunção (1991, artigo 1º):

a livre circulação de bens e serviços e fatores produtivos entre os países [...]; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Além das ações expostas anteriormente, também podemos citar a criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC) como um instrumento central da composição inicial do Mercosul. Neste sentido, Zen (2008, p. 50) indica que a TEC configura um dispositivo econômico onde se aplicam tarifas comuns em determinados produtos oriundos de outros Estados, que alinha políticas comerciais com todos os países-membros e que visa eliminar as dificuldades ao comércio internacional. Conseqüentemente, a partir desta ação, as nações perdem parte de sua autonomia em aplicar políticas locais de importação sobre bens importados, estando agora submetidos ao jugo da legislação prevista na TEC.

Apesar de estruturado, Almeida (2011, p. 5) atenta para que dada a ausência de uma observação mais crítica por parte das burocracias nacionais, o cronograma de implementação das ações se deu apenas de forma parcial e imperfeita, haja vista que a condição dos governos em empreender a efetivação das atividades era bastante inferior a amplitude dos objetivos principais acordados. No entanto, apesar de pouco avançar no sentido das metas vinculadas ao mercado comum, foi possível alcançar algum grau de ordem em torno da execução da zona de livre comércio.

### 3.2 A segunda fase: 1995-1998

Esta fase do bloco é marcada, inicialmente, pelo encerramento do período de transição previsto pelo Tratado de Assunção, onde passa a vigorar a União

Aduaneira. Contudo, conforme expõe Vigevani *et al.* (2002, *apud* Silva, 2006, p. 77) os quatro países integrantes do Mercosul não possuíam homogeneidade no tocante aos temas de intergovernabilidade, supranacionalidade e sistema decisório<sup>17</sup>; de um lado, Argentina e (especialmente) Brasil sustentavam a defesa da substituição do sistema de tomada de decisões, à época fundamentada no consenso, por um modo onde as deliberações considerassem o peso relativo de cada país no grupo. Em se tratando de intergovernabilidade, ambos os países defendiam a manutenção do sistema então vigente, opinião contrária ao entendimento de Paraguai e Uruguai, que se mostravam favoráveis a adesão de componentes de supranacionalidade, de modo a relativizar o peso de Argentina e Brasil.

Como resultado do processo apresentado anteriormente, prevaleceu a organização já prevista anteriormente no Tratado de Assunção. Ou seja, optou-se por adotar um sistema de instituições intergovernamentais e de decisão baseada no consenso. Deste modo, o ponto relevante deste período, a assinatura do marco da personificação jurídica do Mercosul, o Protocolo de Ouro Preto, em 17 de dezembro de 1994, introduziu poucas modificações no Tratado de Assunção. Este documento estabelece a estrutura institucional do bloco econômico, segundo Zen (2008, p. 53), de modo a reforçar os princípios norteadores do Tratado de Assunção e “ênfatizando a adoção de políticas comerciais para desenvolverem o bloco e se inserirem no mercado internacional, e a importância da aplicação da TEC, para que se possa formar um Mercado Comum”.

Assim ambientado, Costa (2010, p. 108) assinala que até antes da assinatura do Tratado de Assunção, Brasil e Argentina mantinham relações dessa natureza entre si através de Normas Internacionais, sem vinculação orgânica específica entre eles. No entanto, após a assinatura do Tratado, foram criados órgãos

---

<sup>17</sup> Por supranacionalidade, entende-se conferir por parte dos países, de modo conjunto, poderes a instituições e órgãos com jurisdição comum a estes Estados. Tal forma de governabilidade pressupõe elementos de reconhecimento de valores comuns, determinados poderes a serviço do cumprimento desses valores comuns; e, a existência de uma autonomia desse poder, destinado ao cumprimento desses valores comuns. Para o caso do Mercosul, a intergovernamentabilidade pode ser compreendida como forma de solução intermediária entre a soberania tradicional e a supranacionalidade. Deste modo, a intergovernabilidade apresenta-se como uma via alternativa, ou seja, constitui-se no instituto que possibilita ao Estado manter intocada a sua soberania no que se refere ao auto-regramento e ainda assim participar de processo integracionista que visa a formação de um bloco econômico. Para maior aprofundamento, cf SILVA, Renata Cristina de Alencar; SILVA, Osvaldo Alencar. **Supranacionalidade e integração: o caso Mercosul**, 2003. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/3985/supranacionalidade-e-integracao>>.

que passam a conduzir este tema e podem ser agrupados a partir de dois critérios: no primeiro deles temos organizações de cunho decisório e executor, composto pelo Conselho Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); no segundo, há a totalidade das instituições que trabalham no âmbito consultivo, arbitral e de assessoria técnico-administrativa, como o Parlamento do Mercosul, o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES), o Tribunal Administrativo-Laboral do Mercosul e do Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito.

Em relação aos primeiros dois organismos, Rodriguez (1995, p. 13) apresenta que ao Conselho do Mercado Comum fica outorgada a condução política e a deliberação no sentido de garantir o cumprimento dos prazos estabelecidos e dos objetivos firmados, onde em sua composição estão inclusos Ministros da Economia e Relações Exteriores dos países-membros. Por sua vez, o Grupo Mercado Comum é a instituição que assume papel executivo e é capitaneado pelos Ministérios das Relações Exteriores, a fim de dispor sobre as regulamentações e medidas em torno da execução do cumprimento do programa de liberalização comercial, assim como a coordenação conjunta de políticas de cunho macroeconômico e negociação de acordos com países fora do bloco comercial. Coutinho (2009, p. 41) indica que existem nesta estrutura os Subgrupos de Trabalho (SGTs), no total de 14, seccionados por temas e que realizam encontros semestrais para discussão de suas pautas, são eles: (SGT-1) Comunicações; (SGT-2) Aspectos Institucionais; (SGT-3) Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade; (SGT-4) Assuntos Financeiros; (SGT-5) Transportes; (SGT-6) Meio-ambiente; (SGT-7) Indústria; (SGT-8) Agricultura; (SGT-9) Energia e mineração; (SGT-10) Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social; (SGT-11) Saúde; (SGT-12) Investimentos; (SGT-13) Comércio Eletrônico; (SGT-14) Acompanhamento de Conjuntura Econômica e Comercial.

No que tange à Comissão de Comercio do Mercosul, de acordo com o artigo 16 do Protocolo de Ouro Preto, exposto em Brasil (1991, sem paginação):

A Comissão de Comércio do Mercosul, órgão encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum, compete velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-Mercosul e com terceiros países.

Deste modo, na visão de Zen (2008, p. 59) também compete a este órgão zelar no que concerne a TEC, à tomada de decisões e avaliação dos pedidos realizados pelos países-membros, assim como a análise de mecanismos de proposições sobre a política comum. Coutinho (20019, p. 40) enumera pelo menos sete comitês técnicos que apoiam a CCM na verificação de temas diversos, a saber: (CT-1) Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias; (CT-2) Assuntos Aduaneiros; (CT-3) Normas e Disciplinas Comerciais; (CT-4) Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade; (CT-5) Defesa da Concorrência; (CDCS) Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas e (CT-7) Defesa do Consumidor.

Na esfera consultiva, arbitral e técnico-administrativa, podemos destacar a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), que trata da representatividade dos Parlamentos nacionais dos Estados-membros perante o Mercosul e o Fórum Consultivo Econômico Social (FCES), responsável por representar as aspirações econômicas e sociais dos integrantes do bloco, podendo atuar na busca de alinhamento conjunto especialmente em temas sobre defesa do consumidor, direitos dos trabalhadores e valorização do salário mínimo, contribuindo com a integração econômica.

Adicionalmente, a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), criada através da Decisão CMC 30/02 serve de arquivo oficial de toda a documentação presente no bloco econômico, comunica pareceres emitidos pelas entidades decisórias e mudanças em leis. Tem papel importante na estruturação do Mercosul, de modo a apoiar a organização do grupo e prestar apoio aos demais órgãos. Zen (2011, p. 62) complementa:

A SAM tem como objetivo organizar os locais das reuniões do CMC, GMC ou CCM, e pode organizar reuniões de outros órgãos institucionais, caso as reuniões sejam feitas nas sedes dos órgãos.  
Tem como dever elaborar um projeto de orçamentos e encaminhá-lo ao GMC, com a utilização das receitas e despesas. Quando aprovado pelo GMC, a SAM deve colocar em prática o mais rápido possível, de forma correta e adequada. Além de uma vez ao ano, prestar contas com o mesmo, informando sobre todas as atividades feitas e fazendo prestação de contas, demonstrando as despesas e receitas do MERCOSUL.

Coutinho, Kfuri e Hoffman (2007, *apud* Coutinho, 2009, p. 42) convergem para o entendimento de que as ações engendradas durante este segundo período do Mercosul objetivavam a criação de novos organismos que dessem sustentação

econômica, política e jurídica a construção do Mercado Comum, porém focado em aquecer e ampliar as relações comerciais intra e extrabloco. Ao final deste período, o grupo possuía estrutura e validação internacional suficiente para intensificar sua atividade, junto a um aquecimento do comércio dentro (e para além) das fronteiras do bloco. Silva (2006, p. 79) endossa este aspecto ao apresentar que, à exceção do Uruguai, os demais países do bloco viram em seus respectivos Produtos Internos Brutos (PIB) valores de exportações intra-regionais mais que dobrar no período entre 1991 e 1998. As exportações entre os países do Mercosul, que possuíam representatividade de 8,86% do total de exportações dos países, passaram a representar 24,98% deste total em 1998. A tabela abaixo ilustra o movimento em termos de trocas comerciais.

Tabela 1 – Percentual de exportações do Mercosul por região

ANO	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Intra-Mercosul</b>	9,39	8,50	11,60	5,54	8,86	20,28	22,64	24,79	24,98	20,57	20,00	17,11	11,47	11,94	12,04
<b>América Latina</b>	25,16	25,81	24,89	32,30	31,05	26,82	26,74	25,72	27,02	30,42	31,71	34,46	37,30	34,51	33,33
<b>Outras regiões</b>	74,84	74,19	75,11	67,80	68,95	73,12	76,26	74,28	75,05	72,92	68,29	65,54	62,70	65,49	66,67

FONTE: SILVA, Laura Thais. Política externa brasileira para o Mercosul: interesses estratégicos e crise da integração regional.

### 3.3 A terceira fase: 1999-2002

Os resultados favoráveis de curto e médio prazo refletidos nos indicadores econômicos devido as ações aportadas através do processo de integração duraram até o final da década de 1990. Validam esta informação, Cervo e Bueno (2008, p. 518) ao indicar que o montante movimentado a partir do comércio intrazonal passou de 4,1 bilhões em 1990 para 20,5 bilhões em 1997 e as exportações experimentaram um crescimento de 50% ao passo que as importações, da ordem de 180%. No entanto, a partir de 1999, o Mercosul passa a enfrentar sua primeira grande crise, alavancada por fatores de diversas ordens. Almeida (2011, p. 7) contextualiza este período como consequência de uma série de crises anteriores: “a crise mexicana de 1994-95, as turbulências asiáticas de 1997 [...] e a moratória russa de 1998” que provocou fugas de capitais, ausência de arranjos internos e, por fim, levando a cotação do dólar disparar.

Inserido neste cenário de turbulência macroeconômica, de acordo com Silva (2006, p 80) o cerne do início a crise foi o momento em que o Brasil passa a adotar medidas *antidumping* e um regime de flutuação cambial como resposta imediata para mitigar os impactos provocados por esta série de eventos. Sem consulta prévia aos demais membros do bloco, tal atitude provocou, além do desalinhamento das políticas de câmbio do bloco, a adoção de medidas por parte dos demais países a fim de evitar um fluxo mais volumoso de produtos brasileiros. Neste sentido, a Argentina, por exemplo, respondeu a ação brasileira impondo uma série de restrições protecionistas unilaterais contra produtos “têxteis, avícolas, siderúrgicos, calçados, papel, entre outros, além de reforçar barreiras fitossanitárias”. Por sua vez, Almeida (2009, *apud* Ribeiro e Santos, 2011, p. 320) evidencia também o abandono prático das iniciativas de coordenação das políticas macroeconômicas, as exceções realizadas à tarifa de externa comum, a superestrutura carente de uma infraestrutura suficiente e a falta de um “*acquis communautaire*”.

Pamplona e Fonseca (2008, p 16-17) ilustram a perspectiva apresentada nas linhas anteriores em termos de comércio intra e extrazonal a partir de 1998 até 2002 como sendo de retração substancial do comércio total do mercado regional. De acordo com os dados da Tabela 2, quando comparamos 1999 e 1998, as trocas comerciais foram impactadas negativamente na proporção de 25% enquanto o comércio com o restante do mundo retraiu, aproximadamente, 13%. No decorrer dos anos seguintes, apesar de esboçar leve retomada do crescimento no ano 2000, o comércio intrabloco prosseguiu com trajetória de declínio até que em 2002, alcançou níveis que correspondiam a praticamente metade de seu valor em 1998. Este mesmo movimento ocorreu com a representatividade de regionalização do comércio externo, saindo de 23,1% em 1998 para apenas 13,8% em 2002.

Tabela 2 – Performance comercial do Mercosul entre 1998 e 2002 (em US\$/milhões).

	1998	Var (%)	1999	Var (%)	2000	Var (%)	2001	Var (%)	2002	Var (%)
<b>Comércio intrazona (A)</b>	40.814	0	30.584	-25	35.276	15	30.545	-13	20.462	-33
<b>Comércio extrazona (B)</b>	135.829	-2	122.922	-10	135.944	11	138.965	2	128.132	-8
<b>Comércio total (C)</b>	176.644	-2	153.505	-13	171.220	12	169.510	-1	148.594	-12
<b>Representatividade do comércio intrazona (A/C)</b>	23,1%		19,9%		20,6%		18,0%		13,8%	

FONTE: PAMPLONA, João Batista; FONSECA, Juliana Fernanda Alves da. Avanços e recuos do Mercosul: um balanço recente de seus objetivos e resultados.

O descontentamento com o arranjo do bloco levou à adoção, no final da década de 1990, do Protocolo de Olivos. Almeida (2011, p. 6) sinaliza que a partir deste dispositivo foi criado um Tribunal Permanente de Revisão, cuja função consistia em fortalecer os sistemas de solução de disputas adotando ações de cunho automático e cautelar; entretanto, mesmo com sua criação, aprofundou-se a deterioração do comércio interno e o aumento das tensões no bloco, especialmente pelas ameaças de dolarização total do sistema de câmbio argentino, significando a derrota do Mercosul.

Neste ponto, a crise econômica havia ganhado contornos políticos e gerado certa turbulência nas relações diplomáticas entre os países do grupo. Esta politização dos conflitos fez com que em abril de 2000, buscando manter vivo o processo integracionista como forma de ampliar a margem frente aos Estados Unidos, os ministros das Relações Exteriores, da Fazenda e da Defesa de Brasil e Argentina se reuniram em Buenos Aires para uma reunião onde se coordenaria a proposta de “Relançamento do Mercosul”. Silva (2006, p. 81) assinala que

Foram acordadas, então, as seguintes medidas: a realização de consultas e a coordenação de posicionamento em questões de política externa; a coordenação de políticas macroeconômicas, com a possibilidade de extensão da coordenação não apenas para Uruguai e Paraguai, mas também para Chile e Bolívia; a concretização dos avanços na integração de mercados de capital; o aprofundamento da integração do setor energético; o aperfeiçoamento, junto com Paraguai e Uruguai, dos mecanismos de solução de controvérsias do Mercosul

Ao que concerne a agenda de relançamento do Mercosul, uma das ações desta nova fase da diplomacia brasileira, segundo Pamplona e Fonseca (2008, p 18), foi de que o Grupo de Monitoramento Macroeconômico (GMM), após divulgar indicadores econômicos do bloco, antecipou prazos previstos para a definição das metas macroeconômicas para o bloco. Este marco também significou um avanço para os países-membros originais mais Bolívia e Chile, pois em 15 de dezembro de 2000, assinaram a Declaração Presidencial sobre Convergência Econômica, comprometendo-se a alinhar metas e mecanismos macroeconômicos do bloco.

De modo geral, o balanço do período apresenta-se com saldo negativo, tendo em vista que uma vez imersos em uma conjuntura de desestabilização do cenário macroeconômico global, os países-membros do Mercosul optaram por realizar ações de recuperação de suas economias de modo particular e individualizado,

priorizando este enfoque em detrimento das preferências do bloco. Como resultado deste tipo de práticas neste período, houve uma notável corrosão comercial do Mercosul, indicada essencialmente pela forte contração da proporção da regionalização do comércio externo. Os anos seguintes, no entanto, pareciam promissores. Para Bernal-Meza (2002, p. 63) o retorno das conversações bilaterais argentino-brasileiras, a partir das frentes políticas propostas com a eleição de Lula no Brasil e Kirchner na Argentina, colocariam o Mercosul novamente em um momento de positiva evidência.

### 3.4 A quarta fase: 2003-2014

A quarta fase do Mercosul inicia-se a partir de 2003 e segue até 2014, sendo marcada principalmente pelo aumento das interações políticas e econômicas dos países do bloco, resultando em sua significativa recuperação. Relativo a este momento, Bernal-Meza (2008) assume que o ambiente político propício a aproximação e à retomada dos projetos integracionistas se dá a partir da ascensão de governos ideologicamente alinhados nos últimos anos, especialmente em Brasil e Argentina, que incluíram as relações do Mercosul como eixo central de suas políticas exteriores, de modo a romper com as práticas neoliberais para a adoção de um programa progressista. Sobre os efeitos do neoliberalismo nas relações internacionais do Brasil, Cerro e Bueno (2008, pp. 525-526) indicam

Entre os efeitos nocivos estiveram a abertura sem contrapartida do mercado de consumo nacional, o déficit do comércio exterior, o endividamento externo, a alienação de ativos de empresas brasileiras, a submissão a consensos e conselhos do centro do capitalismo, a obediência às regras da governança global traçada pelos ricos em seu benefício, o sacrifício das relações com os países emergentes em favor do primeiro mundo, em suma, uma perda de poder do país sobre o cenário internacional.

Em 2003, Ribeiro e Santos (2011) apontam o lançamento do Consenso de Buenos Aires como marco oficial do “relançamento do Mercosul”, oficializando a mudança das ações do bloco, que passam a ser direcionadas pautando-se no regionalismo aberto em detrimento do neoliberalismo. O paradigma adotado pelos Estados-membros foi o emprego de uma nova abordagem do desenvolvimentismo

tradicional, considerada na literatura econômica como *novo-desenvolvimentismo*<sup>18</sup>. No mesmo ano, segundo Cavalcante e Lima (2013, p. 60) “foram realizados 410 eventos internacionais, entre feiras, missões comerciais, missões empresariais, projetos compradores e projetos vendedores, que envolveram mais de oito mil empresas. Neste ano, os mercados alvos eram o da África do Sul, Rússia China, Índia e Oriente Médio”.

Cervo e Bueno (2008) introduzem importante ponderação sobre a política exterior brasileira do século XXI, definida pelos autores como a ideia do *multilateralismo da reciprocidade*, munindo-se de fala do presidente Luiz Inácio Lula da Silva no Fórum de Davos, em 2003. De modo a descrever este conceito enquanto prática de política externa, os autores introduzem cinco modalidades de expressão na economia internacional e nas decisões das grandes potências econômicas:

“[...] o G8, a cujas reuniões comparece o chefe de Estado brasileiro, e o G20 financeiro, cuja primeira cúpula ocorre em novembro de 2008 com o fim de debelar os efeitos da crise e da estagnação dos países avançados. O comércio internacional e a atuação brasileira na Rodada Doha da OMC, ao lado do empenho em formar coalizões ao sul entre países emergentes. O domínio da segurança internacional, especialmente da atuação junto ao Conselho de Segurança, como também a valorização da estratégia de negociação sobre a da violência no trato das questões. O enfrentamento da mudança climática e das demais questões ambientais. Enfim, a saúde e os direitos humanos”. (CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. 2008, pp. 532-533)

Por sua vez, Marques (2016) salienta a ampliação da agenda temática do Mercosul como característica importante deste novo momento do bloco. Com uma perspectiva de desenvolvimento plural, baseada em pilares como consolidação da democracia; defesa dos direitos humanos; inclusão social; fortalecimento da cidadania; redução da pobreza e da desigualdade; empoderamento do Estado; soberania e cooperação, há um nítido distanciamento das práticas e modelos utilizados no passado, centrados na natureza puramente econômica e comercial da integração. Através do aprofundamento destas questões de cunho social e político, o objetivo foi construir um processo de integração apto a atender a totalidade das sociedades sul-americanas, não apenas limitando-se a interesses exclusivos de

---

<sup>18</sup> Para um melhor entendimento da teoria novo-desenvolvimentista, cf BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Teoria novo-desenvolvimentista**: uma síntese. Revista Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 13, ano 19, pp 145-165, jul./dez. 2016.

setores comerciais, promovendo a melhoria do padrão de vida dos povos da região, frente a solidez de um (já) intrincado processo de inserção internacional.

Enquanto desdobramentos desta visão e da vontade política de retomada do Mercosul, podemos citar a instituição do Mecanismo de Encontros Presidenciais Trimestrais; da Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral Brasil-Uruguai; do Mecanismo de Integração e Coordenação Brasil-Argentina; a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), entidade responsável por assessorar a Presidência Pro-Tempore e o CMC em temas referentes à integração, política externa e conformidade do Mercado Comum.

O ano de 2004 foi marcado pela criação de diversas instituições com vistas a elaborar proposições de caráter democrático e de direitos humanos. Coutinho (2009, p. 44) elenca o “Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito, Grupo de Alto Nível para a criação de uma estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) e a Reunião das Altas Autoridades nas Áreas de Direitos Humanos” como alguns destes organismos.

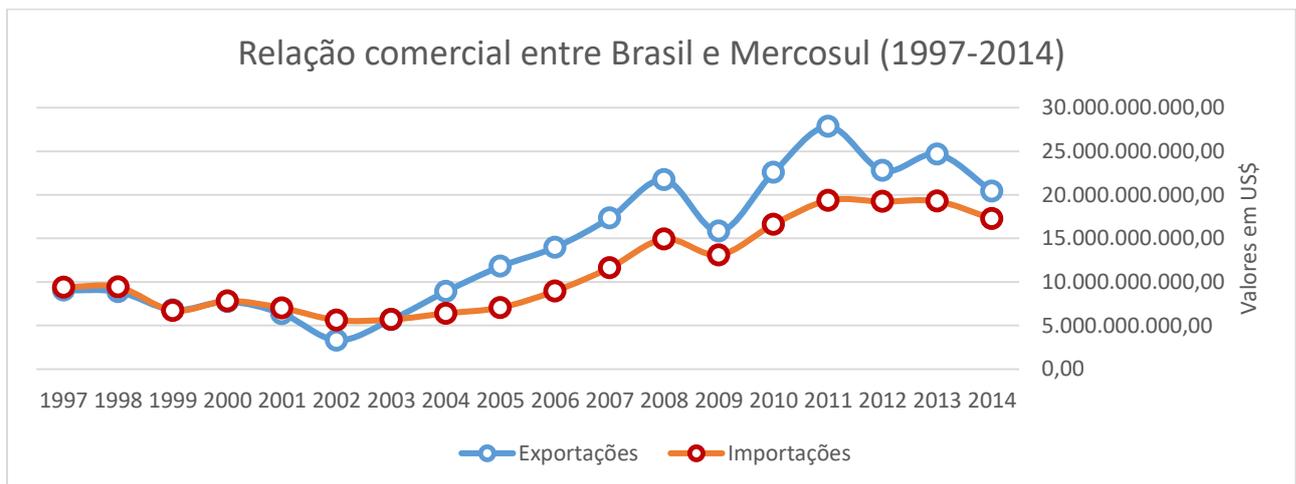
Também no mesmo ano, ganharam importância as discussões sobre as assimetrias do bloco, entrave estrutural do processo de integração no Mercosul desde sua formação. Para isto, foi criado o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), cujo objetivo principal residia no financiamento de projetos de melhoria de infraestrutura das economias menos desenvolvidas no âmbito do Mercosul, de modo a alavancar a produtividade econômica e promover o desenvolvimento social. Adicionalmente, o Fundo também deveria compor a estrutura funcional do bloco e apoiar diretamente o processo de integração regional através de programas focados na redução das assimetrias, no incentivo à competitividade e estimulando a coesão social. Marques (2016, p. 99) expõe sua constituição como sendo

Composto por contribuições não-reembolsáveis que totalizam US\$ 100 milhões por ano, os aportes são feitos em quotas semestrais pelos Estados-membros, na proporção histórica do PIB nacional de cada um deles: 27% para Argentina; 70% para o Brasil; 1% para o Paraguai; e 2% para o Uruguai. A destinação dos recursos obedece a uma lógica inversa à dos aportes, com as menores economias da região tendo direito a maior repasse de recursos: 48% para o Paraguai; 32% para o Uruguai; e 10% para Argentina e Brasil. Com a adesão da Venezuela ao MERCOSUL, sua contribuição ficaria fixada em aportes anuais de US\$ 27 milhões, dos quais US\$ 11,5 milhões serviriam para financiar projetos venezuelanos e US\$ 15,5 milhões ficariam à disposição dos demais Estados-membros.

Juntamente com os projetos que objetivaram a redução dos descompasso políticos e macroeconômicos do Mercosul, a partir de 2007 também são retomados os projetos relativos à infraestrutura, que juntos passaram a contar com o financiamento do FOCEM. Em termos políticos, este é um momento de agregação para o grupo, onde segundo Ribeiro e Santos (2011), Venezuela e Bolívia passaram a compor o processo de integração sul-sul. Na esfera econômica, trata-se de uma fase de recuperação da atividade comercial, que apresentou, na visão de Coutinho (2009), acelerado crescimento do comércio regional em termos absolutos; ao avaliar os termos de crescimento relativos o Mercosul vem perdendo espaço a nível global especialmente para regiões com maior dinamismo, como a China e Leste Asiático, resultante das articulações comerciais dos países membros daquela região do globo.

De modo a ilustrar o resultado do esforço das ações mencionadas anteriormente e sua relação com a proposta de tornar o Brasil um parceiro econômico-comercial relevante a nível mundial no período em questão, utilizaremos para este fim a estrutura analítica utilizada no trabalho de Cavalcante e Lima (2013, pp. 62 *et seq.*), exposta a seguir:

Gráfico 1 – Relação comercial entre Brasil e Mercosul (1997-2014)



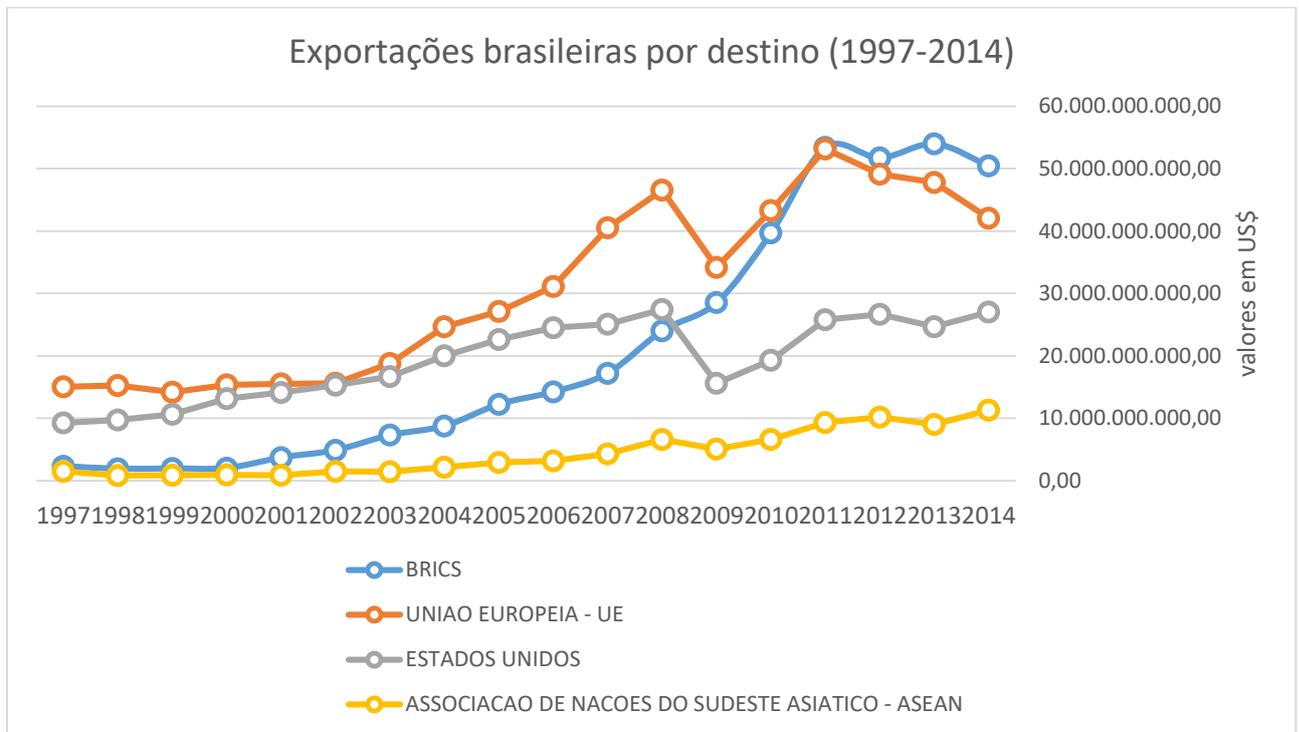
FONTE: Elaboração própria com base nos dados da Comex Vis: Continentes e Blocos

A partir da leitura do gráfico, a partir de 2003 há a mudança de trajetória das curvas de importação e exportação quando comparamos com os anos anteriores, nas fases precedentes do Mercosul. Para fins comparativos, o valor exportado pelo Brasil para o Mercosul atingido em 2011 é 346,45% superior ao total transacionado

em 2003; comparativamente no mesmo período, o total das importações apresenta uma variação positiva da ordem de 303,74%.

No entanto, cabe destacar que para além das operações a nível intrabloco, também foram alvos centrais da estratégia desta fase do Mercosul a comercialização brasileira de carácter exportador para o restante do mundo, especialmente Estados Unidos, Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), Comunidade Europeia e BRICS<sup>19</sup>. O Gráfico 2 aborda estas transações, onde todos os destinos indicados obtiveram variação positiva no valor das exportações.

Gráfico 2 – Exportações brasileiras por destino (1997-2014)



FONTE: Elaboração própria com base nos dados da Comex Vis: Continentes e Blocos

O ponto de destaque é a crescente variação do valor de exportações brasileiras para os países do BRICS, que a partir de 2008 já superavam em importância as operações em relação ao Mercosul. A descontinuidade do comportamento de avanço da série em 2009 é consequência direta da crise do *subprime* que afetou em diferentes proporções a atividade econômica global. À guisa de encerramento, o entendimento de Cavalcante e Lima (2013, pp. 64-65) sobre o tema é de que

<sup>19</sup> A sigla BRICS representa um acrônimo para os cinco países fundadores deste bloco econômico, a saber: Brasil, Rússia, Índia, China e, posteriormente, África do Sul.

Pensando em termos sul-americanos, seria interessante que esses acordos comerciais tivessem sido realizados no âmbito do Mercosul. Porém é razoável supor que vários desses avanços de intercâmbio comercial provavelmente não aconteceriam no nível do bloco econômico devido à complexidade dos interesses de cada país e às divergências que daí apareceriam. Esse tipo de dificuldade gera obstáculos para a conformação dos acordos de cooperação. Por conseguinte, naturalmente se desenvolve uma predisposição à negociação bilateral, menos complexa e mais objetiva – em outras palavras, sem a necessidade da aprovação dos outros membros do Mercosul.

De modo geral, pode-se fazer uma avaliação positiva da atividade do Mercosul neste período. Mesmo tendo enfrentado dificuldades de ordem endógena, como a busca em reduzir as assimetrias das economias dos países-membros e exógena, como a crise do *subprime* em 2008-2009, houve um evidente crescimento das transações comerciais, além do esforço empreendido no sentido de solucionar problemas no âmbito social. Deste modo, a percepção é de que houve um fenômeno de *spillover*, isto é, de transbordo dos ganhos da área econômica para a social, colocando o bloco novamente em um ciclo de crescimento, dotando-o de ferramentas mais sofisticadas para os desafios da economia moderna.

O quadro-resumo abaixo, proposto no trabalho de Almeida (2011, p. 12) representa um apanhado conceitual sobre as principais características das diferentes fases do Mercosul nos âmbitos econômico, político e de relações externas do bloco.

Quadro 2 – Resumo das diferentes fases do Mercosul

	1990-1994	1995-1999	1999-2002	2003-2010
<b>Traços dominantes da fase</b>	Ata de Buenos Aires Tratado de Assunção	Protocolo de Ouro Preto: confirmação de metas	Crise da confiança Recuo geral	Prioridades políticas: um fim em si mesmo?
<b>Ênfase geral do período</b>	Zona de Livre Comércio Automática	Completar a União Aduaneira (alinhar TEC)	Superar o impacto da crise econômica	Instituições políticas e sociais; retórica
<b>Relações comerciais</b>	Crescimento para dentro; expansão para fora	Crescimento lento; desequilíbrios e resistências	Diminuição geral dos níveis alcançados	Aumento de restrições internas (ilegais)
<b>Relações políticas</b>	Instituições provisórias interestatais; ativismo	Estabilidade das instâncias diretivas; burocratização	Crise de confiança BRA-ARG; câmbio desalinhado	Dificuldades nas relações BRA-ARG; tolerância brasileira

<b>Moldura jurídica e instituições</b>	Provisórias; dúvidas sobre o perfil interestatal	Apresentação à OMC; lacunas na TEC	Maquiagem via novos grupos de trabalho	Fuga para frente: foros sociais e Parlamento
<b>Avanços e realizações</b>	Definição da Tarifa Externa Comum	Associações ao bloco: Chile e Bolívia	Evitou-se o desmanche; arranjos temporários	Busca de acordos regionais e extra-região
<b>Problemas e conflitos</b>	Dificuldade na convergência de políticas	Aumento dos conflitos comerciais; controvérsias	Necessidade de novo instrumento jurídico	Baixo cumprimento nas normas internas
<b>Desafios para novos avanços</b>	Definir perfil institucional: supranacional ou interestatal (papel Brasil)	Consolidar a união aduaneira para poder avançar ao mercado comum	Preservar o bloco e a confiança econômica externa	Retomar os fundamentos do bloco; comércio, investimentos.

FONTE: ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações.**

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise em perspectiva histórica tanto do processo de desenvolvimento quanto de integração regional na América Latina é permeada por descompasso que afetam fins e objetivos, a partir de um contexto de eventos políticos e econômicos globais, de natureza interna e externa. Estes acontecimentos possuem duas importantes características a serem indicadas: por um lado promovem a flexibilização das economias para caminhar rumo ao desenvolvimento, ao passo que sustentam as nações em um regime de subordinação, assistida pelo sistema internacional. Exemplos claros deste direcionamento em diferentes períodos da história moderna são as ações do Consenso de Washington e os Acordos de Bretton-Woods.

De modo a combater a manutenção deste *status quo*, os países da América Latina buscaram alternativas para minimizar os impactos frente a práticas nocivas por parte da dinâmica econômica atual. A tentativa mais sólida residiu no processo de formação de blocos econômicos a partir da década de 1960, se estendendo até hoje como a busca de otimização do uso dos recursos da região levando-se em consideração suas particularidades e limites.

A partir dessa intenção, diversos arranjos foram realizados de modo a obter os resultados esperados, dentro das condições do contexto econômico internacional do período. ALALC e ALADI não obtiveram êxito em suas agendas muito devido a insuficiência do próprio progresso integracionista, aliado ao panorama de vulnerabilidade externa dos países advinda de uma aproximação desordenada dos países da região com o sistema internacional. Mesmo após mudanças em suas diretrizes, estes movimentos não foram capazes de promover mudanças significativas na estrutura vigente, contudo, foram essenciais na construção de um novo pensar sobre as relações econômicas e políticas da América Latina entre si e com o restante do mundo.

Cabe aqui ressaltar que o receituário neoliberal ditado pelas ações de Estados Unidos e Europa promoveram um desmonte das economias do mundo à época, através de um predatismo financeiro fruto da própria estrutura capitalista como forma de superação de suas próprias crises estruturais. A institucionalização de entidades como o FMI e o GATT permitiu que práticas neoliberais ganhassem

capilaridade, dada a extensão dos danos causados pela crise, especialmente nos países subdesenvolvidos.

Nesse sentido, a CEPAL configurou-se como ator fundamental na estruturação de um entendimento tanto sobre a situação subalterna que a América Latina ocupava dentro da dinâmica econômica global, apresentando construções teóricas coesas como a Teoria da Dependência, quanto para colaborar ao desenvolvimento economicista, estabelecendo um mercado comum latino-americano, integrando em seu plano de ações recomendações de cunho macroeconômico e de política externa aos países. À este último aspecto, cabe salientar que apesar das vantagens obtidas através da estratégia de substituição de importações como a maximização de excedentes comerciais da região e sólidos investimentos em infraestrutura, a crítica fica por conta de seu caráter de endividamento externo dos países atrelados em sua maior parte a taxas de juros flutuantes, que culminou no estrangulamento das balanças de pagamento após a ruptura unilateral dos Estados Unidos com o sistema fixo de câmbio e o padrão dólar-ouro.

Apesar das profundas mudanças causadas nas décadas de 1970 e 1980 no cenário econômico mundial, com os países latino-americanos procurando evitar a inércia ou desmonte dos processos de integração já estabelecidos, a situação na região passa a mudar a partir de 1989, com os acordos bilaterais Brasil-Argentina, correspondendo a chegada de um “projeto neoestruturalista de integração, estratégico do ponto de vista econômico e político” (CERVO; BUENO, 2008, p. 517). Como resultado desta aproximação, uma frutífera relação estratégica com os demais países do Cone Sul foi gerada, culminando na assinatura do Tratado de Assunção, que se configurou como um marco no processo de integração da América Latina, pois fora estruturado de modo a não incorrer nas mesmas fragilidades de seus predecessores.

A partir de um cenário econômico com menos turbulências, a visão regionalista passa a ganhar força na América Latina como forma de combater o avanço da estratégia imperialista sobre as nações. Prova disso é a tentativa dos Estados Unidos em criar uma zona de livre comércio interamericana – a Alca - que nunca ganhou força suficiente para consolidar-se como uma proposta viável, em seus termos.

O Mercosul, conforme exposto no decorrer do trabalho, passou por diversas fases no decorrer de seus mais de 30 anos de existência, onde as ações empreendidas buscavam direcionar o bloco para uma inserção mais decisiva nos circuitos de globalização, aumentando as transações comerciais e transacionando maiores montantes de investimento diretos estrangeiros. Os resultados no plano comercial são evidentes a partir do início dos anos 2000, com aumento das movimentações de exportações e importações dentro do bloco. No entanto, devido as assimetrias das dimensões das economias envolvidas no bloco, os impactos dos programas foram sentidos de formas diferentes pelos países, levando, em certas ocasiões, a contornos políticos e diplomáticos. Adicionalmente, os planos sofisticados de longo prazo propostos por vezes descolam da realidade, produzindo pouca factibilidade.

Deste modo, o desenho de projetos menos ambiciosos e mais direcionadas a acertos nos mecanismos de integração econômica, integração física (em áreas estratégicas de infraestrutura como energia e telecomunicações) e facilitação de negócios, com esquemas próprios de financiamento e implementação, seriam um pontapé inicial para a criação de um cenário de viabilização de uma convergência futura de esquemas sub-regionais de integração.

Por fim, é necessário se pensar uma via diferente de executar o fazer econômico, com maior participação política e análise realmente crítica do contexto atual, inclusive no terreno da temática da integração econômica regional.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Integração regional e inserção internacional dos países da América do Sul**: evolução histórica, dilemas atuais e perspectivas futuras. Disponível em: < <http://fundacaofhc.org.br/files/papers/407.pdf>>. Acesso em 03 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **O desenvolvimento do Mercosul**: progressos e limitações. Disponível em: <[http://docplayer.com.br/4177752-O-desenvolvimento-do-mercopol-progressos-e-limitacoes.html#show\\_full\\_text](http://docplayer.com.br/4177752-O-desenvolvimento-do-mercopol-progressos-e-limitacoes.html#show_full_text)>. Acesso em 09 mar 2018.

AMANN, Jean Carlo; OPPITZ, Matheus Danton Weber; BARBOSA, Valéria Koch. BRASIL E MERCOSUL: ASPECTOS ECONÔMICOS E A RELEVÂNCIA DO BLOCO PARA O PAÍS. **Estudos do CEPE**, Santa Cruz do Sul, p. 107-138, jul. 2014. ISSN 1982-6729. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/cepe/article/view/4441>>. Acesso em: 05 dez. 2018.

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga; FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima. **MERCOSUL Hoje**. São Paulo: Editora Alfa e Ômega, 1998.

BARZA, Eugênia Cistina Nilsen Ribeiro. As origens do regionalismo econômico: a ALALC, a ALADI e o processo de integração latino-americana. **Revista *Duc In Altum* – Caderno de Direito**, v. 04, nº 6, p. 183-224, jul/dez. 2012.

BATISTA, Paulo. Nogueira. O Mercosul e os interesses do Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 08, nº 21, p. 79-95, mai/ago. 1994. Disponível em: <http://scielo.br/pdf/ea/v8n21/06.pdf>. Acesso em 09 set. 2017.

BAUMANN, Renato. O Mercosul aos vinte anos: uma avaliação econômica. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1627.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1627.pdf). Acesso em 07 set 2017.

BELUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. A internacionalização recente do regime de capital. CESIT: Carta Social e do Trabalho, São Paulo, n. 27, p. 2-13, jul./set. 2014. Disponível em: < <http://cesit.net.br/wp/wp-content/uploads/2014/11/Carta-Social-e-do-Trabalho-27.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **A Ordem Natural da Economia Política**. Disponível em: < <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/A-Ordem-Natural-da-Economia-Politica/7/17896>>. Acesso em 28 nov. 2018.

BELUZZO; Luiz Gonzaga de Mello; GALÍPOLO; Gabriel. Globalização desigual e combinada. **Texto para Discussão – Instituto de Economia da Unicamp**, Campinas, n. 310, jul. 2017. Disponível em: <

<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3539&tp=a>>. Acesso em 28 nov. 2018.

BERNAL-MEZA, Raúl. Política Exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n.1, p 36-71, 2002. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a02v45n1.pdf>>. Acesso em 25 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 51, ano 2, jul/dez 2002, pp. 154-178, 2008. Disponível em < <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35851210>>.

BRAGA, Márcio Bobik. Integração Econômica Regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da Cepal. **Cadernos PROLAM/USP**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 1-26, dez/2002. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/81745/85065>>. Acesso em: 08 out. 2017.

BRASIL, Secretaria da Casa Civil. Decreto nº 1901 de 09 de Maio de 1996. **Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul (Protocolo de Ouro Preto) de 17 de dezembro de 1994**. Diário Oficial, Brasília, 10 mai. 1996. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm)>. Acesso em 15 mai. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Amérique latine: de l'interprétation nationaliste à l'interprétation par la dépendance. *Revue Tiers Monde*, n. 199, jul./set. 2009, p. 533-546. Disponível em: < [https://www.researchgate.net/publication/227382624\\_Amerique\\_Latine\\_de\\_l'interpretation\\_nationaliste\\_a\\_l'interpretation\\_par\\_la\\_dependance](https://www.researchgate.net/publication/227382624_Amerique_Latine_de_l'interpretation_nationaliste_a_l'interpretation_par_la_dependance)>. Acesso em 30 out. 2018.

CAPARROZ, Roberto. **Comércio internacional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARBAUGH, Robert J.. **Economia internacional**. São Paulo: Thomson, 2004.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. **Revista de Economia Contemporânea**, [S.l.], v. 12, n. 2, set. 2008. Disponível em: <<https://revistas.ufjr.br/index.php/rec/article/view/20631/11856>>. Acesso em: 28 Nov. 2018.

CARCANHOLO, Marcelo Dias; SALUDJIAN, Alexis. Integração latino-americana, dependência da China e subimperialismo brasileiro na América Latina. **América Latina em medio de la crisis mundial**. Buenos Aires: CLACSO, p. 185-205, 2014. Disponível em: < <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/a5eb220d-d8b3-48f1-a256-5c5c87c3bfa2.pdf>>. Acesso em 29 nov. 2018.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo, SP: Xamã, 1996. 335 p.

CERVO, A. L.. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política externa do Brasil**. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2008. Disponível em: [https://www.academia.edu/30352737/CERVO\\_BUENO\\_Historia\\_da\\_Politica\\_Exterior\\_do\\_Brasil\\_2002\\_LIVRO\\_COMPLETO](https://www.academia.edu/30352737/CERVO_BUENO_Historia_da_Politica_Exterior_do_Brasil_2002_LIVRO_COMPLETO). Acesso em 09 set. 2018.

COELHO, Teresa Margarida Sobral Bento. **Integração econômica regional**: que perspectivas para Timor-Leste (a ASEAN e o Grupo ACP). Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional) – Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa: 2003.

COSTA, Rogério Santos da; FERREIRA, Paulo Roberto. O desenvolvimento regional na estratégia da política externa do governo Lula para a integração da América do Sul. **Revista Desenvolvimento em Questão**. ano 11, nº 24, p. 41-73, set/dez. 2013. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/765/2506>>. Acesso em 02 jun 2018.

CORONADO, Luis Maria Chamorro. Globalización económica, integración regional y protección de inversiones extranjeras em Brasil. **Revista Scientia Iuris**, Londrina, v. 13, p. 89-119, 2009. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/download/4095/3489>. Acesso em 12 out. 2018.

DATHEIN, Ricardo. **De Bretton-Woods à Globalização Financeira: Evolução, Crise e Perspectivas do Sistema Monetário Internacional**. Disponível em: < [https://www.ufrgs.br/fce/wp-content/uploads/2017/02/TD05\\_2003\\_dathein.pdf](https://www.ufrgs.br/fce/wp-content/uploads/2017/02/TD05_2003_dathein.pdf)>. Acesso em 28 nov. 2018.

FIORI, José Luís. O poder global e a nova geopolítica das nações. **Crítica y Emancipación**, n. 2, ano 1, p. 157-183, primer semestre 2009. Disponível em < <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/CyE/CyE2/06opo.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2018.

KLEMI, Albene Miriam Menezes; MENEZES, Roberto Goulart. Brasil e Mercosul: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. SPE 03, p. 135-150, 2016. Disponível em: <https://rigs.ufba.br/index.php/crh/article/download/20019/12689>. Acesso em: 30 ago. 2018.

KOL, Jacob. **Bloc Formation, Fragmentation and Stability in the World Economy**. Disponível em: < [www.oapen.org/download?type=document&docid=439547](http://www.oapen.org/download?type=document&docid=439547)>. Acesso em 17 dez. 2017.

LACERDA, Eustáquio Juvêncio de. **Integração econômica e soberania nacional**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/48>>. Acesso em 11 dez. 2017.

LINS, Hoyêdo Nunes. **Integração econômica e impactos territoriais: o Mercosul em questão**. Revista Ensaios FEE, v. 18, nº 1, p. 236-275, 1997. Disponível em: < <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1890/2264>>. Acesso em 10 dez. 2017.

MACHADO, Fernando D'Angelo. **Mobilidade de capitais e vulnerabilidade externa do Brasil: a nova qualidade da dependência financeira (1990:2010)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2012. Disponível em: < <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286097>>. Acesso em 28 nov. 2018.

MARIANO, Marcelo Passini. As posições brasileiras no Mercosul: período de transição. In: **A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul** [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2015, pp. 109-143. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>.

MARQUES, Guilherme Ramon Garcia. **Desenvolvimento e integração: a América do Sul em perspectiva histórica**. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2016.

MENEZES, Alfredo da Mota; PENNA FILHO, Pio. **Integração regional: blocos econômicos nas relações internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MORE, Rodrigo F.. **Integração econômica internacional (1998)**. Disponível em: < <http://more.com.br/artigos/Integracao%20Economic%20Internacional.pdf>>. Acesso em 10 dez. 2017.

OLIVEIRA, Liliana Saraiva de. Os Contratos Internacionais no Contexto do MERCOSUL. **BuscaLegis**, 2009. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21773-21774-1-PB.htm>. Acesso em: 14 out. 2017.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processos de integração e mutação**. Curitiba: Juruá, 2001.

PAMPLONA, João Batista; FONSECA, Juliana Fernanda Alves da. **Avanços e recuos do Mercosul: um balanço recente de seus objetivos e resultados**. Cadernos

PROLAM/USP, vol. 2, ano 7, p. 7-23, 2008. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/82318/85291>>. Acesso em 09 set 2018.

PANCERI, Juliana Wüst. **União Europeia, a evolução de seu processo e a conformação de suas teorias**: Uma abordagem da emergente Teoria da Governança de Múltiplos Níveis. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina: Santa Catarina. 2012.

PINTO, Messias de Sá. **A área de livre comércio das Américas e os interesses da União Europeia na América Latina**. Tese (Doutorado em Economia) – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho: Braga. 2004.

POSTONE, Moishe. Teorizando o mundo contemporâneo: Robert Brenner; Giovanni Arrighi; David Harvey. **Novos estud.** - **CEBRAP**, São Paulo, n. 81, p. 79-97, July 2008. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-3302008000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-3302008000200008&lng=en&nrm=iso)>. access on 28 Nov. 2018.

RODRIGUEZ, Rodolfo H.. **Mercosul**: um processo de integração. Organização Pan-Americana da Saúde. Recursos Humanos em Saúde no Mercosul [online]. Rio de

Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1995. 147 p. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em 24 jun. 2018.

SANTOS, Felipe Pinchemel Cotrim dos. O Brasil e os paradigmas de integração no mercosul. **La cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina**. Ministerio de Asuntos Exteriores, 2013. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4588198.pdf>. Acesso em 15 ago. 2017.

SANTOS, Felipe Pinchemel Cotrim dos; RIBEIRO, Elisa de Sousa. Paradigmas da atuação brasileira no Mercosul. *Universitas: Relações Internacionais*, Brasília, v. 9, n. 1, p-297-330, jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/viewFile/1375/1341>>. Acesso em 01 mai 2018.

SANTOS, Theotonio dos. **Globalização e regionalização na economia mundial**. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/394/626>>. Acesso em 04 mai 2018.

\_\_\_\_\_. **O neoliberalismo como doutrina econômica**. Disponível em: <[http://www.proppi.uff.br/revistaeconomica/sites/default/files/V.1\\_N.1\\_Theotonio\\_dos\\_Santos.pdf](http://www.proppi.uff.br/revistaeconomica/sites/default/files/V.1_N.1_Theotonio_dos_Santos.pdf)>.

SALES, Tiago Haymussi. **Vulnerabilidade externa ao longo dos governos Cardoso e Lula**. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2012.

SILVA, Laura Thais. **Política externa brasileira para o Mercosul: interesses estratégicos e crise da integração regional**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2006.

SOUSA, Fernando J. Pires de. **Percalços Da América Latina: De Bretton Woods À Atual Crise Financeira Global**. In: SOUSA, Fernando J. Pires de.. (Org.). **Poder e políticas públicas na América Latina**. Fortaleza: Edições UFC, 2010, v. 1, p. 25-57.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 11ª, 1987.

THORSTENSEN, Vera.; BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **Do Mercosul à integração americana**. Disponível em: <http://reformadagestaopublica.org.br/papers/1992/97-DoMercosulAIntegracaoAmericana.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2017.

TINBERGEN, Jan. **International Economic Integration**. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1765/15343>. Acesso em 10 dez 2017.

TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado\\_de\\_Assuncao..pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf). Acesso em 29 mai 2018.

VIEIRA, Marilandi Maria M. **Regionalismo na América Latina e a contribuição da Cepal: avanços e limites**. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina: Santa Catarina. 2011.

VIEIRA, Jeferson de Castro. **As experiências de integração da ALALC e ALADI**. **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas**, v. 09, nº 1, p. 27-56, jun/dez. 2014. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/11052/11377> . Acesso em: 02 dez. 2017.