

I Congreso Latinoamericano de Estudiantes de Posgrados en Ciencias Sociales – CLEPSO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO México

INTEGRAÇÃO E REGIONALISMO NO MERCOSUL: DEBATE E SÍNTESE

Integración y Regionalismo en MERCOSUR: Debate y Síntesis

Integration and Regionalism in MERCOSUR: Discussion and Synthesis

Felipe Freitas Gargiulo*

RESUMO

Este trabalho examina a dinâmica do MERCOSUL no âmbito do regionalismo latino-americano. Nesse sentido, analisa a inserção internacional do bloco com base em três paradigmas de regionalismo existentes: fechado, aberto, ou pós-liberal. Concebido em um contexto de regionalismo aberto, o MERCOSUL assume nos anos 1990 um caráter essencialmente liberal ao priorizar questões comerciais em detrimento de preocupações de ordem político-social e da temática do desenvolvimento econômico. Esses assuntos são incorporados à sua agenda na década seguinte quando, já sob a égide de um regionalismo pós-liberal, mescla em um mesmo contexto políticas liberais e desenvolvimentistas dos regionalismos anteriores. A dinâmica do bloco apresenta um movimento pendular, sendo fortemente influenciada pelas variações das conjunturas política e econômica nacionais, regional e internacional.

Palavras-chave: América Latina; Integração; Regionalismo; MERCOSUL

Eje 4. Economía Política: patrón de acumulación y desarrollo en America Latina

RESÚMEN

* Bacharel em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (FEA-PUC/SP). Mestrando em Integração da América Latina pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP). Integrante da Cátedra José Bonifácio, vinculada ao Centro Ibero-Americano da Universidade de São Paulo (CIBA-USP), e do Núcleo de Análise de Conjuntura Internacional da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (NACI-PUC/SP). Contato: felipegrg@uol.com.br

Este trabajo examina la dinámica del MERCOSUR en el ámbito del regionalismo latinoamericano. En este sentido, hace un análisis de la inserción internacional del bloque basado en tres paradigmas de regionalismo existentes: cerrado, abierto, o post-liberal. Diseñado en un contexto de regionalismo abierto, el MERCOSUR adquiere en los años 1990 un carácter esencialmente liberal priorizando cuestiones comerciales ante a asuntos sociopolíticos y relacionados al desarrollo económico. Esos temas son incluidos en su agenda en la década siguiente cuando, bajo a un regionalismo post-liberal, agrega en un mismo contexto políticas liberales y desarrollistas de los regionalismos anteriores. La dinámica del bloque presenta un movimiento pendular, siendo fuertemente influenciada por las variaciones de las coyunturas política y económica nacionales, regional e internacional.

Palabras clave: América Latina; Integración; Regionalismo; MERCOSUR

ABSTRACT

This paper examines the dynamics of MERCOSUR within the Latin American regionalism. It analyzes the international block's insertion based on the three existing regionalism's paradigms: closed, open, or post-liberal. Conceived in an open regionalism context, MERCOSUR assumes in the 1990s an essentially liberal character prioritizing trade issues rather than concerns of sociopolitical order and the economic development thematic. These issues are embedded into its agenda in the next decade when, already under the auspices of a post-liberal regionalism, blend in the same context, liberal and developmentalist policies of earlier regionalisms. The block's dynamic presents a pendulum movement, strongly influenced by changes in national, regional and international political and economic conjunctures.

Keywords: Latin America; Integration; Regionalism; MERCOSUR

1. INTRODUÇÃO

O nome *regionalismo* caracteriza em um único termo diferentes tipos de critérios geográficos, econômicos, socioculturais ou político-institucionais, porém delimita um espaço físico específico (normalmente uma região) no qual podem ocorrer distintos arranjos entre os elementos que o compõem. Esse termo é vinculado a outro termo bem conhecido: *integração*. Integrar significa unir, tornar-se parte de um todo. Nesse sentido, um processo dinâmico de integração é acompanhado por algum tipo de regionalismo ou vice-versa, podendo ou não constituir outro processo mais amplo: o da *integração regional*. Esta consolida em um âmbito maior (em uma região como um todo) todos os processos dinâmicos de integração e regionalismo ao estreitar e aprofundar os laços (que podem ser de natureza política, econômica ou sociocultural) que os unem¹.

No campo da integração regional, o fenômeno do regionalismo é frequentemente associado a dois períodos históricos correspondentes ao *velho regionalismo* e ao *novo regionalismo*. O primeiro deles começa no pós-guerra (no final dos anos 1940) e segue até o início dos anos 1980, ao passo que o segundo predomina entre o final dos anos 1980 e meados dos anos 2000, quando perde força. Mais recentemente, surge uma terceira onda de regionalismo ainda pouco explorada pela literatura especializada econômica e das relações internacionais.

Em seus aspectos econômicos, o velho regionalismo é também conhecido como regionalismo *fechado, protegido ou desenvolvimentista*. Ao promover o protecionismo em nível regional, argumentava-se que os países mais atrasados não poderiam concorrer em igualdade de condições com os mais avançados e por isso necessitavam de incentivos especiais para impulsionar e proteger os seus respectivos processos de industrialização, com participação ativa

¹ Essas definições foram elaboradas a partir dos conceitos apresentados por diferentes autores, especialmente BALASSA (1964), HERZ e HOFFMANN (2004), CARVALHO e SILVA (2009); SOSA (2011) e BRAGA (2012).

do Estado. Nesse sentido, esse tipo de regionalismo foi concebido como uma estratégia de desenvolvimento econômico para os países periféricos entre os anos 1940 e 1980 (HERZ e HOFFMANN, 2004; SOSA, 2011; BRAGA, 2012; GARGIULO, 2012; TEIXEIRA e DESIDERÁ NETO, 2012).

Com a decadência do velho regionalismo a partir da segunda metade dos anos 1970, a principal motivação econômica para o advento do novo regionalismo fora a busca por uma melhor inserção internacional em um contexto de crescente liberalização econômica e globalização, com atuação passiva do Estado. Em termos econômicos, esse novo regionalismo é também denominado de regionalismo *aberto* ou *liberal*. Concebida como uma etapa intermediária para um amplo processo de globalização, a nova estratégia consistia em promover não apenas uma liberalização interna (intrabloco), mas também externa (extrabloco). Assim, o protecionismo ficava reduzido em relação a terceiros, porém não era eliminado, podendo ser utilizado como um mecanismo de defesa contra um eventual aumento de medidas restritivas ao livre comércio e frente ao surgimento de blocos protecionistas. Esse novo regionalismo foi fortemente recomendado aos países periféricos durante os anos 1990 (HERZ e HOFFMANN, 2004; CORAZZA, 2006; GARGIULO, 2012; TEIXEIRA e DESIDERÁ NETO, 2012).

O enfraquecimento do novo regionalismo no início do século atual expõe a fragilidade da estratégia liberal para a periferia, de modo que esta enfrenta crescentes questionamentos sobre a sua eficácia na promoção do desenvolvimento econômico, especialmente em países asiáticos e da América Latina, que propõem um regionalismo alternativo. É neste contexto que começa a ganhar força um novo tipo de regionalismo, cunhado como *revisionista* ou mais comumente como *pós-liberal*. Esquemas heterogêneos de integração, políticas liberais e desenvolvimentistas dos regionalismos anteriores, ampliação da agenda não econômica e a intensificação de acordos regionais de cooperação para enfrentar a crise internacional passam então a serem as medidas

mais viáveis na tentativa de se encontrar no âmbito da integração uma possível convergência entre as diferentes estratégias de desenvolvimento socioeconômico existentes na periferia, aumentando tanto o peso político e econômico como o poder de barganha desta no cenário internacional (VEIGA e RIOS, 2007 e 2011; TEIXEIRA e DESIDERÁ NETO, 2012).

Este trabalho examina a dinâmica do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) no âmbito do regionalismo latino-americano com base em três paradigmas de regionalismo existentes: fechado-protégido-desenvolvimentista, aberto-liberal ou revisionista-pós-liberal. Além da Introdução e das Considerações Finais, o artigo se encontra dividido em outras duas seções. Após esta introdução, a segunda seção apresenta as principais características dos paradigmas de regionalismo na América Latina, a partir das propostas integracionistas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) para a região. A terceira seção mostra inicialmente os êxitos e as dificuldades enfrentadas pelo MERCOSUL em diferentes fases de sua trajetória, desde a criação até o período mais recente. Em seguida, expõe a polêmica discussão sobre a atual inserção internacional do bloco entre os distintos paradigmas do regionalismo latino-americano. Finalmente, as considerações finais apresentam uma síntese geral deste artigo.

2. PARADIGMAS DE REGIONALISMO NA AMÉRICA LATINA

O regionalismo latino-americano procurou de modo geral acompanhar a dinâmica internacional dos dois primeiros períodos, mas passou a adquirir características próprias a partir da última década, inaugurando então um novo período, distinto dos anteriores. O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) constitui um caso singular entre os principais esquemas de integração vigentes na região ao incorporar ao longo de sua existência diferentes paradigmas do regionalismo latino-americano.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)² foi a principal promotora do regionalismo na América Latina, visto que esta instituição procurou incorporar em suas propostas integracionistas para a região diferentes paradigmas de regionalismo existentes.

O regionalismo fechado-protegido-desenvolvimentista (RFPD) da CEPAL esteve fortemente vinculado à promoção de um longo processo de industrialização por substituição de importações (ISI), que teve maior vigor em países como Brasil, Argentina, México e Chile entre os anos 1930 e 1980. Os principais esquemas de integração criados neste período buscavam dar maior racionalidade econômica à ISI ao combinar a ampliação dos mercados nacionais com a expansão das exportações industriais dentro e fora da própria região, a partir da criação de novas economias de escala, melhor aproveitamento de vantagens comparativas regionais, maior concorrência intraregional e variedade de produtos, e diversificação das pautas de exportação e importação, garantindo assim um comércio internacional mais justo, com ganhos de eficiência e aumento de bem-estar geral. No entanto, como era preciso fornecer incentivos especiais para impulsionar e proteger todo o processo por meio da participação ativa do Estado, tanto a ISI como a sua visão de RFPD foram consideradas como contrárias ao livre comércio, embora constituíssem apenas etapas intermediárias de um processo mais amplo de desenvolvimento (CEPAL, 1959; CARVALHO e SILVA, 2009; BRAGA, 2012; GARGIULO, 2012; TEIXEIRA e DESIDERÁ NETO, 2012).

² A CEPAL é um órgão regional da Organização das Nações Unidas (ONU) sediado em Santiago do Chile. Foi criada em 1948 com a missão de pesquisar e realizar estudos econômicos que promovessem políticas de desenvolvimento na América Latina. Ao aglutinar em seus quadros especialistas de diferentes áreas das Ciências Sociais, esta instituição exerceu por muito tempo uma grande influência sobre intelectuais e governos de vários países da região. A análise da evolução do pensamento da CEPAL durante as seis décadas de sua existência encontra espaço em trabalhos de autores e comentadores de reconhecida importância no assunto, como Ricardo Bielschowsky (2000 e 2010) e Octavio Rodríguez (1981 e 2009), entre outros.

De inspiração cepalina, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) foi o principal esquema de integração regional concebido no contexto de RFPD, durante os anos 1960 e 1970. A busca por uma ISI mais eficiente partia basicamente da redução gradual de barreiras comerciais entre os países da região, mas os obstáculos eram muitos (problemas de integração física, comunicação, transportes, logística, tecnologia insuficiente, instabilidade política etc.) e as metas não puderam ser cumpridas. Em 1980, a ALALC foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que passou a estimular a realização de acordos de alcance parcial como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Embora tenha sido criada sob a concepção do velho regionalismo, a ALADI se encarregou de fazer a transição deste para o novo regionalismo (CARVALHO e SILVA, 2009; BRAGA, 2012; GARGIULO, 2012).

Com a mudança de conjuntura internacional, a CEPAL logo se viu obrigada a modificar as suas proposições. O modelo de substituição de importações cede então espaço à agenda de transformação produtiva com equidade (TPE), a partir dos anos 1990. A indústria segue como o eixo principal de transformação produtiva por incorporar e difundir o progresso técnico, porém modificam-se os meios empregados para prosseguir com a industrialização, a qual passa a ser gerida por políticas neoliberais e sob a influência do Consenso de Washington, com atuação passiva do Estado (CEPAL, 1990; GARGIULO, 2012).

O regionalismo aberto-liberal (RAL) proposto pela CEPAL esteve a serviço da agenda de TPE principalmente durante os anos 1990, quando a instituição defendia a abertura comercial latino-americana para o resto do mundo ao mesmo tempo em que estimulava o comércio dentro da própria região com a intensificação dos acordos vigentes em um período de grande interdependência produtiva e tecnológica global. As inovações tecnológicas nos processos produtivos a partir da indústria aumentariam a competitividade internacional de produtos e serviços em que cada país fosse mais eficiente economicamente. No entanto, as graves crises

econômicas ocorridas nos três grandes países da América Latina (México, Brasil e Argentina) afetaram negativamente os principais esquemas de integração latino-americanos apoiados na visão de RAL, como o MERCOSUL (CEPAL, 1994; CORAZZA, 2006; GARGIULO, 2012; TEIXEIRA e DESIDERÁ NETO, 2012).

O esgotamento das políticas neoliberais dos anos 1990 permitiu na década seguinte a ascensão de governos bolivarianos contrários ao neoliberalismo na região, especialmente na Venezuela, no Equador e na Bolívia. Além destes, governos pós-liberais no Brasil e no Uruguai também procuraram introduzir reformas em seus países ao promoverem políticas sociais de cunho assistencialista, mas o fizeram sem romper formalmente com o modelo neoliberal então vigente. Essa é a essência de um modelo de desenvolvimento que, ao mesclar políticas neoliberais e neodesenvolvimentistas, assume um caráter socioliberal (KATZ, 2010). O social liberalismo é no plano regional acompanhado por um terceiro regionalismo, que passa a adquirir características próprias na América Latina.

O regionalismo revisionista-pós-liberal (RRPL) foi recentemente avalizado pela CEPAL. A combinação em um mesmo contexto de esquemas heterogêneos de integração, com políticas liberais e desenvolvimentistas dos regionalismos anteriores, a ampliação da agenda não econômica e a intensificação de acordos regionais de cooperação para enfrentar a crise internacional, representa atualmente a principal alternativa para se integrar países com estratégias distintas de desenvolvimento, visando aumentar a influência e a importância da América Latina em âmbito global (VEIGA e RIOS, 2007 e 2011; TEIXEIRA e DESIDERÁ NETO, 2012).

Entre os principais esquemas de integração vigentes na região, o MERCOSUL representa um caso singular ao incorporar ao longo de sua existência diferentes paradigmas do regionalismo latino-americano. O debate sobre a estratégia de inserção internacional do bloco apresenta atualmente uma grande polêmica, especialmente no campo da integração regional sul-americana.

3. MERCOSUL: AVANÇOS, RECUOS E INSERÇÃO INTERNACIONAL³

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) surge como resultado dos esforços de integração bilateral empreendidos entre os governos de Brasil e Argentina, na tentativa de constituir um espaço econômico comum entre os dois países, com adesão posterior dos demais países da região⁴. Após a adesão de Paraguai e Uruguai ao projeto argentino-brasileiro, os quatro países o instituíram por meio do Tratado de Asunción, assinado em março de 1991. Inicialmente, o referido tratado tinha como propósito a constituição de um mercado comum no Cone Sul até dezembro de 1994. Seus fundamentos econômicos estão no primeiro capítulo, intitulado “Propósitos, Princípios e Instrumentos” e dividido em oito artigos.

³ Esta seção é uma versão adaptada e atualizada da seção 3.2 do terceiro capítulo da minha monografia de bacharelado intitulada *A Integração Regional a Serviço do Desenvolvimento na América Latina: do Hispano-Americanismo de Simón Bolívar aos Regionalismos da CEPAL* (GARGIULO, 2012).

⁴ Ao longo do século XX, Brasil e Argentina promoveram duas outras importantes iniciativas de integração bilateral e mesmo (sub) regional: o pacto ABC, com a participação do Chile; e os acordos bilaterais Alfonsín-Sarney, que antecederam o MERCOSUL. A primeira delas surgiu como forma de equilibrar poder no Cone Sul. Nas primeiras décadas do século passado, o pacto ABC tinha como objetivo remediar conflitos e evitar a ingerência externa na América Latina, particularmente dos EUA. Entre os anos 1940 e 1950, seus princípios foram modificados e guiados por um projeto de construção de poder e de uma união aduaneira entre os países envolvidos, sob a liderança da Argentina. Com a ascensão dos regimes militares nas duas décadas seguintes, esse processo foi logo abortado. A volta da democracia nos anos 1980 possibilitou a retomada da aliança integracionista entre Brasil e Argentina, com o propósito de superar a tradicional rivalidade econômica, política e militar entre os dois países e então lançar as bases de um futuro mercado comum na região, que viria a ser o MERCOSUL (SOSA, 2011: p. 105-109). Nesse sentido, o então presidente argentino Raúl Alfonsín e seu colega brasileiro José Sarney estabeleceram alguns acordos, os quais incluíam um programa gradual e recíproco de abertura comercial e mecanismos de cooperação para o desenvolvimento industrial e tecnológico dos dois países, com prioridade para os setores de energia, biotecnologia, informática e bens de capital, todos impulsionados com a participação do Estado e das pequenas e médias empresas domésticas. Além destes, também estavam na pauta a criação de fundo comum de investimentos, de empresas binacionais e de uma unidade de conta comum (gaucho), de modo a ampliar os mercados locais. Esses acordos foram modificados pelos governos seguintes, que optaram por acelerar os processos de abertura econômica e de liberalização comercial antes mesmo da assinatura do Tratado de Asunción (SOSA, 2011: p. 175-183).

O MERCOSUL implica, entre outras medidas, em: livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países; adoção de uma tarifa externa comum (TEC) e de uma política comercial uniforme em relação ao resto do mundo; coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais; harmonização das legislações, nas áreas pertinentes, a fim de fortalecer o processo de integração. Os instrumentos utilizados para tal finalidade incluem um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda; um programa progressivo de liberalização comercial, para a obtenção de tarifa zero no comércio intrabloco; tratamento nacional aos produtos originários de outros países do bloco; e listas de exceções aos produtos sensíveis da economia de cada país. O tratado também defende o princípio essencial da reciprocidade, a igualdade de direitos e obrigações entre os países signatários, e assegura condições equitativas de comércio em relação aos países extrabloco. Os integrantes do bloco reconhecem as assimetrias econômicas existentes entre eles, e ainda se comprometem a preservar os acordos firmados no âmbito da ALADI (PORTAL OFICIAL DO MERCOSUL, 2014).

Desde então, os objetivos iniciais do MERCOSUL evoluíram ao longo das duas últimas décadas, apresentando êxitos e também dificuldades durante a sua trajetória. Pamplona e Fonseca (2008) fizeram um interessante balanço acerca dos objetivos e resultados apresentados pelo bloco até o ano de 2007. Os autores dividem a sua trajetória em quatro fases: a primeira fase, denominada de “período de transição” (a mesma do Tratado de Asunción), segue de 1991 até 1994; a segunda fase, iniciada com a implantação de uma tarifa externa comum (TEC) em janeiro de 1995, vai até 1998; a terceira fase, marcada por um ambiente externo desfavorável e fortes crises econômicas internas, caminha entre 1999 e 2002; e a quarta fase, a da expansão econômica e comercial do bloco, é compreendida entre 2003 e 2007.

O “período de transição” (1991-94) previsto pelo Tratado de Asunción logrou em obter uma integração superficial do bloco, mas não atingiu o seu objetivo central, que era estabelecer o

mercado comum no Cone Sul. Entretanto, cumpriu muitas das metas relacionadas com a liberalização comercial e o aumento do comércio inter-regional, ainda que os sócios tenham avançado pouco na eliminação de barreiras não tarifárias. O Protocolo de Ouro Preto, aprovado em dezembro de 1994, criou a estrutura institucional do MERCOSUL, conferindo personalidade jurídica internacional ao bloco (PAMPLONA e FONSECA, 2008: p. 10-13).

Na fase seguinte (1995-98), a adoção da TEC permitiu a formação de uma “união aduaneira imperfeita”⁵, uma vez que existiam listas nacionais de exceções, as quais incluíam bens de capitais e produtos de informática, por exemplo. Ainda assim, isso representou um dos avanços importantes do bloco, juntamente com o aumento da interdependência regional e dos fluxos de investimentos, e a convergência de políticas macroeconômicas entre Brasil e Argentina, os dois maiores sócios. A questão das barreiras não tarifárias permaneceu inalterada e o grau de harmonização das políticas comerciais baixo (PAMPLONA e FONSECA, 2008: p. 13-15). Por meio do Protocolo de Ushuaia (1998), os quatro países membros mais Bolívia e Chile se comprometeram a preservar seus regimes democráticos para fins de integração, sendo a democracia condição necessária para países que desejassem participar do bloco. Esse compromisso foi reafirmado em 2011 com o Protocolo de Montevideo, conhecido também como Ushuaia II (PORTAL OFICIAL DO MERCOSUL, 2014).

⁵ A classificação das fases de integração econômica entre países é apresentada por BALASSA (1964). O MERCOSUL tem a pretensão de constituir um mercado comum no Cone Sul, mas ainda não concluiu a fase da união aduaneira, na qual há livre comércio e uma política comercial comum entre seus integrantes por meio da TEC. A persistência das várias listas de exceções à TEC acaba por configurar o bloco como uma união aduaneira “imperfeita”. A Comunidade Andina de Nações (CAN), que integra os países andinos da América do Sul (exceto Chile e Venezuela), encontra-se nessa mesma situação.

No decorrer da última década, os objetivos do MERCOSUL foram revistos e atualizados, com o lançamento de uma nova agenda⁶. Na terceira fase do bloco (1999-2003), as recessões econômicas internas e as crises financeiras internacionais provocaram a retração do comércio regional e com o resto do mundo. Houve retrocesso com relação à TEC, estendida temporariamente a mais grupos de importações e, com isso, um aumento das dificuldades decorrentes do processo de integração. O sistema de solução de controvérsias no MERCOSUL é aperfeiçoado com a assinatura do Protocolo de Olivos em fevereiro de 2002, consolidando sua segurança jurídica (PAMPLONA e FONSECA, 2008: p. 15-19).

Na fase seguinte (a última do balanço), com a melhora do cenário econômico mundial, o comércio regional voltou a crescer de forma expressiva, assim como o comércio com países terceiros. A convergência de políticas cambiais, a retomada do crescimento econômico e a ascensão de políticos mais favoráveis à integração reaproximaram os países do bloco. Isso permitiu uma maior coordenação das políticas macroeconômicas e o financiamento de projetos alternativos de desenvolvimento na região (PAMPLONA e FONSECA, 2008: p. 19-20). Com o intuito de fortalecer ainda mais a estrutura institucional anterior e o processo de integração como um todo, foram criados em 2005 o Parlamento do MERCOSUL e o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), sendo este último destinado também ao financiamento de programas para a promoção da competitividade e da convergência estrutural, sobretudo das economias menores. No ano seguinte, a Venezuela deixa a Comunidade Andina de Nações

⁶ Conforme o Portal Oficial do MERCOSUL (2014), a agenda de relançamento do bloco foi adotada no ano 2000 pelos quatro integrantes, e concedeu prioridade ao tratamento das seguintes áreas: acesso ao mercado; agilização dos trâmites em fronteiras; incentivos aos investimentos, à produção e à exportação; TEC; defesa comercial e defesa da concorrência; solução de controvérsias; incorporação da normativa MERCOSUL; fortalecimento institucional do bloco; relações externas; financiamento para o desenvolvimento; avaliação das listas de trabalho dos subgrupos, comitês e reuniões especializadas. Foi preservado o objetivo final de se constituir um mercado comum no Cone Sul.

(CAN) e assina o protocolo de adesão ao MERCOSUL, mas só passa a integrar oficialmente o bloco em 31 de julho de 2012, com participação efetiva a partir de 12 de agosto de 2012 (PORTAL OFICIAL DO MERCOSUL, 2014). Apesar dos avanços dos últimos anos, ainda existem pendências no que concerne à TEC, cujas listas de exceções são conservadas e sucessivamente prorrogadas, e à existência de conflitos comerciais e políticos entre os sócios⁷.

A partir de 2008, a crise financeira internacional iniciada nos EUA, seguida pela crise da dívida na Europa em 2011, impactou negativamente sobre os negócios do MERCOSUL, obrigando seus integrantes a promoverem novos esquemas de integração regional, como a União de Nações Sul-Americana (UNASUL), a estabelecerem acordos de cooperação internacional e a atraírem novos parceiros para o bloco na tentativa de atenuar os efeitos nocivos da crise e assim prosseguir com o aprofundamento do processo de integração (VEIGA e RIOS, 2007 e 2011).

A criação de mecanismos regionais de cooperação financeira capazes de gerar investimentos direcionados ao financiamento de obras públicas de infraestrutura no âmbito da Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA) e à diversificação dos fluxos de

⁷ Os conflitos existentes dentro do MERCOSUL são basicamente de natureza comercial. A disputa entre Argentina e Uruguai com relação à construção de duas plantas de celulose na fronteira entre os dois países foi solucionada em 2010, com o monitoramento conjunto do Rio Uruguai por meio de sua comissão administradora. Sobre a questão energética da usina Itaipu Binacional entre Brasil e Paraguai, o governo paraguaio cobrava um preço maior e mais justo pela venda do seu excedente de energia ao país vizinho, mas isso foi resolvido com a aprovação em maio de 2011 de um acordo no qual o governo brasileiro triplicou o valor pago pela energia paraguaia vendida ao Brasil. Mais recentemente, a Argentina vem colocando ao Brasil algumas barreiras no setor automobilístico e de produtos eletrodomésticos, como geladeiras, micro-ondas e fogões, pois a livre entrada dos produtos brasileiros está dificultando o crescimento destes setores no país vizinho. Os argentinos também buscam mais acesso ao mercado brasileiro para os seus produtos agrícolas (como vinho, uva e trigo), camarão e medicamentos. Em contrapartida, o governo brasileiro pede para que a Argentina suspenda as restrições impostas à carne de porco proveniente do Brasil. Na esfera política, o principal atrito entre os vizinhos veio com a suspensão temporária do Paraguai das decisões do bloco (com base no artigo 7º do Protocolo de Ushuaia), motivada pela grave crise política de junho de 2012 que acabou com o afastamento do ex-bispo Fernando Lugo do cargo de presidente daquele país.

comércio visa retomar o crescimento do bloco em época de estagnação e baixo crescimento. Além dos já existentes FOCEM e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) constitui outra iniciativa importante nesse sentido. Este pretende reduzir os custos de operações cambiais e incentivar o comércio entre países, sendo os pagamentos realizados em suas respectivas moedas (TEIXEIRA e DESIDERÁ NETO, 2012).

Paralelamente aos acordos de cooperação financeira, alguns países já demonstraram interesse em integrar o MERCOSUL. A Bolívia já se encontra em processo de adesão por meio de protocolo assinado em dezembro de 2012 enquanto que o Equador ainda está em fase de negociações, mas deve em breve aderir ao bloco (PORTAL OFICIAL DO MERCOSUL, 2014). Como esses países atualmente integram a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA-TCP), a entrada deles no MERCOSUL deve contribuir para aproximar os dois blocos, constituindo na região um forte contraponto à recém-criada Aliança do Pacífico.

Ainda não há consenso na literatura econômica e das relações internacionais quanto à classificação do MERCOSUL entre os diferentes paradigmas de regionalismo existentes. A Página Brasileira do MERCOSUL (2014) afirma que o bloco é caracterizado pelo regionalismo aberto-liberal, visto que a sua criação busca “não só o incremento do comércio intrazona, mas também o estímulo às trocas com terceiros países”, posição essa amplamente compartilhada por aqueles que o analisam, como Herz e Hoffmann (2004) e Carvalho e Silva (2009). Em que pese essas considerações, existem alguns autores que identificam o MERCOSUL como pertencente ao regionalismo fechado-protegido-desenvolvimentista, como Corazza (2006) e Sosa (2011).

Ao analisar a estratégia de inserção internacional proposta pelo MERCOSUL, Corazza (2006: p. 143-144) associa-a ao modelo denominado por Almeida (1993: p. 14 apud) de

“integracionista” ou “tendencialmente comunitário”, em contraposição à visão “internacionalista liberal” ou “livre-cambista” contida no conceito de regionalismo aberto da CEPAL.

(...) o processo de integração regional do Mercosul se orienta por dois movimentos: primeiro, a liberalização do comércio interno, com o objetivo específico de expandir os mercados nacionais de cada país, promover uma certa especialização através da complementação dos diferentes setores da economia, da redução dos custos de produção e dos ganhos de economia de escala, e, em segundo lugar, o estabelecimento de um grau de proteção externa e o aumento da competitividade internacional dos países integrantes do bloco econômico. Ou seja, como salienta Faria (1993: p. 27 apud Corazza, 2006: p. 145), de um lado, procura-se criar estímulos internos e, de outro, os necessários meios de proteção externa, especialmente através de uma tarifa externa comum e de posições externas também comuns, o que aumenta, por certo, o poder de barganha dos países-membros face à concorrência internacional.

Com visão semelhante à de Corazza, Sosa (2011: p. 131) classifica o MERCOSUL como um processo de integração “associativa”⁸, na qual seus integrantes têm interesses coincidentes ou convergentes, configurando um modelo baseado em afinidades e em algum tipo de homogeneidade entre os países que o compõem. Ele então o associa a uma visão de regionalismo protegido, em contraposição ao modelo marcado pela visão oposta, a do regionalismo aberto, defendido pelos países centrais e também pela Organização Mundial de Comércio (OMC).

El modelo asociativo suele ser funcional a una visión de regionalismo Protegido (RP), como en el caso de la UE, que prosperó bajo el marco normativo del GATT. La extensión automática de la cláusula de la nación más favorecida, es su piedra angular. Sin embargo, su artículo XXIV, estipula una excepción a la regla admitiendo que Estados

⁸ O autor também menciona outros dois modelos de integração: “territorial” e “organizativa”. A primeira segue o princípio da vizinhança (*vencidad*) sob a qual se agrupa os Estados e os mercados nacionais; e a segunda é heterogênea ao agrupar países de pesos distintos na qual os mais poderosos controlam os mais fracos. Esta última é considerada de tipo vertical e assimétrica, como nos casos do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e da Área de Livre Comércio para as Américas (ALCA), sendo associada a uma visão de regionalismo aberto (SOSA, 2011: p. 131-133).

vecinos configuren zonas de libre comercio y uniones aduaneras o RP, a través de la “cláusula de habilitación”. El Mercosur recurrió a esta figura, invocando la normativa de la ALADI (SOSA: 2011, p. 133).

Essa crise de identidade do MERCOSUL produziu um terceiro diagnóstico a respeito do tipo de regionalismo adotado pelo bloco. Denominado por Veiga e Rios (2007 e 2011) de pós-liberal, esse regionalismo engloba esquemas heterogêneos de integração regional e inclui em sua agenda novos mecanismos (sub)regionais de cooperação, além de assuntos não econômicos. Logo, para esses autores, os países do Cone Sul não ficaram imunes ao diagnóstico pós-liberal.

No MERCOSUL, esse diagnóstico alimenta tanto projetos como a criação de um fundo de convergência estrutural (o FOCEM, criado recentemente), iniciativas e debates, em geral nada elucidativos, em torno da “complementação de cadeias produtivas” em escala sub-regional e propostas de ampliação da agenda de integração para incluir dimensões sociais, culturais, políticas, etc. (...) Portanto, no que diz respeito a manifestações mais recentes do regionalismo sul-americano, as experiências em curso se inspiram, sobretudo, no diagnóstico pós-liberal (VEIGA e RIOS, 2007: p. 19-20).

A síntese que se pode fazer dessa discussão é que existem claras divergências entre os autores citados quanto ao tipo de inserção internacional proposta pelo MERCOSUL. Isso sugere que o bloco incorpora diferentes visões de regionalismo existentes na América Latina, de modo que a predominância de cada uma delas é alterada conforme variam as conjunturas econômicas e políticas não só na região, mas também fora dela.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz das propostas integracionistas recomendadas pela CEPAL, o regionalismo latino-americano buscou em diferentes períodos incorporar os distintos paradigmas de regionalismo existentes no mundo, sendo que o atual adquiriu características próprias na América Latina. De forma particular, o MERCOSUL também seguiu a dinâmica regional.

O primeiro regionalismo, do tipo fechado-protégido-desenvolvimentista (RFPD), esteve fortemente vinculado ao aprofundamento do processo de industrialização por substituição de importações na América Latina entre os anos 1950 e 1970 quando, com o apoio do Estado, os principais países da região tentavam substituir uma economia basicamente agroexportadora por outra dominada pela indústria, como pretendia a CEPAL. Esse processo ganharia maior racionalidade econômica por meio da ALALC, que previa a criação de uma zona de livre comércio na região com a redução gradual das barreiras comerciais entre os seus integrantes, e mais tarde com a criação da ALADI, a qual previa também a realização de acordos de alcance parcial como o MERCOSUL.

O segundo regionalismo, do tipo aberto-liberal (RAL), foi posto a serviço da agenda de transformação produtiva com equidade na América Latina durante os anos 1990 quando, em um período de grande interdependência produtiva e tecnológica global, a CEPAL e os principais países da região modificaram as suas estratégias anteriores para a industrialização, a qual passaria então a ser gerida pelas políticas neoliberais do Consenso de Washington, com atuação secundária do Estado. Mas as graves crises econômicas desse período afetaram negativamente os principais esquemas de integração latino-americanos apoiados na visão de RAL, como o MERCOSUL.

O terceiro regionalismo, do tipo revisionista-pós-liberal (RRPL), foi recentemente avalizado pela CEPAL e engloba em um mesmo contexto esquemas heterogêneos de integração que atendem a distintos modelos de desenvolvimento, entre neoliberais (Aliança do Pacífico),

socioliberais (MERCOSUL) e bolivarianos (ALBA-TCP), com a combinação de políticas liberais e desenvolvimentistas dos regionalismos anteriores, a ampliação da agenda não econômica e a intensificação de acordos regionais de cooperação para enfrentar a crise internacional. Nesse sentido, o grande desafio para os próximos anos consiste em integrar em um único bloco países com diferentes visões de regionalismo na América Latina, uma vez que a UNASUL ainda encontra-se pouco institucionalizada.

O debate sobre Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) mostra que o bloco ocupa um espaço particular no âmbito do regionalismo latino-americano, visto que esteve inserido em cada um dos paradigmas anteriormente apresentados.

Concebido em um contexto de regionalismo aberto-liberal (RAL), o MERCOSUL assume nos anos 1990 um caráter essencialmente liberal ao priorizar questões comerciais em detrimento de preocupações de ordem político-social e da temática do desenvolvimento econômico. No entanto, os seus antecedentes históricos e o seu vínculo com a ALADI o fazem conservar características de regionalismo fechado-protegido-desenvolvimentista (RFPD).

Essas características são retomadas no início do século atual com o advento do regionalismo revisionista-pós-liberal (RRPL), ao mesclar em um mesmo contexto políticas liberais e desenvolvimentistas dos regionalismos anteriores e também ao incorporar à sua agenda assuntos não econômicos. Logo, pode-se concluir que a dinâmica do bloco apresenta um movimento pendular, sendo fortemente influenciada pelas variações das conjunturas política e econômica nacionais, regional e internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALASSA, Bela. **Teoría de la Integración Económica**. Mexico: Union Hispano-Americana, 1964.

- BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.) **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- _____. (Comp.) **Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decênio 1998-2008**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.
- BRAGA, Márcio Bobik. **Integração e Desenvolvimento na América Latina: as contribuições de Raul Prebisch e da CEPAL**. São Paulo: Annablume 2012. [Série Prolam – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – Universidade de São Paulo]
- CARVALHO, Maria Auxiliadora de; SILVA, César Roberto Leite da. **Economia Internacional**. São Paulo: Saraiva, 4ª ed. (modificada), 2009.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA (CEPAL). *O mercado comum latino-americano* (1959). In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.) **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000, vol. 2, pp. 609-649.
- _____. *Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990* (1990). In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.) **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000, vol. 2, pp. 887-910.
- _____. *O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade* (1994). In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.) **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000, vol. 2, pp. 937-958.
- CORAZZA, Gentil. *O "regionalismo aberto" da Cepal e a inserção da América Latina na globalização*. **Ensaio FEE**. Porto Alegre. vol. 27, n.º 1, 2006, pp. 135-152.
- GARGIULO, Felipe Freitas. **A Integração Regional a Serviço do Desenvolvimento na América Latina: do Hispano-Americanismo de Simón Bolívar aos Regionalismos da CEPAL**. São Paulo-SP, 2012. [Monografia de Bacharelado – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo]
- HERZ, Mónica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: História e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2004.
- KATZ, Claudio. **Latinoamérica III: variedad de políticas económicas**. Disponível em <<http://katz.lahaine.org/>>. 05 fev. 2010.
- PÁGINA BRASILEIRA DO MERCOSUL. Disponível em: < <http://www.mercosul.gov.br/> >. Acesso em: Maio de 2014.
- PAMPLONA, João Batista; FONSECA, Juliana Fernanda Alves da. *Avanços e recuos do Mercosul: um balanço recente de seus objetivos e resultados*. **CADERNOS PROLAM**, Ano 7, Vol. 2. PROLAM/USP. São Paulo, 2008, pp. 7-23.

PORTAL OFICIAL DO MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/>>. Acesso em: Maio de 2014.

RODRÍGUEZ, Octavio. **A teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

_____. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SOSA, Alberto Justo de. **Alianza Argentina-Brasil e integración sudamericana**. Buenos Aires: Biblos, 2011.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DESIDERÁ NETO, Walter Antônio. *A recuperação do desenvolvimentismo no regionalismo latino-americano*. **IPEA - Texto para discussão 1790**. Brasília: IPEA, novembro de 2012.

VEIGA, Pedro da Motta; RÍOS, Sandra Polónia. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. **CEPAL - Série Comércio Internacional, n.º 82**. Santiago de Chile: CEPAL, julho de 2007.

_____. *O Brasil como vetor de integração sul-americana: possibilidades e limites*. **Política Externa**, vol. 20, n.º 2, Set/Out/Nov. 2011.