

**CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Cristhofer Weiland

**A INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA DENTRO DO MERCOSUL E SUAS  
IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL**

Santa Cruz do Sul

2012

Cristhofer Weiland

**A INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA DENTRO DO MERCOSUL E SUAS  
IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade de Santa Cruz do Sul para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. M<sup>a</sup> Mariana Dalalana Corbellini

Santa Cruz do Sul

2012

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais, Otávio e Lourdes, por sempre terem acreditado e confiado em mim; a minha namorada, Julia, por tantas horas, que seriam de lazer e foram despendidas para a finalização de mais esta etapa; e a minha irmã, Suélin, por tantas mensagens de apoio e confiança.

Também agradeço a minha professora orientadora, M<sup>a</sup>. Mariana Dalalana Corbellini, por aturar minha ansiedade e sempre dar os conselhos necessários, além do encorajamento à realização deste trabalho; e a todos meus colegas e amigos, pois, sem eles tudo seria mais custoso e menos divertido.

## RESUMO

Presenciamos um mundo onde as sociedades estão cada vez mais globalizadas e interdependentes, ou seja, se unem e deste modo dependem de outras economias para terem maior representatividade no cenário internacional, que a cada dia está mais interligado. O processo de integração do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) faz parte deste modelo de associação que objetiva maior representatividade no cenário internacional. Deste modo, este trabalho visa apresentar a teoria da Interdependência Complexa, desenvolvida por Keohane e Nye, evidenciando suas três premissas – da existência de canais interestatais, transgovernamentais e transnacionais conectando as sociedades; da multiplicidade de temas na agenda internacional sem um claro ordenamento hierárquico; e do não emprego da força militar entre as partes – dentro do MERCOSUL. Estas premissas afetam o Brasil, de modo que a existência de canais interestatais criou novas possibilidades para o país, a multiplicidade de temas converge no interesse dos países membros do bloco e o não emprego da força militar, além de seguir a estratégia de política externa do Brasil, ajuda na manutenção da paz entre os Estados vizinhos.

**Palavras-chave:** Interdependência Complexa, MERCOSUL, Brasil.

## ABSTRACT

We witness a world where societies are becoming more globalized and interdependent, in other words, they unite and therefore depend on other economies to have greater representation in the international arena, which is every day more connected. The integration process of MERCOSUL is part of this model of association that aims at a greater representation in the international arena. So, this work presents the theory of Complex Interdependence, developed by Keohane and Nye, showing its three premises - the existence of interstate channels, connecting transgovernmental and transnational societies, the multiplicity of issues on the international agenda without a clear hierarchical order, and the no-use of military force between the parties - within MERCOSUL. These premises affect Brazil, as the existence of interstate channels created new possibilities to the country, the multiplicity of issues follows the interest of the country members and the no-use, besides of following Brazil's foreign policy, helps to keep up the peace among the neighbor states.

**Key-words:** Complex Interdependence, MERCOSUL, Brazil.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Exportações e Importações do Brasil e da Argentina – Valores Totais e para o Mercosul (US\$ milhões – FOB)	69
Tabela 02 – Exportações e Importações do Uruguai e do Paraguai – Valores Totais e para o Mercosul (US\$ milhões – FOB)	70
Tabela 03 – Exportações brasileiras (US\$ milhões – FOB)	74
Tabela 04 – Importações brasileiras (US\$ milhões – FOB)	75

## LISTA DE ABREVIATURAS

ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
CAN	Comunidade Andina de Nações
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMC	Conselho do Mercado Comum
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GMC	Grupo Mercado Comum
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
OI	Organização Internacional
OMC	Organização Mundial do Comércio
RI	Relações Internacionais
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
TEC	Tarifa Externa Comum
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UE	União Europeia

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>TEORIAS DE INTEGRAÇÃO E A INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1</b>	<b>Teorias de integração.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2</b>	<b>Interdependência Complexa .....</b>	<b>22</b>
<b>3</b>	<b>MERCOSUL .....</b>	<b>32</b>
<b>3.1</b>	<b>Conjuntura dos países da Bacia do Prata .....</b>	<b>34</b>
<b>3.2</b>	<b>O início do processo que levou à constituição do MERCOSUL .....</b>	<b>38</b>
<b>3.3</b>	<b>As bases institucionais do MERCOSUL e a sua estrutura.....</b>	<b>40</b>
<b>4</b>	<b>A INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA DENTRO DO MERCOSUL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL .....</b>	<b>51</b>
<b>4.1</b>	<b>As premissas da Interdependência Complexa dentro do MERCOSUL ....</b>	<b>51</b>
<b>4.1.1</b>	<b>Existência de canais interestatais, transgovernamentais e transnacionais conectando as sociedades .....</b>	<b>52</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Multiplicidade de temas na agenda internacional sem um claro ordenamento hierárquico.....</b>	<b>61</b>
<b>4.1.3</b>	<b>Não emprego da força militar entre as partes .....</b>	<b>65</b>
<b>4.2</b>	<b>A interdependência no MERCOSUL .....</b>	<b>68</b>
<b>4.3</b>	<b>As implicações e os resultados obtidos pelo Brasil .....</b>	<b>74</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>77</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>81</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Presenciamos um mundo onde as sociedades estão cada vez mais globalizadas e interdependentes, ou seja, se unem e deste modo dependem de outras economias para terem maior representatividade no cenário internacional, que a cada dia está mais interligado. De fato, o fenômeno da globalização e da integração não é uma ocorrência só de agora. Ele teve maior relevância em séculos anteriores, principalmente no século XIX, período em que os movimentos de mercadorias e serviços correspondiam a maiores percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) dos países e quando os investimentos estrangeiros também constituíam percentagens maiores dos investimentos totais.

Apesar disso, a primeira metade do século XX apareceu de modo inverso, caminhando numa linha protecionista, tanto no âmbito econômico e como no político. A mudança desta situação foi uma consequência de um processo continuado de maior abertura das economias, determinado em larga escala pelas instituições pensadas após o fim da Segunda Guerra Mundial, ultrapassando os níveis de abertura apresentados no século XIX. Assim, desde meados da década de 1970 que podemos notar uma crescente integração entre os países do mundo. Em uma época pós Segunda Guerra e dentro de um contexto de Guerra Fria, os países buscavam na cooperação e na integração uma maneira de sanar problemas comuns e se fortificar em vias de manter a paz entre os Estados.

Neste contexto também surgiram novos conceitos e teorias de integração internacional, no campo das Relações Internacionais (RI), dentre os quais se encontra o da Interdependência Complexa, de Robert Keohane e Joseph Nye, que é amparada por três premissas básicas: 1) a existência de canais interestatais, transgovernamentais e transnacionais conectando as sociedades; 2) a multiplicidade de temas na agenda internacional sem um claro ordenamento hierárquico; e 3) o não emprego da força militar entre as partes em situações ou temas que conformem uma relação de Interdependência Complexa.

Em meio a um aumento na interligação entre as economias das nações, às intensificações das transações financeiras (o que também aumentou o crescimento no volume do comércio) e, a cada vez mais países com problemas devido a decisões tomadas por outros Estados, surgiram pensamentos que conduziram à construção de organismos supranacionais e de organizações de nações – como a

União Europeia (UE), modelo desta situação – que visavam à manutenção do poder econômico destes Estados ou até à reestabilização dos mesmos frente à economia de outros países. Mas esta experiência com integração regional não é algo novo para os países da Europa. Do período entre os quinze primeiros anos do século XIX até os primeiros quinze anos do século seguinte verificaram-se 16 casos de constituições de uniões aduaneiras, sendo o mais significativo o da criação do Zollverein em 1833, com a unificação das fronteiras entre os 18 Estados Alemães. Esta união tinha como meta a liberdade alfandegária entre estes Estados, em um período em que esbarravam na diferença entre as alfândegas. Manteve-se como eficiente método fiscal, até a unificação da Alemanha, em 1871, quando perdeu o sentido.

Com relação ao começo do processo de integração na América do Sul, o primeiro passo dado foi em 25 de fevereiro de 1948, com a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), com objetivo de incentivar a cooperação econômica entre seus membros, surgindo em um contexto em que a economia mundial encontrava-se em crise, devido à Segunda Guerra Mundial. Em 1960, com a assinatura do Tratado de Montevideu de 1960, foi criada a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), que possuía como objetivo principal facilitar o intercâmbio comercial, sendo que em 1968 todos os países latino-americanos já eram signatários do tratado e em 12 anos foi estabelecida, progressivamente, uma zona de livre comércio entre os membros.

Este primeiro passo em direção à integração latino americana contribuiu ao desenvolvimento do comércio exterior no continente, com a adoção de normas para a harmonização de instrumentos comerciais, com a criação de condições para aumentar o comércio, com a melhoria das políticas comerciais e com o estabelecimento de instalações de transporte, entre outras questões. Isso em um contexto no qual o progresso econômico da América Latina parecia ser extremamente vagaroso, onde os golpes militares no Brasil e na Argentina eram considerados para muitos como a única opção política que poderia neutralizar as pressões que vinham principalmente dos setores populares.

Em 12 de agosto de 1980, a ALALC foi sucedida pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), com a assinatura do Tratado de Montevideu de 1980. A ALADI deu continuidade ao processo iniciado em 1960, tendo por objetivo o

estabelecimento de um mercado comum latino americano. Ela está imersa no conceito de “integração silenciosa”, ou seja, não participa das grandes decisões, mas reforça apoio jurídico eficiente de numerosos acordos comerciais e as políticas que são adotadas neste âmbito, entre outros. A ALADI é a base jurídica do MERCOSUL e muitos de seus resultados são verdadeiros e significativos avanços no desenvolvimento de mecanismos e questões.

Do aspecto político e econômico, apesar da instauração da democracia no Brasil, em 1985, e da abertura de novas frentes diplomáticas internacionais e regionais, o agravamento da questão da dívida externa, o ressurgimento de grandes pressões inflacionárias, a moratória decretada em 1987 e a vasta redução de projetos da era Geisel, dificultaram a obtenção de saldos positivos nas relações internacionais do Brasil.

Com estas condições, no fim da década de 1980 surgiram conversas (entre os presidentes, à época, do Brasil e da Argentina, José Sarney e Raúl Alfonsín, respectivamente) do que viria a ser em 1991, com o Tratado de Assunção<sup>1</sup>, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Em novembro de 1985 foi firmado por estes presidentes a Declaração de Foz do Iguaçu, com a qual se lançou a ideia de integração econômica entre os Estados e, em 1986, foi firmada a Ata para Integração e Cooperação Econômica, que buscava a intensificação e diversificação das trocas comerciais – base do que seria o bloco. O resultado disto foi que, em 1988, foi firmado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, o qual previa um mercado comum entre estes países em um prazo de dez anos.

Por trás destes aportes à integração regional estava o fato de que Brasil e Argentina, recém-oriundos de um período de ditadura militar, buscavam a formulação de respostas diplomáticas comuns e a complementaridade econômica. Em especial para o Brasil, a integração significava ter maior representação em cenário internacional, sendo que o caminho seguido o levou à criação do MERCOSUL.

Porém, foi apenas em 1991, com os presidentes Fernando Collor de Mello (Brasil), Carlos Saul Menem (Argentina), Luis Alberto Lacalle Herrera (Uruguai) e

---

<sup>1</sup> A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, no dia 26 de março de 1991 assinaram o Tratado de Assunção tendo por objetivo estabelecer um Mercado Comum.

Andrés Rodríguez Pedotti (Paraguai), que o Tratado de Assunção foi formalizado e o bloco enfim criado. Ele foi o instrumento legal através do qual foram firmados os acordos bilaterais de cooperação, entre os quatro países, que visavam um aumento na eficiência econômica, com a redução de barreiras tarifárias e de custos de exportação, gerando uma maior concorrência e redução de custos dentro do setor de produção.

Este bloco econômico – que tem como países membros o Brasil, a Argentina, o Paraguai, o Uruguai e a Venezuela – pode ser enquadrado dentro das bases da teoria da Interdependência Complexa, seguindo seus três pressupostos básicos – da existência de canais interestatais que conectam as sociedades, a multiplicidade de temas sem uma clara hierarquia e o não emprego de força militar entre as partes. O problema desta pesquisa consiste em como essas três principais características da Interdependência Complexa, teoria de Keohane e Nye – dentro do Mercado Comum do Sul, afetam o Brasil.

Este trabalho tem por objetivo geral entender se o Brasil se beneficia da situação de Interdependência Complexa dentro do MERCOSUL, e como objetivos específicos: (a) apresentar as bases da teoria da Interdependência Complexa, de Keohane e Nye, além de apresentar a formação do MERCOSUL e como o bloco está até o atual momento; (b) analisar de que maneira a Interdependência Complexa e o MERCOSUL se interligam; e (c) constatar no que a interligação entre a Interdependência Complexa e o MERCOSUL acarreta para o Brasil.

É apresentada como justificativa para escolha do objeto de pesquisa o fato de que, com o crescimento da economia dos países em desenvolvimento, em especial os que compõem o BRICS – grupo político de cooperação entre países de economia emergente, composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul –, a economia brasileira e os diversos tipos de integração regional (neste caso, o MERCOSUL), mais do que nunca aparecem como foco de estudos de Relações Internacionais. Deste modo, análises a respeito da Interdependência Complexa dentro do MERCOSUL são fundamentais para o enriquecimento do debate sobre o tema – que é pertinente e atual, em um período em que diversos autores consideram o bloco estagnado e sem perspectivas de evolução.

Este assunto escolhido se dá em virtude do interesse do pesquisador neste tema, com a intenção de aprofundá-lo em nível de pós-graduação, trazendo contribuições à Academia. E, como motivação para este caso, existe o fato de que a

visualização do MERCOSUL embasada em uma análise com os pressupostos da teoria da Interdependência Complexa, de Keohane e Nye, representa uma nova perspectiva de olhar sobre o Mercado Comum do Sul e permite avaliar os benefícios que o Brasil tem com a situação. Devido à quantidade de temas que podem ser abordados, não há pretensão de levar o assunto à exaustão, mas registrar esta nova perspectiva visando futuros aprimoramentos.

O trabalho utiliza-se do método analítico, partindo do conhecimento geral do MERCOSUL, buscando apresentar as situações em que o mesmo se enquadra com a teoria da Interdependência Complexa e analisar os pontos em que a economia brasileira se beneficia deste caso. Afora isso, ainda apresenta as teorias de integração para uma melhor compreensão de como se constituem os blocos econômicos.

A exploração do assunto é realizada em fontes bibliográficas e documentais sobre o tema proposto, sendo que estes últimos incluem as resoluções e os tratados firmados dentro do Mercado Comum do Sul e deste com outros países e/ou blocos econômicos, os quais são importantes para entender esta integração econômica. Além dos tratados, é relevante a utilização de documentos do governo brasileiro para comprovação de dados para realização de uma análise quantitativa referente à economia brasileira.

Dentre as fontes bibliográficas, o que mais se destaca é a utilização do livro *Power and Interdependence*, de Robert Keohane e Joseph Nye, para apresentar e caracterizar a teoria da Interdependência Complexa, para podermos analisá-la e comparar seus preceitos básicos com a integração do MERCOSUL. Para a construção teórica, além da Interdependência Complexa, há um breve aporte sobre a integração do ponto de vista econômico e do ponto de vista das Relações Internacionais. Também utilizados, dentre outros autores, Marcelo Böhlke, Luiz Augusto Estrella Faria e Valter de Almeida Freitas para a contextualização histórica do MERCOSUL.

Este trabalho está dividido em três capítulos: (1) Teorias de integração e a Interdependência Complexa; (2) o MERCOSUL; e (3) Interdependência Complexa dentro do MERCOSUL e suas implicações na economia brasileira. O primeiro trata de apresentar as teorias de integração com enfoque na Interdependência Complexa, assim como seus principais pressupostos básicos. O segundo capítulo apresenta um referencial histórico a respeito do Mercado Comum do Sul, desde a sua criação até

o estágio no qual se encontra atualmente. Por fim, o terceiro e último capítulo trata da análise do trabalho em si, ou seja, como a existência de canais interestatais que conectam as sociedades, a multiplicidade de temas sem uma clara hierarquia e o não emprego da força militar entre as partes – as três principais características da Interdependência Complexa – dentro do MERCOSUL afetam a economia brasileira.

## 2 TEORIAS DE INTEGRAÇÃO E A INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA

No decorrer dos últimos anos, pudemos notar uma crescente publicação de literaturas a respeito da globalização. Mas o processo de integração regional, como já assinalado anteriormente por Porto e Flôres (2006), não é de agora, assim como as teorias sobre este tema, de origem no século XX, e necessitam de uma compreensão para adentrarmos ao assunto principal ao qual se refere este trabalho.

Deste modo, para uma melhor contextualização, iremos fazer um aporte sobre teorias de integração, seus aspectos principais e os diversos pontos de vista, para depois apresentar as bases da teoria da Interdependência Complexa, de Robert Keohane e Joseph Nye, e os seus três pressupostos – a existência de canais interestatais que conectam as sociedades, a multiplicidade de temas sem uma clara hierarquia e o não emprego de força militar entre as partes (VAZ, 2002).

### 2.1 Teorias de integração

O processo de integração, segundo Böhlke (2007), é algo relativamente recente no cenário internacional, obtendo expressão somente no século XX, após o fim da Segunda Guerra Mundial. O início desta guerra finalizou um curto período em que a visão que prevalecia era a do idealismo. Sobre esta teoria:

Durante quase 20 anos, líderes, como Woodrow Wilson, acreditaram que tratados e opinião pública poderiam controlar a voracidade de governantes por novos domínios e mais poder e, assim, evitar conflitos mundiais. O colapso da visão idealista ocorreu com o avanço do nacional-socialismo alemão e do fascismo italiano, que levou a Segunda Guerra Mundial (BÖHLKE, 2007, p. 25).

O auge da guerra mostrou que o sonho da paz negociada, através da Liga das Nações, não seria tarefa fácil. Este período fez ressurgir o realismo como pensamento político. Originário de escritores clássicos como Tucídides, Maquiavel e Hobbes, voltou ao foco com Hans Morgenthau – precursor no campo de estudos de Relações Internacionais, autor de *Politics Among Nations*, sua principal obra (BÖHLKE, 2007).

Apesar desta diversa gama de abordagens quanto ao realismo, algumas premissas podem ser consideradas comuns como a centralidade do Estado, o qual

visa sua própria sobrevivência, e o poder, para garantir esta sobrevivência. Nesta teoria, a natureza do homem é considerada como pessimista (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). O avanço do realismo como uma verdade nas relações internacionais trouxe consigo uma preocupação aos devastados países da Europa com relação a novos conflitos, fato que poderia comprometer a segurança e a paz mundial. Em meio a isto, os países europeus cultivaram planos regionais de cooperação os quais culminaram, através de etapas, com o surgimento das Comunidades Europeias – desde as tratativas e o estabelecimento da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) até o que é a União Europeia, estágio em que se encontra hoje em dia.

Todos estes eventos e os tipos de integração estabelecidos na contemporaneidade podem ser analisados sob dois pontos de vista – do aporte da integração econômica, a qual classifica a integração em quatro níveis básicos, segundo Appleyard, Field e Cobb (2010), e das teorias de Relações Internacionais, com outros seis níveis, de acordo com Oliveira (1999), dos quais daremos uma maior ênfase ao funcionalismo, ao neofuncionalismo e à Interdependência – foco principal do trabalho.

A respeito do aporte da integração pelo ponto de vista da economia, segundo Appleyard, Field e Cobb (2010), quando os países se voltam para coalizões econômicas, eles abrem portas rumo ao livre-comércio com o objetivo de conseguir alguns dos benefícios da abertura econômica sem perder o controle sobre as mercadorias e serviços, as estruturas de produção e o consumo. Porém, quanto mais os Estados eliminam restrições sobre a circulação de bens e serviços dentro de um grupo, mais perdem o controle de sua economia.

De acordo com Böhlke (2007), não há um modelo rígido a ser seguido pelos Estados que almejam a integração econômica. “As características de cada processo de integração variam conforme uma série de fatores” (BÖHLKE, 2007, p. 31). Entretanto, segundo Appleyard, Field e Cobb (2010), são reconhecidos geralmente, nas teorias de integração – do ponto de vista econômico –, de acordo com o grau de profundidade, quatro níveis básicos de integração econômica: (a) Área de livre comércio, (b) União aduaneira, (c) Mercado comum e (d) União econômica.

O primeiro nível de integração econômica, a Área de livre comércio, é o patamar mais comum. Este estágio possui como características que todos os membros do grupo eliminam tarifas dos produtos de cada um deles, ao mesmo

tempo em que cada membro mantém sua independência em estabelecer políticas comerciais com os não membros. Ou seja, os membros podem manter tarifas isoladas e outras barreiras comerciais sobre os países de fora da união (APPLEYARD; FIELD; COBB, 2010).

No segundo estágio, a União aduaneira, todas as tarifas entre os Estados-membros são eliminadas, e este grupo adota uma política comercial externa e comum para os países de fora do bloco – Tarifa Externa Comum (TEC) – além de agir como um só organismo na negociação de todos os acordos comerciais com esses países. O MERCOSUL se enquadra neste estágio, porém de forma incompleta – possui uma Tarifa Externa Comum, entretanto os Estados ainda possuem divergências em suas políticas externas. Em uma terceira etapa, todas as tarifas podem ser eliminadas entre os membros do bloco e todas as barreiras aos movimentos de fatores entre os países-membros são eliminadas, ou seja, livre circulação de mão de obra e capital, segundo Appleyard, Field e Cobb (2010). Esta é a etapa a que o MERCOSUL se propõe a chegar, chamada de Mercado comum.

A última etapa deste processo se chama União monetária. Este estágio apresenta todas as características de um Mercado comum, além da unificação de instituições econômicas e da coordenação de políticas econômicas em todos os Estados-membros. Apesar de ainda existirem entidades separadas, este estágio cria diversas instituições supranacionais que têm poder de decisão sobre os países do bloco. Ainda neste nível, se o bloco adotar uma moeda comum, passa a se chamar União monetária (APPLEYARD; FIELD; COBB, 2010).

Interessante ademais destes níveis de integração, da visão econômica, é abordar o porquê de os países optarem por se integrarem ou não, os riscos e os benefícios, os objetivos e as implicações. Segundo Cavusgil, Knight e Riesenberger (2010), existem quatro variáveis a serem analisadas para que um país considere a integração: (a) objetivos a serem alcançados, (b) fatores de sucesso, (c) desvantagens e dilemas éticos, e (d) implicações administrativas. Cada uma destas variáveis possui os seus atributos, os quais serão analisados agora. A integração regional é buscada porque contribui para o crescimento de empresas e setores da economia, gerando progresso econômico, aumento da qualidade de vida e da receita tributária dos países que dela fazem parte.

Como destacam Cavusgil, Knight e Riesenberger (2010), os Estados visam quatro objetivos a serem alcançados na integração: (1) expandir o mercado – a

integração aumenta a escala do mercado para as empresas participantes, pois sem barreiras comerciais entre os países, as empresas possuem acesso facilitado a novos mercados, assim como os consumidores diversificam suas possibilidades de aquisição de bens e serviços; (2) atingir economias de escala – a expansão dos mercados para as empresas de países participantes de um bloco faz com que aumente a escala de produção, diminuindo seus custos e aumentando a eficiência (isso pode resultar em custos mais baixos ao consumidor); (3) atração de investimento externo ao bloco – empresas estrangeiras preferem investir em países que fazem parte de algum bloco, pois suas fábricas terão tratamento preferencial quanto a exportações para outros países deste bloco; e (4) fortalecer defesas e a política – afinal, a integração proporciona aos membros uma posição defensiva mais forte em relação a outros países e regiões, ou seja, buscando uma maior inserção no cenário internacional.

A segunda variável a se analisar são os fatores de sucesso que um bloco pode alcançar. São quatro características que os blocos mais bem sucedidos tendem a possuir: (1) similaridade econômica – quanto mais próximas forem as economias dos países membros, maior a chance de sucesso do bloco. Diferenças no nível salarial farão com que trabalhadores de salário menor migrem para os países de salário maior. Uma recessão em um dos países enfraquecerá a economia do bloco; (2) similaridade política – a sintonia do pensamento político dentro do bloco deve estar equilibrada, compartilhando aspirações e a disposição de abdicar da autonomia nacional em prol das metas amplas do bloco; (3) similaridade de cultura e língua – este quesito provê a base para a compreensão e a cooperação entre os membros; e (4) proximidade geográfica – a maioria dos blocos econômicos é formada por Estados de uma mesma região (por isto muito chamado de integração regional) e este fator facilita o transporte de mão-de-obra, bens e outros fatores de produção. Além disso, diversos países vizinhos tendem a se assemelhar cultural e linguisticamente (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERGER, 2010).

Porém, nem sempre a integração é uma tendência ao sucesso. Existem algumas desvantagens, que podem ser consideradas como ameaças às empresas locais e suscitar problemas éticos e morais, levando em conta algumas destas questões: (1) o desvio de comércio – pelo menos no curto prazo, pois os países, após a abertura de barreiras, tendem a deixar de fazer algumas transações com nações de fora do bloco e passam a aumentar o comércio intrabloco; (2) a redução

do livre comércio global – a integração nos mostra duas tendências opostas, pois se um país diminui as barreiras comerciais ele se aproxima do livre comércio. Porém, imposições de um bloco afastam o Estado do livre comércio; (3) perda de identidade nacional – a união de nações em um bloco amplia o contato entre elas, exercendo um efeito de homogeneização, diluindo a identidade cultural; (4) o sacrifício da autonomia – em estágios mais avançados, a integração leva à transferência da autonomia do país à uma autoridade superior; e os últimos pontos recaem sobre as empresas: (5) a transferência de poder para empresas privilegiadas, (6) a quebra de empresas frágeis ou de pequeno porte e (7) a reestruturação corporativa e perda de emprego – tudo isso devido a uma maior abertura e à concorrência dentro do bloco (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERGER, 2010).

A última variável, destacada por Cavusgil, Knight e Riesenberger (2010), gira em torno das implicações administrativas da integração regional que são: (1) a internacionalização com empresas do mesmo bloco – a integração impulsiona as empresas a se internacionalizarem com os países do bloco, devido à eliminação de barreiras comerciais, etc.; (2) a racionalização de operações – com a união dos países do bloco, as empresas passam a desconsiderar as fronteiras nacionais e agem em relação ao bloco; (3) as fusões e aquisições – esta característica relaciona-se com a racionalização, pois a fusão de duas ou mais empresas criará um novo negócio que fabrica um produto em uma escala muito maior; (4) a estratégia regional de produtos e marketing – a integração pode levar a uma padronização dos produtos e serviços da empresa, por ser menos custoso vender um mesmo modelo do produto do que diversos deles; (5) a internacionalização com empresas fora do bloco – a integração nos leva à criação de grandes mercados, fator atraente a empresas de fora do bloco a estabelecerem presença via investimento direto estrangeiro (IDE), com a construção de uma sede regional, uma subsidiária de marketing ou uma unidade de produção; e (6) os empreendimentos colaborativos – pois se cria a oportunidade de cooperação entre as empresas de dentro do bloco.

Deste modo, com a apresentação dos autores quanto às variáveis benéficas e às desvantagens; quanto aos objetivos a serem alcançados e às implicações administrativas de se fazer parte de uma integração; eles, por fim, analisam a atual conjuntura de integrações no mundo e concluem que:

Em 1990, havia aproximadamente 50 acordos de integração econômica regional no mundo. Atualmente, há cerca de 200, em vários estágios de desenvolvimento. Enquanto o crescimento do comércio mundial permanece acelerado, as nações almejam participar das oportunidades emergentes. [...] Muitas nações fazem parte de diversos acordos de livre comércio. Os blocos econômicos estão se unindo a outros ao redor do mundo. [...] Há evidência de que a integração econômica regional está gradualmente abrindo caminho para um sistema de livre comércio mundial (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERGER, 2010, p. 182).

Assim sendo, podemos terminar a abordagem sob o ponto de vista da economia e iniciar a visão de integração das teorias de RI. A integração sob o ponto de vista das teorias de Relações Internacionais parte da ideia dos liberais. “O liberalismo é uma grande tradição do pensamento ocidental que [...] produziu teorias sobre organização da economia, em particular sobre a operação de mercados em que produtores individuais atuam livremente na busca do lucro” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 58). Eles passaram a ser desacreditados e acabaram perdendo forças pelo desastre que foi a Segunda Guerra Mundial – pelo fato de não perceberem o real perigo que era a Alemanha nazista para com a segurança internacional. O desafio era então de conseguir produzir uma teoria que se unisse à realidade, ou seja, que pudesse prever de certo modo o rumo da história e deste modo que ajudasse o Estado com soluções.

Como já destacado, apesar de Böhlke (2007) caracterizar a integração como não seguidora de um único modelo, ele afirma que já podem ser percebidas, com base em modelos implantados, algumas características em comum entre blocos: “estreita ligação entre integração e interdependência, [...] presença de fases de preparação percorridas antes de iniciarem processos de integração” (BÖHLKE, 2007, p. 31-32); e deste modo, a independência plena não é mais parâmetro adequado para demonstrar o papel de qualquer Estado no cenário internacional.

De acordo com Oliveira (1999), existem seis teorias para explicar as características, as formas e o funcionamento da integração – seguindo as teorias de RI –, que são: (a) federalismo; (b) funcionalismo; (c) neofuncionalismo; (d) interdependência; (e) intergovernamentalismo; e (f) neoinstitucionalismo. A respeito destas teorias, faremos uma maior abordagem quanto ao funcionalismo e ao neofuncionalismo. A abordagem mais a fundo quanto à Interdependência Complexa fica para a próxima seção.

A primeira teoria, ou mais propriamente dito política, o federalismo, suscita a estratégia no que diz respeito à criação da união federal entre os Estados europeus,

tendo como objetivo maior a busca e a manutenção da paz. Em vias gerais este ideal político propõe a integração dos Estados por meio de um quadro institucional, onde cada país conservaria certa autonomia. Este pensamento utiliza como base a divisão dos poderes, no sistema de controle e equilíbrio em favor das pessoas, formatando um documento constitucional para solucionar conflitos. Como incentivo a esta teoria, Winston Churchill – ex-primeiro-ministro da Inglaterra –, em 1946, se mostrava adepto à ideia da criação dos Estados Unidos da Europa. Os favoráveis desta teoria acreditam na supremacia do Direito Comunitário<sup>2</sup> (OLIVEIRA, 1999).

De acordo com Nogueira e Messari (2005, p. 75), “o funcionalismo<sup>3</sup> representa a tentativa liberal de fundamentar seus modelos teóricos em um método baseado na observação científica da realidade”. A análise da realidade deveria ser empírica, de modo a comprovar as hipóteses liberais, dando enfoque na possibilidade de os Estados cooperarem. Ao utilizar a função como parâmetro para criar organizações, os funcionalistas tinham a pretensão de desvinculá-las de projetos políticos e atrelá-las ao cumprimento de tarefas técnicas. Deste modo, os funcionários passariam a dispor de maior confiança e colaboração entre si, dentro de organizações e representações dos países. Assim, os governos administrariam em conjunto, pois, de certa maneira, o desempenho de organizações supranacionais seria mais eficiente.

Com o crescimento dos órgãos supranacionais, os países estariam ligados por redes, e os organismos cada vez mais assumiriam as funções que os governos nacionais não poderiam assumir sozinhos. Somente a cooperação os levaria à valorização e, à medida que o aumento do bem-estar gerado pela eficácia das organizações funcionais se tornasse mais evidente, se tornariam objetos da lealdade dos indivíduos. Assim, acreditavam que a soberania poderia ser dividida entre os países e controlada pelos órgãos supranacionais (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Segundo Nogueira e Messari (2005, p. 77), “para os funcionalistas, as estratégias de cooperação e integração eram mais eficientes, técnica e

---

<sup>2</sup> Com a intensa integração entre países, a fim de fortalecer suas economias, ingressa-se ao conhecimento jurídico um direito novo, comum aos países cooperados, denominado Direito Comunitário. Não podemos chamar de Direito Internacional, pois consiste de ordenamento jurídico interno a um órgão supranacional. Ele forma sistema jurídico autônomo, constituído de um conjunto de normas, as quais são regidas segundo princípio da integração e o princípio da primazia – prioridade do direito de cada Estado (MARQUES, 2006).

<sup>3</sup> “Visão segundo a qual a ‘forma segue a função’, ou seja, a maneira como uma organização se estrutura depende da função específica que desempenha” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 76).

racionalmente, na promoção do crescimento econômico e na distribuição de benefícios sociais”. Bastariam, apenas, organizações com boas estruturas para que fosse possível o aprendizado em relação a soluções técnicas para criação de um ciclo de crescimento da cooperação entre as redes.

Deste modo, eles acreditavam nas ampliações graduais do aprimoramento de políticas públicas a nível internacional, o chamado *spillover*<sup>4</sup>. Este efeito seria verificado quando o aprendizado oriundo de experiências bem sucedidas fizesse com que as soluções das organizações transbordassem a outros âmbitos da vida social. Sinteticamente, para Oliveira (1999), o funcionalismo seria algo como uma réplica do federalismo por não apresentar um modelo constitucional teórico. Visa a identificação de problemas do âmbito transnacional e a apresentação de soluções técnicas conjuntas através da cooperação funcional entre os Estados, diferenciando a alta política da baixa política, ou seja, a política da técnica.

Porém, segundo Nogueira e Messari (2005), Ernst Haas (cientista político alemão, expoente das Relações Internacionais) logo percebeu os defeitos que esta abordagem possuía e apresentou uma reformulação do funcionalismo. O chamado neofuncionalismo, a terceira teoria, incorpora um conceito não presente no funcionalismo – a dimensão política. Ou seja, a delegação de poder dos Estados a organizações supranacionais continua, porém não é somente a racionalidade técnica que irá garantir a continuidade do processo.

Ernst Haas acredita que é preciso compreender como o pensamento de grupos de interesse dentro de um Estado influencia para persuadir as elites nacionais a transferirem parte da soberania para uma organização supranacional, além de ser necessário o estudo quanto ao que cabe às organizações internacionais, também no sentido de convencer o governo a se manter ou até ampliar a integração (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Para Haas (1964), citado por Mariano e Mariano (2002, p. 55), integração refere-se ao “processo de transferência das expectativas excludentes de benefícios do Estado-nação para alguma entidade maior”. Sendo assim, segundo Nogueira e Messari (2005), Haas enxerga o *spillover* como não tão fragmentado, porém mais dependente do impulso proveniente de governos nacionais e tomadores de decisão. O teórico ainda acrescenta outro componente importante à nova abordagem – os

---

<sup>4</sup> Por não ter tradução teórica específica, este conceito está ligado à ideia de derramamento, de estar em algum lugar e transbordar para outro.

valores – os quais são necessários para que as elites nacionais estejam convencidas dos benefícios materiais da integração. Portanto, para o neofuncionalismo, deve existir uma mescla entre o saber técnico e o mundo da política, a qual é determinante para o sucesso dos modelos de integração.

De acordo com Oliveira (1999), a elite e os grupos de interesse passam a ser os agentes da integração. Como já dito, é questionada a separação entre alta política e baixa política. Segundo Mariano e Mariano (2002), a teoria neofuncionalista conclui que o *spillover* pressiona à criação de uma burocracia para administração de questões referentes à integração, de modo supranacional, podendo assim aparar as diferenças entre as nações e os diversos grupos setoriais. “Ou seja, o *spillover* influencia a estrutura institucional ao explicitar sua incapacidade de atender às novas demandas e realidades” (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 56).

As falhas apresentadas nas teorias anteriores levaram ao estudo de esquemas próprios dentro do campo das RI, como a interdependência e o intergovernamentalismo, quarta e quinta teorias respectivamente. Esta primeira, mais explícita dentro do trabalho, será apropriadamente abordada mais adiante. A segunda teoria, o intergovernamentalismo, é baseada no realismo político. Segundo Oliveira (1999), ela caracteriza a política comunitária como uma extensão da política doméstica.

Defendendo a proteção à soberania nacional, suas negociações estão pautadas em relações de poder entre as nações, considerando o Estado como ator principal. Ou seja, os intergovernamentalistas acreditam que a direção e a velocidade como a integração é guiada são ações definidas pela interação dos Estados, os quais são totalmente responsáveis pelo avanço ou retrocesso deste processo, sendo que a integração não pode afetar a soberania das nações, sendo os ajustes de comportamento feitos pelos próprios Estados de acordo com as preferências dos mesmos (MARIANO; MARIANO, 2002).

A sexta e última teoria a ser abordada se refere ao neoinstitucionalismo, de modo geral. Segundo Mariano e Mariano (2002), a visão institucionalista apresenta os impactos provocados pelas instituições externas sobre a ação dos Estados e os motivos de possíveis mudanças nas instituições. A teoria supõe que os atores possuem pelo menos algum interesse em comum e isto leva à escolha da cooperação como forma de obter ganhos potenciais. Esta corrente também diz respeito à influência das instituições no comportamento dos Estados, ou seja, com

uma variação constante nas instituições aparecem as consequências sobre as ações estatais.

A importância dada às instituições está atrelada a influência que estas têm sobre os interesses do Estado, a capacidade de promover ações que de outra forma seriam difíceis de serem alcançadas e ao modo como elas alteram os custos de alternativas. “As instituições influenciam as ações e opções dos Estados porque [...] aceita-se o suposto de que as lideranças governamentais realizam um cálculo de custo-benefício para suas ações”, segundo Mariano e Mariano (2002, p. 60). De acordo e para finalizar, Oliveira (1999) acrescenta que para o neoinstitucionalismo, o Estado não tem papel principal, cabendo esta função à atuação das instituições, as quais são criadas no processo de integração.

Deste modo, foi possível observar que existem diferentes formas e visões de integração, e dentro das mesmas, muita diversidade de características – o ponto de vista da integração econômica com seus quatro níveis (além de apresentarmos as quatro variáveis para que um país considere a integração – segundo Cavusgil, Knight e Riesenberger, 2010), e a visão a respeito das teorias de Relações Internacionais. Agora, com os pontos de vista expostos sobre os tipos de integração, podemos entrar mais a fundo na teoria da Interdependência Complexa e seus pressupostos básicos.

## **2.2 Interdependência Complexa**

Segundo Vaz (2002), a partir dos anos 1970, surgiu uma nova noção de integração internacional, a qual poderia ser relacionada à cooperação, que conduziu à construção de organismos supranacionais e que refletia a visão eurocêntrica da época. Nesta situação, surgiram concepções que buscavam explicar as novas formas de cooperação internacional, que não necessitavam de formalidades, de organizações de Estados em diversos graus, conjuntamente aos crescentes atores não estatais.

Alheio a isso surgiam problemas relacionados aos interesses individuais dos Estados confrontados pelos interesses comuns e os dilemas da ação coletiva e ao papel das organizações internacionais. Esta noção de integração internacional surge em um momento em que estão se aprimorando as bases do que viria a ser a União

Europeia, que pode ser considerada hoje como um modelo a ser seguido no âmbito de integração internacional.

É dentro deste aspecto que surgem novas teorias, dentre as quais, a que obteve maior destaque é a da Interdependência Complexa, que foi desenvolvida por Robert Keohane e Joseph Nye em meados dos anos 1970. Segundo Di Sena Júnior (2002), Robert Keohane e Joseph Nye não descartam o modelo realista, mas eles afirmam que os elementos ao redor dos quais se apresenta o paradigma realista (segurança e força militar) são insuficientes para explicar a contemporaneidade da sociedade internacional.

Os autores buscam identificar e analisar as novas matrizes da política internacional e a forma como afetam o comportamento dos Estados. Assim como o realismo considera os Estados como os únicos atores internacionais de relevo, Nye (1997) citado por Di Sena Júnior (2002), afirma que “os Estados são os atores principais da política internacional contemporânea, mas eles já não mais possuem o palco apenas para si”.

Para embasar isto, Keohane e Nye (2012) referenciam Henry Kissinger, secretário de estado dos EUA dos governos de Richard Nixon e Gerald Ford, o qual declarou que – embora com pensamentos enraizados na doutrina clássica – o equilíbrio entre as grandes potências e a segurança das nações não mais definia os perigos ou possibilidades estadunidenses; antigos padrões estão ruindo, assim como as soluções antigas. O mundo se tornou interdependente economicamente. A interdependência significa uma “dependência mútua”. “A Interdependência se refere, na política mundial, a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre Estados ou até entre atores em diferentes países”<sup>5</sup> (KEOHANE; NYE, 2012, p. 7).

Com esta definição dada, podemos entender que ela é uma relação entre dois ou mais países, nos quais as decisões, tomadas em cada Estado, afetam de alguma maneira a sociedade e/ou a economia de ambos, além de gerarem custos para os Estados envolvidos. Estes efeitos geralmente se referem a transações internacionais: fluxo de moeda, bens e serviços e pessoas. Os efeitos destas transações na interdependência vão depender dos custos e das restrições embutidas neles. “Onde existirem custos recíprocos (embora nem sempre

---

<sup>5</sup> Tradução livre.

simétricos) dos efeitos das transações, haverá interdependência”<sup>6</sup> (KEOHANE; NYE, 2012, p. 8).

A visão tradicional quanto ao cenário internacional era de que o poder militar dominava as outras formas de poder, ou seja, os Estados com maior poder militar controlavam os assuntos internacionais. Porém, os recursos produtores de capacidades de poder tornaram-se mais complexos. Este poder pode ser definido como uma habilidade de persuasão que um ator tem sobre outro, ou seja, a habilidade de fazer com que os outros façam algo que, em outras circunstâncias, não seria feito – e com custos aceitáveis ao ator (KEOHANE; NYE, 2012).

Seguindo esta lógica, Valdez (2010) considera que:

Temos, então, atualmente um inter-relacionamento de temas e atores de forma a privilegiar a interdependência e a cooperação. Faz-se necessário lembrar, porém, a primazia dos Estados como atores das relações internacionais, assim como a característica anárquica do sistema.

Segundo Keohane e Nye (2012), para entendermos o papel do poder na interdependência é necessário apresentar duas dimensões produzidas pela mesma: a sensibilidade e a vulnerabilidade. A sensibilidade se refere ao grau de capacidade de resposta dentro de um quadro político, ou seja, é um indicador de impacto em termos de custo (quanto maior a interdependência, maior a sensibilidade). De acordo com Mariano (1995), refere-se à obrigação de arcar com os custos impostos antes que sejam alteradas as políticas, tentando assim mudar a situação. Esta sensibilidade pode ser social, política ou econômica. A vulnerabilidade mede o custo das alternativas definidas, diante dos impactos externos, depois que as políticas foram alteradas. Esta última inclui uma dimensão estratégica que a primeira desconsidera – fator que não significa que a sensibilidade seja politicamente sem importância (KEOHANE; NYE, 2012).

Como já foi dito, a interdependência nem sempre é simétrica: ela também pode se apresentar de forma assimétrica. Ou seja, nem sempre possui um benefício recíproco. Na maioria dos casos, a interdependência é assimétrica, pois a maioria das relações entre os países se dá entre um ou dois desenvolvidos e os outros em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. As assimetrias (diferenças) sensíveis entre os Estados em áreas como a militar, industrial, comercial, econômica, etc., trazem

---

<sup>6</sup> Tradução livre.

elementos de influência que, como o uso da força, podem ser empregados com a mesma finalidade, ou seja, levar o outro país a realizar algo que não seria feito se este elemento não existisse e de uma forma muito menos custosa (DI SENA JÚNIOR, 2002).

Como disseram Keohane e Nye (2012), hoje em dia, em diversas situações, o uso da força é tão custoso e sua ameaça tão difícil de acreditar que uma estratégia de cunho militar pode ser considerada como um ato de desespero por parte do Estado. O relacionamento interdependente entre os Estados está baseado em fontes de poder, porque o ator menos dependente na relação tem a vantagem de que qualquer alteração no relacionamento representa custos menores para ele, do que para os demais parceiros. Deste modo, as relações de interdependência ocorrem dentro de uma malha de regras, normas e procedimentos os quais regulamentam seus comportamentos e controlam suas implicações – fatores que deixam esta regulamentação conhecida como regimes internacionais (MARIANO, 1995).

Quanto às mudanças nestes regimes internacionais, Keohane e Nye (2012) destacam que a fraqueza das organizações internacionais e os problemas de reforçar as leis internacionais às vezes levam à má interpretação de que os regimes internacionais são insignificantes, ou até mesmo de os ignorarem totalmente. Apesar de realmente a integração global ser fraca, regimes internacionais específicos muito frequentemente tem efeitos em relações de interdependência que envolvem alguns países, ou que envolvem vários países em uma questão específica. Segundo Keohane e Nye (2012, p. 17):

Os regimes internacionais devem ser incorporados em acordos entre Estados ou tratados, assim como os acordos monetários internacionais desenvolvidos em Bretton Woods em 1944, ou eles podem evoluir de acordos formais propostos que nunca foram implementados, como foi o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que derivou da Organização Internacional do Comércio proposta após a Segunda Guerra Mundial<sup>7</sup>.

Em alguns casos, estes regimes têm sido formais e abrangentes, porém em outros tem se mostrado informais e somente parciais. O efeito destes regimes também varia de acordo com as áreas temáticas nas quais eles se encaixam, e de acordo com o tempo. Para entendermos os regimes internacionais que afetam os

---

<sup>7</sup> Tradução livre.

padrões de interdependência, devemos olhar para a estrutura e para o processo em sistemas internacionais, assim como o quanto cada um deles afeta o outro (KEOHANE; NYE, 2012).

A estrutura de um sistema se refere à distribuição de capacidades entre as unidades semelhantes. No caso do sistema político internacional, as unidades mais importantes são os Estados, e as capacidades relevantes foram ajustadas considerando os recursos de poder. Já o processo se refere ao comportamento distributivo ou de barganha dentro das estruturas de poder. Os regimes internacionais são fatores intermediários entre a estrutura de poder de um sistema internacional e a barganha política e econômica que ocorre com ele. A estrutura do sistema (a distribuição dos recursos de poder entre os Estados) em muito afeta a natureza do regime (uma maior ou menor perda de normas formais e informais, regras, e procedimentos importantes ao sistema), segundo apresentam Keohane e Nye (2012).

As mudanças nestes regimes internacionais são muito importantes: no comércio internacional, por exemplo, um regime internacional que incluía práticas de comércio não discriminatórias foi posto abaixo pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT<sup>8</sup>), em 1947. Por cinco décadas, os arranjos do GATT constituíram relevante efetividade no regime internacional. Mas, os anos de 1970 foram marcados pelo sucesso parcial do esforço de países menos desenvolvidos em mudar o regime (KEOHANE; NYE, 2012).

De forma mais abrangente, em meados dos anos 1970, a busca dos países menos desenvolvidos por uma nova ordem econômica internacional envolveu lutas sobre o que os regimes internacionais deveriam governar do comércio de matérias-primas e manufaturas, assim como investimento direto estrangeiro. Nos anos 1990, os países desenvolvidos e os menos concordaram por uma nova Organização Mundial do Comércio, a qual estendeu e reforçou o GATT (KEOHANE; NYE, 2012).

Deixando um pouco de lado o conceito de regimes internacionais, vamos entrando de fato na teoria da Interdependência Complexa. Keohane e Nye (2012) destacam que as integrações entre os países são delicadas e duram somente se

---

<sup>8</sup> Após o insucesso na conversação entre diversos países para a criação de uma Organização Internacional do Comércio, surgiu o GATT, em 1947, com o fim de abolir as tarifas e as taxas aduaneiras entre os signatários. Enquanto a primeira reunião, realizada em Genebra, contou com 23 países, a última, a Rodada Uruguai, contou com cem signatários a mais (INFOPÉDIA, 2012a).

servirem ao interesse nacional dos Estados mais fortes que estiverem envolvidos. A teoria destes autores retrata um modelo de interação interestatal amparada em três premissas básicas: (1) existência de canais interestatais, transgovernamentais e transnacionais conectando as sociedades; (2) multiplicidade de temas na agenda internacional sem um claro ordenamento hierárquico; e (3) não emprego da força militar entre as partes em situações ou temas que conformem uma relação de Interdependência Complexa (VAZ, 2002).

A existência de canais interestatais, transgovernamentais e transnacionais que conectam a sociedade – primeira premissa –, se refere a meios de comunicação e de negociação, os quais podem ser através de contatos informais (entre membros de agências governamentais e destes com atores privados), de burocratas de diferentes áreas, sejam governamentais, empresariais ou de organizações não governamentais (ONGs), ou até mesmo através de organizações internacionais – as quais exercem papel maior como promotoras de negociação (KEOHANE; NYE, 2012).

Além do que já foi citado, temos a questão de que a fronteira – entre o que é nacional e o que é internacional – é difusa. Deste modo, quanto maior a integração, a interdependência, mais difícil é de se distinguir entre um espaço e outro, pois diversos atores podem estar atuando ao mesmo tempo dentro e fora das fronteiras do Estado (como empresas e bancos, que podem afetar tanto internamente quanto externamente), tendo isto se tornado comum, sendo parte das relações externas e domésticas (KEOHANE; NYE, 2012).

Segundo Keohane e Nye (2012), como as atividades internas dos governos se ampliaram, e como as empresas e bancos tomaram decisões que transcendem os limites nacionais, as políticas nacionais de diversos países afetam as dos outros cada vez mais. Deste modo, as políticas econômicas para o exterior têm uma maior ligação com a economia doméstica do que no passado, apagando as distinções entre as políticas internas e as internacionais de cada país e aumentando o número de questões que remetem à política exterior.

A multiplicidade de temas na agenda internacional, segunda premissa, considera a diversidade de questões temáticas das agendas dos países: desde questões que eram consideradas como “alta política” (segurança, armamentos e alianças estratégicas) até as classificadas como de “baixa política” (que se resumem à economia), sendo que as primeiras questões condicionavam as segundas

(KEOHANE, 1986). Porém, na Interdependência Complexa, onde se verifica uma ausência de hierarquia, não se pode dizer que existe uma precedência, ou seja, os temas de cunho econômico são decididos em suas próprias condições e os temas de cunho militar não dominam a agenda (KEOHANE; NYE, 2012).

As agendas de assuntos internacionais se tornaram maiores e mais diversas e assim não mais são subordinadas a temas de segurança militar. De acordo com o secretário de Estado norte-americano, Kissinger (1975), citado por Keohane e Nye (2012, p. 22):

O progresso em lidar com a agenda tradicional não é mais suficiente. Um novo e sem precedentes tipo de tema surgiu. Os problemas de energia, recursos, ambiente, população, os usos do espaço e dos mares agora são classificados com questões de segurança militar, ideologias e rivalidades territoriais as quais têm tradicionalmente constituído a agenda diplomática<sup>9</sup>.

Kissinger apresentou uma lista de políticas do governo que anteriormente eram consideradas meramente domésticas ou de cunho interno do Estado, as quais hoje colidem com as outras. Quando temos uma multiplicidade de temas na agenda – dos quais muitos ameaçam a política doméstica de um país, mas não ameaçam a nação por completo –, os problemas de se formular uma política externa coerente e consistente aumentam (KEOHANE; NYE, 2012).

A terceira premissa da teoria da Interdependência Complexa aborda a não utilização de forças militares em integrações, como meio para resolver divergências, devido a tal envolvimento recíproco entre os atores. Assim, vincular negociações sobre questões econômicas com questões militares fica cada vez mais difícil. Afora que o poder militar não é como o dinheiro, cuja utilização é visível (KEOHANE; NYE, 2012).

Os cientistas políticos tradicionalmente tratam do papel da força militar nas relações internacionais, porém vimos que a força não é uma maneira apropriada de se conquistar outros objetivos (como bem-estar econômico e ecológico) os quais estão ganhando maior destaque. Não é difícil de considerar uma ameaça de intervenção militar sobre questões econômicas ou entre países industrialmente avançados, embora, cairíamos novamente em pressupostos realistas. Mas na

---

<sup>9</sup> Tradução Livre.

maioria das vezes sabemos que a utilização de força militar é custosa e incerta (KEOHANE; NYE, 2012).

Apesar disto, segundo Keohane e Nye (2012), mesmo para países cujas relações se aproximam às de Interdependência Complexa, duas qualificações sérias permanecem: (a) mudanças sociais e políticas drásticas podem fazer com que a força seja novamente um pivô das questões da agenda internacional; e (b) mesmo que os interesses da elite sejam complementares, um Estado que se utilize da força para proteger outro Estado, pode ter uma significativa influência política sobre o outro país.

Mesmo que o papel da força tenha efeitos desiguais, isso não faz com que a mudança tenha menos importância, mas sim a deixa mais complexa. Quando uma questão se reflete em pequenos interesses a utilização da força é impensável e nestes casos, a interdependência possui um conceito valioso para se analisar os processos políticos. Mas, se por acaso este tema se tornar uma questão imprescindível, o uso de ameaça militar pode se tornar decisivo novamente – e então os pressupostos realistas ganham força novamente (KEOHANE; NYE, 2012).

Com essas premissas, os objetivos e interesses dos Estados variam de acordo com o que causa a eles maiores dificuldades na alocação dos recursos, que podem até incluir a manipulação da interdependência, as organizações internacionais e os atores transnacionais. Neste sentido as organizações internacionais desempenham grande papel atuando na formação das coalizões de Estados mais fracos, o que pode levar ao enfraquecimento da hierarquia de poder no sistema internacional (VAZ, 2002).

Sem uma clara hierarquia na relevância dos temas da agenda internacional, os objetivos variam de acordo com os temas e podem não se relacionar. Cada tema seguirá suas próprias preocupações, e apesar de que algumas agências irão descobrir que um padrão de consistência política é difícil de manter e assim os atores transnacionais irão introduzir diferentes objetivos em vários grupos de temas, segundo Keohane e Nye (2012).

Como a força militar está desvalorizada, os países que são fortes militarmente vão encontrar maior dificuldade em utilizar sua dominação global para controlar resultados em questões em que os mesmos são fracos. Apesar disto, eles ainda irão tentar fazer tais ligações, mas sem um claro ordenamento de temas, o sucesso pode

ser bem difícil de ser alcançado. Entretanto, se utilizarem de sua economia global, eles podem obter sucesso, afinal o dinheiro é consumível (KEOHANE; NYE, 2012).

Em relação à definição da agenda, com a falta de uma clara hierarquia nos diversos temas, podemos acreditar que a formação e o controle da agenda política se tornarão mais importantes. Sobre os efeitos da Interdependência Complexa, podemos esperar que a agenda seja afetada por problemas nacionais e internacionais, criados pelo aumento e crescimento do conceito da sensibilidade na interdependência (KEOHANE; NYE, 2012).

Os múltiplos canais não estão ligados somente a atores não governamentais. Os contatos entre burocracias governamentais, carregadas de tarefas semelhantes não irão apenas alterar suas perspectivas como podem levar a coalizões transnacionais em questões pontuais. Para aumentar a chance de sucesso, agências governamentais tentam trazer atores de outros governos em seus processos de decisão como aliados, segundo Keohane e Nye (2012).

Apesar disso, a ambiguidade do interesse nacional aumenta, gerando diversos problemas aos principais líderes políticos dos governos. Existe uma pequena garantia de que o Estado estará unido quando estiver lidando com governos externos ou que seus componentes irão interpretar os interesses nacionais de maneira similar quando estiverem negociando com estrangeiros. Neste momento, o Estado pode provar ter múltiplas faces, ser dividido (KEOHANE; NYE, 2012).

Em relação ao papel das organizações internacionais (OI), em um mundo de múltiplas questões ligadas imperfeitamente, onde coalizões são formadas, o potencial papel das instituições internacionais, referente à barganha política, é muito aumentado. Particularmente, elas ajudam a formar a agenda internacional e agem como catalizadores para formação de coalizões e como arena para os embates políticos e de ligações por Estados mais frágeis, de modo a obter relações estratégicas (KEOHANE; NYE, 2012).

Keohane e Nye (2012) fecham suas ideias sobre os pressupostos apresentando os processos políticos sobre as condições da interdependência: (a) objetivos dos atores; (b) instrumentos da política do Estado; (c) formação da agenda; (d) ligação de temáticas; e (e) o papel das organizações internacionais. Os objetivos dos atores variam pela área temática. Políticas transgovernamentais dificultarão a definição dos objetivos e os atores que transcendem os Estados terão suas próprias metas. Como instrumentos da política do Estado, eles acreditam que os recursos de

poder específicos para as áreas temáticas serão de maior importância. A manipulação da interdependência, de OIs e de atores transnacionais serão os principais instrumentos.

A formação da agenda será afetada pelas mudanças na distribuição de recursos de poder dentre as áreas temáticas, pelo *status* do regime internacional, pela mudança na importância dos atores transnacionais. A ligação entre Estados mais fortes será mais difícil de ocorrer, porque a força será ineficaz. Apesar disto, a ligação entre Estados mais fracos tende a aumentar e diminuir a hierarquia. E por fim, as organizações irão definir agendas, induzindo a formação de coalisões e agindo como arenas para as atividades políticas entre Estados mais fracos. A habilidade de se poder escolher o fórum organizacional por temática e de mobilizar votos será um recurso político muito importante (KEOHANE; NYE, 2012).

Para concluir, Di Sena Júnior (2002) considera que diversas foram as mudanças provocadas com o surgimento do paradigma da interdependência, o qual tenta compreender, com variáveis mais complexas, as relações internacionais contemporâneas, que possuem características distintas das verificadas em outro período. Apesar de o poder militar ainda desempenhar papel importante, ele não serve mais como única explicação para se obter resultados – a hegemonia internacional, a qual era firmada através de bases referentes ao poder militar se modificou e passou a privilegiar outros elementos, não previstos na teoria realista (ou seja a preocupação com a alta política, deu lugar a preocupação com questões da baixa política).

### 3 MERCOSUL

Segundo Albuquerque (2007), assim como a União Europeia nasceu basicamente da necessidade de enfrentar problemas comuns como a questão do carvão e do aço, as primeiras conversas a respeito de uma iniciativa, que viria a ser o MERCOSUL, surgiram do entendimento dos ex-presidentes Alfonsín (Argentina) e Sarney (Brasil), de governos democráticos recém-oriundos de experiências de ditaduras, que viam na cooperação entre esses países uma possibilidade de defender a democracia de ambos nesse contexto pós-regime militar. Isto configura a dimensão política dos processos de integração da região. Esses Estados haviam passado por situações de fragilidade e vulnerabilidade a fatores externos devido às questões da dívida externa e da hiperinflação. Portanto, no Brasil e na Argentina havia empenho em tentar responder a desafios de natureza transnacional.

Mas nem sempre o sentimento foi este. Historicamente, podemos constatar uma animosidade entre os vizinhos, a qual foi provocada pela fidelidade devida aos reis de Portugal e Espanha. E apesar da liberdade adquirida no início dos anos de 1800, isto não foi suficientemente capaz de extinguir os conflitos. Pelo contrário, através da Guerra da Tríplice Aliança<sup>10</sup> contra o Paraguai, a partir de 1864, esta aversão só aumentou (FARIA, 2004).

Apesar disto, um primeiro passo foi dado quase um século após, em 1948, com o objetivo de promover e incentivar o desenvolvimento através da cooperação e da integração dos países da América Latina e do Caribe, com a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Esta comissão especializou-se no exame das tendências econômicas e sociais de médio e longo prazo dos países latino-americanos e caribenhos.

---

<sup>10</sup> A prosperidade econômica atingida pelo Paraguai durante os quase 30 anos do governo de Gaspar de Francia, deixou a Inglaterra preocupada, levando-a a formular um plano com a Argentina, que culminou com um acordo argentino-brasileiro. Opondo-se às invasões brasileiras ao Uruguai, o Paraguai se voltou contra o Brasil, em 1864. Então, Brasil, Argentina e Uruguai formaram, em 1865, a Tríplice Aliança, que derrotou os paraguaios após cinco anos de luta. Considerado o maior conflito armado internacional em continente latino-americano, a também chamada de Guerra do Paraguai foi decisiva na história do país, que deste o ocorrido é um dos menos desenvolvidos do continente (COSTA; MELLO, 1999).

A CEPAL entendia que a estratégia a ser adotada para o desenvolvimento da região consistia nas ações de Estados visando a execução de programas que criassem condições para a diversificação das atividades industriais. O desenvolvimento e a diversificação da atividade industrial viriam através da substituição de importações<sup>11</sup>. Porém, a limitação dos mercados nacionais, deveria ser suprida pelo estabelecimento de uma política de integração regional, a qual ampliasse o consumo. Esta integração levaria à possibilidade de incorporar avanços tecnológicos dentro das indústrias, o que traria maior eficiência e uma produção em grande escala (FREITAS, 2009).

Seguido disso, a criação da ALALC, em 1960, liderou o que seria o primeiro passo real de integração, com a meta de se chegar a uma zona de livre comércio entre seus membros. Segundo Moreira, Quinteros e Silva (2010), como objetivo da integração, também previa-se a complementaridade das economias, para que não houvesse competições desnecessárias entre regiões, algo que foi impossível de ser aplicado. A criação desta associação estava relacionada aos ideais cepalinos, de desenvolvimento endógeno. Ela surgiu para que o atraso dos países sul-americanos pudesse ser superado através da prosperidade do mercado regional e do desenvolvimento integrado da indústria (FREITAS, 2009).

Dentre as preocupações da ALALC, a principal era a de se efetuar uma intensificação do comércio na região. Para que isso ocorresse, foi definido um cronograma para a supressão gradual das tarifas. Esta eliminação ocorreria através de uma negociação seletiva, segundo Freitas (2009). É claro que a falta de desenvolvimento de diversos países inviabilizou o desenvolvimento da ALALC, porque só beneficiava os três grandes – Argentina, Brasil e México – com a liberação progressiva dos intercâmbios, fato que acarretou na estagnação da integração devido à não alternância da dinâmica do comércio tradicional e do grau de desenvolvimento industrial, sendo atingida, de fato, apenas em 1991, com o MERCOSUL (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

Então, em 1969, foi firmado o Tratado da Bacia do Prata, entre Argentina Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. O resultado foi a Declaração de Assunção, feita em 1971, que abordava sobre o aproveitamento da água dos rios internacionais. Com o

---

<sup>11</sup> Processo de aumento da produção interna do país, visando a diminuição das importações. Esta política poderia motivar um processo de desenvolvimento autossustentável e duradouro (SICSÚ; PORTARI, 2010).

fim das ditaduras militares, Brasil e Argentina firmaram um acordo para a não utilização militar da energia atômica e impulsionam a criação de uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, aprovada pela ONU, como sugestão do Brasil (FARIA, 2004).

### 3.1 Conjuntura dos países da Bacia do Prata

É importante, para darmos prosseguimento, caracterizar o momento em que se encontrava a economia, a política e as questões sociais dos quatro participantes do bloco, no momento de sua criação. Para isso, faremos uma breve análise da conjuntura econômica e política, entre as décadas de 1970 e 1990, dos países que posteriormente viriam a participar do Mercado Comum do Sul – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai<sup>12</sup>.

A Argentina, que tradicionalmente possuía sua economia vinculada à produção de carnes, couros, lãs e cereais e via como destino dos seus produtos o mercado internacional, teve notórios abalos com as restrições impostas pela Inglaterra, um de seus principais compradores, quanto à compra de produtos de países do Prata (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai). Com a crise de 1929, o comércio internacional sofreu grande retração e intensificou o processo de substituição das importações, fazendo aumentar as restrições impostas pelos ingleses (FREITAS, 2009).

Após o término da Segunda Guerra Mundial (1945), com a recomposição do mercado internacional, a Argentina pôde superar as dificuldades econômicas e ainda mais. A situação gerada, de estabilidade econômica e desenvolvimento industrial para o país, trouxe um equilíbrio nas contas externas e um aumento na qualidade de vida da população argentina. Este equilíbrio perdurou até meados da década de 1970, na qual o país entrou em mais um período de instabilidade política, abrindo caminho para os militares na política argentina (FREITAS, 2009).

Deste modo, o início da década de oitenta para a Argentina foi encaminhado por uma das mais cruéis ditaduras militares. O processo de substituição de importações adotado gerou indústrias ineficientes, que dependiam de proteção tarifária devido aos altos custos (de cunho salarial), fator que conduzia a uma

---

<sup>12</sup> Neste momento não iremos abordar o caso da Venezuela, pois o requerimento para a sua adesão no bloco ocorreu apenas em 2006, seguindo deste modo uma ordem cronológica dos fatos.

integração com o Brasil. Com isto o governo argentino tomou medidas para a liberalização da economia, o que acelerou a desindustrialização. A estagnação das exportações gerou uma queda brusca no PIB, o qual só foi se recuperando ao longo de toda década de 1980 (FREITAS, 2009).

As sérias dificuldades econômicas e políticas enfrentadas pelos militares enfraqueceram o regime, além de gerar protestos por parte da população. Como medida compensatória, os militares decidiram entrar na briga para recuperar as ilhas Malvinas, – território argentino, até então ocupado por ingleses – ato que não obteve apoio dos países do Prata, os quais se mantiveram neutros no conflito. O Brasil, tomando posição confusa, resolveu fornecer suporte logístico aos militares argentinos. Em suma, o exército argentino foi derrotado pelo inglês. Com este resultado, o país passou por uma grande depressão econômica, a qual resultou na maior dívida externa per capita do mundo naquele momento. Apesar disto, o apoio brasileiro distensionou as relações entre os países (FREITAS, 2009).

Para se ter uma ideia do que representava a economia da Argentina para o continente, em 1950, 40% da produção da América Latina era do Estado argentino, enquanto que em 1980, 30 anos depois, representava apenas 10% da produção latino-americana. Em 1983, foi eleito para presidente Raul Alfonsín, sendo que sua posse ocorreu em meio a esta conjuntura marcada por profundas crises políticas e econômicas. O eleito acabou por não cumprir seu mandato até o fim, abandonando o cargo 5 meses antes. A crise do país criou obstáculos à comercialização dos produtos argentinos no âmbito internacional, o que favoreceu a aproximação econômica com o Brasil, levando os países à intensificação das relações comerciais (FREITAS, 2009).

No Brasil, durante 20 anos, esteve instituído o regime militar, tendo sido justificado pelos militares como uma medida para combater as dificuldades econômicas pelas quais o país passava, tendo uma dívida externa de cerca de três bilhões de dólares. No plano econômico, os militares tiveram iniciativas que, segundo Freitas (2009, p. 175):

Visavam à modernização das funções do país e à revitalização de seu papel na planificação do desenvolvimento econômico. Isso deu origem a uma série de planos de desenvolvimento econômico, os quais tiveram uma certa continuidade.

Entre 1974 e 1978 a dívida externa já havia atingido os valores de 9,5 bilhões de dólares. Para controlar isto, o general que havia assumido a presidência à época, Ernesto Geisel, visava recuperar e ampliar a infraestrutura, aumentar a produção de insumos básicos, além de incentivar a fabricação de bens de capital. Para a efetivação de tais diretrizes, o governo Geisel iniciou processo de abertura política lenta e gradual. Esta abertura que foi dada pelos militares adquiriu dinâmica própria e extrapolou os limites estabelecidos pelo governo. Para conter a inflação, foram adotadas medidas restritivas ao crédito, as quais ocasionaram uma recessão, que se iniciou em 1981 e foi até 1983 – isso resultou em crescimento médio do PIB brasileiro de apenas 1,6%, nível abaixo do que vinha acontecendo (FREITAS, 2009).

Segundo Freitas (2009), foi apenas em 1984 que o país começou a retomada pelo crescimento. Através das “diretas já”, mobilização social mais representativa da história do país, os brasileiros, como resultado da luta pela redemocratização, apresentaram um projeto de Emenda Constitucional, que restabelecia as eleições diretas para escolha do presidente.

Em 1985, foi eleito o candidato representante da oposição e de dissidentes do partido do governo – Tancredo Neves –, que morreu antes mesmo de tomar posse. Diante da situação, quem assumiu foi seu vice, dissidente do partido do governo, José Sarney. O primeiro governo civil pós-ditadura assumiu a função de transição entre os governos militares e o reestabelecimento do estado de direito (FREITAS, 2009).

Apesar disso, segundo Freitas (2009), esta transição não impediu que naquele mesmo ano a situação econômica piorasse de vez. A inflação daquele ano chegou ao índice de 200%. Com o agravamento da dívida externa, o então presidente resolveu por um breve período decretar a moratória desta dívida. Para resolver a situação foi adotado por Sarney o Plano Cruzado I – para o combate da inflação, através do congelamento do preço dos produtos –, o qual teve curta eficácia, pois, em 1989, o panorama era de uma taxa de inflação de 67% ao mês.

Deste modo, o que se percebe é que na conjuntura em que se encontrava o país, o foco da criação de organismos internacionais não foi com o intuito de reativar as atividades produtivas e melhorar as condições de vida para a população, mas sim porque aqueles organismos estavam atribuídos de criar as condições para a geração de um superávit que proporcionasse condições para o pagamento dos juros das dívidas externas. Nesta situação foi que se iniciaram as tratativas para a

cooperação entre Brasil e Argentina, as quais levaram a posterior criação do MERCOSUL (FREITAS, 2009).

O Paraguai não participou desde o início deste processo de negociações que culminou com a formação do MERCOSUL principalmente devido ao fato de que teve governos autoritários do ano de sua independência, 1811, até os anos de 1989, com a queda do General Alfredo Stroessner. Apesar disso, a ausência dos governos democráticos nos países da Bacia do Prata não inviabilizou a colaboração no âmbito da segurança e de energia; pelo contrário, foram, na década de 1970, estabelecidos acordos econômicos, como o acordo entre Brasil e Paraguai para a construção da hidroelétrica de Itaipu. Neste mesmo ano, o Paraguai firmou outro contrato para construção de uma segunda hidroelétrica, desta vez, com a Argentina (FREITAS, 2009).

Ainda no âmbito econômico, o Paraguai concentrava suas atividades na produção de bens primários além da intensa importação que fomentava o contrabando de produtos importados à Argentina, ao Brasil e ao Uruguai. Esse fator limitava o país a uma arrecadação pífia de impostos, ficando cada vez mais difícil melhorar a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população. Já no âmbito político, o Estado paraguaio passou por diversas crises, as quais dificultaram o funcionamento democrático das suas instituições, apesar que, com a integração do país ao processo de constituição do MERCOSUL, houve um importante apoio para consolidar certa estabilidade institucional no Paraguai (FREITAS, 2009).

Por último, o Uruguai é o integrante do MERCOSUL com menor população e território, fator que não o impede de ter maiores vantagens em sua economia frente a países como o Paraguai e a Bolívia. Sua localização geográfica, a qual facilita o escoamento dos produtos do país, assim como sua integração ao mercado mundial de carnes, couros e lãs, são fatores que conduzem a este maior sucesso em sua economia. O fato de estar integrado ao mercado internacional destes produtos fez com que o país dependesse da flutuação e das transformações pelas quais passaram estes bens no comércio internacional, segundo Freitas (2009).

A crise de 1929 afetou muito o país, que teve de reconduzir a sua estrutura produtiva. Com a dificuldade de importação de bens, o Uruguai acabou por desenvolver uma indústria leve muito diversa. Porém com a retomada do fluxo de comércio mundial pelos países mais desenvolvidos, a indústria uruguaia entrou em crise novamente. A despeito disso, ao contrário da maioria dos países da América

Latina, o Uruguai possuía uma maior solidez de suas instituições democráticas e, mesmo assim, não conseguiu escapar do processo ditatorial pelo qual passaram os países latino-americanos, permanecendo nesta situação de 1973 a 1985 (FREITAS, 2009).

Na década de 1980, assim como Brasil e Argentina, o Uruguai passou por restrições econômicas devido à necessidade de pagamento da dívida externa adquirida. Para reverter a situação uruguaia, foi implantada uma política de fomento às exportações e de restrição às importações. Este plano surtiu efeito no que diz respeito às importações, que decaíram para menos da metade do valor entre 1983 e 1987, com relação ao ano de 1980 (FREITAS, 2009).

Segundo Freitas (2009), com o fim da ditadura no país, o então eleito presidente Julio María Sanguinetti, um ano após o fim da ditadura, integrou seu país nas discussões sobre o processo de integração entre Brasil e Argentina. A perspectiva de integração dos países da Bacia do Prata aparecia como uma boa alternativa para o desenvolvimento e a intensificação das atividades econômicas e industriais na região; deste modo o Uruguai vislumbrava com a integração regional a possibilidade de ampliar seu mercado e modernizar sua economia.

### **3.2 O início do processo que levou à constituição do MERCOSUL**

Deste modo, foi ao final dos anos 1970, que o ambiente diplomático alterou-se substancialmente e assim, segundo Faria (2004, p. 122):

A profundidade da crise econômica dos anos 80 combinou-se com a conjuntura política altamente instável de encerramento do cinzento ciclo das ditaduras militares. A dificuldade de afirmação das democracias recém-instauradas, especialmente na Argentina de inúmeras rebeliões militares, e a instabilidade de suas economias, em razão do desequilíbrio no balanço de pagamentos causado pela dívida externa e da inflação elevada, acabaram por dar uma nova dimensão às relações internacionais no Cone Sul: a solidariedade em vista de dificuldades comuns.

De mesma maneira, Vizentini (2003) aborda o fato de que o Brasil e a Argentina buscavam a formulação de respostas diplomáticas comuns e a complementaridade econômica. Em especial para o Brasil, a integração significava ter maior representação em cenário internacional, sendo que o caminho seguido o levou à criação do MERCOSUL.

Em meio a isto, através do Tratado de Montevidéu 1980, que se criou a sucessora da ALALC, a ALADI, que seria então a base jurídica de nosso bloco econômico. Através deste tratado, ficava instituído que a personalidade jurídica estabelecida em meio a ALALC, pelo Tratado de Montevidéu de 1960, permaneceria no ALADI, além de seus direitos e obrigações. Entre os países protagonistas da criação do bloco se encontram a Argentina, a Bolívia, o Brasil, o Chile, a Colômbia, a Cuba, o Equador, o México, o Paraguai, o Peru, o Uruguai e a Venezuela (FREITAS, 2009).

Na ALADI do mesmo modo como na ALALC, era reconhecida a existência de países menos desenvolvidos relativamente e se indicava a necessidade de impulsionar o desenvolvimento com o propósito de gerar um processo que conduzisse ao estabelecimento de um Mercado comum na região. O tratado de 1980 teve o mérito de tratar pela primeira vez de associar o desenvolvimento econômico com o social. Ademais, ainda prever a possibilidade de acordos sem a totalidade dos membros, ou seja, os acordos assinados só teriam validade aos que o assinassem (FREITAS, 2009).

Fundada em um contexto diferente da ALALC, tanto no cenário internacional como no regional, não apresentava objetivos tão ambiciosos, e também muito mais flexíveis. Porém, apesar de todas as iniciativas, os países integrantes da ALADI acreditavam que a Associação não se mostrava ativa, no que diz respeito ao aprofundamento da integração entre os signatários. Mas, sob outra perspectiva, com a instituição da Associação Latino-Americana de Integração, os países participantes viram que sua existência possibilitava a criação de diferentes blocos econômicos dentro dela. Os fatores que levaram a constituição desta associação foram diversos, porém a frustração sentida pelos países-membros em relação ao papel integracionista que a ALADI deveria ter se tornava cada dia maior (FREITAS, 2009).

Com as bases firmadas para que se constituíssem blocos econômicos entre os países, em novembro de 1985 foi firmada pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín a Declaração de Foz do Iguaçu, com a qual se lançou a ideia de integração econômica entre Brasil e Argentina. Em julho de 1986, com o cumprimento dos objetivos da declaração, foi firmada a Ata para Integração e Cooperação Econômica, que buscava a intensificação e diversificação das trocas comerciais – base do que seria o bloco. O resultado destas parcerias foi, em 1988, o firmado Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, prevendo um mercado

comum entre estes países em um prazo de dez anos. Este tratado representa mais um instrumento dentro dos projetos de integração da ALADI. Ele entrou em vigor em agosto de 1989, porém, jamais houve negociações com o amparo deste instrumento (BÖHLKE, 2007).

Todos estes princípios e compromissos firmados pelos representantes brasileiros e argentinos foram confirmados, em julho de 1990, com a assinatura da Ata de Buenos Aires, pelos então presidentes do Brasil, Fernando Collor de Mello, e da Argentina, Carlos Saúl Menem. Estes diversos acordos firmados entre Argentina e Brasil foram consolidados junto às normativas da ALADI e esta consolidação do processo de integração se deu por dois motivos primários: (1) para que as concessões não ficassem expostas à cláusula da nação mais favorecida<sup>13</sup>; e (2) para que irregularidades não existissem junto às normas do GATT<sup>14</sup> (BÖHLKE, 2007).

Este progressivo estreitamento nas relações entre Brasil e Argentina é que levaram a criação do MERCOSUL. De acordo com Porto e Flôres (2006, p. 279), “para alguns, inclusive, o Mercosul nada mais seria do que a consolidação de um desejo de integração entre o Brasil e a Argentina que, por motivos históricos e geográficos quase óbvios, incluiu o Paraguai e o Uruguai.” Porém, os autores não compartilham desta ideia, afirmando que existe uma dinâmica entre os países do Cone Sul.

### **3.3 As bases institucionais do MERCOSUL e a sua estrutura**

Vizentini (2003) faz uma abordagem semelhante: com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, a cooperação Brasil-Argentina foi transformada em uma integração que incluía o Uruguai e o Paraguai, os quais praticavam tarifas externas demasiadamente baixas, com o objetivo de diminuir as dos brasileiros e argentinos. O MERCOSUL, como projeto de União Aduaneira que praticava uma Tarifa Externa Comum, buscou integrar os mercados desses Estados.

O Tratado de Assunção, firmado em 26 de março de 1991 na cidade de Assunção, no Paraguai, por Carlos Saúl Menem, Fernando Collor de Mello, Andrés

---

<sup>13</sup> Determinação de que qualquer vantagem obtida por algum signatário do GATT deverá se estender aos demais participantes do Acordo.

<sup>14</sup> Sistema de regras do comércio internacional.

Rodriguez e Luis Alberto Lacalle Herrera – então presidentes da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, respectivamente – é o instrumento legal através do qual foram firmados acordos bilaterais de cooperação, visando um aumento na eficiência econômica, reduzindo barreiras tarifárias e de custos de exportação, aumentando a concorrência interna e assim, reduzindo custos dentro do setor de produção (MERCOSUL, 1991).

O MERCOSUL foi, até 2002, administrado e gerido por um conjunto de órgãos intergovernamentais, sem a intervenção de órgãos ou instituições supranacionais, como no modelo de integração europeu e isto foi, para um bloco que possui enorme disparidade de tamanho, população e economia entre seus membros, uma opção inteligente e fundamental para o sucesso inicial deste processo de integração, segundo Porto e Flôres (2006). Estas instituições intergovernamentais foram “organizadas de forma a agirem com rapidez e sem acarretar maiores ônus aos Estados-partes” (BÖHLKE, 2007, p. 137).

Segundo Böhlke (2007), não é necessário que haja a concepção de uma estrutura complexa e onerosa para estabelecer uma Área de livre comércio ou União aduaneira, que é de fato o que se propunha em seus meandros com o estabelecimento do Mercado Comum do Sul, até porque, os Estados que participam de processos de integração geralmente temem por criar estruturas burocráticas que possam se tornar custosas, pois órgãos mais complexos necessitam de maiores quantias de verbas públicas para que funcionem plenamente. As estruturas governamentais permitem uma maior abertura a negociações e realização de acordos específicos para resolução de conflitos pontuais na integração.

Fator interessante de ser abordado é a manutenção prevista no artigo 20 do Tratado de Assunção, dos laços que os países criaram com a assinatura do Tratado de Montevideu 1980, fazendo surgir a ALADI, pois de acordo com este item, o MERCOSUL estaria aberto à entrada, “mediante negociação, dos demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração, cujas solicitações poderão ser examinadas pelos Estados Partes depois de cinco anos de vigência deste tratado” (MERCOSUL, 1991, art. 20).

O Tratado de Assunção criou uma estrutura provisória para gerir e executar o próprio Tratado, os acordos e decisões a serem tomadas no âmbito jurídico do MERCOSUL, durante o período transitório. Esta estrutura apresentava apenas dois órgãos: o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC).

Este período transitório seria até, de acordo com o Artigo Primeiro do Anexo I, o dia 31 de dezembro de 1994. Até esta data, seriam eliminadas todas as restrições aplicadas ao comércio entre os Estados-Partes (MERCOSUL, 1991).

Durante o período de transição, o GMC e o CMC deveriam tomar decisões através de um consenso, com a presença de todos os Estados-Partes. O Grupo Mercado Comum ainda possuía uma Secretaria Administrativa na cidade de Montevidéu, Uruguai, para o arquivamento de documentos e das comunicações das atividades entre o grupo (BÖHLKE, 2007).

Ainda antes desta data deveria ser marcada uma reunião extraordinária para determinar a estrutura institucional do bloco. A menos de 15 dias de se encerrar o prazo do período transitório estipulado no Tratado de Assunção, em 17 de dezembro de 1994, foi celebrado o Protocolo de Ouro Preto, firmado na cidade homônima ao Protocolo, no Brasil, assim ampliando e aprimorando a estrutura institucional e solidificando um sistema de solução de controvérsias. Foi através do artigo 34 deste protocolo que o MERCOSUL adquiriu personalidade jurídica de Direito Internacional, tornando-se um real ator internacional – através do artigo 35 -, podendo conservar fundos e fazer transferências e por fim, celebrar acordos de sede, de acordo com o artigo 36 (MERCOSUL, 1994).

Apesar disso, a estrutura institucional do MERCOSUL não foi alvo de profundas mudanças com este protocolo. A estrutura intergovernamental foi mantida, sem fazer menção a órgãos supranacionais e, como não havia avançado da Zona de livre-comércio nem da União aduaneira (pois ambas se encontravam incompletas), não havia necessidade de se criar um órgão com maior delegação de poderes. Essa estrutura foi apenas ampliada através do Protocolo de Ouro Preto, sendo então composta por seis órgãos principais. Os que possuem capacidade decisória são: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC), e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); os que servem como consultivos são: a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) e o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); além disso o MERCOSUL ainda possui um órgão administrativo, a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), segundo Böhlke (2007).

O primeiro, o Conselho do Mercado Comum, é o órgão superior do MERCOSUL, de acordo com o artigo 3º do Protocolo de Ouro Preto. A ele competem funções como a condução política do processo de integração, além da

tomada de decisões para que sejam cumpridos os objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção e para que se alcance a constituição final do Mercado comum, de acordo com Böhlke (2007). Ele é composto pelos “Ministros das Relações Exteriores; e pelos Ministros da Economia, ou seus equivalentes, dos Estados Partes” (MERCOSUL, 1994, art. 4).

O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do MERCOSUL; ele é composto por quatro membros titulares e quatro alternos representantes de cada Estado que faça parte do bloco, participando representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais, porém quem coordena são os representantes dos Ministérios das Relações Exteriores. As principais funções do GMC são: manter o foco no cumprimento dos dispostos no Tratado de Assunção, propor projetos de decisão para o CMC, fazer o que for necessário para que sejam cumpridas as decisões tomadas pelo CMC e organizar as reuniões do Conselho do Mercado Comum (BÖHLKE, 2007).

A Comissão de Comércio do MERCOSUL é o órgão intergovernamental que assiste ao GMC no que diz respeito aos instrumentos de política internacional comum, acordados entre os países que compõem o bloco para o funcionamento da União aduaneira. A CCM também participa do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL. A Comissão de Comércio do Mercosul se manifesta em diretrizes ou propostas as quais são adotadas por consenso e com representantes de todos Estados Partes. O Protocolo de Ouro Preto prevê ainda a possibilidade da CCM de estabelecer, dirigir e supervisionar Comitês Técnicos (CT), para ajudar no cumprimento de suas funções (BÖHLKE, 2007).

A CPC, Comissão Parlamentar Conjunta, tem como objetivo principal facilitar a implementação do MERCOSUL, e é composta por até 64 parlamentares, que estejam em exercício nas câmaras nacionais, sendo 16 de cada país participante. A CPC é, conforme consta no Protocolo de Ouro Preto (MERCOSUL, 1994, art. 22), o “órgão representativo dos Paramentos dos Estados-Partes no âmbito do Mercosul”. Suas principais funções são acompanhar o processo de integração, manter os Congressos nacionais informados e desenvolver ações à criação do Parlamento do MERCOSUL (BÖHLKE, 2007).

A última das instâncias consultivas do MERCOSUL é o Foro Consultivo Econômico-Social. Ele foi estabelecido na tentativa de fazer uma conexão entre os setores econômicos e sociais privados dos Estados-partes. Ele é, assim, a

representação dos setores privados de cada país dentro deste processo de integração. O FCES tem por atribuições: cooperar para o avanço econômico e social do bloco, acompanhar o impacto destes âmbitos na região e contribuir para uma maior participação da sociedade neste processo de integração, segundo Böhlke (2007).

O Tratado de Assunção tratou de criar a Secretaria Administrativa do MERCOSUL, que era apenas um órgão auxiliar, que tinha por função arquivar documentos e comunicados do Grupo Mercado Comum. Através do Protocolo de Ouro Preto, a SAM expandiu suas competências, tornando-se um órgão de apoio operacional ao bloco, servindo a todos órgãos da instituição. Além desta atribuição a SAM ainda publica as decisões tomadas dentro do MERCOSUL e tenta manter o controle das medidas tomadas por cada Estado-parte no que concerne à incorporação das normas do bloco no ambiente jurídico nacional (BÖHLKE, 2007).

Para atingir os seus objetivos, o processo de integração do MERCOSUL se utiliza de certos instrumentos ou mecanismos. Os principais meios para se atingir o Mercado Comum, através do Tratado de Assunção (MERCOSUL, 1991), eram: um Programa de Liberalização Comercial (utilizando-se de reduções tarifárias progressivas), a coordenação de políticas macroeconômicas (atuando conjuntamente aos programas de desgravação tarifária e de eliminação das restrições não-tarifárias), a criação de uma Tarifa Externa Comum (incentivando a competitividade externa dos Estados-partes) e a adoção de acordos entre setores (para otimizar a mobilidade dos fatores de produção). Estes instrumentos deveriam se desenvolver durante o processo de transição, porém o prazo estabelecido para que isso ocorresse era “pouco realista e deveras ambicioso”, segundo Böhlke (2007, p. 176). A consequência contígua ao descumprimento destes objetivos foi a criação de políticas alternativas para que estes objetivos se readequassem.

Em meio ao esgotamento do prazo para liberalização completa do comércio de bens no MERCOSUL, sem que todas as barreiras tarifárias estivessem removidas, o CMC aprovou diversas medidas à conclusão definitiva da Área de livre-comércio, sendo nominadas de Regime de Adequação Final à União Aduaneira. Este regime permitiu que uma lista reduzida de produtos fizesse parte do processo de eliminação tarifária. Os produtos submetidos a esta lista poderiam então seguir novo prazo de eliminação tarifária aduaneira, de acordo com cada Estado membro. Para Brasil e Argentina, o novo prazo se estendia por quatro anos – até janeiro de 1999 –,

enquanto que ao Paraguai e Uruguai, o prazo seria de cinco anos – até janeiro de 2000 (BÖHLKE, 2007).

Para garantir a eficácia das normas criadas em processos de integração, é necessário que se constituam órgãos jurisdicionais específicos, como um sistema de solução de controvérsias. Este sistema, para fins metodológicos, pode ser dividido em quatro etapas de sua construção. O MERCOSUL, através do Tratado de Assunção, criou um sistema provisório de solução de controvérsias, o qual foi estabelecido para vigorar durante o período transitório. Este sistema foi criado pelo Anexo III do Tratado de Assunção. Era um modelo extremamente simples representando apenas um foro diplomático de solução de litígios, onde não estava prevista a participação de particulares, nem de recursos à arbitragem (BÖHLKE, 2007).

Porém, no mesmo ano este sistema foi substituído pelo Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias, o qual foi aprovado em dezembro de 1991. Este protocolo não modificou drasticamente o sistema já estabelecido do Tratado de Assunção. Em princípio, os membros devem resolver a disputa mediante negociação direta entre as partes. Caso não se obtenha solução, caberá ao GMC tentar resolver. A diferença está em um terceiro momento, na constituição de um Tribunal Arbitral, abrindo ainda o sistema a agentes privados – além dos quatro membros (PORTO; FLÔRES, 2006).

O terceiro sistema a ser implementado deveria ser o Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum, porém o Protocolo de Ouro Preto apenas consolidou o já firmado pelo Protocolo de Brasília, acrescentando algumas diretrizes a serem consideradas pelo Tribunal Arbitral, além de tornar obrigatória a publicação dos laudos arbitrais no Boletim Oficial do Mercosul. Através do Protocolo de Ouro Preto ainda ficou previsto que, antes que fosse consolidada a União aduaneira, os Estados deveriam revisar o sistema de solução de controvérsias de forma a estabelecer um sistema permanente (BÖHLKE, 2007).

Deste modo, foi apenas em fevereiro de 2002 que o sistema foi reformulado, através do Protocolo de Olivos, firmado em cidade homônima. Este novo protocolo estendeu o sistema, estabelecendo em Assunção, um Tribunal Permanente de Revisão. Deste modo, as partes envolvidas podem recorrer diretamente ao Tribunal Permanente, sem a necessidade de recorrer à arbitragem. Este tribunal pode emitir laudos, os quais prevalecerão sobre o Laudo do Tribunal Arbitral. É com este

protocolo que podemos ver a realização do “sonho de diversos juristas de dotar o Mercosul de uma corte semelhante da criada, desde o seu início, pelo projeto europeu” (PORTO; FLÔRES, 2006, p. 300).

Anteriormente, em meio à evolução do sistema de solução de controvérsias, foi acordado o Protocolo de Fortaleza, em dezembro de 1996, para normatizar questões de concorrência desleal intrabloco. Este protocolo toca na maioria das questões relevantes, apesar da manutenção do sistema antidumping no âmago da integração, ponto defendido pela Argentina (PORTO; FLÔRES, 2006).

Já em 1998, foi assinado o Protocolo de Ushuaia, o qual acordava entre as partes, através de seu artigo primeiro, que “a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente protocolo” (MERCOSUL, 1998, art. 1). Assim, na decorrência da ruptura da ordem democrática por algum integrante do bloco, os demais integrantes deverão promover consultas entre si e com o Estado afetado. Caso julgado necessário, o Estado afetado poderá sofrer suspensão dos direitos de participar de órgãos deste processo de integração.

Para entender melhor o contexto, a história do MERCOSUL pode ser dividida em três períodos, de acordo com Faria (2004), considerando sua história desde a assinatura do Tratado de Assunção: (1) fase de transição, de 1991-1994; (2) da vigência da TEC à crise cambial brasileira, 1995-1998; e (3) a partir da crise cambial brasileira, 1999. A fase de transição acordada no Tratado de Assunção foi um período de adaptação das políticas comerciais nacionais em vias da vigência da Tarifa Externa Comum, a qual foi baseada em dois instrumentos – um cronograma de convergência e equalização de alíquotas para que a TEC pudesse entrar em vigor e as listas nacionais de exclusão, com prazos de validade definidos e com maiores garantias aos países pequenos (Paraguai e Uruguai). Este primeiro período foi muito marcado pelo grande crescimento do comércio intrabloco.

A segunda etapa, da entrada em vigor da TEC, em 1995, a política aduaneira comum – inegavelmente o aspecto mais desenvolvido do bloco – passou por ajustes devido às decorrentes crises financeiras provocadas por ataques especulativos nos mercados emergentes – Ásia, Europa do Leste e América Latina. Fato importante deste período foi a adesão do Chile e da Bolívia ao MERCOSUL como países associados, permanecendo fora da União aduaneira, ou seja, com uma adesão mais de caráter político. Em 1998, foi assinada a Declaração Sociolaboral do

MERCOSUL, sendo este um importante passo para a livre circulação de trabalho e um aumento da reciprocidade no que concerne aos direitos trabalhistas e da seguridade social (FARIA, 2004).

A última etapa faz referência à crise do processo de integração, iniciada a partir da crise cambial brasileira, a qual fez o MERCOSUL sofrer alterações em janeiro de 1999 e levou ao declínio do comércio intrabloco e em aumento das dificuldades da Argentina, a qual já enfrentava processo de estagnação e deflação – gerado pela armadilha criada pelo próprio Estado ao estabelecer o regime de paridade peso argentino-dólar como um para um. A desvalorização da moeda brasileira em 1999 desfez a – ainda que precária – acomodação cambial entre os países (FARIA, 2004).

E não é com esta crise que sofrera o bloco em 1999, após o início do terceiro período, que a história do bloco termina – muito pelo contrário. Podemos considerar uma quarta etapa que vem até a atualidade: de recuperação das crises e relançamento do bloco. Já no primeiro semestre da década seguinte, junho de 2000, foi aprovado um conjunto de decisões para o fortalecimento das bases do MERCOSUL. Estas medidas fazem parte do projeto que foi chamado de Agenda de Relançamento do Mercosul. Através deste projeto é visada a adaptação dos órgãos às necessidades do bloco, fortalecendo a SAM e elaborando projetos de criação do Tribunal de Justiça Permanente, para garantir uma maior eficácia quanto às decisões do MERCOSUL (BÖHLKE, 2007).

No âmbito das relações externas, a Agenda de relançamento do MERCOSUL se volta para a consolidação do bloco como unidade de negociação internacional, deste modo, ficara estabelecido que a partir de junho de 2001 os membros não poderiam assinar acordos preferenciais, sem que tivessem sido assinados pelo MERCOSUL. Além disso, a TEC foi alvo de medidas relevantes: a primeira, limitando o seu percentual de elevação dos três por cento originais para dois e meio por cento. Logo após, o CMC reduziu este percentual para um (BÖHLKE, 2007).

O segundo ano do relançamento do bloco foi deveras o mais conturbado da história do bloco. Como a crise econômica, política e social da Argentina adquiriu proporções elevadas, ocorreu certa estagnação do processo de integração do bloco. Neste contexto, em abril de 2001, foi realizada em Buenos Aires a II Reunião Extraordinária do CMC, com objetivo de aprovar medidas que fossem excepcionais

no âmbito tarifário para a Argentina. Estas medidas foram aprovadas e puderam ser aplicadas até dezembro de 2002 (BÖHLKE, 2007).

Resumidamente, a Agenda de Relançamento do MERCOSUL pode ser considerada como um marco no processo de integração do bloco, pois diversas medidas e prazos foram reestabelecidos de modo a revigorar este processo e direcioná-lo ao Mercado comum. Apesar disso, muitos destes prazos prorrogados foram em decorrência da crise argentina entre 2001/2002, de acordo com Böhlke (2007).

Já em dezembro de 2005, acordado através do Protocolo Constitutivo do Parlamento Mercosul, foi instituído um efetivo Parlamento para o bloco, que substituiu a Comissão Parlamentar Conjunta. Integrado por representantes eleitos por sufrágio universal<sup>15</sup>, é um órgão unicameral, com sua sede na cidade de Montevideu, no Uruguai, e que é constituído de acordo com a legislação interna dos Estados membros e com os dispostos neste protocolo, fazendo referência ao artigo primeiro do Protocolo Constitutivo do Parlamento (MERCOSUL, 2005).

Este protocolo de 2005 tinha por propósitos: a promoção e a defesa permanente da democracia, liberdade e paz, promover o desenvolvimento sustentável da região com justiça social e contribuir para a consolidação da integração latino-americana através do aprofundamento e ampliação do MERCOSUL segundo o artigo dois do protocolo. Ao Parlamento compete velar pela observância das normas do bloco, preservar o regime democrático nos Estados partes e a elaboração de pareceres a respeito de todos os projetos de normas do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL, 2005).

Em 2006, foi iniciado o processo de adesão da Venezuela no bloco como Estado parte. Através do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL, a Venezuela adere ao Tratado de Assunção, ao Protocolo de Ouro Preto e ao Protocolo de Olivos (MERCOSUL, 2006). Para que sua adesão por completo ocorresse, fazia-se necessária a aprovação pelo legislativo nacional de cada membro do bloco. Em 2009 o Brasil aprovou no legislativo o ingresso da Venezuela ao MERCOSUL; anteriormente, Argentina e Uruguai já haviam aprovado a entrada do país no bloco, e deste modo, faltava apenas aprovação do Paraguai que relutava à adesão da Venezuela, devido à desconfiança

---

<sup>15</sup> Apesar disso, o único país que já elegeu seus parlamentares de forma direta foi o Paraguai; os outros países continuam utilizando seus senadores e deputados como representantes.

do primeiro em relação as credenciais democráticas do presidente da República Bolivariana, Hugo Chávez, que governava até pouco tempo por decreto – fato que já foi alterado na configuração política da Venezuela (OLIVEIRA, 2012).

No mês de dezembro de 2011, foi acordado entre os membros que fazem parte e os associados do bloco o Protocolo de Montevideu sobre compromisso com a democracia no MERCOSUL. Este acordo reitera o compromisso com a promoção, defesa e proteção à democracia, julgados como indispensáveis ao desenvolvimento da integração do bloco. Este protocolo será aplicado em caso de ruptura à ordem democrática, de violação da ordem constitucional ou qualquer situação que coloque em risco o exercício legítimo do poder. Deste modo, em caso de ruptura o Conselho do Mercado Comum poderá estabelecer até a suspensão dos direitos de participar dos órgãos de estrutura institucional do bloco. Este protocolo é também chamado de Ushuaia II, sendo um protocolo de reafirmação da democracia, como já estabelecia o Ushuaia (MERCOSUL, 2011).

Assim, foi com estes preceitos já estabelecidos – o Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e o Protocolo de Ushuaia – que em 2012, com base no Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no MERCOSUL, foi tomada a decisão, pelos presidentes da Argentina, do Brasil e do Uruguai – Cristina Kirchner, Dilma Rousseff e José Mujica, respectivamente –, de suspender temporariamente o Paraguai do bloco (MERCOSUL, 2012c). Esta suspensão ocorreu em decorrência da crise interna pela qual o país passava e que resultou na deposição do então presidente, Fernando Lugo. Como o Paraguai era ainda o único a não ter aprovado a Venezuela no bloco, com esta suspensão, o fato deixou de ser empecilho. E deste modo, foi aprovada de maneira definitiva a entrada da Venezuela ao MERCOSUL (CULPI, 2012).

Apesar da não autorização à entrada da Venezuela ao bloco, este rechaço não terá grande efetividade, visto que seria uma medida muito mais política do que jurídica por parte do Paraguai. Em 2013, quando estiver restituída a democracia paraguaia, conforme o estipulado no Protocolo de Ushuaia, o Estado retorna as suas atividades no MERCOSUL e, apesar da repulsa à entrada da Venezuela, não optará pela saída do bloco, devido à sua grande dependência dos países-membros. Assim, não haveria grandes entraves com a retirada do efeito suspensivo do Paraguai, apesar da divisão entre os membros perante esta situação. Mas, com as modificações já feitas na política da Venezuela, a situação não parece que se

estenderá e as intempéries tendem a ser superadas sem grandes complicações (OLIVEIRA, 2012).

Por fim, com todos Tratados e protocolos apresentados e a adesão da Venezuela, o MERCOSUL se encontra, a partir de seus cinco membros plenos (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela), com uma população estimada em 280 milhões de habitantes (em janeiro de 2012) e o PIB de 2011 fechando em 3,5 trilhões de dólares, segundo estimativas da Central Intelligence Agency (2012). Em vias da integração, o MERCOSUL se enquadra na condição de União aduaneira incompleta, pois, apesar de reduzir ou eliminar as tarifas alfandegárias entre os integrantes e regulamentar o comércio com as nações que não pertencem ao bloco, as quais são estabelecidas em normas através da TEC, alguns países ainda possuem disparidades em suas políticas externas.

## 4 A INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA DENTRO DO MERCOSUL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL

Após os aportes com respeito às teorias de integração – que foram apresentadas sob dois pontos de vista, o da integração econômica e o das Relações Internacionais –, da apresentação da Interdependência Complexa e toda contextualização da história do início do processo que levou à constituição do MERCOSUL, suas bases institucionais e estruturas, podemos começar a visualizar a interdependência no bloco e como as premissas da Interdependência Complexa se destacam dentro do MERCOSUL, para posteriormente compreendermos suas implicações para o Brasil.

A aproximação entre Brasil e Argentina era vista como algo fundamental, em vias da política internacional, pois fortaleceria a ideia de uma melhor presença no mundo, no âmbito da política e da economia, além de que parecia viabilizar uma maior força para reformulação dos regimes e instituições internacionais. Além destes fatores, para alguns, aumentaria a capacidade de se relacionar com os grandes centros de poder, como os EUA (VIGEVANI et al, 2008).

No decorrer da década de 1990, do ponto de vista brasileiro, a valorização da América do Sul contribuía para o fortalecimento da posição do Estado em relação aos processos de negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA<sup>16</sup>), sendo fundamental para o desempenho brasileiro no papel de *player* global. O governo brasileiro percebia na integração, principalmente através do MERCOSUL, um sistema para se proteger e uma plataforma que asseguraria as condições que permitissem ao Brasil realizar todo potencial de *player* global (SORJ; FAUSTO, 2011).

### 4.1 As premissas da Interdependência Complexa dentro do MERCOSUL

Para melhor elucidar as três premissas da Interdependência Complexa dentro do MERCOSUL, faz-se necessário recapitulá-las: a primeira, que faz referência à

---

<sup>16</sup> A ALCA foi uma proposta feita em 1994 com o objetivo de eliminar as barreiras alfandegárias criando uma Área de livre comércio entre os 34 países da América, exceto Cuba. Este processo de integração está engavetado desde 2005, quando ocorreu a última Cúpula das Américas – cúpula para os acordos comerciais destes países (CONGRESSO NACIONAL, 2003).

existência de canais interestatais, transgovernamentais e transnacionais conectando as sociedades; a segunda, que trata da multiplicidade de temas na agenda internacional sem um claro ordenamento hierárquico; e a terceira, alusiva ao não emprego da força militar entre as partes em situações ou temas que conformem uma relação de Interdependência Complexa. Esta apresentação será dividida em seções, estabelecendo como as premissas se relacionam com o bloco, seus motivos e perspectivas de mudanças.

#### **4.1.1 Existência de canais interestatais, transgovernamentais e transnacionais conectando as sociedades**

Ser uma organização que exerça um papel maior como promotor de negociação, um canal unicamente intergovernamental é a função do MERCOSUL em si e o intuito pelo qual foi criado. Segundo Keohane e Nye (2012), como as atividades internas dos governos se ampliaram, e como as empresas e bancos tomam decisões que transcendem os limites nacionais, as políticas internas de diversos países afetam as dos outros cada vez mais. Deste modo, as políticas econômicas para o exterior têm uma maior ligação com a economia doméstica do que no passado, apagando as distinções entre as políticas internas e as internacionais de cada país e aumentando o número de questões que remetem à política exterior. Conforme Kerber (2001, p. 39):

Com a dinâmica do mundo moderno, a globalização presente, e para enfrentar a adequação da nova realidade econômica mundializada, os países do Cone Sul, estabeleceram sua opção em torno da formação de um bloco econômico regional integrado por Estados da América do Sul. O Tratado de Assunção instituiu o MERCOSUL, o qual tem como fonte inspiradora certas normas de instituição do Tratado de Montevidéu de 1960, criador da ALALC, do Tratado de Roma, do Tratado de Montevidéu de 1980, criador da ALADI e da Convenção de Benelux.

Servindo como fonte inspiradora ao MERCOSUL, apenas como breve retomada do capítulo 2, foi com o Tratado de Montevidéu de 1960, que se estabeleceu a ALALC, tendo por objetivo criar uma Área de livre comércio, entre todos seus países membros (sete em sua constituição, passando a treze em 1970), através de um programa de liberalização comercial multilateral. Este projeto fracassou, porém inspirou a criação de uma Área de livre comércio com uma menor

quantidade de membros – fator que por si só já mostrava maior possibilidade de acerto (ALALC, 1960).

Assimilando muito mais a heterogeneidade da região, foi através do Tratado de Montevideu de 1980, que se estabeleceu a ALADI – substituindo a ALALC –, mecanismo para que fossem estabelecidos acordos de alcance regional (para todos os membros) e de alcance parcial (onde apenas os que concordassem participariam). Com a ALADI surgiu a ideia de se criar, a longo prazo, um Mercado comum latino-americano (ALADI, 1980). Muito menos ambicioso, mas inspirado na mesma ideia, o MERCOSUL vingou devido às menores assimetrias entre os seus países membros, se comparadas às da ALADI – que conta com treze signatários.

Do âmbito externo, as influências foram do principal modelo de integração existente (a União Europeia), através da Convenção de Benelux e do Tratado de Roma de 1957. O primeiro, com a associação de Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, foi firmado em 1944 para que se constituísse uma Área de livre comércio. Enquanto que, o Tratado de Roma reuniu os países do Benelux, a Alemanha, a França e a Itália e estabeleceu a Comunidade Econômica Europeia que tinha por finalidade a construção de um Mercado Comum na Europa (OLIVEIRA, 1999).

De maneira geral, o Mercado Comum do Sul foi estabelecido no Tratado de Assunção com suas diretrizes voltadas à integração internacional de seus países-membros. Dentre os objetivos da integração, entre os signatários, foi considerado que a ampliação de seus mercados nacionais é uma condição fundamental para o desenvolvimento econômico e, para tanto, foram adotadas algumas medidas como: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, a adoção de uma Tarifa Externa Comum e de políticas comerciais comuns, assim como a coordenação de políticas macroeconômicas e a harmonização das legislações dos Estados partes (MERCOSUL, 1991).

De acordo com Vigevani et al (2008), o MERCOSUL, como canal intergovernamental e propulsor de maior integração e aprofundamento de negociações, surge de forma ambígua para os seus Estados-partes. Para a Argentina, surge como prioridade internacional, enquanto que para o Brasil ele é apresentado como um instrumento muito importante, porém sempre como instrumento. E, deste modo não há uma clara especificidade na integração, não seria realmente um fim em si mesmo. O consenso no bloco se dá, ao firmar o

Tratado de Assunção, na percepção de que o aprofundamento do processo de integração seria a chave para uma inserção econômica mais competitiva internacionalmente. “O processo de integração não é concebido como um fim em si mesmo, mas como instrumento para uma participação mais ampla no mercado global”, conforme Lampreia (1995) citado por Vigevani et al (2008, p. 10).

O Brasil resolveu apostar na abertura comercial gradual, diminuindo suas tarifas que eram muito altas e a Argentina se dispôs a uma proteção ante outros países em setores específicos, para que pudessem ingressar preferencialmente em seus respectivos mercados. Porém, conforme afirmam Gonçalves e Lyrio (2003) esta aproximação das visões dos Estados do Brasil e da Argentina não eliminou algumas divergências em suas prioridades, refletindo principalmente nesta complicada elaboração de estratégias e políticas comuns que levariam ao salto necessário para que a integração fosse aprofundada entre os dois países.

Deste modo, enquanto visam aspectos comerciais da integração, os quais progrediram em bons números – e serão abordados posteriormente – o processo de aprofundamento da institucionalização ficou em segundo plano e as razões para que houvesse essa dificuldade de se avançar neste aspecto são três e, segundo Becard (2009, p. 97), deveram-se:

- i) à complexidade do processo de edificação da União Aduaneira, iniciada em janeiro de 1995, com a adoção da TEC; ii) às assimetrias entre os membros, sobretudo no que concerne às suas respectivas políticas econômicas, dificultando decisões conjuntas; iii) à fragilidade das economias da região, em especial durante a instabilidade financeira internacional dos anos 1997-1998.

Quanto ao processo de edificação da integração, o MERCOSUL, em vias dos seus objetivos expostos, se enquadra atualmente na condição de Área de livre comércio imperfeita e União aduaneira incompleta, pois, apesar de o bloco usar a redução ou eliminação das tarifas alfandegárias entre os integrantes e a regulamentação do comércio com as nações que não pertencem ao bloco, as quais são estabelecidas em normas através da TEC, alguns países ainda possuem disparidades em suas políticas externas e se faz necessário eliminar as imperfeições existentes. Exemplo disso é a exclusão do açúcar deste quadro – devido à disparidade do preço do açúcar brasileiro frente aos outros países do bloco –, além de que ainda vigora a lista de exceções de produtos, descumprindo a TEC com

terceiros países, no que tange à União aduaneira (GONÇALVES; LYRIO, 2003). De acordo com Engelmann (2007):

O efeito da instituição da TEC é que, sobre as mercadorias que entrarem nos Estados membros, incide uma tarifa comum e pagam-se os mesmos direitos aduaneiros, independentemente do Estado que realizar o desembaraço aduaneiro. Após a nacionalização, os produtos podem circular livremente dentro do bloco.

Neste período em que vigora a TEC (desde 1995), já ocorreram sinais para que se retrocedesse o bloco à uma Área de livre comércio, considerando as dificuldades que a constituição da Tarifa Externa Comum implica. Porém, a vontade política dos atores, chefes dos Estados membros do MERCOSUL, é de insistir na vigência de uma tarifa comum, com certas exceções, como uma política comercial comum (ENGELMANN, 2007).

A coordenação de políticas macroeconômicas refere-se a decisões tomadas que, em conjunto, maximizam o bem-estar e permitem que a interdependência entre os Estados seja explorada de maneira positiva. Há a necessidade desta coordenação, pois certas políticas nacionais podem implicar resultados que de um ponto de vista internacional sejam considerados como não ótimos, ou seja, tomar atitudes buscando maximizar apenas o próprio bem-estar – fator que não é positivo para processos de integração (SILVA, 1992).

Entretanto, o que se evidencia no bloco são políticas de coordenação macroeconômica adversas. Considerando regime cambial e taxas variáveis, como inflação e taxa de juros, e apesar de que todos os países optaram por regimes de câmbio flutuante após a adoção de regimes mais rígidos, somente o Brasil adotou um regime de flutuação cambial independente, enquanto os demais Estados Partes praticam um regime de flutuação administrado. Considerando o regime monetário, as políticas também são distintas: enquanto o Brasil implementou regime de metas para a sua inflação, Argentina e Uruguai adotaram metas monetárias e o Paraguai metas cambiais. Estes fatores afetam de forma distinta a condução da política monetária e as variáveis macroeconômicas – como taxa de juros e inflação (VARTANIAN, 2008).

Estas divergências dentro do bloco são, então, consideradas como entraves à integração, pois aumentam os custos de ingresso em um bloco econômico. A necessidade de coordenação das políticas macroeconômicas implicaria o abandono

do regime de metas para a inflação pela economia brasileira ou do regime de metas monetárias pelo Uruguai e Argentina ou, ainda, das metas cambiais pelo Paraguai (VARTANIAN, 2008).

Para que haja a defesa comercial do bloco se faz necessário o estabelecimento de uma política comum de salvaguarda, assim como de uma defesa contra importações de produtos a preços de *dumping* ou subsidiados por governos externos, que possam causar danos à produção interna do MERCOSUL. Neste sentido, o bloco possui um Regulamento Comum de Salvaguardas, aprovado em 1996, incorporado à legislação nacional brasileira em 1998. Em 1997, o Conselho do Mercado Comum aprovou o “Marco Normativo do Regulamento Comum relativo à Defesa Contra Importações Objeto de Dumping Provenientes de Países Não-Membros do MERCOSUL” e, no ano de 2000, foi aprovado o “Marco Normativo do Regulamento Comum sobre Subsídios e Medidas Compensatórias” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2012b).

“O Marco Normativo constitui um referencial de harmonização da interpretação do Acordo Antidumping e de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC, bem como dos procedimentos de investigação a serem adotados pelos Estados Partes”, representando apenas uma convergência das legislações nacionais. Porém, não constituem um Regulamento em si, de modo que não contemplam procedimentos comuns de investigação nem processo decisório comum, de acordo com informações do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2012b, s/n).

Devemos, ademais do que já foi esclarecido, retomar a questão das assimetrias, questão que há de se considerar como um dos principais impasses à mudança do estágio atual do MERCOSUL. Levando em consideração questões econômicas, o PIB brasileiro – de 2,324 trilhões de dólares, em 2011 – representa 74,1% do PIB do bloco, que foi de US\$ 3,138 trilhões, seguido pela Argentina, com 23,1% (US\$ 726 bilhões), Uruguai, com 1,7% (US\$ 52 bilhões) e o Paraguai, representando apenas 1,1% (36 bilhões) do PIB do MERCOSUL, segundo dados do CIA World Factbook (2012). Com a adesão da Venezuela as disparidades ficam menores: o PIB do Brasil representa 66,3% do PIB do bloco, (que com o país caribenho passa a ser de US\$ 3,517 trilhões), seguido pela Argentina, com 20,6%, Venezuela, 10,7% (US\$ 379 bilhões), Uruguai, com 1,4% e o Paraguai, representando 1% do PIB do MERCOSUL.

Para lidar com as questões das assimetrias, foi criado, em 2004, o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), destinado a “desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração”, de acordo com o artigo 1º da Decisão nº 045/04 (MERCOSUL, 2004). Além disso, também foi criado, em 2006, o Instituto Social do Mercosul, visando a redução das desigualdades sociais dentro do bloco. A entidade já realizou cinco projetos em conjunto com o FOCEM (FARIA; COUTINHO, 2010).

Deste modo, apesar das melhorias obtidas nestes últimos anos no bloco, ainda existem diversos pontos a serem melhorados. Um dos principais é esta questão das assimetrias, pois mesmo com a criação do FOCEM e do Instituto Social, existe muito a se desenvolver, segundo Faria e Coutinho (2010). Com estas considerações, fica claro que as exposições a respeito da valorização da América do Sul tiveram como principal vetor de mudança a economia e este processo foi gerado de fora para dentro, de modo a ultrapassar as fronteiras sul-americanas. Há de se considerar os problemas das assimetrias entre os Estados da região, seja na dimensão de seus mercados nacionais, no nível de desenvolvimento econômico ou na capacidade do Estado em dar apoio ao setor privado (SORJ; FAUSTO, 2011).

Com relação à terceira dificuldade destacada por Becard (2007), iremos então tratar das assimetrias sob outro aspecto: da fragilidade das economias da região, principalmente no momento da instabilidade financeira dos anos 1997-1998. Com a crise asiática e a instabilidade financeira internacional de 1997, houve uma fragilização das economias emergentes levando a uma grande fuga de capitais do Brasil, sendo a resposta do governo brasileiro uma forte desvalorização do Real, encarecendo as importações brasileiras. Isso afetou diretamente a Argentina, pois tinha um superávit em relação ao Brasil. Deste modo que se iniciava a crise do MERCOSUL. O desencadear da instabilidade financeira global e a lentidão do crescimento, aliados à crise social, provocaram uma crise de legitimidade aos países da região (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

Esta crise do bloco começou com a desvalorização do Real frente ao Dólar (em 1999) e, com o Peso Argentino atrelado ao Dólar, a Argentina viu suas exportações ao Brasil caírem drasticamente. Seu governo exigia medidas do Estado brasileiro, que não respondeu. Foi então que o governo argentino resolveu dificultar a entrada

de exportações brasileiras, criando até salvaguardas gerais – momento de maior risco ao MERCOSUL. Porém, ao final de 1999 o Ministro brasileiro de Relações Exteriores, Felipe Lampreia, já mostrava indícios de um relançamento do bloco para o ano de 2000. E a resposta à crise veio: em agosto de 2000 ocorreu a primeira cúpula dos presidentes sul-americanos, relançando o projeto de integração da América do Sul, em Brasília, representando a vontade política do governo brasileiro em avançar a cooperação e o lançamento de novos projetos (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

Conforme Vizentini (2003), em dezembro de 1994, foi através do Protocolo de Ouro Preto, que se institucionalizou a estrutura intergovernamental do MERCOSUL, com o processo decisório estabelecido em consenso entre os membros do bloco. Este processo decisório se opera com base no consenso entre os Estados Partes pelo caráter intergovernamental do bloco. Para qualquer norma entrar em vigor, ela precisa ser incorporada à legislação interna de cada país – fato que demonstra a demora e o quão distante se está de uma aplicação direta com os efeitos das normas do bloco sendo de imediato –, de acordo com Furlan (2010). Para melhor explicar esta situação é interessante diferenciar as duas correntes teóricas que vigoram na relação entre a ordem internacional e a ordem interna dos Estados: a teoria monista e a dualista.

Para a teoria monista, não existem duas ordens jurídicas autônomas, existindo assim duas correntes dentro do monismo: a corrente monista que defende a primazia do Direito Interno, na qual o Direito Internacional só existe se não for contra o Direito Interno; e a que defende a primazia do Direito Internacional, onde o único ordenamento jurídico é o internacional, sendo a ordem interna apenas uma composição da externa. Enquanto isso, a teoria dualista aceita a convivência de dois sistemas de direitos independentes: o interno e o internacional. Deste modo, para que uma norma internacional tenha validade no âmbito interno, ela deve ser incorporada pela ordem jurisdicional interna (ROQUE, 2010).

Com as duas abordagens explicadas, podemos considerar um problema sério desde o Tratado de Assunção: o embasamento no princípio da reciprocidade, devido à falta de sintonia entre as ordens jurídicas dos quatro membros, referindo-se a como cada um recebe as normas internacionais. Desde o Protocolo de Ouro Preto fica claro que para a questão da incorporação é necessário observar-se as legislações internas de cada país. Enquanto Paraguai e Argentina se utilizam do

monismo com primazia do Direito Internacional, O Brasil ainda é dualista e o Uruguai segue com sua situação indefinida. Com o que já foi destacado, podemos considerar isto como um dos motivos para a complexidade da institucionalização do bloco (BASTOS, 2012).

Registrando forte tendência nas orientações políticas dos representantes dos quatro governos do bloco, o projeto permaneceu estagnado, demonstrando a grande dificuldade que tem o nacionalismo econômico para alinhar com objetivos de cooperação e integração regional, além de visões de longo prazo no âmbito da política econômica externa (VEIGA; RIOS, 2011).

Assim, apesar da dificuldade de grande parte de setores políticos em tornar o MERCOSUL mais institucionalizado, há o interesse de se aumentar o comércio – como já mencionado – e o investimento transnacional no caso de empresas como a Petrobras, a Bunge, a Ambev, o Banco Itaú, a Gerdau – uma empresa no setor de energia, duas alimentícias, um banco e uma siderúrgica –, além de outras empresas (VIGEVANI et al, 2008).

Ao mesmo tempo, o bloco continua mantendo um significado em certas circunstâncias: ele se torna útil quando o assunto é parte das relações com os EUA, assim como com a União Europeia, de maneira parcial na OMC e através de negociações envolvendo países emergentes no diálogo entre blocos. Há de se considerar que, sim, uma maior institucionalização do bloco traria custos ao MERCOSUL, porém é importante considerar também os custos da não institucionalização, além do ônus que esta indefinição traz (VIGEVANI et al, 2008).

Não podemos deixar de enfatizar que a economia também se refere à “baixa política” e há de ser abordada enfocando, neste momento, os projetos de integração e relações de negócio que o bloco constituiu nestes anos. Os países membros do MERCOSUL, desde sua constituição, não desestimularam nenhum tipo de integração e, seguindo a lógica da multiplicidade de acordos dos blocos econômicos, o Mercado Comum do Sul procurou manter e ampliar suas relações com diversos países e blocos (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

Começou em 1996, com a assinatura junto ao Chile para criação de uma Área de livre comércio entre o Estado chileno e os países do bloco, além de, no mesmo ano, selar um acordo com a Bolívia. Seguindo a mesma lógica, o MERCOSUL

assinou, em 1998, um Acordo Marco com a Comunidade Andina de Nações<sup>17</sup>, para criação de uma Área de Livre Comércio. Com o Canadá, o bloco assinou, também em 1998, um acordo de cooperação comercial e investimentos para o fortalecimento de suas relações econômicas, de acordo com Moreira, Quinteros e Silva (2010).

Quase dez anos depois, em 2007, foi assinado, entre os países membros do MERCOSUL e o Estado de Israel, um Tratado de livre comércio, o primeiro com um país de fora da América do Sul, o qual passou a vigorar no Brasil apenas em abril de 2010, conforme dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2010b). Quatro meses após a entrada em vigor do primeiro, foi assinado o segundo Tratado de livre comércio extra regional, desta vez com o Egito. Por ser uma região extremamente importadora de alimentos, esta aliança torna-se uma porta de entrada para os mercados da região (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2010a).

No que tange ao funcionamento das instituições, estabelecido primariamente pelo Protocolo de Brasília, de 1993, apenas uma década após que foi posto em prática o mecanismo de solução de controvérsias, com o Protocolo de Olivos, de 2002, onde foi instituído o Tribunal Permanente de Revisão, sobre o qual os Estados poderiam escolher se levariam a questão ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC ou do MERCOSUL, sem poder voltar atrás em sua escolha. Foi neste período que muitos países buscaram esta ferramenta do bloco para resolver suas divergências, o que acabou mostrando sua eficácia (FARIA; COUTINHO, 2010).

Além disto, com a criação dos demais órgãos, através do Protocolo de Ouro Preto, é que se estabeleceu um maior alinhamento quanto às decisões por parte dos Estados membros, na Assembleia Geral da ONU, estabelecendo de fato uma política externa comum, na qual a proporção dos votos coincidentes chegou a 75%, após 1997 (FARIA; COUTINHO, 2010).

Outro grande passo dado em relação à institucionalização do bloco é referente à criação do Parlamento do MERCOSUL, que significa um passo importante na produção e aplicação de regras jurídicas. Seu principal desafio é o de não cair na retórica dos meios parlamentares e ser definitivamente um meio eficiente para

---

<sup>17</sup> A Comunidade Andina de Nações (CAN) é um bloco econômico formado por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, que surgiu em 1969 com o Acordo de Cartagena. Está pautada, desde 1994, sobre uma TEC, sendo assim uma União aduaneira.

manutenção dos interesses dos povos dos países que compõem o bloco, “contribuindo para a aproximação, harmonização e unificação das regras” (MENEZES, 2006, p. 156).

Com a entrada da Venezuela no MERCOSUL, seriam ampliadas relações do eixo Sul, tornando o bloco cada vez mais forte e vigoroso para competir em menor desigualdade frente a outros países ou no âmbito de negociações com organizações entre governos. Já em perspectiva interna, o bloco se expandiria de tal maneira que, de acordo com Oliveira (2012), se estabeleceria uma “convergência macroestrutural no bloco”, deixando-o tão interligado que todos seus membros estariam crescendo, mas de maneira desigual. Seriam estabelecidos mecanismos de coordenação, que agregariam ao bloco uma maior supranacionalidade, trazendo uma maior coesão à integração, complementando o plano inicial do Tratado de Assunção.

Conforme esta referência, o bloco então se tornaria mais institucionalizado, com uma maior rede de canais intergovernamentais, assumindo assim, conforme Oliveira (2012), uma perspectiva econômica otimista quanto ao futuro do MERCOSUL com a entrada da Venezuela. O certo é que da perspectiva pela qual foi criado e está sendo utilizado, como um mecanismo para alavancar suas relações entre blocos e entre países emergentes, para uma maior inserção internacional, o mesmo está sendo bem utilizado, não desestimulando nenhuma iniciativa de integração.

#### **4.1.2 Multiplicidade de temas na agenda internacional sem um claro ordenamento hierárquico**

A multiplicidade de temas na agenda internacional, segunda premissa, considera a diversidade de questões temáticas das agendas dos países: desde questões que eram consideradas como “alta política” (segurança, armamentos e alianças estratégicas) até as classificadas como de “baixa política” (que se resumem à economia), sendo que as primeiras questões condicionavam as segundas (KEOHANE, 1986). Estas agendas aumentaram e se tornaram mais diversas e, portanto, não mais subordinadas a questões de segurança militar.

De acordo com o secretário de Estado norte-americano, Kissinger (1975), citado por Keohane e Nye (2012), novos temas surgiram na agenda dos países. Os problemas de energia, recursos, meio ambiente, população agora são tratados de

igual para igual com questões de segurança militar, rivalidades territoriais, questões tradicionais na agenda diplomática dos Estados. E, quando temos esta (nova) situação de multiplicidade de temas na agenda, os problemas de se formular uma política externa coerente e consistente aumentam.

O grande obstáculo, no Brasil e na Argentina, para um efetivo 'investimento' no projeto Mercosul é a ambigüidade com que, para além da retórica do discurso pró-integração, diversos setores das duas sociedades e dos dois governos avaliam o bloco (GONÇALVES; LYRIO, 2003, p. 16).

Além do mais, formas não comerciais de cooperação também podem se tornar mais exigentes institucional e politicamente do que apenas a liberalização dos fluxos comerciais. É clara a situação de que, superada a fase de liberalização automática e gradual estipulada no Tratado de Assunção, o bloco passou a ter "dificuldades para avançar nas áreas não comerciais de sua agenda temática" (VEIGA; RIOS, 2011, p. 198). É neste viés que, segundo Kerber (2001), a maioria das soluções e decisões, para que possam ser aprovadas, dependem da interação dos governos de cada Estado-Membro, o que dificulta a vigência das leis e dos decretos, em um conjunto, nos países que fazem parte do bloco, os quais ficam dependendo de cada poder executivo, legislativo, assim como da Comissão Parlamentar do MERCOSUL, ou seja, há uma multiplicidade de temas da agenda internacional sem um claro ordenamento hierárquico dentro da organização, a qual depende de aprovações de todos os países partes.

O Uruguai considera que o MERCOSUL é guiado bilateralmente pelos parceiros mais fortes (Argentina e Brasil), deixando o Paraguai e o Uruguai de lado. É deste modo que os uruguaios buscam a negociação com outros parceiros de maneira que o país ficou apenas à espreita dos acordos bilaterais entre Brasil e Argentina, nos últimos anos. Assim, o Uruguai buscou outras parcerias (principalmente com os Estados Unidos) para ver sua capacidade de barganha aumentada no contexto do bloco (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

Como visto, há uma clara dificuldade em se avançar no estabelecimento de temáticas comuns dentro do MERCOSUL e, com a entrada da República Bolivariana da Venezuela no bloco, há uma tendência de intensificação deste quadro. As características do comércio internacional e da estrutura de produção dos venezuelanos apresentam divergências significativas em relação às estruturas e ao

comércio dos demais países envolvidos. De tal modo, a entrada da Venezuela constitui-se em um complicador extra à difícil missão de conciliar interesses e preferências divergentes dos membros em mesas de negociação externas. Esta entrada pode não ter tanto impacto sob a égide econômica e comercial, mas devido a sua grande produção e exportação de petróleo, as mudanças de algumas agendas temáticas do bloco, como a de uma integração energética, tornam-se uma possibilidade (CULPI, 2012).

Além de que, a entrada da Venezuela ao bloco poderá garantir aumentos no fluxo comercial entre os países, sendo que o Brasil desenvolveria sua indústria agroexportadora, com o mercado consumidor que se abriria na Venezuela para os produtos brasileiros. Com a adesão da República Bolivariana, a questão energética do bloco – tratada como um dos possíveis entraves entre os governos, de acordo com Culpi (2012) – facilitaria o acesso às maiores reservas de petróleo e gás da América do Sul. Conforme apontado pela presidente da Argentina, Cristina Kirchner, com esta adesão ao bloco, o MERCOSUL passa a ser o maior produtor de alimentos do mundo, levantando outro eixo temático – da segurança alimentar (OLIVEIRA, 2012).

Assim, este ingresso por definitivo da República Bolivariana da Venezuela, conforme cita Celso Amorim através de discurso na XII Sessão Ordinária do Parlamento do Mercosul, proferido em Montevideu na data de 18 de agosto de 2008:

dará vértebra à integração sul-americana. Um Mercosul que se estenda do Caribe à Terra do Fogo, com seu grande potencial produtivo, sua capacidade energética e sua diversidade climática e biológica, terá grande peso nas relações internacionais. Num mundo de grandes blocos e que cada vez mais se organiza em regiões, devemos fortalecer a integração da América do Sul (AMORIM, 2010, p. 52).

Mais enfático no que concerne à questão da energia, Simões (2011) considera que a integração energética da América do Sul é uma realidade, sendo que o entrelaçamento neste tema, no que tange ao interesse e aos investimentos público-privados vem se aprofundando nos últimos anos. Aqui cabe explicar o investimento da Petrobras na região. A empresa recentemente adquiriu ativos da distribuição de combustíveis no Uruguai, com a aquisição de postos da Shell na região. Na Argentina, a petrolífera é a terceira maior empresa do país, espalhando-se pela exploração de petróleo, gás natural e eletricidade, além de explorar óleo na

Venezuela. A hidrelétrica de Itaipu, construída por Brasil e Paraguai, continua sendo a maior do mundo em termos de geração de energia. Em estudos se encontra a possibilidade da construção do chamado Grande Gasoduto do Sul, que levaria gás de reservas venezuelanas para a Argentina, Brasil e Uruguai, com a possibilidade de distribuição para o Chile e Paraguai, fato que demonstra a estruturação do processo de integração sob a égide de outros eixos temáticos.

Afora o que se planeja, devemos considerar o que já foi feito em relação a novos eixos temáticos da agenda internacional do bloco, referentes à “baixa política”. Com a criação dos demais órgãos, através do Protocolo de Ouro Preto, é que se estabeleceu um maior alinhamento quanto às decisões por parte dos Estados membros, na Assembleia Geral da ONU, estabelecendo de fato uma política externa comum, na qual a proporção dos votos coincidentes chegou a 75%, entre 1997 e 2003, e a 69%, entre 2003 e 2007. Deste modo, um dos fatores que barrava o processo de integração, a falta de convergência entre os países do bloco – principalmente os dois maiores, Brasil e Argentina –, vem sendo amenizado, tantos no destaque dado ao processo, quanto às divergências em termos de visão de mundo (FARIA; COUTINHO, 2011).

Outro ponto de destaque é o da criação do Parlamento do MERCOSUL, o qual dá voz aos anseios e interesses do povo. Conforme cita Amorim (2010):

[no] Brasil e nos demais países da região, os debates realizados no Parlamento do Mercosul são acompanhados com crescente interesse. Suas manifestações públicas revestem-se de grande significado político [...]. Quando se ocupa de importantes temas da agenda internacional, tais como segurança alimentar e energética, mudança no clima e crises financeiras, o Parlamento vocaliza os anseios e interesses da nossa cidadania. Empresta, assim maior legitimidade e respaldo à ação diplomática dos nossos países. Mas é sobretudo como espaço para o fortalecimento da institucionalidade democrática do Mercosul que o Parlamento cumpre sua maior vocação. A consolidação do Parlamento traduz o fato de que o Mercosul é patrimônio das sociedades, do conjunto da comunidade política dos países da região (AMORIM, 2010, p. 51-52).

Já em agosto de 2010, na província de San Juan (na Argentina), foi celebrada a Declaração conjunta dos presidentes dos membros do MERCOSUL sobre o Aquífero Guarani. Lembrando que constitui uma das maiores reservas de água doce do mundo, o Aquífero percorre uma extensão de mais de um milhão de quilômetros entre os países do bloco. Este acordo visa a manutenção de um tratamento adequado para este recurso natural estratégico, salientando a importância de se

conservar o aproveitamento não exacerbado dos recursos hídricos, garantindo deste modo um desenvolvimento sustentável em benefício às gerações futuras (MERCOSUL, 2010).

Dois anos depois, em junho de 2012, foi aprovada em Mendoza, também na Argentina, a Declaração sobre o uso, conservação e aproveitamento soberano e sustentável dos recursos e riquezas naturais dos Estados membros. Esta declaração salienta a importância da cooperação entre os Estados-partes na preservação e aproveitamento sustentável das riquezas naturais que nestes países se encontram, considerando a importância de se promover consultas e trocas de informações, em conformidade com o Direito e os Tratados Internacionais aplicáveis, com os demais Estados – partes e associados (MERCOSUL, 2012a).

Com estes acordos celebrados, podemos ao menos constatar a preocupação dos Estados Partes em tratar destes assuntos, além dos diversos projetos de cunho energético e de segurança alimentar, questões temáticas que, por fim, tornaram-se “alta política”, além do que foi o objetivo maior no estabelecimento do bloco – a questão econômica.

Com todos os levantamentos feitos, podemos apontar que, no passado, o MERCOSUL sofria com a falta de sintonia entre o comportamento da economia e a dinâmica do comércio por um lado e a vontade política de outro. Porém o momento atual do bloco pode ser considerado privilegiado, pois vemos a economia e a política progredindo em sintonia. Pode-se assim considerar que, atualmente para o Brasil, o MERCOSUL não é mais apenas uma agenda de livre comércio, mas sim um empreendimento muito mais profundo e complexo, onde a liberalização dos fluxos de comércio é apenas um dos aspectos importantes dentre outros e esta agenda mais ampla, desde que calculada sob medida aos países membros do bloco, é de extrema importância para que o foco da liberalização comercial não esbarre na persistência de assimetrias no bloco (SIMÕES, 2011).

#### **4.1.3 Não emprego da força militar entre as partes**

Segundo Joseph Grieco, citado por Nogueira e Messari (2005), entre 1980 e 1990, a cooperação entre países ocorria com dificuldades, pois o medo de uma possível retaliação de outro Estado no futuro ainda era uma de suas preocupações. Ou seja, mesmo que possamos cooperar com uma quantidade maior de países, se

obtivermos um resultado onde os ganhos sejam proporcionalmente maiores para outros, surge o medo de que essa vantagem gere um atrito, que pode ameaçar a autonomia e até a segurança de um Estado. Essa distribuição dos ganhos está presente em quase todas as áreas de Relações Internacionais, e ela faz com que instituições sofram reverses em momento de desacordo sobre o método para negociar os problemas de distribuição.

A terceira premissa da teoria da Interdependência Complexa aborda justamente a não utilização de forças militares em integrações, como meio para resolver divergências, devido a tal envolvimento recíproco entre os atores. Assim, vincular negociações sobre questões econômicas com questões militares fica cada vez mais difícil. Afora que o poder militar não é como o dinheiro, cuja utilização é visível (KEOHANE; NYE, 2012).

Como apresentado, os cientistas políticos tradicionalmente tratam do papel da força militar nas relações internacionais, porém a força não é uma maneira apropriada de se conquistar outros objetivos (como bem-estar econômico e ecológico) os quais estão ganhando maior destaque. Não é difícil de considerar uma ameaça de intervenção militar sobre questões econômicas ou entre países industrialmente avançados, embora, cairíamos novamente em pressupostos realistas. Mas na maioria das vezes sabemos que a utilização de força militar é custosa e incerta (KEOHANE; NYE, 2012).

Apesar disto, segundo Keohane e Nye (2012), mesmo para países cujas relações se aproximam às de interdependência complexa, duas qualificações sérias permanecem: (a) mudanças sociais e políticas drásticas podem fazer com que a força seja novamente um pivô das questões da agenda internacional; e (b) mesmo que os interesses da elite sejam complementares, um Estado que se utilize da força para proteger outro Estado, pode ter uma significativa influência política sobre o outro país.

De acordo com esta tese, os impasses do MERCOSUL poderiam ser vistos como consequência do medo da Argentina de que o comércio que mantém bilateralmente com o Brasil a torne muito dependente de seu parceiro, deixando sua autonomia em risco e, possivelmente, sua segurança também. Deste modo, mesmo que o bloco produza ganhos absolutos claros entre seus membros, o fato de alguém ganhar mais com o negócio pode inviabilizar o progresso da integração (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Podemos também considerar o caso das Malvinas como exemplo. Para isso, se faz necessário uma breve retomada histórica: ocorrido em 1982, entre a Argentina e o Reino Unido, a Guerra das Malvinas foi um conflito armado pela soberania dos arquipélagos das Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul. Este território é colônia britânica desde 1833, e há muito tempo ele é reivindicado pelos argentinos que o invadiram em abril de 1982, fator que levou à guerra. Forças navais britânicas foram enviadas em maio do mesmo ano, reestabelecendo o controle e a soberania sobre o território (INFOPÉDIA, 2012b).

Trinta anos se passaram e a reivindicação argentina permanece. Internacionalmente o reconhecimento é dividido entre os que consideram as ilhas como argentinas (principalmente países sul-americanos) e os que apoiam o Reino Unido. Em junho de 2012, o MERCOSUL emitiu uma declaração na qual os Estados-Partes do bloco reafirmam o respaldo aos legítimos direitos da Argentina sobre a disputa pela soberania relativa às ilhas (MERCOSUL, 2012b).

Possivelmente a maior conquista obtida através do MERCOSUL, segundo Porto e Flôres (2006), é o que podemos chamar de pilar mais importante do bloco, a cláusula democrática pela qual todos os seus membros devem ser democracias plenas, além da tentativa do bloco em preservar este regime para com toda região, ou seja, em toda América do Sul, obtendo êxito neste quesito. “O Mercosul é, inegavelmente, um fator capital de paz e normalidade democrática no continente sul-americano” (PORTO; FLÔRES, 2006, p. 323).

E é neste sentido que a primeira consideração feita por Keohane e Nye (2012), sobre os países cujas relações se aproximam às de Interdependência Complexa, sob um olhar prático, não foi caracterizada dentro do bloco da zona de paz, considerando o ocorrido com o presidente Fernando Lugo, do Paraguai, e o embate entre o Estado paraguaio e a Venezuela. Enquanto o presidente do primeiro foi deposto, o segundo entrou no MERCOSUL com a suspensão paraguaia. Como o Paraguai era ainda o único a não ter aprovado a Venezuela no bloco, com esta suspensão, o fato deixou de ser empecilho. Mas, apesar da não autorização à entrada, este rechaço não terá grande efetividade, visto que seria uma medida muito mais política do que jurídica por parte do Paraguai (OLIVEIRA, 2012).

Há de se considerar, portanto, esta subversão como puramente ideológica e não de uso da força. Deste modo, como o segundo ponto abordado por Keohane e Nye (2012) – da utilização da força por um Estado para proteger outro – seria um

resultado do primeiro – de que com mudanças bruscas no âmbito social e político teríamos novamente como pivô da agenda internacional a utilização da força – também não podemos caracterizá-lo no ambiente do MERCOSUL.

Em 2013, quando estiver restituída a democracia paraguaia, conforme o estipulado no Protocolo de Ushuaia, o Estado retorna as suas atividades no MERCOSUL e, apesar da repulsa à entrada da Venezuela, não optará pela saída do bloco, devido à sua grande dependência dos países-membros. Assim, não haveria grandes entraves com a retirada do efeito suspensivo do Paraguai, apesar da divisão entre os membros perante esta situação. Mas, com as modificações já feitas na política da Venezuela, a situação não parece que se estenderá e as intempéries tendem a ser superadas sem grandes complicações (OLIVEIRA, 2012).

#### **4.2 A interdependência no MERCOSUL**

O MERCOSUL é um caso muito complexo, pois acaba por ser o marco fundador das Relações Internacionais do Brasil. Suas fronteiras na Bacia do Prata sempre foram movimentadas e carregadas, tanto no âmbito cultural como no econômico, político e militar. Porém, o mesmo não ocorreu com as outras fronteiras, as quais eram naturais, separando o Brasil de seus vizinhos a ponto de quase considerar como se não existissem. Isso faz com que possamos considerar a Bacia do Prata muito mais como um destino do que propriamente uma opção, onde o aspecto da complexidade está em que as diversas dimensões deste “destino” estão atreladas à Declaração de Foz do Iguaçu e ao Tratado de Assunção, que o sucedeu (ALBUQUERQUE, 2007).

De acordo com Pereira (1998), citado por Bechlin (2010, p. 41), “o Tratado de Assunção foi um instrumento legal para o estabelecimento das negociações de constituição do mercado comum”. Portanto, “tendo em vista a complexidade de nossa interdependência com os vizinhos do Cone Sul e, especialmente, com a Argentina, a tarefa de determinar qual a natureza prioritária do Mercosul, entre tantas, é extremamente difícil” (ALBUQUERQUE, 2007, p. 159).

O MERCOSUL, em sua múltipla funcionalidade, como área de livre comércio e união aduaneira incompleta, serve como instrumento aos principais Estados do bloco. Para o Brasil, se apresenta como o principal instrumento limitador do aumento de sua interdependência econômica com os EUA, sem afetar suas relações com a

região. Para a Argentina, é o principal instrumento para maximizar as chances de aumentar os ganhos relativos a uma interdependência econômica, também com os EUA, utilizando-se do Brasil como fator de equilíbrio nesta interdependência, conforme Albuquerque (2007). Para Moreira, Quinteros e Silva (2010), Uruguai e Paraguai, que contam com um pequeno setor industrial exportador, têm apenas uma maior complementariedade ao bloco e não uma maior competitividade em relação aos países industriais.

Para melhor ilustrar a interdependência do ponto de vista econômico foram elaboradas duas tabelas que ilustram as exportações e as importações dos membros do bloco (sem considerar a Venezuela, devido a sua adesão apenas em 2012) em valores gerais e em valores do comércio intrabloco. Foram utilizados os anos de 1990, 1995, 2000, 2005 e 2010, pois captam a realidade de antes da formação do bloco até os dias atuais, com valores de cinco em cinco anos.

**Tabela 01 - Exportações e Importações do Brasil e da Argentina - Valores Totais e para o Mercosul (US\$ milhões - FOB)**

ano	BRASIL				ARGENTINA			
	Exportações		Importações		Exportações		Importações	
	Total	Mercosul	Total	Mercosul	Total	Mercosul	Total	Mercosul
1990	31414	1320	20661	2312	12353	1833	4077	833
1995	46506	6154	49972	6844	20963	6770	20122	4594
2000	55086	7733	55825	7795	26341	8399	25280	7162
2005	118309	11726	73524	7054	40387	7689	28687	10909
2010	201915	22602	181665	16620	68133	17133	56503	18972

Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir de informações recolhidas na obra Centro de Economía Internacional (2012).

Conforme os dados da Tabela 1, as exportações brasileiras para os países que formariam o MERCOSUL (Argentina, Paraguai e Uruguai) representavam apenas 4% de suas exportações totais em 1990. Obviamente por ser o país de maior potencial no bloco, sua economia não depende tanto da de seus parceiros do bloco, até por ser uma interdependência assimétrica. Apesar disso, do seu total de exportações, 11,2% foram para os países do MERCOSUL em 2010. No quesito importações, o percentual sofreu um leve declínio de 1990 para 2010: de 11,2% do valor de importações para o bloco passou para 9,1%.

Já com relação à Argentina, conforme os dados da Tabela 1, suas exportações para os países do MERCOSUL eram de 14,8% em relação ao seu total de exportações no ano de 1990, enquanto que, no ano de 2010, 25,1% de suas exportações foram destinadas aos MERCOSUL. Sobre as importações, em 1990, 20,4% provinham de países do bloco, enquanto que, em 2010, esse número passou para 33,6%.

**Tabela 02 - Exportações e Importações do Uruguai e do Paraguai - Valores Totais e para o Mercosul (US\$ milhões - FOB)**

ano	URUGUAI				PARAGUAI			
	Exportações		Importações		Exportações		Importações	
	Total	Mercosul	Total	Mercosul	Total	Mercosul	Total	Mercosul
1990	1694	696	1317	539	737	259	1193	367
1995	2121	992	2867	1321	919	528	2797	1170
2000	2302	1023	3466	1518	869	552	2050	955
2005	3421	784	3879	1631	1688	912	3251	1734
2010	6725	2154	8533	3159	4534	2194	9400	4745

Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir de informações recolhidas na obra Centro de Economía Internacional (2012).

Apesar dos números relativamente altos da Argentina, os valores mais expressivos ficam por conta dos dois menores países do bloco – Uruguai e Paraguai. Destes dois, o primeiro, de acordo com dados da Tabela 2, teve, em 1990, 41,1% de suas exportações direcionadas aos países do bloco, sendo que, em 2010, este número caiu para 32%. No que tange às importações, em 1990 foram 40,9% oriundas de países do bloco, enquanto que, em 2010, este número passou para 37,2%.

Por último, o Paraguai, exportou 35,1% de seu total para os países do bloco em 1990. Já em 2010, suas exportações para o MERCOSUL foram de 48,4%. Sobre as importações, em 1990, 30,8% provinham de países do bloco, enquanto que, em 2010, esse número saltou para mais da metade das importações provenientes de países do bloco – expressivos 50,5%.

Em números gerais, conforme Vigevani et al (2008) o MERCOSUL obteve relativo sucesso, no que diz respeito ao crescimento de seu intercâmbio extrabloco. Em números da balança comercial, mostrando uma evolução do comércio exterior, o qual passou de US\$ 73,8 bilhões em 1990, para US\$ 148,2 bilhões em 2002 e mais

de US\$ 300 bilhões em 2006. E, apesar da crise de 2001-2002, as relações de comércio intrabloco mantiveram-se acima daquele total, crescendo proporcionalmente mais.

Porém, as mudanças não foram apenas no comércio; apesar da forma limitada, o processo de integração atingiu também universidades, cultura, políticos, etc. Conforme Lampreia (1995, p. 138), “no campo da educação, concluíram-se acordos sobre reconhecimento mútuo de estudos primários e secundários, obrigatoriedade do ensino do espanhol no Brasil e do português nos demais países”. Além destes, também foram implementados projetos de ação conjunta nas áreas de ciência e tecnologia, processos de harmonização nas normas de proteção ambiental, recentemente com as declarações do Aquífero Guarani e do Aproveitamento Sustentável das riquezas naturais. No âmbito jurisdicional, foram assinados protocolos que facilitaram os trâmites transfronteiriços. A implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – a UNILA – pode ser considerada o ápice destes avanços na educação. Como aponta Lampreia (1995, p. 139), “as universidades, os sindicatos, as associações de classe, vão assim fazendo também seu projeto do Mercosul”.

Assim, ademais das taxas aceleradas de crescimento do comércio intrabloco, no período de 1991-1997, o MERCOSUL avançou em diversos outros aspectos, aprofundando os mecanismos de concertação, “para enriquecer o Tratado de Assunção e dar um maior dinamismo à ideia de integração” (VIZENTINI, 2003, p. 95). Como outro exemplo desta situação, a entrada da Bolívia e do Chile como membros associados ao bloco, fator que marcava o sucesso do bloco e representava uma maior atratividade a investimentos internacionais (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

Em relação à Argentina, o Brasil se torna cada vez mais importante. Este fato é comprovado quando analisamos as exportações argentinas, das quais 21% (representando 42% das industriais) destinam-se ao mercado brasileiro; nestes dados, 82% dos carros manufaturados rumam ao Brasil, o qual já se tornou o quarto investidor estrangeiro na Argentina. Avaliando fatores como turismo, mais de 850 mil pessoas visitaram a Argentina em 2010, o dobro do valor de 2009, de acordo com Russel e Tokatlian (2011). Há até certa preocupação devido a esta expansão brasileira na atividade produtiva e comercial da Argentina, considerando o perigo desta excessiva dependência Argentina do Brasil, como destacam Sorj e Fausto

(2011). Interessante é notar que, no período de 1991 a 1994, houve uma explosão do comércio intrabloco, que aumentou a interdependência comercial entre os países, principalmente entre os maiores membros (Argentina e Brasil), segundo Faria e Coutinho (2010).

Em relação aos dois membros menores do bloco, ainda que haja grandes assimetrias entre os membros do bloco, Uruguai e Paraguai se beneficiam em cenário internacional, por fazerem parte do bloco, sendo ouvidos internacionalmente com mais atenção por estarem, desta maneira, associados ao Brasil e à Argentina (GUIMARÃES, 2012).

Conforme Culpi (2012), desde 2007 o Brasil é o segundo maior parceiro comercial da Venezuela, ficando apenas atrás dos Estados Unidos, o qual é o principal comprador do petróleo venezuelano. Os que defendem a entrada da República Bolivariana no bloco descrevem que esta adesão fortalece o PIB do bloco, pois com esta incorporação, o bloco comercial passa a ter 78% do PIB da América Latina. Além disso, esta adesão expande o bloco para o norte da América do Sul, estendendo a influência para a região caribenha e aumentando os benefícios para os estados da região norte do Brasil.

Desde sua criação, apesar de dificuldades encontradas no percurso e alguns problemas que ainda estão no encaixe, O MERCOSUL obteve resultados exitosos: a empatia entre os intelectuais de diversos Estados, a criação de uma zona de paz entre os membros do bloco e demais países da América Latina, a ampliação do comércio intrabloco, a construção de uma imagem positiva conjuntamente ao fortalecimento da ideia da América do Sul. Com a atual entrada da Venezuela no bloco, o MERCOSUL ganha mais força e tende a ser considerado o modelo e a base da integração sul-americana, superando outras construções, até mais recentes como a União das Nações Sul-Americanas, a UNASUL<sup>18</sup> (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

O Embaixador brasileiro Samuel Guimarães (2012) caracteriza bem a situação atual de conjuntura internacional no que concerne ao MERCOSUL quando cita que:

---

<sup>18</sup> A União das Nações Sul-Americanas, UNASUL, foi constituída em 2008 através de tratado homônimo assinado em Brasília, como forma de integrar os países da América do Sul, contando com Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela (UNASUL, 2008).

[Há] necessidade de coesão política porque, no sistema internacional de hoje em dia, um grande número de temas são decididos em negociações entre os países. Temas que antes eram de competência dos parlamentos nacionais, hoje em dia, são objeto de negociações internacionais. Os países que chegam sozinhos a essa negociação chegam com muito menos força. Esta é mais uma boa razão para expandir o Mercosul, de forma a incluir a Bolívia, o Equador e outros países. É importante encontrar esquemas capazes de atrair outros países da América do Sul. É mais um motivo para tratarmos com toda a atenção parceiros menores, que têm, nas votações internacionais, voto igual ao do Brasil e da Argentina.

Esta citação se entrelaça ao que foi apresentado por Keohane e Nye (2012), a respeito do que foi abordado por Kissinger, ou seja, há uma lista de políticas do governo que anteriormente eram consideradas meramente domésticas ou de cunho interno do Estado, e que hoje colidem com as internacionais. Quando temos uma multiplicidade de temas na agenda – dos quais muitos ameaçam a política doméstica de um país, mas não ameaçam a nação por completo –, os problemas de se formular uma política externa coerente e consistente aumentam.

E, em uma situação de conjuntura econômica internacional, onde os países mais desenvolvidos apresentam um baixo nível de crescimento e o dinamismo se encontra nas economias dos Estados em desenvolvimento, que o futuro das relações entre o Brasil e seus vizinhos, pode ter implicações importantes ao incentivar (ou, se for o caso, desestimular) os interesses e posições direcionados à integração dos países do Cone Sul com a economia internacional, de acordo com Veiga e Rios (2011).

A história do MERCOSUL aponta para momentos de otimismo e momentos de pessimismo, sendo os períodos de crise econômica o momento de pessimismo, com a queda do comércio intrabloco e o surgimento de tensões, podendo trazer a impressão de regresso da Área de livre comércio, tanto quanto da aparição das imperfeições da União aduaneira. Já em momentos de conjuntura econômica mais favorável, com o aumento da renda e do emprego, existe o espaço para ampliar a agenda de integração do bloco, aumentando o otimismo quanto ao Mercado Comum do Sul (SIMÕES, 2011).

É, portanto, visualizando esta configuração da crise dos países altamente desenvolvidos e da emergência de novos atores (caso da China), que Guimarães (2012) destaca a importância de um maior engajamento por parte dos maiores países do bloco para redução das assimetrias. E para que isso ocorra é necessário

que Argentina e Brasil estejam conscientes de que o MERCOSUL continua importante para eles.

#### 4.3 As implicações e os resultados obtidos pelo Brasil

Com as principais semelhanças das premissas da Interdependência Complexa analisadas dentro do atual estágio do MERCOSUL, o trabalho buscará ver quais as implicações e os resultados obtidos pelo Brasil dentro desta relação. Para que possamos apresentar uma análise mais clara e coesa, faz-se necessário uma breve apresentação das exportações e importações do Brasil para com os países do MERCOSUL, antes da constituição do bloco (dados de 1989), antes da crise de 1998 (1997), o ápice da crise (2002) e após a consolidação do bloco no estágio em que se encontra atualmente (com dados de 2011).

Apresentados os valores das exportações e importações brasileiras de 1989, 1997, 2002 e 2011, é imprescindível que se destaque o porquê destas datas: 1989 por representar o período anterior à constituição do bloco; 1997 é o último ano antes da crise que afetou o MERCOSUL, a qual teve efeitos até o ano de 2002 (terceiro período escolhido); e, por último, os dados mais recentes – e finalizados – do bloco (2011).

**Tabela 03 - Exportações Brasileiras (US\$ milhões - FOB)**

ANO	TOTAIS	MERCOSUL	ARGENTINA	PARAGUAI	URUGUAI
1989	34383	1380	722	323	335
1997	52983	9045	6769	1406	869
2002	60439	3319	2346	560	413
2011	256040	27852	22709	2969	2175

Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir de informações recolhidas na obra Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2012a).

De acordo com a Tabela 03, em 1989, o Brasil exportava 4% de seu total para o MERCOSUL, passando a exportar 11% deste valor em 2011. Isto representa que as exportações destinadas ao MERCOSUL aumentaram não apenas acompanhando proporcionalmente o ritmo do crescimento das exportações brasileiras, mas sim recebendo maior fluxo das exportações do Brasil.

**Tabela 04 - Importações Brasileiras (US\$ milhões - FOB)**

ANO	TOTAIS	MERCOSUL	ARGENTINA	PARAGUAI	URUGUAI
1989	18263	2192	1239	359	594
1997	59747	9426	7941	517	967
2002	47242	5612	4744	383	485
2011	226240	19376	16906	716	1753

Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir de informações recolhidas na obra Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2012a).

Enquanto isso, conforme a Tabela 04, as importações brasileiras oriundas de países do bloco representavam, em 1989, 12% das importações totais, enquanto que, em 2011, elas caíram para 9%, sem deixar de ser um valor interessante – dadas as proporções do Brasil frente aos outros países do bloco. Ainda podemos analisar que o aumento das exportações brasileiras para os países do MERCOSUL foi maior que a queda das importações para os países do bloco.

Ademais, para o Brasil, o MERCOSUL não é mais apenas uma agenda de livre comércio, mas sim um empreendimento muito mais profundo e complexo, onde a liberalização dos fluxos de comércio é apenas um dos aspectos importantes dentre a multiplicidade de temas. Esta agenda mais ampla, desde que calculada sob medida aos países membros do bloco, é de extrema importância para que o foco da liberalização comercial não esbarre na persistência de assimetrias no bloco (SIMÕES, 2011).

A questão das assimetrias é tratada também como um dos entraves ao não aprofundamento da institucionalização do bloco. As duas principais ferramentas criadas para sanar este problema, o FOCEM e o Instituto Social do Mercosul, com certeza se bem utilizadas pelos países membros do bloco serão excelentes mecanismos, pois podem reduzir as assimetrias econômicas e as desigualdades sociais entre os países e assim fomentar e prospectar muito mais comércio e resultados positivos aos membros do MERCOSUL.

As implicações do não emprego de força militar em vias da integração também é um ponto extremamente importante e que irá nos remeter a três princípios de conduta do acumulado histórico da política externa brasileira, apresentados por Cervo (2008). O primeiro princípio, da autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias é oriundo do início do século XX, com o pacifismo do barão do Rio Branco. Mesmo com o regime cubano, com a pressão dos Estados Unidos

sobre a Venezuela e com a nacionalização dos hidrocarbonetos pela Bolívia, este papel não foi deixado de lado.

O segundo padrão abordado, conforme Cervo (2008) se refere à ação externa cooperativa e não confrontacionista, através da qual o Brasil buscou promover a cooperação econômica em prol de seu desenvolvimento, utilizando-se da cooperação bilateral. Esta política foi impulsionada na era Vargas (1930-1953) com sua cooperação de guerra com os Estados Unidos visando outros ganhos, sendo retomada pelo governo Kubitschek (1956-1961) perdurando até o governo Geisel (1974-1979).

Por fim, o terceiro princípio, que trata da cordialidade oficial no trato com os vizinhos, também foi concebido pelo barão de Rio Branco, segundo o qual convinha ao Brasil implementar a amizade e os negócios com os países fronteiriços para manutenção da convivência e da paz, de acordo com Cervo (2008). Assim, podemos considerar a política do não emprego da força militar na integração como um legado da política externa brasileira, que visa a solução pacífica de controvérsias e a plena vigência da democracia, fator que serviu como exemplo e é pregado dentro do MERCOSUL, estando até em pauta, com o caso da suspensão do Paraguai.

Deste modo, vinte anos após a constituição do bloco, é possível verificar que, em uma avaliação geral, os papéis que o MERCOSUL desempenha como meio para a inserção internacional do Brasil se desenvolveram positivamente. O papel econômico, apesar das limitações provocadas por crises financeiras, é expressivo: desde a sua criação, o bloco é um dos principais destinos das exportações do Brasil e um dos seus mais significativos fornecedores (STURARO, 2010).

A partir disto, podemos dizer que o Brasil ainda tem grande contribuição a dar ao processo de integração não só pelos grandes recursos financeiros e institucionais que possui, como do poder que obteve e demonstra, dentro e fora do bloco. Isto é um reflexo do que o país conquistou internamente, consolidando a democracia, diminuindo a pobreza e a desigualdade e, externamente, através da moderação de conflitos e a liderança de iniciativas de cooperação entre países (SORJ; FAUSTO, 2011).

## 5 CONCLUSÃO

É notável, portanto, que o MERCOSUL – de Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e, mais recentemente, Venezuela – pode ser enquadrado dentro das bases da teoria da Interdependência Complexa, seguindo seus três pressupostos básicos – da existência de canais interestatais que conectam as sociedades, a multiplicidade de temas sem uma clara hierarquia e o não emprego de força militar entre as partes – os quais tem implicações para o Brasil.

Para tanto, a exposição das bases da teoria da Interdependência Complexa, de Keohane e Nye, e as demais teorias de integração, além das bases que formariam o MERCOSUL e a apresentação das bases estruturais que o mantêm, bem como os tratados firmados foram essenciais para que conseguisse vislumbrar tais aspectos e enquadrar a teoria em uma realidade tão complexa como a deste bloco.

A análise de como esta interligação ocorre foi guiada pelas três premissas da Interdependência Complexa, sejam elas: (1) da existência de canais interestatais, transgovernamentais e transnacionais conectando as sociedades; (2) da multiplicidade de temas na agenda internacional sem um claro ordenamento hierárquico; e (3) do não emprego da força militar entre as partes em situações ou temas que conformem uma relação de Interdependência Complexa.

Da existência de canais interestatais, transgovernamentais e transnacionais que conectam as sociedades destacamos o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto para o aprofundamento das instituições o fomento de políticas comuns macroeconômicas. O impasse a se considerar é com relação às assimetrias entre os membros do bloco, que apesar da criação de diversos institutos de incentivo ao desenvolvimento e à promoção da coesão social, esbarra nesta disparidade entre seus membros, levando ao não aprofundamento de suas instituições.

Apesar disto, não se pode deixar de abordar o incremento de relações de negócios que o bloco garantiu ao não desestimular nenhum tipo de integração, criando fomentos com países não membros e outros blocos de integração, através de acordos constituídos entre o MERCOSUL e outros países, como da criação de Áreas de livre comércio com Chile, Bolívia, Egito e Estado de Israel e da cooperação comercial e de investimentos com o Canadá. O certo é que da perspectiva pela qual foi criado e está sendo utilizado, como um mecanismo para alavancar suas relações

entre blocos e entre países emergentes, para uma maior inserção internacional, ele está sendo bem utilizado sem desestimular nenhuma iniciativa de integração.

A multiplicidade de temas na agenda internacional considera a diversidade das questões temáticas das agendas dos países, onde as questões de baixa política (economia, tecnologia e novos eixos temáticos) não mais estão subordinadas às questões de alta política (como segurança, armamentos e forças militares). Os problemas de energia, recursos, meio ambiente, população agora são tratados de igual para igual com questões de segurança militar, rivalidades territoriais, questões tradicionais na agenda diplomática dos Estados. Com esta nova situação de multiplicidade de temas na agenda, os problemas de se formular uma política externa coerente e consistente aumentam.

Podemos considerar como principais novos temas da agenda do MERCOSUL a integração energética da América do Sul, sendo que o entrelaçamento neste tema, no que tange ao interesse e aos investimentos público-privados, vem se aprofundando nos últimos anos, e a questão da preservação dos recursos naturais disponíveis ao bloco. A Petrobrás é um dos grandes exemplos desta situação, pois a empresa se encontra na Argentina (lá sendo a terceira maior empresa do país), no Uruguai, através da aquisição de postos da Shell, e na Venezuela, com a exploração dos óleos.

Outro ponto considerado é da criação da usina de Itaipu, que continua sendo a maior hidrelétrica do mundo em termos de geração de energia. A questão dos recursos naturais também é tema da nova agenda do MERCOSUL, tratando sobre o uso, conservação e aproveitamento soberano e sustentável dos recursos e riquezas naturais dos Estados membros, além de visar o tratamento adequado aos recursos naturais (como o Aquífero Guarani) salientando a importância de se conservar o aproveitamento não exacerbado dos recursos hídricos, garantindo deste modo um desenvolvimento sustentável em benefício às gerações futuras. Afora estes novos eixos temáticos, é imprescindível o destaque ao eixo econômico, ainda um dos principais da agenda internacional do bloco.

Esta parceria tornou o MERCOSUL um importante aliado econômico do Brasil. Até porque como a interdependência, do ponto de vista econômico, não afeta tanto o país como afeta os outros Estados do bloco e obviamente por ser o Estado com o maior potencial, sua economia não depende tanto da de seus parceiros de integração, sendo sua interdependência muito mais atrelada à sua relação com a

Argentina, como vimos analisando exportações do bloco, pois do total de exportação apenas 11% foi para os países do MERCOSUL em 2011, sendo que destes 11%, 8% foi destinado à Argentina. Quanto às importações, o destino não foi diferente: 9% destinado ao bloco, sendo destes, 7% destinados à Argentina.

Com relação à Argentina, suas exportações para os países do MERCOSUL eram de 14,8% em relação ao seu total de exportações no ano de 1990, enquanto que, no ano de 2010, 25,1% de suas exportações foram destinadas ao MERCOSUL. Sobre as importações, em 1990, 20,4% provinham de países do bloco, enquanto que, em 2010, esse número passou para 33,6%.

O Uruguai teve, em 1990, 41,1% de suas exportações direcionadas aos países do bloco, sendo que, em 2010, este número caiu para 32%. No que tange às importações, em 1990 foram 40,9% oriundas de países do bloco, enquanto que, em 2010, este número passou para 37,2%, ou seja, aproximadamente um terço das exportações e quase 40% das importações destinadas aos países do bloco. Neste aspecto, o cargo de país mais interdependente do MERCOSUL fica com o Paraguai, pois considerando sua balança comercial de 2010, ele apresentou 48,4% de suas exportações e 50,5% de suas importações destinadas a países do bloco.

A Interdependência é também comprovada quando vemos as duas faces que o MERCOSUL pode apresentar, como aponta a história do bloco, sendo ela composta de momentos de otimismo e de momentos de pessimismo, onde os períodos de crise econômica representam o momento de pessimismo, com a queda do comércio intrabloco e o surgimento de tensões, podendo trazer a impressão de regresso da Área de livre comércio, tanto quanto da aparição das imperfeições da União aduaneira.

Enquanto isso, em momentos de conjuntura econômica mais favorável, com o aumento da renda e do emprego, existe o espaço para ampliar a agenda de integração do bloco, aumentando o otimismo quanto ao Mercado Comum do Sul, conforme destaca Simões (2011). Apesar de ser um claro efeito decorrente da globalização, ele se torna bem acentuado com a integração presente entre estes Estados, causando efeitos recíprocos, sejam de retração, sejam de expansão.

A terceira premissa da teoria da Interdependência Complexa aborda justamente a não utilização de forças militares em integrações, como meio para resolver divergências, devido a tal envolvimento recíproco entre os atores. E não é difícil de considerar uma ameaça de intervenção militar sobre questões econômicas.

Porém, a situação do não emprego de força militar é uma das questões mais pregadas dentro do MERCOSUL, até por ser um bloco formado logo após o fim das ditaduras de seus países, o pleno vigor da democracia é condição essencial para participação no Mercado Comum do Sul.

Por fim, podemos ver que os papéis desempenhados pelo MERCOSUL, como meio para inserção internacional do Brasil, se desenvolveram de maneira positiva. Apesar das limitações do papel econômico oriundas de períodos provocados por crises financeiras, o bloco é desde sua criação um dos principais destinos das exportações brasileiras. Além disso, o Estado brasileiro ainda tem grande contribuição a dar ao processo de integração, não apenas pelos grandes recursos financeiros e institucionais que possui, assim como, do poder que obteve e demonstra perante os outros países. Isto se dá devido ao que o país conquistou internamente, consolidando sua democracia, diminuindo a pobreza e desigualdade social e, externamente, através da solução pacífica de controvérsias, da moderação de conflitos e liderança em iniciativas de cooperação entre os países.

Deste modo, consideramos importante e representativo, pois traz uma nova perspectiva de olhar sobre o Mercado Comum do Sul embasada em uma análise com os pressupostos da teoria da Interdependência Complexa, de Keohane e Nye, e seus efeitos sobre a economia brasileira, contribuindo às análises de Relações Internacionais sem, contudo, exaurir o conteúdo aqui abordado.

Como sugestão para novas pesquisas, consideramos interessante a abordagem da Interdependência Complexa dentro MERCOSUL e as implicações do pressuposto para o Brasil *a posteriori* da efetiva inclusão da Venezuela no bloco, considerando as diferenças observadas antes e depois desta participação, pois este trabalho foi realizado neste período de transição, sendo possível somente a realização de previsões quanto ao futuro do bloco e as implicações para o Brasil. Para esta nova pesquisa seria necessário aproximadamente cinco anos para que fossem feitas as devidas comparações.

## REFERÊNCIAS

- ALADI. **Tratado de Montevidéu de 1980**. Montevidéu: [s.n.], 1980. Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadowebp/tm80>>. Acesso em: 02 nov. 2012.
- ALALC. **Tratado de Montevidéu de 1960**. Montevidéu: [s.n.], 1960. Disponível em: <[http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/tratmonte\\_1960.htm](http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/tratmonte_1960.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2012.
- ALBUQUERQUE, José A. G. **Relações Internacionais Contemporâneas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.
- AMORIM, Celso. Discurso do Ministro Celso Amorim. In: XII SESSÃO ORDINÁRIA DO PARLAMENTO DO MERCOSUL. Montevidéu, 18 ago. 2008. **Repertório da Política Externa: Posições do Brasil (2008-2009)**. Brasília: FUNAG, 2010.
- APPLEYARD, D.; FIELD, A.; COBB, S. **Economia internacional**. 6. ed. Porto Alegre: AMGH, 2010.
- BASTOS, Carlos E. C. **Harmonização e incorporação de normas: Direito Comunitário e Direito Interno**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2012. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/revista/numero2/artigo10.htm>>. Acesso em: 04 nov. 2012.
- BECARD, Danielly S. R. **Relações Exteriores do Brasil Contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2009.
- BECHLIN, André R. **Análise multidimensional do processo integracionista do mercado comum do sul**. Dissertação (Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2010.
- BÖHLKE, Marcelo. **Integração regional & autonomia do seu ordenamento jurídico**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2007.
- CARDOSO, Rubiane D. **Uma análise do fluxo de comércio intrarregional no Mercosul utilizando um modelo gravitacional**. Dissertação (Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2011.
- CAVUSGIL, S. T.; KNIGHT, G.; RIESENBERGER, J. R. **Negócios internacionais: estratégia, gestão e novas realidades**. São Paulo: Pearson, 2010.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. The World Factbook. 2012. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>> Acesso em: 13 out. 2012.

CENTRO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL. **Estadísticas Mercosur**. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Governo argentino, 2012. Disponível em: <<http://www.cei.gov.ar/node/26>> Acesso em: 18 nov. 2012.

CERVO, Amado L. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CONGRESSO NACIONAL. **Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)**. 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/mercosul/blocos/ALCA.htm>>. Acesso em: 28 out. 2012.

COSTA, L. C. A.; MELLO, L. I. A. **História do Brasil**. 11. ed. São Paulo: Scipione, 1999.

CULPI, Ludmila A. **Venezuela no Mercosul**: aumento das tensões ou expansão comercial. Mundorama, 2012. Disponível em: <<http://mundorama.net/2012/08/16/venezuela-no-mercosul-aumento-das-tensoes-ou-expansao-comercial-por-ludmila-andrzejewski-culpi/>>. Acesso em: 17 ago. 2012.

DI SENA JUNIOR, Roberto. Poder e Interdependência: novas perspectivas de análise das relações internacionais. **Revista Cena Internacional**. Brasília, a. 4, n. 2, 2002. p. 19-42.

ENGELMANN, Beatriz. Mercosul: os desafios constitucionais do processo de integração regional. **Jus Navigandi**. Teresina, a. 12, n. 1537, 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/10398>>. Acesso em: 03 nov. 2012.

FARIA, Luiz A. E. **A chave do tamanho**: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

FARIA, L. A. E.; COUTINHO, C. R. Brasil e Argentina no Mercosul: uma análise da participação entre 2007 e 2010. **Meridiano 47**. v. 12., n. 125, 2011. p. 18-24. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/4027/3499>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Relações Comerciais e integração na América do Sul. **Textos para discussão FEE**. n. 84. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2010. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/tds/084.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2012.

FREITAS, Valter de A. **Circulação do Trabalho no MERCOSUL e na União Europeia**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

FURLAN, Fernando de M. A Supranacionalidade no MERCOSUL. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC, n. 15, 2010. p. 91-124. Disponível em: <[http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-091-Fernando\\_de\\_Magalhaes\\_Furlan\\_\(Supranacionalidade\\_no\\_Mercosul\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-091-Fernando_de_Magalhaes_Furlan_(Supranacionalidade_no_Mercosul).pdf)>. Acesso em: 04 nov. 2012.

GONÇALVES, J. B.; LYRIO, M. C. Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. **Dossiê Cebri**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, v. 2, a. 2, 2003. p. 5-25. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/02029.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2012.

GUIMARÃES, Samuel P. A perspectiva brasileira da integração sul-americana. In: **A AMÉRICA DO SUL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL**, 2011, Rio de Janeiro. Brasília: FUNAG, 2012. p. 93-96.

INFOPÉDIA. **Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)**. Porto: Porto Editora, 2003-2012a. Disponível em: <[http://www.infopedia.pt/\\$acordo-geral-de-tarifas-e-comercio-\(gatt\)](http://www.infopedia.pt/$acordo-geral-de-tarifas-e-comercio-(gatt))>. Acesso em: 07 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Guerra das Malvinas**. Porto: Porto Editora, 2003-2012b. Disponível em: <[http://www.infopedia.pt/\\$guerra-das-malvinas](http://www.infopedia.pt/$guerra-das-malvinas)>. Acesso em: 18 nov. 2012.

KEOHANE, Robert O. Realism, neorealism and the study of World politics. In: \_\_\_\_\_. (org.). **Neorealism and Its Critics**. New York: Columbia University Press, 1986. p. 1-26.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and Interdependence**. 4. ed. New York: Longman, 2012.

KERBER, Gilberto. **Mercosul e a Supranacionalidade**. São Paulo: LTr, 2001.

LAMPREIA, Luiz F. Seminário sobre Mercosul. In: \_\_\_\_\_. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, a. 21, n. 76, 1995. p. 135-139.

MARIANO, Karina P. O Neoliberal Institucionalismo: Um modelo teórico para a integração regional. **Cadernos Cedec**. São Paulo, n. 50, 1995. p. 1-30.

MARIANO, M. P.; MARIANO, K. P. As teorias de integração regional e os Estados sub-nacionais. **Revista Impulso**. Piracicaba, n. 31, v. 13, 2002. p. 47-70.

MARQUES, Cláudia V. S. **Fontes do Direito Comunitário**. 2006. Disponível em: <[www.villagramarques.com.br/artigos/fontes\\_direito\\_comunitario.doc](http://www.villagramarques.com.br/artigos/fontes_direito_comunitario.doc)>. Acesso em: 20 set. 2012.

MENEZES, Wagner. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). In: MERCADANTE, A. A.; CELLI JUNIOR, U. ARAÚJO, L. R. (Coords.). **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 137-159.

MERCOSUL. **Declaração conjunta dos presidentes dos estados partes do Mercosul sobre o Aquífero Guarani**. Declaração n. 2/2010. San Juan: [s.n.], 2010.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Mendoza sobre uso, conservação, e aproveitamento soberano e sustentável dos recursos e riquezas naturais dos Estados partes do Mercosur e Estados Associados**. Declaração n. 3/2012. Mendoza: [s.n.], 2012a.

\_\_\_\_\_. **Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul**. Decisão 045/2004. Belo Horizonte: [s.n.], 2004.

\_\_\_\_\_. **Intercâmbio de informação entre os Estados partes do Mercosul e Estados associados sobre navios ou artefatos navais vinculados à “questão das Ilhas Malvinas”**. Declaração n. 2/2012. Mendoza: [s.n.], 2012b.

\_\_\_\_\_. **Protocolo Constitutivo do Parlamento Mercosul (2005)**. Montevideú: [s.n.], 2005.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul (2006)**. Caracas: [s.n.], 2006.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Montevideú (2011)**. Sobre compromisso com a democracia no Mercosul (Ushuaia II). Montevideú: [s.n.], 2011.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Olivos (2002)**. Para solução de controvérsias no Mercosul. Olivos: [s.n.], 2002.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Ouro Preto (1994)**. Estrutura Institucional do Mercosul. Ouro Preto: [s.n.], 1994.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Ushuaia (1998)**. Sobre compromisso democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Ushuaia: [s.n.], 1998.

\_\_\_\_\_. **Regulamentação de Aspectos Operativos da Suspensão da República do Paraguai**. Decisão 028/2012. Brasília: [s.n.], 2012c.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Assunção (1991)**. Constituição do MERCOSUL. Assunção: [s.n.], 1991.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **A Defesa Comercial no Mercosul**. Governo brasileiro, 2012b. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=851>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **Acordo de Livre Comércio Mercosul-Egito é estratégico na relação com mercados árabes**. Governo brasileiro, 2010a. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5&noticia=10005>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **Acordo de Livre Comércio Mercosul-Israel passa a vigorar no Brasil**. Governo brasileiro, 2010b. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5&noticia=9776>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **Balança comercial brasileira: Mercosul**. Comércio Exterior. Estatísticas de comércio exterior – DEPLA. Governo brasileiro, 2012a. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2081>>. Acesso em: 03 nov. 2012.

MOREIRA, L.; QUINTEROS, M.; SILVA, A. **As Relações Internacionais da América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2010.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das relações internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PORTO, M. C. L.; FLÔRES, R. **Teoria e políticas de integração na União Européia e no Mercosul**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

OLIVEIRA, Jamerson S. A. **A adesão venezuelana e o futuro do Mercosul**. Mundorama, 2012. Disponível em: < <http://mundorama.net/2012/10/08/a-adesao-venezuelana-e-o-futuro-do-mercosul-por-jamerson-s-albuquerque-oliveira/>>. Acesso em: 28 out. 2012.

OLIVEIRA, Odete M. **União Européia: processos de integração e mutação**. Curitiba: Juruá, 1999.

ROQUE, Sebastião J. O Monismo e o Dualismo no Direito Internacional. **Universo Jurídico**. Juiz de Fora, a. 11, 2010. Disponível em: <[http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/7184/o\\_monismo\\_e\\_o\\_dualismo\\_no\\_direito\\_internacional](http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/7184/o_monismo_e_o_dualismo_no_direito_internacional)>. Acesso em: 04 de nov. de 2012.

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. Percepções argentinas sobre o Brasil: ambivalências e expectativas. In: SORJ, B.; FAUSTO, S. (Orgs.). **Brasil e América do Sul: Olhares cruzados**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. p. 265-273.

SANDRONI, Paulo (org.). **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

SICSÚ, J.; PORTARI, D. (Orgs.). **Desenvolvimento e igualdade: homenagem aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

SILVA, Olavo C. R. A coordenação de políticas econômicas no Mercado Comum do Sul – Mercosul. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 12, n. 4, 1992. p. 105-112.

SIMÕES, Antonio J. F. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2011.

SORJ, B.; FAUSTO, S. O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). **Brasil e América do Sul: Olhares cruzados**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. p. 7-32.

STURARO, George W. S. **Mercosul aos 20 anos: a evolução dos papéis do bloco e a inserção internacional do Brasil**. Mundorama, 2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/11/02/mercosul-aos-20-anos-a-evolucao-dos-papeis-do-bloco-e-a-insercao-internacional-george-wilson-dos-santos-sturaro-do-brasil/>>. Acesso em: 26 out. 2012.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas (2008)**. Constituição da UNASUL. Brasília: [s.n.], 2008.

VALDEZ, Robson C. C. **Crise Mundial e interdependência nas Relações Internacionais**. Mundorama, 2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/10/28/crise-mundial-e-interdependencia-nas-relacoes-internacionaispor-robson-coelho-cardoch-valdez/>>. Acesso em: 31 ago. 2011.

VARTANIAN, Pedro R. **O Mercosul e a coordenação macroeconômica**. Portal da Administração, 2008. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/informativo/o-mercosul-e-a-coordenacao-macroeconomica/14660/>>. Acesso em: 03 nov. 2012.

VAZ, Alcides C. **Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. O Brasil como vetor de integração sul-americana: possibilidades e limites. In: SORJ, B.; FAUSTO, S. (Orgs.). **Brasil e América do Sul: Olhares cruzados**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. p. 173-215.

VIGEVANI, T. et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 51, n. 1, 2008. p. 5-27.

VIZENTINI, Paulo G. F. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.