

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

BRENDA AFFELDT DE MELO

**MERCOSUL: BALANÇO DOS 25 ANOS E PERSPECTIVAS FRENTE AOS
MEGA-ACORDOS DE COMÉRCIO**

**Porto Alegre
2016**

BRENDA AFFELDT DE MELO

**BALANÇO DOS 25 ANOS E PERSPECTIVAS FRENTE AOS MEGA-
ACORDOS DE COMÉRCIO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. André Moreira
Cunha

**Porto Alegre
2016**

CIP - Catalogação na Publicação

Affeldt de Melo, Brenda
Mercosul: Balanço dos 25 anos e Perspectivas
frente aos Mega-acordos de comércio / Brenda Affeldt
de Melo. -- 2016.
113 f.

Orientador: André Moreira Cunha.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Integração Econômica. 2. Mercosul. 3. Sistema de
Comércio Internacional. 4. Mega-acordos. I. Moreira
Cunha, André, orient. II. Título.

BRENDA AFFELDT DE MELO

**MERCOSUL: BALANÇO DOS 25 ANOS E PERSPECTIVAS FRENTE AOS
MEGA-ACORDOS DE COMÉRCIO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Porto Alegre, 2 de dezembro de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Moreira Cunha
UFRGS

Prof. Dr. Leandro Valiati
UFRGS

Prof. Dr. Ivan Colangelo Salomão
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família, que sempre se fez presente em todas etapas da minha vida, tal qual durante essa fase final da graduação. Sobretudo aos meus pais, que estão na base de todas minhas conquistas.

Agradeço ao meu orientador, Prof. André Cunha, pelo suporte e paciência ao me guiar na execução desse trabalho. Assim como agradeço a todos os professores com quem tive aula durante os últimos anos, que gentilmente compartilharam seu conhecimento e foram essenciais para a minha formação.

Aos meus colegas de curso, com quem dividi apresentações e angústias ao longo dos últimos cinco anos. Especialmente à Danielle Gaspar, minha colega de vida, com quem compartilhei cada instante desse trabalho com muitas idas conjuntas a bibliotecas.

Aos meus amigos, que entenderam minha ausência nos últimos meses e me apoiaram, mesmo que remotamente, para o término dessa etapa.

Enfim, agradeço a todas pessoas, que de uma forma ou outra, foram decisivas para a obtenção desse título, que tanto me orgulho, de Bacharela em Ciências Econômicas.

RESUMO

Resultado de iniciativas multilaterais e bilaterais, e como parte de um fenômeno de disseminação de processos de integração ao redor do mundo, a criação do Mercosul foi acordada no Tratado de Assunção de 1991. Passados 25 anos e os numerosos debates que o bloco causa em diferentes áreas do conhecimento a respeito do seu desenvolvimento, propõe-se realizar nesse trabalho um balanço dos avanços e dificuldades do bloco econômico desde sua instauração. Soma-se ao momento de reflexão dado o aniversário do acordo, a situação de instabilidade interna atual do bloco e o novo cenário de comércio internacional. Tem-se a proliferação de uma nova forma de arranjos de integração, já sendo considerado a terceira onda de regionalismo em função de suas peculiaridades, pois os mega-acordos regionais abrangem um grande número de participantes e temas não tratados no sistema multilateral. Com possíveis impactos sobre o sistema de comércio internacional e a não inserção do Mercosul nessas negociações, tem-se também como objetivo dessa pesquisa um estudo exploratório acerca das perspectivas do bloco dado o cenário atual de avanço dos megarregionais. Para responder as perguntas do trabalho, utilizou-se como base para a discussão uma revisão literária de integração econômica, bem como um estudo acerca do desenvolvimento do sistema de comércio internacional e dos mega-acordos. Para especificamente analisar o desenvolvimento do Mercosul e debater as perspectivas, usaram-se de métodos quanti-qualitativos e pesquisa exploratória, respectivamente.

Palavras chave: Integração Econômica, Mercosul, Sistema de Comércio Internacional, Mega-Acordos,

ABSTRACT

The creation of Mercosur took place at 1991 when Treaty of Asuncion was signed, as a result of multilateral and bilateral initiatives and part of a broader phenomenon, in which economic integration movements spread over the world. 25 years after the agreement, the economic bloc has been subject of discussion in different areas of knowledge that analyze its progress and difficulties. Aligned with this reality, the present work establishes as a goal to evaluate Mercosur's development since its creation. Besides the anniversary of the bloc, the current scenario is composed by internal instabilities within Mercosur and changes in the international trade system. A new group of agreements has been negotiated and are already been classified as the third wave of regionalism due to these agreements' special features, as the mega agreements include several members and extra WTO topics. This work incorporates in its scope an exploratory research of the prospects of Mercosur due to these new kind of agreements, since the possible impacts on trade system and the fact that Mercosur is not included in these negotiations. To answer these questions, the discussion is based on a literary review of economic integration, as well on a study of the development of international trade system and mega agreements. Toward the specific analyze of Mercosur's evolution and prospects, quantitative-qualitative methods and exploratory research were used respectively.

Key words: Economic Integration, Mercosur, International Trade System, Mega-Agreements

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL	11
2.1 Aspectos teóricos da Integração Econômica Regional	11
2.1.1 <i>Teorias Tradicionais de Integração Econômica</i>	<i>11</i>
2.1.2 <i>Teóricos das Áreas Monetárias Ótimas (TAMO).....</i>	<i>16</i>
2.1.3 <i>Abordagens alternativas à TAMO.....</i>	<i>23</i>
2.2 Experiências Mundiais de Integração Econômica.....	28
2.2.1 <i>O caso Europeu</i>	<i>28</i>
2.2.2 <i>As Américas</i>	<i>30</i>
2.2.3 <i>África e a Região da Ásia-Pacífico</i>	<i>32</i>
2.3 Considerações Finais	35
3. SISTEMA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL (SCI).....	37
3.1 Estrutura e Desenvolvimento do SCI.....	37
3.1.1 <i>Histórico do Sistema de Comércio Multilateral: do surgimento do GATT aos desafios da OMC.....</i>	<i>37</i>
3.1.2 <i>O Desenvolvimento do Regionalismo no âmbito do comércio multilateral 46</i>	
3.2 Os Mega-Acordos Comerciais: 3ª Onda de Regionalismo?	51
3.2.1 <i>O avanço e as negociações dos mega-acordos comerciais.....</i>	<i>52</i>
3.2.2 <i>Os possíveis efeitos dos mega-acordos sob o sistema multilateral.....</i>	<i>57</i>
3.3 Considerações Finais	60
4. MERCOSUL	62
4.1 Histórico	62
4.1.1 <i>Antecedentes</i>	<i>62</i>
4.1.2 <i>O Tratado de Assunção</i>	<i>65</i>
4.1.3 <i>O desenvolvimento nos 25 anos.....</i>	<i>68</i>
4.2 Os Indicadores de Integração do Mercosul.....	75
4.3 Perspectivas frente aos Mega-acordos.....	85
4.4 Considerações Finais	94

5. CONCLUSÕES.....	98
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	102

1. INTRODUÇÃO

Com o fim da Segunda Guerra mundial, o interesse e o debate sobre a integração econômica regional passaram a ocorrer de forma mais frequente. A ascensão de teorias econômicas mais robustas sobre integração deu-se, portanto, nessa circunstância pós-guerra, em que se pretendia apaziguar as diferenças entre as nações. Ao mesmo tempo, essa motivação de um ambiente mais pacífico, bem como o propósito de auferir benefícios econômicos, levaram diversas iniciativas de integração a serem criadas no período (BALASSA, 1961).

Com o estímulo do avanço das estratégias integracionistas ao redor do mundo, sobretudo na Europa, e com respaldo nas ideias da CEPAL, a primeira experiência de integração econômica deu-se na América Latina em 1960 com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Após substituição dessa pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e o subsequente enfraquecimento da última nos anos 1980, o ideal de integração do subcontinente latino-americano também perdeu força, sendo substituído por blocos menores. Nesse contexto, a aproximação bilateral que vinha sendo travada entre Brasil e Argentina, somada aos esforços multilaterais anteriores, deu início a um novo processo de integração na América do Sul. Com a inclusão do Uruguai e Paraguai, os quatro países do Cone Sul firmaram em 1991 o Tratado de Assunção que dava início ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (TREIN, 2007).

Após 25 anos de existência, o Mercosul passou por diferentes fases durante seu desenvolvimento e esse tem estado constantemente nos debates econômicos. Apesar de dividir opiniões quanto às suas contribuições e desafios, o Mercosul, pela sua representatividade no comércio e papel-chave assumido na estratégia internacional dos países membros, é largamente discutido por diversas áreas do conhecimento. Com o vigésimo quinto aniversário do acordo do Mercado Comum do Sul faz-se, portanto, de extrema relevância um debate sob a perspectiva econômica dos avanços e entraves obtidos pelo bloco até então.

Além da discussão sobre a evolução do Mercosul, as perspectivas e pautas que se colocam ao bloco são necessárias de serem discutidas dada sua situação atual. Além de não ter atingido todas as metas preconizadas no Tratado de Assunção de 1991, uma crise interna tem colocado incertezas sobre o futuro do arranjo. A atual situação de instabilidade político-econômica no Brasil e na Venezuela tem transcendido as fronteiras e criado um ambiente instável para o Mercosul. Ainda que esse cenário diminua ainda mais a capacidade de um estudo

exploratório ser assertivo quanto ao futuro do bloco econômico, tal momento torna o debate ainda mais necessário, dada a possibilidade de modificação da posição vigente por partes dos Estados parte e, por conseguinte a estratégia do bloco como um todo (SILVA; JOHNSON; ARCE, 2016).

Soma-se às circunstâncias internas do Mercosul, o cenário atual do comércio internacional, em que novas formas de arranjos comerciais podem modificar o sistema multilateral de comércio tal qual é hoje. A proliferação dos mega-acordos, que englobam grande número de atores do comércio internacional e temas mais abrangentes, já é considerada parte de uma nova onda de regionalismo capaz de alterar a forma de regulação e liberalização do sistema. Identificados como uma possível ameaça a acordos multilaterais, enfraquecendo-os em prol de negociações bilaterais e preferenciais, os grandes acordos são também a nova promessa de maior inserção no mercado internacional (CARNEIRO, 2014; RAVENHILL, 2014). Visto que o Mercosul realizou poucas iniciativas nos últimos anos em relação a acordos preferenciais e está fora dos mega-acordos atuais, torna-se passível de discussão as perspectivas do bloco econômico frente essa nova realidade do comércio internacional.

Diante do contexto apresentado, o presente trabalho pretende debater o Mercosul como estratégia de política internacional dos países membros ao realizar uma análise dos 25 anos que se passaram desde a assinatura do Tratado de Assunção e as perspectivas do bloco com esse aniversário. Para essa análise, utiliza-se como hipótese a alteração do Sistema de Comércio Internacional com a ascensão dos acordos megarregionais de integração. De tal forma, tem-se como objetivo central uma análise exploratória das perspectivas de evolução do Mercosul frente ao atual sistema de comércio internacional, mais especificamente, a proliferação dos mega-acordos comerciais, e a realização de um balanço dos 25 anos de Mercosul.

A fim de atingir o objetivo citado, divide-se esse trabalho em quatro capítulos além desse introdutório. Primeiramente, faz-se uma revisão da literatura como forma de embasamento para o estudo do Mercosul, em duas dimensões: os seus fundamentos teóricos e experiências históricas. Em seguida, discute-se o sistema de comércio internacional a fim de averiguar o novo contexto de proliferação dos acordos megarregionais. Realiza-se, para tal, no terceiro capítulo, um debate acerca do histórico e evolução sistema de comércio internacional, refletindo sobre o desenvolvimento do regionalismo no sistema multilateral e o relacionamento dessas duas formas de agregação dos países, bem como uma análise dos mega-acordos. No quarto capítulo, realiza-se a análise principal do trabalho ao verificar quali- e quantitativamente

o desenvolvimento dos 25 anos do Mercosul, aderecendo as possíveis trajetórias a serem seguidas pelo bloco frente aos mega-acordos via estudo exploratório.

2. INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL

Como primeira aproximação ao estudo do Mercosul, o presente capítulo revisa, de forma não exaustiva, duas dimensões da literatura sobre os processos de integração econômica: os seus fundamentos teóricos, a partir do resgate de alguns aportes teóricos; e experiências históricas e principais tendências internacionais. Para alcançar tais objetivos, argumentos e evidências estão organizados em duas seções, na qual a primeira aborda os aspectos teóricos e a segunda faz uma breve descrição histórica dos processos de integração econômica. Faz-se ainda ao final, em uma última seção, uma breve recapitulação dos pontos principais visto no capítulo.

2.1 Aspectos teóricos da Integração Econômica Regional

Tendo em vista as diferentes abordagens e ramificações das teorias da Integração Econômica Regional, trataremos os aspectos teóricos em quatro diferentes subseções. A primeira delas será destinada às primeiras e mais tradicionais teorias de Integração Econômica, sendo seguida pelos teóricos da Áreas Monetárias Ótimas. Por fim, será explicitado os aportes alternativos a esses apresentados.

2.1.1 Teorias Tradicionais de Integração Econômica

No período anterior aos anos 1950, a integração econômica regional era, na visão consensual entre os economistas, benéfica de modo geral e irrestrito. Membros e não membros de arranjos de integração econômica teriam ganhos econômicos similares aos produzidos pelo livre comércio, incluindo os benefícios da especialização, melhoria dos termos de troca e da eficiência em função da maior competitividade (GILPIN, 2001). Com base na teoria das vantagens comparativas, tinha-se, portanto, a percepção de que a integração deveria ser sempre estimulada, por ser aquela um caminho intermediário em prol do livre comércio. Este, por sua vez, teria o condão de aumentar o bem-estar social (GONCALVES; CANUTO; BAUMANN, 2004).

Todavia, a partir do trabalho seminal de Jacob Viner (1950), análises críticas referentes à integração econômica passaram a ser realizadas. Em seu livro intitulado “*Customs Union Issue*”, Viner tratou da integração sob a forma de união alfandegária, investigando seus

possíveis benefícios e desvantagens. Logo no capítulo introdutório, o autor a caracterizou como “um arranjo para reduzir barreiras tarifárias entre unidades políticas enquanto se mantém barreiras de importações com regiões não pertencentes ao acordo” (VINER, 1950, p. 48). Ele definiu uma união alfandegária dita perfeita como aquela que atende as seguintes condições: 1) eliminação completa das tarifas entre os membros; 2) estabelecimento de uma tarifa uniforme às importações externas ao acordo e 3) repartição das receitas alfandegárias entre os membros conforme alguma divisão já acordada (STOPLER, 1951).

Contestando a ideia de que integração econômica é sempre um movimento rumo ao livre comércio, a parte mais importante da teoria de Viner baseou-se em dois diferentes conceitos de fluxo: desvio e criação de comércio. O primeiro ocorreria quando a união alfandegária ocasiona a troca de produtores mais baratos por produtores mais caros. Isto é, um país A que antes importava do país B, que é o produtor mais barato desse produto, passa após a união alfandegária com C a importar desse último. Em função da retirada das tarifas entre A e C e a manutenção delas entre A e B, o preço do primeiro tornar-se-ia menor. Essa configuração é tida como um desvio de comércio, já que reduz a eficiência ao comprar-se do produtor mais caro. Produz-se um conjunto de danos, não só a economia “B”, que ficara de fora do arranjo, como também ao país “A”, que perderia fonte de receita advinda das tarifas, bem como a toda economia global ao caracterizar-se como uma alocação ineficiente dos recursos (OSLINGTON, 2013; RAVENHILL, 2014).

Já a criação de comércio é possível quando o oposto do descrito acima ocorre: tem-se acesso a produtores mais baratos em função da retirada das tarifas. Nesse caso, produtos que vinham sendo comercializados domesticamente passam a ser substituídos pelo o dos parceiros regionais que são produzidos a menor custo. Para Viner, portanto, os acordos e arranjos preferenciais são alternativas razoáveis apenas quando criarem mais comércio do que desviarem. Caso contrário, uma união aduaneira significaria uma redução do bem-estar, que aumenta o protecionismo, prejudica o livre-comércio multilateral e a alocação eficiente dos recursos (OSLINGTON, 2013).

Ainda segundo o autor, uma união alfandegária teria maiores chances de operar em direção ao livre comércio e aumentar o bem estar de acordo com tais determinantes: 1) quanto maior for a área econômica e conseqüentemente maior o potencial para divisão interna de trabalho; 2) quanto menor a tarifa média em relação aos importados de fora do acordo; 3) quanto menor o grau de complementaridade dos países membros em relação às indústrias protegidas antes do acordo; 4) quanto maiores as diferenças dos custos unitários de produção entre as

indústrias dos países que fazem parte da união; 5) quanto maiores as tarifas em mercados exportadores potenciais fora da união alfandegária, com os quais os países membros teriam vantagem comparativa sob livre comércio; 6) quanto maior o número de indústrias protegidas que com o aumento do mercado terão custos menores que as empresas de fora da união (OSLINGTON, 2013).

Viner (1950) concluiu sua discussão sobre o tema enfatizando que uniões alfandegárias, sob o ponto de vista do livre comércio, não são necessariamente boas ou ruins, elas dependem das circunstâncias dos fatores determinantes acima tratados.

Meade (1955) é tido como o primeiro autor a continuar a desenvolver o trabalho de Viner, criticando alguns de seus aspectos, ainda que reconhecesse o mérito da publicação pioneira. O principal ponto diferencial da sua pesquisa é a criação de um novo conceito além daqueles dois já cunhados por Viner. Para Meade existiria ainda a expansão do comércio, que também deveria ser analisada a fim de julgar se uma união alfandegária traz bem-estar econômico ou não. Segundo ele, a análise de Viner sobre desvio de comércio só seria verdadeira sob as condições de demanda inelástica e oferta completamente elástica. Caso isso não fosse conferido, Meade argumentava que a união alfandegária iria, na realidade, aumentar o volume de comércio, causando o efeito chamado por ele de expansão de comércio, ainda que houvesse desvio. A soma dos três conceitos, criação, desvio e expansão do comércio, seria o que determinaria se a integração é vantajosa ou não.

Lipsey (1957) também criticou a análise vineriana do desvio de comércio. Ele afirmou que essa se concentrou apenas nos efeitos na produção da união alfandegária (UA) e não contabilizou a esfera do consumo. Segundo ele, quando uma UA é formada, os preços relativos dos mercados domésticos dos países membros mudam em função da redução de barreiras tarifárias entre eles. Sendo assim, mesmo que ocorra o efeito de desvio ilustrado por Viner, o consumo entre membros vai aumentar e o com não membros vai diminuir, dadas as mudanças nos preços relativos. De tal forma, Lipsey concluiu que a análise de bem-estar econômico de Viner não estaria apropriada, pois ainda que a classificação de criação e desvio de comércio fosse fundamental na esfera da produção, o lado do consumo não fora contabilizado (HOSNY, 2013).

Johnson (1975) contestou até que o desvio de comércio diminuísse o bem-estar: ele acreditava que ao contabilizar tanto os efeitos de produção e substituição, o bem-estar aumentaria mesmo quando se trocasse um produtor mais barato por outro mais caro. As perdas dessa troca seriam, segundo ele, menores que os ganhos resultantes dos preços reduzidos em

função da eliminação das tarifas. Já Lipsey e Lancaster (1956) viam na teoria de Viner-Meade uma aplicação prática do que chamavam de teoria do “*second best*”. Assim a apelidavam porque acreditavam que a integração econômica fosse a segunda melhor opção, visto que o ideal seria o livre comércio.

Outros autores do período aderiram aos acima citados e incorporaram diferentes análises ao trabalho de Viner (1950). Esses primeiros trabalhos são chamados de análises estáticas da integração econômica, constituindo o que se apelidou de primeiro estágio de desenvolvimento da teoria de integração econômica. Balassa (1961) e Cooper e Massel (1965) foram os primeiros pesquisadores a introduzir o conceito de “efeitos dinâmicos da integração econômica”, adicionando uma dimensão completamente nova ao estudo da área. Balassa definiu como os principais efeitos dinâmicos da integração as economias de larga escala, a mudança tecnológica, o crescimento de produtividade, risco e a incerteza além do impacto na estrutura de mercado e competição causado pela própria integração (MARINOV, 2014). Pelkmans (1980), no entanto, apontou para a ausência de modelos robustos ditos dinâmicos, afirmando que até sua publicação, pouco tinha sido desenvolvido a fim de calcular o bem-estar contabilizando os efeitos dinâmicos.

A maior contribuição de Balassa (1961) para o estudo do tema foi constatar a existência e definir os estágios pelos quais a integração econômica avança. Ele os dividiu em cinco: (a) área de livre comércio, (b) união aduaneira, (c) mercado comum, (d) união econômica, (e) integração completa. Ele caracterizou a primeira delas como uma área em que tarifas e outras medidas quantitativas de restrição fossem abolidas entre membros, mas mantidas entre os não membros do acordo. Já a união aduaneira envolve tanto a “supressão de discriminação no movimento das commodities” quanto a equalização de tarifas de comércio para países não membros. A evolução desse cenário seria o mercado comum, no qual as restrições sob os fatores de produção também são eliminadas. Após ele tem-se a união econômica, na qual ocorre a supressão de restrições sobre investimentos de mercadorias e fatores, além de certo grau de harmonização das políticas econômicas nacionais. Por último a integração total, na qual se adota uma política monetária, fiscal, social e anticíclica uniforme entre os membros, exigindo a designação de autoridades supranacionais.

Apesar de amplamente adotada, a classificação dos estágios de Balassa recebeu críticas. Autores como Pelkmans (1980) e Pinder (1968) apontam para a vaga definição do penúltimo estágio, a união econômica. Pelkmans também afirma que há uma dicotomia na teoria de integração econômica de Balassa. Para ele, os três primeiros estágios são representantes do

“*laissez faire*”, já que os governos inicialmente não intervêm nos mercados além de suas fronteiras e se comprometem a diminuir tais distorções em prol de um mercado livre com um grande espaço econômico. Nas últimas duas etapas, no entanto, incorporam-se repentinamente a coordenação e a integração de políticas. Essa divisão tão nítida da integração de políticas com a de mercado não corresponderia, para Pelkmans, a ordem natural mista da economia.

Atualmente, costuma-se utilizar a definição de Balassa (1961) de união econômica como equivalente a uma união monetária ou algo muito próximo dela, sendo esse último um arranjo que conte com a harmonização das políticas fiscais, monetárias e sociais. A união monetária *per se* é caracterizada pela adoção de uma moeda e política monetária comum, regidas por uma entidade supranacional. Os agrupamentos de países que têm como objetivo a integração econômica que passam ou avançam por meio dessas cinco fases são designados como blocos econômicos regionais (LAMBERTE, 2005). A hierarquia existente entre os estágios, entretanto, não implica que esse progresso é dado de maneira uniforme e sequencial como as definições podem sugerir (RAVENHILL, 2014).

Para Balassa (1961) a integração econômica é, sobretudo, um estado e processo de negociações. Enquanto um estado de negociações seria a ausência de diversas formas de discriminação entre economias nacionais. Já enquanto processo, a integração econômica incluiria as medidas designadas para abolir a discriminação entre unidades econômicas pertencentes a economias nacionais diferentes. O autor também alertou para a distinção do conceito de integração e cooperação econômica, tanto no aspecto quantitativo, quanto qualitativo. Ao passo que cooperação incluiria ações que pretendem diminuir a discriminação entre os países envolvidos, a integração econômica tem como objetivo suprimir algumas formas de discriminação.

Com relação a esse aspecto conceitual, a literatura recente sobre o tema aponta a divergência entre quatro termos: cooperação e integração econômica, regionalização e regionalismo. Segundo Lamberte (2005), a cooperação regional se refere a políticas tomadas por um grupo de países dentro de uma área geográfica a fim de elevar seu bem-estar a um nível que não seria possível unilateralmente. Algumas dessas iniciativas teriam como objetivo aumentar a integração econômica, mas nem todas. Por outro lado, a integração econômica, é a integração de fato de economias em uma região, que pode ser impulsionada pelo mercado (sem acordo explícito) ou por políticas resultantes de cooperação regional. A integração econômica também pode ser caracterizada segundo sua intensidade.

Já a outra diferenciação se dá entre regionalização e regionalismo. A primeira é uma integração em uma região induzida pelo mercado, que sofre estímulos de reformas das economias individuais, muitas vezes partindo de ações de multinacionais que estabelecem fábricas no exterior a fim de diminuir custos. O regionalismo, por outro lado, se refere a uma cooperação econômica formal e arranjos econômicos de países que pretendem facilitar a integração regional. Nesse sentido, um grupo de países entra num acordo regional de comércio para facilitar a integração econômica (LAMBERTE, 2005). Os autores que escrevem sobre o tema tendem a concordar, no entanto, que não há nenhuma espécie de região “natural” na qual esses dois fenômenos, regionalização e regionalismo, possam ocorrer. As regiões são construções sociais nas quais os membros definem seus limites, que em termos de acordos preferenciais de comércio não mais dependem do aspecto geográfico (RAVENHILL, 2014).

Tratando ainda das ideias de Balassa (1961), ele também constatou a interdependência da integração econômica e motivações políticas, ainda que não explore em profundidade no seu trabalho as últimas. Segundo ele, o primeiro passo em direção a integração econômica pode ser tomado por motivações políticas, assim como os movimentos iniciais podem ser de ordem econômica. De igual forma, há de se reconhecer que a integração econômica causa efeitos sob a esfera política e vice-versa. As referências atuais sobre a influência política nos acordos de integração econômica seguem tais constatações iniciais de Balassa (1961) da interdependência das duas esferas. Há autores como Laursen (2003) e Ravenhill (2014), entretanto, que apontam para a dominância do fator político sobre o econômico nas causas de formação dos blocos de integração econômica.

2.1.2 *Teóricos das Áreas Monetárias Ótimas (TAMO)*

Em meio à discussão acerca dos regimes cambiais iniciada nos anos 1950, os teóricos das Teorias das Áreas Monetárias ótimas (TAMO) foram os primeiros a afirmar que regiões monetárias não necessariamente deveriam coincidir com as fronteiras nacionais de países. De tal forma, eles deram início à discussão da integração na área monetária de maneira mais concreta, tornando-se o mais conhecido referencial na literatura acerca de integração econômica.

O objetivo central dos autores da TAMO foi o de definir as características econômicas de um conjunto de instituições (países ou regiões) tido como ótimo para adotar uma moeda única, já que ao optar por integrar-se monetariamente, abre-se mão de suas moedas em favor

de uma entidade supranacional responsável pela política monetária. Eles investigaram, portanto, quais pressupostos devem ser atingidos para que haja vantagem para um conjunto de economias adotar uma moeda única em detrimento da autonomia da gestão das políticas macroeconômicas (PERUFFO, 2012).

Para Mundell (1961), cujo trabalho foi pioneiro, a mobilidade de fatores geográfica é a variável determinante para o estabelecimento de uma área monetária ótima. Ao discutir os sistemas de regime cambial fixo e variável, ele constatou que apesar de o regime de flutuação ser capaz de ajustar a pressão inflacionária e desemprego entre países via balança de pagamentos quando há um deslocamento da demanda, o mesmo não ocorre se for entre duas regiões. Isto é, em uma situação na qual ocorra um desvio da demanda de A para B, na qual A e B não correspondem a fronteiras de países de moedas diferentes, mas, por exemplo, o leste e oeste do continente norte americano constituído por EUA e Canadá. Nesse caso só será possível livrar-se da inflação sob o custo do desemprego ou vice-versa nos dois países, tal qual ocorreria com o regime fixo.

Para ele, o argumento contra o padrão ouro seria utilizado da mesma forma para áreas monetárias nacionais multirregionais. Nas suas palavras:

Under the gold standard depression in one country would be transmitted, through the foreign-trade multiplier, to foreign countries. Similarly, under a common currency, depression in one region would be transmitted to other regions for precisely the same reasons. If the gold standard imposed a harsh discipline on the national economy and induced the transmission of economic fluctuations, then a common currency would be guilty of the same charges (MUNDELL, 1961, p. 660).¹

Ele aponta que ter regime flexível baseado em moedas nacionais só faz sentido quando se valida a suposição ricardiana de mobilidade de fatores. Segundo Mundell (1961), se a mobilidade de fatores é alta internamente e baixa externamente, o sistema de flutuação com moedas nacionais deve funcionar de maneira eficiente. No entanto, caso haja regiões em mais de um país, ou países multirregionais, o argumento de câmbio flexível só seria válido se as moedas forem reorganizadas com base nas regiões. O estabelecimento de uma moeda com regime flexível para cada região é, portanto, o que configura a definição de uma área monetária

¹ Um país sob o padrão ouro transmitiria a depressão econômica via multiplicador de comércio exterior para países estrangeiros. De maneira similar, sob uma moeda comum, a depressão econômica de uma região se transmitiria para outras, pelas mesmas razões. Se o padrão ouro impôs uma severa disciplina para as economias nacionais e induziram a transmissão de flutuações econômicas, a moeda comum seria responsável pelas mesmas mudanças (Tradução da autora).

ótima. Visto que em cada região se confere a mobilidade de fatores, essa seria capaz de substituir a flutuação cambial para ajuste de balança de pagamentos.

Apesar de ter definido categoricamente sua Área Monetária Ótima (AMO), Mundell (1961) reconhece que a questão envolve outros temas além da análise de estabilização que ele fizera. Ele afirma estar consciente do papel de soberania nacional que as moedas exercem e que a aplicação de sua teoria necessitaria ser acompanhada por profundas mudanças políticas. O autor confere também um status relativo ao conceito de mobilidade de fatores e, portanto, do delineamento das regiões. Ele argumenta que esse tem dimensões geográficas e industriais que devem mudar ao longo do tempo de acordo com as condições político-econômicas. Por último, ele reconhece que haveria grandes custos de transação envolvidos na criação e manutenção de várias áreas monetárias de acordo com as regiões e que apesar dessa discussão não ter sido inserida no seu trabalho, ela afetaria para colocá-lo na prática.

McKinnon (1963) deu continuidade ao trabalho de Mundell distinguindo o conceito de mobilidade de fatores em dois: a) a mobilidade de fatores geográfica e b) a mobilidade de fatores entre indústrias. Segundo ele, a análise de Mundell (1961) contemplou apenas a primeira delas e nesse sentido ele também concluiu que se há mobilidade de fatores entre regiões geográficas, essas deveriam formar uma área monetária ótima. McKinnon afirma, contudo, que é inviável fazer o mesmo por regiões industriais, e que as mobilidades de fatores do tipo a) e b) se mesclam e confundem na prática, tornando o critério de mobilidade de fatores de Mundell para uma AMO insuficiente.

Ao incorporar diferentes variáveis na sua análise, McKinnon (1963) chegou a determinantes fundamentais alternativos na caracterização de uma AMO, sendo eles o tamanho da economia e seu grau de abertura. Ele definiu o grau de abertura pela razão entre os setores produtores de itens comercializáveis em relação aos produtores de serviços ou itens não comercializáveis e constatou que quanto maior ela fosse, maiores seriam os benefícios de pertencer a uma união monetária. Isso se conferiria porque uma economia com grande participação relativa de setores comercializáveis seria mais vulnerável aos efeitos da inflação provocada por uma desvalorização cambial e ao desemprego provocado por uma apreciação cambial. De tal forma para esses casos de economias muito abertas, os ajustes por meio de variações na taxa de câmbio tornar-se-iam indesejáveis e o câmbio fixo (união monetária) seria mais eficiente para controlar o equilíbrio externo e estabilidade interna de preços.

Em termos de tamanho da economia, McKinnon afirmou que economias menores tendem a ser mais abertas e a se especializar apenas em que possuem vantagem comparativa,

já que costuma ser ineficiente produzir tudo que lhes é necessário. Por outro lado, economias grandes são mais autossuficientes e de maneira geral dependem em menor proporção de seu PIB do comércio exterior. Sendo assim, a variação da taxa cambial impacta muito menos nas economias maiores, fazendo com que seja mais vantajoso para economias pequenas aderirem uma união monetária. McKinnon termina seu trabalho concluindo que a fim de delimitar uma área monetária ótima deve-se balancear os critérios de tamanho e abertura da economia com o de mobilidade de fatores puramente geográficos de Mundell (1961).

Nessa discussão, Kenen (1969) acrescentou à análise o grau de diversificação das economias. Para ele, quanto mais diversificadas forem as exportações e as importações dessas, mais elas se beneficiariam de uma união monetária. Uma economia mais diversificada possui, pois, menor variabilidade de sua receita de divisas com exportações e seus gastos de divisas com importações. Sendo assim, menor sua dependência de variações cambiais e necessidade de ajuste das contas externas. Ou seja, uma economia pouco diversificada teria custos muito elevados para suportar o risco de choques externos em regime cambial fixo, enquanto uma economia mais diversificada possuiria custos menores de desemprego e de inflação decorrentes desses choques. Para Kenen, portanto, as características estruturais das economias são essenciais para definir o regime de câmbio ótimo, já que são essas que determinam a capacidade da economia de absorver choques exógenos (FERRARI FILHO; PAULA, 2002).

Considerando que economias diversificadas são geralmente economias grandes mais autossuficientes que economias menores com menores setores exportadores, os efeitos de variação cambial naquelas são maiores do que nas últimas, já que possuem setores exportadores maiores. Por outro lado, economias pequenas menos diversificadas necessitam abrir-se mais ao mercado externo a fim de manter-se. De tal forma o critério de grau de diversificação da economia de Kenen (1969) transforma-se em um equivalente do critério de grau abertura de McKinnon (1963) (BROZ, 2005).

Para esses três teóricos seminais, um agrupamento de economias, para ser considerado uma AMO deve assegurar quatro condições econômicas, quais sejam: (i) tamanho e abertura da economia, (ii) livre movimento dos fatores de produção, capital e trabalho, (iii) elevado nível de comércio intrarregional e diversidade da produção e (iv) capacidade de ajustamento da economia à choques assimétricos (FERRARI FILHO; PAULA, 2002).

Uma segunda onda de pesquisas acerca de áreas monetárias ótimas emerge nos anos 1970, baseando-se nos critérios já utilizados e adicionando outros para definição de uma AMO. Para Corden (1972), a flexibilidade dos preços e salários seria o aspecto mais importante para

a formação de uma união monetária. O argumento para tal é que se um país sofre um choque negativo de demanda e não pode utilizar de política cambial ou monetária para ajustar os preços pois está em uma união monetária, isso deve ser feito via política fiscal. Assim, se os preços forem flexíveis, eles responderão mais rápido aos choques assimétricos e possibilitarão voltar à estabilidade mais facilmente. Corden (1972) e Giersch (1973) também apontaram para as dificuldades e custos de estabelecer uma união monetária quando as regiões envolvidas possuem preferências diferentes de taxas de inflação.

Autores como Ishiyama (1975) questionaram a necessidade de conferir a apenas um fator a determinação de uma área monetária ótima. Para ele, diversas dimensões deveriam ser consideradas e não um critério único, como vinha fazendo a maioria dos trabalhos até então. Ishiyama também identificou outros determinantes, como diferença de taxas de inflações, crescimento de salário e preferências sociais (BROZ, 2005). Tower e Willet (1976), por sua vez, viam que o acréscimo de mais critérios a TAMO a enriquecia enquanto aporte teórico que compreende a influência de custos relativos e benefícios dos regimes câmbios e fixos e flutuantes para cada país envolvido.

Depois do impulso inicial dos anos 1960 e a continuidade nos anos 1970, pode-se dizer que a pesquisa sobre áreas monetárias ótimas desacelerou. Tal fato geralmente é atribuído à falta de exemplos práticos de uniões monetárias no período subsequente. Foi apenas com a implementação da União Europeia nos anos 1990 que a teoria passou a ser foco e ganhar interesse de muitos pesquisadores novamente. Diversos novos aportes foram iniciados após esse período, mas, de maneira geral, costuma-se atribuir às teorias tradicionais uma maior ênfase aos possíveis custos das áreas monetárias, enquanto as teorias modernas tendem a focar nos benefícios desses arranjos (BROZ, 2005).

Pilbeam (1998) deu continuidade à teoria acrescentando mais uma característica determinante para a formação de uma AMO: o grau de integração financeira dos países participantes em relação aos mercados internacionais. Para ele, quanto mais integrada for uma economia ao mercado financeiro internacional, maior sua facilidade de financiar déficits externos, e menor sua dependência de variações cambiais. Assim, países com maior abertura em suas contas de capital tendem a ser mais beneficiados na área monetária (GONCALVES; CANUTO; BAUMANN, 2004).

Alesina, Barro e Tenreyro (2003), por sua vez, analisaram o *trade-off* entre custos e benefícios advindos de uma união monetária (UA). Eles argumentam que quanto mais dois países fazem comércio um com outro, mais benefícios esses obteriam na formação de uma UA,

já que essa diminuiria em grande proporção os custos transacionais. Eles entendem que o crescimento do comércio internacional teria, teoricamente, aumentado os benefícios de adoção de moedas comuns. Sendo assim, a ideia de que cada país necessita de uma moeda não estaria mais adequada. Em relação aos custos de estabilização de uma união monetária, Alesina, Barro and Tenreyero (2002) veem que os custos de abrir mão da política monetária independente são tão menores, quanto maior a associação a choques externos os países envolvidos tiverem, pois assim eles necessitariam de respostas semelhantes da política. Méltitz (1991), por outro lado, aponta que se os países de uma UA forem confrontados com choques idênticos, eles necessitarão de respostas diferentes em função da posição econômica inicial diversa deles.

Frankel e Rose (1998) ao assumirem que dentre as condições econômicas necessárias para a formação de uma união monetária consta a intensidade de comércio entre membros e a correlação entre ciclos de negócios de tais, eles indagam a possível endogeneidade deles e iniciam um dos principais debates teóricos na área. Para eles, uma maior integração econômica levaria a maior comércio entre os países envolvidos e modificaria por sua vez os ciclos de negócios dos membros. De um ponto de vista teórico, a maior quantidade de transações entre países poderia significar ciclos de negócios tanto mais quanto menos correlacionados. Se a maior integração comercial levar os países a se especializarem em produtos que eles possuem vantagem comparativa, esses podem tornar-se mais sensíveis a choques intra-industriais, resultando em ciclos de negócios mais assimétricos. Por outro lado, se choques de demanda predominam, ou a maior parte das transações é interindustrial, os ciclos de negócios ficariam mais similares quando os países aumentarem seu fluxo de comércio bilateral.

Autores como Eichengreen (1992), Kenen (1969) e Krugman (1993) acreditavam que se o comércio se torna mais integrado, os países vão se especializar mais na produção. Nessa lógica de especialização aumentada, a teoria de endogeneidade de Frankel e Rose (1998) não se constataria, já que os ciclos de negócios estariam menos correlacionados, dados suficientemente grandes choques de oferta. Frankel e Rose apontam que o efeito final depende do nível de especialização induzido pela integração e se esse torna o comércio intra-industrial maior que o interindustrial. O efeito líquido sob os ciclos econômicos dependeria, no fim, das variâncias relativas de choques agregados e específicos a indústrias. Se os primeiros fossem maiores que últimos, se esperaria ciclos de negócios mais sincronizados pós-integração.

Ao encontrarem uma relação empírica positiva entre a intensidade do comércio bilateral e a maior correlação entre os ciclos de negócios, Frankel e Rose (1998) concluíram que sua tese inicial de endogeneidade estava correta e que mesmo que candidatos para uniões monetárias

não satisfaçam *a priori* as condições de intenso comércio e ciclos correlacionados, esses fatores não são fixos e se modificariam caso eles entrassem em uma UA. Sendo assim, os países poderiam preencher os critérios para a formação de uma união monetária *ex post*, mesmo que eles não tenham o feito *ex ante*.

Em função de que países previamente mais integrados são os que acabam por adotar uma moeda comum, entende-se que parte dos efeitos decorrentes de uniões monetárias pode ser ilusória, visto que a causalidade seria no sentido da integração para uniões monetária e não o contrário (PERUFFO, 2012). De qualquer forma, Rose e Engel (2000) concluíram que os membros de uma área monetária são economicamente mais integrados do que membros de uniões sem moeda comum, mas não atingem nem de perto a integração de regiões politicamente integradas. Sendo assim, países dolarizados tenderiam a satisfazer mais os critérios tradicionais de Mundell (1961) para uma AMO, mas não tanto quanto regiões dentro de um mesmo país. Ou seja, a hipótese inicial dos autores que as fronteiras dos países inibem uma maior integração econômica seria tida como verdadeira.

Outro assunto debatido entre teóricos modernos da AMO ficou conhecido na literatura como “medo de flutuar”. Calvo e Reinhart (2002) representam o principal trabalho nesse sentido ao enfatizar que se um país não consegue fazer uso da política monetária adequadamente, a perda da autonomia dessa não teria um custo significativo. Esses seriam os casos de autoridades monetárias que utilizam da curva de curto prazo de Phillips para aumentar inesperadamente a inflação a fim de reduzir o desemprego. Após a primeira vez que tal iniciativa fosse realizada, no entanto, essas expectativas inflacionárias seriam incorporadas ao próximo período, tendo como resultado uma maior inflação futura com a mesma taxa de desemprego. Sendo assim, segundo os autores, para ganhar a credibilidade dos agentes privados novamente e ter uma baixa inflação, a alternativa de adotar um regime cambial fixo ou entrar em uma união monetária poderia ser capaz de eliminar o problema. Calvo e Reinhart (2002) afirmam que se um país está tentando desinflacionar, unir-se a uma união monetária com menor inflação que a sua não causaria um problema de preferências diferentes de taxa de inflação, já que ambos compartilhariam da meta de baixa inflação.

Ainda que muito tenha se avançado na teoria sobre áreas monetárias nas dimensões acima citadas e tantas outras que não foram expostas², ainda há espaço para outras pesquisas. Krugman (1995) ao refletir sobre a literatura produzida sobre áreas monetárias ótimas constatou que a

² Para outras discussões na área da TAMO ver Broz (2005) e Mongelli (2002).

vasta maioria das publicações se concentrou nos efeitos macroeconômicos e ajustes sob regimes cambiais fixos e flutuantes. Segundo ele, os benefícios e custos na área microeconômica ainda continuavam insuficientemente explorados até então.

2.1.3 *Abordagens alternativas a TAMO*

De modo geral, os autores e ideias apresentadas nas subseções de teorias tradicionais e da AMO constituem o pensamento dominante sobre integração. Essas seriam, portanto, a visão ortodoxa sobre o assunto, que inclui desde a concepção neoclássica mais antiga até os atuais novos-clássicos e novos keynesianos (AMADO; MOLLO, 2004). Uniformemente marcados pela busca da maximização do bem-estar, tais teorias não abarcariam questões políticas, sociais ou estratégicas, que são igualmente importantes nos processos de integração segundo a concepção heterodoxa. Nessa última perspectiva, portanto, trata-se do processo de integração regional analisando essas outras esferas e o tratando como uma faceta especial das relações econômicas internacionais (LANG; STANGE, 1994; MUSACCHIO, 2013).

Para Musacchio (2013), há três principais formas, nas quais a concepção heterodoxa tende a analisar a integração regional, sendo elas: a) evolução histórica, b) espaço de ampliação para o capital e c) modelo de desenvolvimento. Enquanto parte da evolução histórica, a integração se manifesta como resultado de uma necessidade de se adaptar a uma dinâmica específica que adquirem as relações econômicas internacionais dentro de uma determinada região. Já na forma de espaço de ampliação para o capital, a integração se dá em função da necessidade do capital de obter mercados externos para evoluir, nos casos em que a produção já superou o tamanho do mercado nacional. Enquanto modelo de desenvolvimento, a integração é gerida pelo estabelecimento de um conjunto de mecanismos institucionais em sintonia com os procedimentos de regulação nacional, a fim de potencializar o modelo de crescimento econômico ou de desenvolvimento.

Geralmente mais céticos quanto às integrações regionais, autores de concepções heterodoxas tendem a problematizar os arranjos de integração, principalmente os de caráter mais avançados como uniões monetárias (DEOS; WEGNER, 2010). Tal fato pode ser compreendido ao analisarmos os motivos pelos quais os autores ortodoxos tendem a defender a integração. O primeiro é a sua crença no mercado como instrumento mais eficiente de regulação, que os leva a esperar a convergência econômica entre países mais e menos desenvolvidos. A segunda razão para tal defesa é a concepção monetária da ortodoxia. Para eles

a moeda é neutra a curto ou a longo prazo, tendo efeitos permanentes apenas sobre o nível geral de preços (AMADO; MOLLO, 2004).

Diferentemente desses últimos, os heterodoxos não creem no poder regulador do mercado e na neutralidade da moeda, e atribuem papel destacado à intervenção econômica estatal. Sendo assim, as propostas heterodoxas de integração costumam buscar preservar as especificidades e usar as complementaridades entre os países. Do ponto de vista keynesiano, no qual o papel regulador do Estado é de extrema importância, há grande preocupação com a flexibilidade das integrações quanto mais diferentes forem os países, para que assim não haja necessidade de abdicar de políticas próprias. Já na heterodoxia marxista, as preocupações com relação ao papel do Estado relacionam-se com a perda de poder de pressão dos trabalhadores e das classes populares quando o papel do Estado é limitado por acordos de integração (AMADO; MOLLO, 2004).

No que tange especificamente a concepção monetária, a heterodoxia vê nas uniões monetárias uma tendência que essas acentuem as desigualdades regionais ao invés de reduzi-las. Para pós-keynesianos, tal fato se conferiria já que a maior demanda de liquidez nas economias menos desenvolvidas inibe o investimento e o crescimento. Há, também, uma diferença no nível de incerteza, que é baixo em regiões com mercados mais desenvolvidos, com uma dinâmica endógena de crescimento, e alto em regiões com mercados menos desenvolvidos, com trajetórias de crescimento exógenas e instáveis. Nessas circunstâncias, os multiplicadores bancários tenderão a ser menores nas regiões periféricas, dada a maior incerteza, e os bancos tenderão a reter uma proporção maior dos depósitos na forma de reservas, restringindo o crescimento nas regiões menos desenvolvidas. Para os marxistas, os problemas decorrem de uma percepção de que a moeda traduz estruturas produtivas distintas e que, ao serem unificadas, forçariam ajustes com custo social possivelmente muito elevado, justamente porque sua não-neutralidade leva a efeitos sobre a economia real que podem ser permanentes (AMADO; MOLLO, 2002). Apesar disso, a heterodoxia, de modo geral, ainda que cética, também reconhece que avanços no processo integracionista levam à maior integração financeira desses países, reduzindo riscos associados à abertura dos países membros (DEOS; WEGNER, 2010).

Vê-se, de tal forma, que do lado da heterodoxia, as propostas de integrações mais profundas vêm estruturadas num modelo de centralização de decisões que ultrapassam os limites do mercado, justamente para impedir que os ajustes através de mecanismos de preços possam criar barreiras ao desenvolvimento (AMADO; MOLLO, 2002). Esse tipo de preocupação também pode ser encontrada na proposta de integração da Comissão Econômica

para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que fora precursora no debate teórico que coloca a integração enquanto estratégia para o desenvolvimento (LÓPEZ, 2011).

A teoria de integração cepalina, originada nos anos 1950, estava obviamente permeada pela sua teoria do subdesenvolvimento e a análise dos entraves que eram colocados ao desenvolvimento dos países tido como periféricos, especialmente os da América Latina. Tinha-se que o processo de industrialização por substituição de importações permitiria desenvolver alguns setores, ao passo que a integração permitiria o desenvolvimento dos setores de bens de capital necessários. Assim a necessidade de importações fora do bloco se reduziria, o que era benéfico dado o problema de escassez de divisas na região. A ausência de integração, e a falta de escala advinda dela, impediria um desenvolvimento autossustentado da América Latina (AMADO; MOLLO,2002).

Vale ressaltar, no entanto, para o caráter limitado e cauteloso dessa integração sugerida pelos autores cepalinos da época. Havia uma clara preocupação com o cuidado que se deve ter com o processo de integração em países com estruturas produtivas muito distintas e graus de desenvolvimento diferentes. Além disso, era uma teoria intimamente relacionada com o processo de industrialização via substituição de importações, o que tornava a proposta cepalina de integração como um instrumento político que permitiria romper com uma dependência histórica em relação com os centros industriais (LÓPEZ,2011).

Ainda que a influência teórica da CEPAL tenha sido maior nos anos 1950-1970, a Comissão seguiu produzindo trabalhos ao longo dos anos, e no que se refere à sua teoria de integração, essa mudou alguns aspectos relevantes a partir dos anos 1990. Superado o processo de substituição de importações na América Latina, a região necessitaria, segundo a CEPAL, de um processo de integração que permita o acesso a economias de escala, progresso técnico, incremento dos níveis de produtividade e investimento, assim como que contribua com uma mudança estrutural em prol de mercados mais competitivos. Para esse tipo de integração se designou o termo regionalismo aberto, que consiste:

en afianzar los vínculos entre ambos elementos, es decir, entre la integración "de hecho" y la integración impulsada por políticas, de modo tal que aumente la competitividad de los países de la región y constituya en lo posible, el cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente (FUENTES, 1994, p. 6).³

³ Em estreitar os vínculos entre ambos elementos, isto é, entre a integração de fato e a integração impulsionada por políticas, de modo a aumentar a competitividade dos países da região e constituir da melhor maneira possível os fundamentos que favorecem uma economia internacional mais aberta e transparente (Tradução da autora).

O objetivo final dessa nova proposta de integração cevalina é tido como o mesmo que o anterior: integração enquanto estratégia de desenvolvimento dos países da região. A forma, contudo, com a qual esse se daria variou substancialmente (LÓPEZ, 2011).

No que se refere a teorias de integração para países em desenvolvimento, os autores tradicionais já reconheciam que suas ideias não necessariamente valeriam de igual forma para esses países (BALASSA; TOUTJESDIJK, 1975). De modo que muitas das hipóteses referidas em seus trabalhos não valeriam para países não desenvolvidos. Muitos pesquisadores, ainda que não tenham aprofundado teorias específicas para esses casos, reconhecem que a integração econômica para países em desenvolvimento tem que ser tida mais como instrumento de desenvolvimento econômico do que de política comercial ou alfandegária. Os esforços integracionistas nesses países têm de ser, por decorrência, canalizados na implementação de projetos em comum na área de desenvolvimento, como diminuição da pobreza, promoção de saúde, educação e preservação de segurança regional (MARINOV, 2014).

A literatura específica dois fatores políticos que são de especial importância nos processos de integração econômica para países em desenvolvimento e que não se aplica a teoria convencional (HOSNY, 2013). O primeiro deles é chamado de “teoria da dependência”, na qual políticos e economistas de países em desenvolvimento encorajam arranjos de integração econômica a fim de aumentar sua credibilidade e gradualmente eliminar a histórica e profunda dependência de seus países com o mundo desenvolvido (AXLINE, 1977). O segundo fenômeno é o da interferência política. Esse se refere ao fato de que em países desenvolvidos são agentes econômicos que encorajam arranjos de integração econômica, isto é, a integração econômica ocorre antes da integração política. De maneira completamente oposta, em países em desenvolvimento os esforços e desejos políticos que levam à tentativa de integrar-se economicamente (HAAS; SCHMITTER, 1964).

A UNESCAP (2004) sugere que a integração e cooperação regional para países em desenvolvimento é uma alternativa intermediária entre autossuficiência e abertura total do mercado, trazendo muitos dos mesmos benefícios do multilateralismo, mas em menor escala. Cabe aqui destaque a duas mencionadas razões para países em desenvolvimento, especificamente, aderir ao processo de integração econômica. O primeiro deles é a oportunidade de aumentar a capacidade dos países em desenvolvimento de realizar certos desafios característicos dessas regiões, como aplicação de novas tecnologias. Já as mudanças na economia global que podem aumentar o protecionismo dos países já desenvolvidos são citadas como segunda razão.

Outro motivo alternativo largamente citado em prol da integração regional é essa enquanto instrumento de poder de barganha. Os arranjos de integração econômica aumentariam, portanto, o poder dos membros com empresas transacionais e parceiros comerciais. Essa concepção que também se faz presente na teoria cepalina para países em desenvolvimento, também é válida para países menos desenvolvidos, que podem usar de acordos regionais a fim de captar mais doações e ajudas internacionais. Por outro lado, países desenvolvidos também podem utilizar desse artifício, pois ao se unirem com outros parceiros de posições afins esses têm poder de barganha maior na Organização Mundial do Comércio (OMC) (IDB, 2002; RAVENHILL, 2014)

Outro viés alternativo às teorias tradicionais e de áreas monetárias ótimas vem dos estudos na área de relações internacionais, tanto oriundos da ciência política, quanto da subárea da economia política internacional. Gilpin (2001) e Ravenhill (2014) revisam essa literatura e apontam para a existência de haver diferentes correntes para explicar o processo de integração político-econômica, com destaque para: 1) Federalismo, 2) Neofuncionalismo, 3) Neoinstitucionalismo, 4) Intergovernamentalismo e 5) Realismo (GILPIN, 2001).

O primeiro deles busca explicar os processos de integração político-econômica enquanto aplicação de ideais federalistas, nos quais as partes envolvidas irão consciente e voluntariamente abdicar de sua soberania em prol de instituições. O neofuncionalismo, por sua vez, foi o aporte teórico mais importante da ciência política para explicar a integração europeia. Esse preconizava que uma área de cooperação econômica iria pressionar outras áreas a participarem da integração, fazendo com que um processo de integração promova cada vez mais integração, num fenômeno apelidado de “*spillover*”. A terceira corrente, o Neoinstitucionalismo, enfatiza o papel das instituições nas resoluções de problemas e conflitos coletivos de integração político-econômica. Os pesquisadores neoinstitucionalistas acreditam que instituições internacionais regionais promovem cooperação e integração ao solucionarem disputas via reciprocidade (estratégia *tit for tat*) (GILPIN, 2001; RAVENHILL, 2014).

Já a teoria intergovernamentalista foi a principal crítica ao aporte teórico neofuncionalista e a corrente mais importante depois dessa. Ainda que esses pesquisadores reconheçam a motivação econômica (tal qual os neofuncionalistas) e o importante papel das instituições (como os neoinstitucionalistas), eles atribuem uma importância central aos governos nacionais e seus interesses. O processo de integração político-econômico dá-se, segundo eles, pois os países têm a integração como estratégia para fortalecer seus próprios interesses. E o realismo, ainda que geralmente não tenha nenhuma teoria aceita como representante no assunto,

ênfatiza a importância do poder, interesses políticos nacionais e rivalidade de interesse nos processos de integração (GILPIN, 2001; RAVENHILL, 2014).

2.2 Experiências Mundiais de Integração Econômica

Em relação à aplicação do processo de integração, vê-se que antes da II Guerra Mundial, poucas tentativas foram testemunhadas. As táticas utilizadas para coordenação entre países, como, por exemplo, as da Alemanha na Segunda Guerra, se originavam do período do assim-chamado “imperialismo”. Somente a partir do final da Segunda Guerra que se passou a discutir e efetuar mais políticas integracionistas, seja por motivos de ordem pacifista ou econômica (BALASSA, 1961). Vê-se, principalmente, ao longo das últimas décadas, que como parte de uma tendência mundial, diversos blocos de integração regional se formaram. Em 2015, o número de acordos regionais já ultrapassava 625, levando a crer que não haja nenhum país no mundo que não faça parte de ao menos um deles (BOLAÑO, 2016; WTO, 2016a).

A fim de manter clareza na descrição histórica das experiências mundiais de blocos de Integração Econômica, se explana a seguir os principais arranjos, em suas mais variadas formas, isto é, englobando tanto iniciativas bilaterais quanto de mercado comum e acordos entre blocos, conforme o continente no qual eles se deram. Iniciando com o caso europeu, parte-se para as Américas, África e a região da Ásia e do Pacífico.

2.2.1 O caso Europeu

Palco do caso mais significativo de integração econômica, a Europa teve algumas primeiras iniciativas mais relevantes no pós-Segunda Guerra, que deram início ao processo de integração que acompanhamos atualmente. Após a união econômica “Benelux” em 1944, seis países⁴ assinaram um tratado para estabelecer a Comunidade Europeia do Carvão e Aço, que posteriormente em 1957 evoluiu para outro tratado que formou a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Enquanto o primeiro tinha objetivos mais políticos que econômicos, ao prezar por um acordo de paz entre França e Alemanha, o segundo era mais ambicioso economicamente, visando estabelecer um mercado comum com livre mobilidade de produtos, capital e pessoas. No mesmo período, também surgiu a Associação Europeia de Livre

⁴ O Benelux era formado por Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, que também integrariam o Comunidade Europeia de Carvão e Aço junto com França, Alemanha, Itália.

Comércio, conhecida como “*Outer Seven*” já que não faziam parte do mercado comum. Os planos de livre comércio existentes entre CEE e a Associação Europeia falharam, no entanto, nesse momento (DINAN, 2005)

A fim de atingir o status de Mercado Comum pleno, os primeiros passos dos membros do CEE foram suprimir as barreiras comerciais entre eles e estabelecer uma tarifa externa comum (TEC) ao bloco. Já na década de 1960, novas medidas foram tomadas para fortalecer a integração, como a adoção de uma política externa comum, criação do Fundo Social Europeu (1960) e alguma coordenação nas políticas macroeconômicas. O status de União Aduaneira foi, assim, alcançado em 1968, possibilitando que a ideia do mercado comum avançasse. Na década de 1970, no entanto, os países europeus estavam mais focados em seus problemas de crise internos que na integração com outros países, o que somada com as divergentes opiniões de novos entrantes no bloco, postergou uma mais rápida integração (SMIDERLE, 2013).

Maiores avanços foram testemunhados a partir da adoção do Sistema Monetário Europeu em 1979, com diversas eliminações de barreiras para adequação do Mercado Comum. O Ato Único Europeu assinado em 1986 revisou o inicial Tratado de Roma, aumentando o escopo das competências do bloco e estabelecendo um calendário com fases para a implementação do Mercado Comum. Tal fato deu-se com o Tratado de Maastricht em 1992, que transformou o bloco em União Econômica e Monetária. A zona do Euro foi implementada em 1999, criando uma região de moeda única entre 11 países, cuja política monetária e cambial é completamente independente dos países, estando a cargo do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC). Outros marcos importantes da união foram o Tratado de Nice em 2001, que reformou as instituições da EU e seus procedimentos de tomada de decisão, e o Tratado de Lisboa, em 2009, que dava continuidade ao de Nice, realizando emendas nos Tratados de Maastricht e Roma (GERHARDS, 1993; SMIDERLE, 2013).

A União Europeia tem, portanto, seu desenvolvimento baseado em dois movimentos, de aprofundamento e expansão. O primeiro corresponde ao contínuo aumento do escopo e grau de integração da União Europeia, ao passo que o segundo diz respeito ao progressivo aumento dos países membros. O resultado foi a formação do bloco econômico mais robusto mundialmente, que hoje toca quase todos os aspectos de políticas públicas e inclui quase todos países europeus (DINAN, 2005).

Os atuais 28 países membros, sendo que 19 deles fazem parte da área do Euro, tem enfrentado, no entanto, diversos desafios. Os problemas de desempenho econômico, terrorismo e imigrantes são os principais responsáveis por um ceticismo por parte da população e

autoridades de alguns países quanto ao bloco. A crença de que a EU e seus organismos supranacionais tem “impedido mais que oferecido” aos seus membros, leva muitos a desejarem não participar mais do arranjo, tal qual se atestou em referendo no Reino Unido em junho desse ano, em um movimento apelidado de “*Brexit*” (DINAN, 2005; OLIVER, 2013).

2.2.2 As Américas

Ainda que a experiência europeia seja a mais profunda em termos de integração regional, a partir dela diversas alternativas ao redor do mundo tomaram espaço. Nas Américas, especificamente, diversos ambiciosos arranjos foram acordados, mas poucos concretizaram o que ambicionam, tornando essa uma característica da integração econômica na região (BOUZAS, 2011).

Na América Latina, a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), criada em 1960, foi o mais importante grupo de integração da América Latina, por contar com a maior parte da produção e população do subcontinente. Inspirada pelos ideais cepalinos, um dos seus objetivos era acelerar o desenvolvimento econômico da região. O gradualismo aparecia como meio para alcançar um mercado comum latino-americano. A ideia era de estabelecer, pois, uma zona de livre comércio em no máximo doze anos, durante os quais a liberação ocorreria passo a passo, com negociações periódicas (DATHEIN, 2007; LÓPEZ, 2011).

Posteriormente, deu-se liberdade para a criação de agrupamentos sub-regionais no interior da ALALC. Tal fato propiciou a criação do Grupo Andino, formado por países da região andina que desejavam obter um projeto de integração mais ambicioso, mas não estavam logrando dentro da ALALC. Com o processo de liberação comercial estagnado, a ALALC passou a ser palco dos acordos de complementação industrial, o que na prática resultou em um recuo ao bilateralismo. Mesmo com o sucesso inicial dado o aumento progressivo do comércio entre os países latino-americanos nos anos 1960, a ALALC acabou fracassando. Vários fatores determinaram tal fato, destaca-se a continuidade do processo de substituição de importações nos países independentes da integração, e as divergências quanto ao ritmo da integração entre o Grupo Andino e os outros membros (DATHEIN, 2007).

Em função dos problemas da ALALC, os países membros resolveram realizar estudos para a reestruturação da ALALC, que originaram um novo tratado e à criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980. O Tratado estabelecia que a integração

deveria avançar de acordo com as vantagens que os países desejassem, e não pelos compromissos assumidos previamente. Tinha-se também o objetivo de longo prazo de estabelecimento, gradual e progressivo, de um mercado comum latino-americano.

A profunda crise na década de 1980 na América Latina, no entanto, foi danosa à nova tentativa de integração desde o seu começo. A ALADI acabou por tornar-se o acordo de integração mais limitado da região ao possuir um enfoque basicamente comercialista. A ausência de temas como cooperação industrial, harmonização de políticas econômicas em áreas específicas no Tratado e a falta de estabelecimento de uma tarifa externa comum e metas específicas, impediu que a proposta de multilateralização progressiva das experiências de integração parciais ficasse clara. A flexibilidade virou imperativo quando comparada com a convergência e a integração entre os países não se aprofundou como se esperava (MERCADANTE, 2006).

Ocorrerá também uma tendência de realização de acordos sub-regionais dentro da ALADI, o que acabara por enfraquecer o ideal desse mas aprofundou a integração de conjuntos de países menores. O Grupo Andino é um desses acordos sub-regionais, que foi revitalizado com a criação da Comunidade Andina das Nações (CAN), que posteriormente logrou estabelecer uma tarifa externa comum, já sendo considerada por muitos uma união aduaneira, mesmo após a retirada do Chile, que era um importante país para o bloco econômico (ARELLANO, 2004).

Os Acordos entre Brasil-Argentina, que culminaram na criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991, também ocorreram no âmbito da ALADI. Resultado da união dos quatro países do Conesul, o Tratado de Assunção criou o MERCOSUL propósito de torná-lo um mercado comum. Durante os anos que o sucederam, as grandes ambições ali posteriormente impostas nem sempre se tornaram reais, já que o Mercosul é tido hoje como uma união alfandegária imperfeita. Além disso, a adesão de um novo país membro em 2006, a Venezuela, gerou e ainda gera muitos debates e divergências (TERUCHKIN, 2006; TREIN, 2007).

Mais avançado rumo ao Mercado Comum está o esquema centro americano. A Comunidade do Caribe (CARICOM) estabelecida em 1973 e o Mercado Comum Centro Americano (MCCA) de 1960 vem aperfeiçoando suas tarifas externas comum. O da última já correspondia em 2007 a 97% dos bens produzidos em seus países membros. As nações do MCCA também assinaram em conjunto com a República Dominicana e Estados Unidos o tratado chamado de CAFTA-DR. Esse tem objetivo de estabelecer uma área de livre comércio na região, tendo sido muito almejado pelos países centro-americanos para manter sua

competitividade pós Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) (PERALES, 2007).

O NAFTA foi acordado entre Estados Unidos, Canadá e México em 1994 e tendo o Chile como país associado, é atualmente a maior experiência de integração econômica da América do Norte. Com objetivo de uma atmosfera de livre comércio, com custo reduzido para troca de mercadorias entre os três países, após o NAFTA a região tem vivenciado um grande acréscimo no comércio e investimento da região. Não se costuma, contudo, atribuir integralmente esses aumentos ao acordo, mas apenas parte dele, já que outras determinantes para que isso ocorresse mudaram no período (KRUEGER, 1999a).

Do mesmo período e envolvendo toda a América, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) foi um acordo comercial idealizado pelos Estados Unidos em 1994, proposto para todos os países da América, com exceção de Cuba, segundo o qual seriam gradualmente derrubadas as barreiras ao comércio entre os estados-membros e quase todos os itens de comércio entre os países associados seriam isentos de tarifas alfandegárias. O acordo está, entretanto, parado desde 2005, após a quarta Reunião da Cúpula das Américas, já que a política internacional estadunidense de comércio tomou um novo rumo nesse período e autoridades latino-americanas se opunham ao acordo (BOUZAS, 2009).

Firmada em 2008, a experiência de integração mais recente nas Américas é a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Com propósitos de caráter mais político, a União tem o objetivo de ser um bloco que visa fortalecer as relações comerciais, culturais, políticas e sociais entre as doze nações da América do Sul (BOLAÑO, 2016).

2.2.3 *África e a Região da Ásia-Pacífico*

Com os processos de descolonização e independência dos países africanos no século XX, surgiu uma ideia-força intitulada de Pan-Africanismo. Essa tem como ideal uma África unida e soberana em prol de um futuro melhor para o um bilhão de pessoas e 54 países que constituem o continente. Nesse contexto, a integração regional é tida como a melhor forma de atingir esse objetivo, sendo a maneira mais eficiente para a resolução das mazelas do subdesenvolvimento e pobreza. Cinquenta anos após esse período, ainda tem-se a mesma ideia sobre o regionalismo, ainda que a integração no continente siga, de modo geral, em uma forma mais superficial, sem entidades supranacionais e mecanismos mais complexos de cooperação (OLIVIER, 2010).

A primeira iniciativa africana de integração foi a Organização da Unidade Africana em 1963. Criada no auge do movimento internacional de descolonização, ela foi fonte de grande esperança. Apesar disso, ao longo dos anos ela não conseguiu promover a paz e segurança almejados. Tal fato levou seus Estados-Membros a refundarem a instituição regional africana e constituírem a União Africana (UA) em 1999. Essa incorpora quase a totalidade dos países africanos e representa um ambicioso projeto em prol da institucionalização política eficaz da África. Além de promover a integração econômica, essa almeja a promoção da democracia, pacificação militar e solidariedade entre os países membros (MERCADANTE, 2006).

A criação da Comunidade da África Oriental (EAC) em 1967 também foi uma das primeiras a ser testemunhadas. Nesse período, no entanto, foi de curta duração, já que em 1977 foi extinguida. Em 2000, a Comunidade foi reconstituída, agora com metas mais ambiciosas. A EAC almeja o estabelecimento de um mercado comum para bens, trabalho e capital, além da criação de uma moeda comum para os seus seis países membros e uma eventual união política total.

Abrangendo outra região do continente, a Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC) foi criada em 1980, sendo transformado em a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) em 1992. Com os objetivos iniciais de cooperação política e promover a segurança, aspectos econômicos passaram a ter um papel importante no arranjo nos últimos anos. Em 2008, instalou-se uma zona de livre comércio entre os países do SADC. Esses se uniram nesse ano aos membros do Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA) e EAC para criar a Zona de Livre Comércio Africana (ASANTE, 1997).

Outro acordo importante é o da União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA) de 1994, que é uma dissidência da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), que estabeleceu uma moeda comum única para os seus seis membros. Já na região do Magrebe, há a União do Magrebe Árabe, na qual se objetiva atingir um Mercado Comum. Essas e diversas outras iniciativas de integração econômica têm sido implementadas na África nos últimos anos com grandes ambições futuras. Há, no entanto, um grande “*overlapping*” de acordos e países membros, o que acaba por vezes dificultando um aprofundamento das relações intrabloco (METZGER, 2008).

A Ásia e Pacífico, por sua vez, é a região qual mais se firmaram acordos de integração econômica nos últimos anos. Uma peculiaridade desses é que a motivação principal para a maioria dessas experiências de integração é advinda de causas econômicas e não políticas como

tantas outras pelo mundo. Diferentemente dos países latino-americanos, as crises de dívida externa dos anos 80-90 levaram os asiáticos a intensificarem o processo de integração, principalmente no que tange cooperação financeira (BICHARA; CUNHA; LÉLIS, 2008; LAMBERTE, 2005).

Uma das primeiras iniciativas, a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) surgiu em 1967, objetivando primeiramente a proteção dos regimes políticos dos seus membros e estabilidade da região. Em 1992, no entanto, a cooperação econômica na Associação já era significativa o suficiente para criação de uma Área de Livre Comércio. Formas mais profundas de integração e coordenação, porém, têm sido mais difíceis de serem implementadas, já que esse é um bloco marcado fortemente pela valorização da soberania nacional (MERCADANTE, 2006). O grupo, no entanto, possui planos de maior integração para o futuro. Chamada de Visão 2020 ASEAN, pretende-se estabelecer por meio de diversas etapas uma maior cooperação econômica, como também harmonia e unidade nas políticas macroeconômicas. Um dos primeiros passos rumo tal objetivo, implantada em 2015, a Comunidade Econômica ASEAN (AEC) com objetivo de tornar a região um mercado mais integrado e competitivo. (ASEAN, 2016; BICHARA; CUNHA; LÉLIS, 2008; LAMBERTE, 2005).

A partir do ASEAN, surgiu o ASEAN +3, que é composto por os membros do primeiro acordo mais Japão, Coreia do Sul e China. A inserção desses membros com maior liderança no mercado internacional, também tem acelerado a agenda de integração do bloco. Tal acordo tornou-se fortemente marcado pela cooperação financeira, tendo como exemplo as iniciativas de acordo de swap cambial, realizado em 2000, e a construção de um mercado regional de dívida mais amplo, com capacidade de reter a poupança gerada na Ásia, que fora denominado de “*Asian Bond Market Initiatives*” (VEREINTE NATIONEN, 2015).

Na parte Sul do Continente Asiático criou-se a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC) em 1985, com 7 países membros. O arranjo enfrentou muitos desafios ao longo dos anos, principalmente devido a disputas internas, mas logrou estabelecer um Acordo de Livre Comércio Sul Asiático (SAFTA) em 2004, colocando o grupo em um novo patamar de integração. Já na Ásia Central, o programa CAREC desenvolvido pelo Banco de Desenvolvimento Asiático é um estímulo para o desenvolvimento de um bloco econômico na região tal qual ASEAN e SAARC (BICHARA; CUNHA; LÉLIS, 2008; LAMBERTE, 2005)

Outro dos principais arranjos é a Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC), que formada em 1989, possui vinte e um membros. Com o intuito de favorecer o desenvolvimento econômico dos países da orla do Oceano Pacífico e uma maior integração

entre eles, a cooperação possui uma variada gama de interesses e atuações, já que conta também com países ocidentais, como Estados Unidos e Rússia. Os objetivos, contudo, convergem para a redução das barreiras existentes ao comércio e aos investimentos na região Ásia-Pacífico. Além disso, a organização sempre repudiou formas “fechadas” de integração econômica, como a formação de uma união aduaneira (MERCADANTE, 2006).

2.3 Considerações Finais

Nesse capítulo foram analisados os aspectos teóricos e as experiências mundiais da Integração Econômica. Viu-se que tanto em termos de desenvolvimento da teoria, quanto as primeiras práticas mais significativas de cooperação deram-se a partir do pós-Segunda Guerra. Uma convergência também foi percebida na retomada tanto do interesse teórico quanto de novos arranjos após os anos 1970.

As teorias de Integração Econômica tidas como originais têm em seus principais expoentes Viner (1950), Balassa (1961) e autores que complementaram e criticaram suas ideias nesse período. Esses foram os principais responsáveis por criar conceitos-chaves para o tema, tal qual criação e desvio de comércio e a definição dos estágios de desenvolvimento de um processo de integração. Tem-se que os vinerianos realizaram uma análise estática da integração, ao passo que os segundos observam as variáveis dinâmicas no processo.

Viu-se, no entanto, que os autores mais conhecidos da área de Integração econômica são os Teóricos das Áreas Ótimas (TAMO). A partir das obras pioneiras de Mundell (1961), McKinnon (1963) e Kenen (1969) passou-se a analisar as características econômicas necessárias para que um conjunto de regiões estabelecesse uma área monetária. Muitos estudos posteriores complementaram esses iniciais, seja acrescentando novos fatores determinantes, ou realizando testes empíricos dos primeiros critérios estabelecidos.

Tendo os citados teóricos como da vertente “*mainstream*”, fez-se um breve estudo sobre aportes alternativos a esses. Analisando as teorias tidas como heterodoxas, percebeu-se um maior ceticismo quanto aos benefícios dos arranjos de integração. A ideia de a integração como estratégia de desenvolvimento e teorias específicas de integração para países em desenvolvimento também foram abordadas, tendo como o maior expoente os trabalhos da CEPAL. O diferente olhar da Econômica Política para a integração também foi inserido como alternativo, já que suas correntes trazem diferentes conceitos e formas de analisar os blocos de integração econômica.

A respeito das experiências mundiais de integração econômica, fez-se um breve resumo das principais iniciativas em cada uma das regiões continentais. Possuindo na Europa o caso de maior profunda integração, descreveu-se, sinteticamente, os principais passos que culminaram na União Europeia e seus desafios atuais. Sobre a América, cenário de muitas propostas de integração, explicou-se as tentativas fracassadas de criação de blocos para todo o continente ou subcontinente e como esses resultaram no surgimento dos subgrupos mais importantes que conhecemos hoje, tal qual Comunidade Andina e Mercosul. Viu-se o papel fundamental da ideia de Pan Africanismo para o estabelecimento de arranjos de integração na África e explicitou-se a situação dos principais. A Região da Ásia e do Pacífico e sua peculiaridade de maior aumento de acordos de integração nos últimos anos, de interesses principalmente econômicos, foram tratados, tendo como exemplo os processos de formação do ASEAN e APEC.

3. SISTEMA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL (SCI)

Com o objetivo de averiguar possibilidades para o Mercosul no contexto atual de proliferação dos mega-acordos comerciais, faz-se necessário analisar o sistema de comércio internacional, refletindo sobre seu histórico e evolução, bem como compreender o desenvolvimento do regionalismo no âmbito do regime multilateral e o relacionamento dessas duas formas de agregação dos países.

Para tal, divide-se esse capítulo em duas seções: na primeira foca-se na estrutura e desenvolvimento do sistema de comércio e na expansão dos acordos regionais no âmbito do sistema multilateral. Já na segunda seção atenta-se especificamente para os mega-acordos, seu avanço e suas possíveis formas de modificar o sistema de comércio multilateral.

3.1 Estrutura e Desenvolvimento do SCI

Atualmente, o sistema de comércio internacional (SIC) é um regime baseado em regras, que tem como objetivo reduzir a incerteza e imprevisibilidade de relações internacionais de comércio, bem como reduzir o protecionismo de regulações nacionais. Pode-se dizer que esse sistema é baseado em três componentes: o comércio em si, a regulação nacional e a regulação internacional. Tem-se uma relação inversa entre os dois primeiros, já que quando as regulações nacionais aumentam, o fluxo de comércio tende a diminuir, e vice-versa. O terceiro elemento entra nesse contexto com a intenção de reduzir esse movimento (RAVENHILL, 2014).

A fim de compreender como é estruturado e se desenvolveu o SCI no âmbito do terceiro elemento, a regulação internacional, se dividirá essa seção em duas partes. Na primeira abordaremos o histórico da evolução do regime de comércio multilateral, analisando dos antecedentes do GATT ao momento atual da OMC. No segundo momento, o foco será no desenvolvimento do regionalismo na esfera do comércio multilateral, enfatizando o relacionamento entre essas duas formas de arranjos.

3.1.1 Histórico do Sistema de Comércio Multilateral: do surgimento do GATT aos desafios da OMC

Ainda que presente nas obras de Adam Smith, David Ricardo e outros importantes economistas políticos do início do final do século XVIII e início do século XIX, a ideia de

liberalização do comércio internacional só contou com esforços práticos a partir da metade desse século. Esses foram dados a partir da iniciativa britânica, por meio da Lei de Reforma em 1832, que espalhou a tendência liberalizante pelo continente europeu via tratados de comércio internacional. No entanto, uma depressão econômica iniciou nesses países nos anos 1870 e como resposta, aumento de tarifas e outras práticas protecionistas foram realizadas em diferentes locais do continente.⁵ Tal postura fez-se presente nos diferentes momentos de adversidades no território europeu até o fim da Segunda Guerra mundial (GILPIN, 2001).

Já nos Estados Unidos, foi a Lei dos Acordos Recíprocos de Comércio (RTAA) de 1934 que representou o começo da tendência em prol do liberalismo. Ainda que essa também tenha sido interrompida pela Segunda Guerra, tendo continuidade após ela, o RTAA foi um marco de grande significado para os EUA e comércio internacional. O objetivo principal do acordo era apoderar o presidente a diminuir tarifas em até 50%, o que dava significativo controle ao governo sob a política comercial estadunidense. Já na esfera internacional, o ponto inovador foi o estabelecimento da norma de que tarifas não poderiam mais ser praticadas unilateralmente, mas deveriam ser negociadas de maneira bilateral (RAVENHILL, 2014).

A partir disso, os EUA assinaram diversos acordos recíprocos conforme estabelecia o RTAA. Todos esses acordos foram feitos com base no princípio da nação mais favorecida, o que por um lado diminuiu a velocidade das negociações, mas por outro fez com que os impactos dos acordos fossem mais abrangentes. Ainda que o RTAA tenha aumentado o volume de comércio internacional, sua maior importância foi ser uma experiência robusta que pudesse ser continuada pós-Segunda Guerra. Vários dos artigos incorporados ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) de 1947 foram resgatados, pois, dos acordos que se deram durante o período da Lei Recíproca (RAVENHILL, 2014)

Com o fim da Segunda Guerra, os Estados Unidos estavam em uma posição hegemônica no mundo, o que os levaram a ter poder sobre decisões importantes do período. A intenção de estabelecer um sistema internacional pós-guerra foi, portanto, guiada pelo país. Na Conferência de Bretton Woods de 1944, o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional foram criados com esse intuito. Em conjunto com esses esforços na área monetária, os países presentes na conferência assinaram um tratado para estabelecer a Organização de Comércio Internacional (ITO) em 1948. O congresso estadunidense, entretanto, não ratificou o acordo, o que fez com que esse não continuasse. No lugar do ITO, foi sugerido pelos Estados Unidos a criação do

⁵ Ainda assim, no período de 1870-1914, conhecido como “*Belle Époque*”, ocorreu uma difusão dos ideais de liberalismo econômico.

Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que foi implementado em 1947 (GILPIN, 2001; SALLY, 2004).

O GATT, diferentemente do ideal do ITO, tinha seu escopo e responsabilidades limitadas. Sendo um fórum de negociações, não possuía autoridade capaz de criar regras ou mecanismos para resolução de disputas. Propriamente dito, era um contrato que abrangia normas de comércio que haviam sido tratadas na negociação multilateral de tarifas em 1947. Com a jurisdição baseada em manufaturados, o acordo também não possuía autoridade para lidar com temas como agricultura, serviços e direito de propriedade intelectual. Os acordos de união alfandegária e outros acordos regionais também não eram devidamente tratados. A ideia e função iniciais do GATT, então, nunca foram de uma organização internacional. O fato que o GATT passou a se parecer com uma foi resultado do crescimento não planejado de seus poderes políticos e legais (GONCALVES et al., 2004; RAVENHILL, 2014).

O Acordo contemplava 35 artigos, dos quais a regra de não discriminação presente nos artigos I e III seja provavelmente a mais importante apresentada. No artigo I, que é conhecido como o princípio da nação mais favorecida, é exigido que qualquer vantagem cedida a um país seja estendida a todos os outros participantes do acordo. Assim, desestimulou a até então grande preferência por acordos bilaterais. Esse princípio, no entanto, criou o problema de “*free riding*”, no qual uma nação recebe benefícios não recíprocos em função de um acordo de outros países. Já o artigo III torna obrigatório que as nações tratem produtos estrangeiros (após taxas alfandegárias) de igual maneira que os domésticos no que se refere a tarifas e outras exigências. Sendo assim, o artigo I assegurou a não discriminação externamente, e o III internamente (KOVENOCK; THURSBY, 1992).

Outro importante artigo do GATT era o XI, que proibia restrições quantitativas ou não tarifárias sob o comércio. Assim se deslegitimava o uso de medidas protecionistas que não envolvem tarifas, como o uso de motivações ambientalistas. A metodologia do GATT de negociações baseadas em vantagens recíprocas e mútuas também é um importante ponto a ser considerado. A reciprocidade, especialmente, tem um aspecto interessante nesse contexto, pois essa entrou em problemática quando países em desenvolvimento adentraram no acordo. Visto que é questionável o que é tratamento recíproco para casos de parceiros desiguais, muitos dos acordos do GATT de países industrializados com outros em desenvolvimento são em favor desses últimos. No entanto, a demanda desses países para uma especificação de um tratamento especial nunca fora concedida.

As normas de salvaguardas e “considerações comerciais” constituem também em conceitos básicos do GATT. O primeiro diz respeito a possibilidade de países não cumprirem seus compromissos em um primeiro momento, aumentando tarifas, a fim de ajustar o produto doméstico interno. A intenção era de assegurar que indústrias específicas não fossem comprometer o processo geral de liberalização. Já o termo de considerações comerciais é mencionado no artigo XVII, enfatizando os valores do GATT em apoiar o mercado livre em detrimento do intervencionismo governamental.

De modo geral, o Acordo de Tarifas e Comércio foi capaz de prover uma fundação para governança, ainda que limitada, mas fundamentalmente importante, para o setor de relações internacionais. As regras e princípios do GATT formaram uma importante base para a regulação do comércio internacional.

Sete rodadas de negociações multilaterais ocorreram sob a regência exclusiva do GATT, a saber: Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1951), Genebra (1956), Dillon (1960-1), Kennedy (1963-7) e Tóquio (1973-9). As primeiras quatro rodadas abordaram temas importantes, como entrada de novos membros e adequações das normas, mas não obtiveram nenhum resultado significativo em termos de liberalização do comércio. A lenta recuperação europeia no pós-guerra é tida como um dos motivos para esse movimento. Nesse período, os Estados Unidos desempenhavam, pois, papel principal, oferecendo a maior parte das concessões tarifárias. Essas primeiras negociações do GATT também não eram, na prática, multilaterais. Os acordos ocorriam de fato de maneira bilateral entre nações que eram os principais ofertantes/consumidores do produto do outro. Via princípio da nação mais favorecida, entretanto, esses acordos bilaterais iam para escala multilateral (GILPIN, 2001; RAVENHILL, 2014).

Já a Rodada Kennedy, que ocorrera de 1963-7, é tida como a primeira negociação significativa no âmbito do GATT. Iniciada pelos Estados Unidos como uma resposta às preocupações da Comunidade Econômica Europeia, essa negociação substituiu a reciprocidade geral pela reciprocidade específica, na qual o corte de tarifas é feito produto a produto. Os participantes dessa diminuíram, em média, cerca de 35% de suas tarifas. Nessa rodada, também se instituiu um código “*antidumping*”, a fim de ajudar e padronizar as medidas a serem tomadas nessa área. Para os países menos desenvolvidos, o tratamento regional em relação às exportações foi concedido

A rodada subsequente, de Tóquio, também foi a mais abrangente e com mais resultados do seu período. Pode-se dividir esses em três: códigos legais envolvendo barreiras não tarifárias,

a redução de tarifas e revisões dos artigos do GATT em prol dos países em desenvolvimento. Seis códigos legais foram criados com objetivo de atualizar e expandir os aspectos das leis comerciais do GATT. Diversos temas foram tratados, como licenças de importação, padrões técnicos de produtos, subsídios e procedimentos “*antidumping*”.

Já em termos de redução de tarifas, essa teve uma média de 35%, o que foi considerada positiva já que esse não era o foco principal da rodada. O terceiro ponto refere-se à revisão de artigos do GATT, conhecidos como “acordos-quadro”.⁶ Essa negociação foi iniciada pelo Brasil, a fim de facilitar as obrigações do GATT para países em desenvolvimento. Os tópicos principais nesses acordos eram salvaguardas, controles de exportação e desvio do princípio na nação mais favorecida. Ainda que essa negociação não tenha reescrito as leis do GATT em prol dessas nações, a linguagem utilizada na revisão melhorou as condições para tais países.

O próximo grande passo em prol do estabelecimento de um regime de comércio mundial foi a rodada de Uruguai iniciada em 1986. Com a intenção de incluir novos temas no Acordo do GATT, a negociação sofreu resistência principalmente dos países em desenvolvimento, que por não estarem satisfeitos com o nível de liberalização atingido em temas tradicionais, não queriam avançar para outros assuntos. A rodada contou com um escopo de cinco grupos de negociações, organizados em quatro categorias diferentes: acesso a mercados, reforma das regras do GATT, medidas para fortalecer o GATT enquanto instituição e novos temas. Com essas intenções, a Rodada de Uruguai produziu 60 acordos em diversas áreas (OSTRY, 2008; SALLY, 2004).

As maiores conquistas da rodada, concluída em 1993, foram no aspecto institucional no regime de comércio vigente, com o intuito de aprofundá-lo e aprimorá-lo. Os dois produtos que cumpriram esse papel foram a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Entendimento de Resolução de Disputas (ESC) no acordo de Marrakesh. Outro resultado positivo foi o aumento do escopo das regras de comércio internacional com a discussão de novos temas. Estabeleceu-se um acordo englobando a área de Serviços, “*General Agreement on Trade in Services*” (GATS) e após muita controvérsia com países em desenvolvimento, um acordo a respeito de direitos de propriedade intelectual também foi assegurado, “*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*” (TRIPs). Já as negociações acerca de investimento não foram tão prósperas quanto se esperava, com a instituição de um acordo muito limitado na área, o “*Trade Related Investment Measures*” (TRIMS).

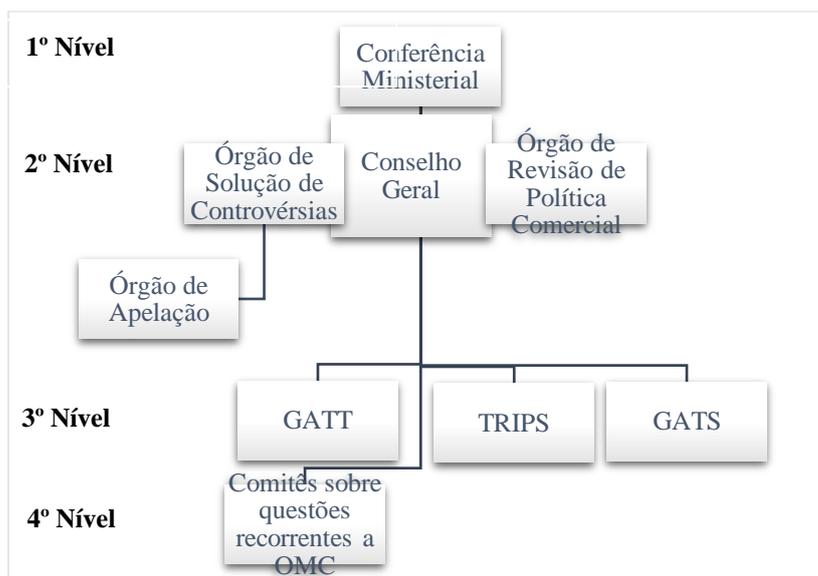
⁶ Acordos-quadro são acordos amplos e genéricos, que definem as grandes bases jurídicas entre as partes sem entrar em pormenores.

O assunto com maiores dificuldades nas negociações na rodada, entretanto, foi um tema tradicional: a agricultura. Os pontos a serem debatidos colocaram em lados opostos os atores mais importantes do sistema de comércio internacional, Estados Unidos e União Europeia, o que resultou em resoluções mais superficiais que as almejadas. Devido a esse e outros temas pouco desenvolvidos na Rodada de Uruguai, ocorreu um grande descontentamento com essa, principalmente por parte dos países em desenvolvimento. Tópicos tido por eles como essenciais, tais quais acesso a mercados por produtos agrícolas, medidas *antidumping* e incentivos a investimento avançaram muito pouco. Tal frustração de tais países moldou a postura deles quanto às novas negociações, impactando nos futuros acordos das conferências ministeriais da OMC (GONÇALVES; NEVES; SANTOS FILHO, 1998; SALLY, 2004)

Apesar disso, a Rodada de Uruguai foi caracterizada por um grande feito, já que um importante passo foi tomado para completar o quadro de instituições internacionais de Bretton Woods com a criação da OMC. Ainda que ela tenha incorporado várias das regras e práticas do GATT, a estrutura institucional e o mandato legal da OMC foram criados para que essa tenha um papel muito mais importante na governança do comércio internacional. O mecanismo de resolução de disputas, por exemplo, foi reformulado e fortalecido com o ESC, eliminando algumas falhas, e com o poder de multar países que não aceitarem as decisões do painel de decisão. Pode-se dizer que enquanto o GATT era um acordo de comércio com suporte de um secretariado, a OMC é uma organização que aumenta a coerência legal entre membros nos seus amplos direitos e obrigações, mantendo um permanente fórum de negociações (OSTRY, 2008).

A respeito da estrutura institucional da OMC, essa funciona em quatro diferentes níveis organizacionais, como se observa no organograma a seguir:

Organograma 1 – Estrutura Institucional da OMC



Fonte: Pereira(2005). Elaboração própria.

No primeiro nível, constam as Conferências Ministeriais, que configuram o mais alto patamar do processo de tomada de decisão da OMC. Nelas são definidos os temas que serão tratados em cada rodada de negociação que devem ocorrer num prazo de até dois anos. Até então, dez encontros ministeriais foram realizados (PEREIRA, 2005).

Já no segundo nível, há três organismos: o Conselho Geral, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e o Órgão de Revisão de Política Comercial (ORPC). Desses, o órgão mais expressivo é o Conselho Geral da OMC, um órgão permanente formado por embaixadores ou chefes de delegações de todos os países. Esse conselho tem como função de zelar pelos Acordos Multilaterais, administrar as atividades diárias da OMC, além de executar as decisões das conferências ministeriais. O OSC, por outro lado, possui um alto grau de independência dos demais órgãos, pois apresenta características de um sistema quase jurídico, tornando-se um órgão de consulta na instituição. Subordinado a ele também está o Órgão de Apelação, que consiste num corpo independente para rever o painel em questão. Já o Órgão de Revisão de Política Comercial (ORPC), criado junto com a OMC, tem o objetivo de estabelecer um cronograma anual de entrega de relatórios periódicos dos membros da OMC, verificando a consistência das políticas econômicas dos países.

Três Acordos representam o terceiro nível organizacional da OMC: o GATT, O GATS e o TRIPS. O primeiro, criado em 1994 após modificações do original de 1947, deu origem à OMC e passou a incorporá-la. Já os outros dois, o Acordo Geral de Comércio de Serviços (GATS) e Acordo sobre Aspectos do Direito da Propriedade Intelectual relacionados a Comércio (TRIPS) foram acordados com o objetivo estabelecer um quadro de princípios e regras para a área de serviços e direitos de propriedade intelectual, respectivamente.

O último e quarto nível organizacional da OMC, por sua vez, é formado por uma grande quantidade de comitês e grupos de trabalhos que tratam de diversos temas. Uma parte desses é de ramificações dos trabalhos do GATT e do GATS.

Acerca dos princípios que regem a organização mundial do comércio, pode-se dizer que além daqueles que já estavam presentes no GATT, como da nação mais favorecida, transparência, reciprocidade e consenso, um princípio muito importante para as negociações foi instaurado, chamado de compromisso único (“*single undertaking*” em inglês). Esse significa que todos os tópicos de negociações devem ser tratados como um pacote único, sendo aceitos ou rejeitados integralmente. Por meio dele, os países em desenvolvimento obtiveram uma vantagem maior na Rodada de Uruguai do que na de Tóquio, na qual os acordos eram dados de forma plurilateral e direitos e obrigações variavam de um país para outro. Com isso, tais países passaram a engajar-se e incorporar o regime de comércio internacional mais efetivamente.

Uma das tarefas mais importantes da OMC é promover negociações comerciais com tempestividade, já que as Conferências Ministeriais devem ocorrer a cada dois anos. Os primeiros encontros ministeriais de Singapura em 1996 e Genebra em 1998 tiveram como objetivo examinar os primeiros anos da atividade da OMC e da implementação dos acordos da Rodada de Uruguai. A subsequente negociação ministerial ocorreu em Seattle em 1999, com a meta clara de estabelecer uma nova rodada de negociações em outras áreas. Em função do descontentamento com a Rodada de Uruguai, países em desenvolvimento ofereceram resistência as essas novas negociações. Tal fato somado a posições divergentes de outros países e protestos políticos contra a OMC, gerou o fracasso da conferência, que não conseguiu instaurar uma nova rodada (ACKERMAN, 2005; COSTA JÚNIOR, 2008; WTO, 2016b).

O fracasso em Seattle alarmou os membros da organização da necessidade de concessões em prol de novas rodadas e o avanço das pautas da OMC. Em 2001, portanto, as posições extremas tinham sido suavizadas e foi possível entrar em um acordo na Conferência de Doha em novembro desse ano. Assim, se estabeleceu a nova rodada de negociações, a Rodada de Doha, que fora apelidada como Agenda de Desenvolvimento de Doha, *Doha*

Development Agenda (DDA). Ela se iniciou em 2002 e tinha como prazo ser concluída até 2005, abordando temas como abertura do mercado para produtos agrícolas; questão ambiental; abertura do mercado de serviços e aprimoramento do sistema de solução de controvérsias. A meta de acordar sobre os tópicos e problemas mais importantes da Rodada na Conferência em Cancun em 2003 não foi alcançada, tornando impossível que a Rodada fosse concluída no tempo planejado (BERGSTEN, 2005; SCHWAB, 2011).

Na conferência ministerial subsequente de Hong Kong em 2005, as negociações foram mais efetivas, tratando dos temas de agricultura, acesso a mercados e tarifas industriais, mas não definiram especificamente as medidas a serem tomadas nos próximos passos da rodada. Essa falta de congruência foi testemunhada nas reuniões ministeriais seguintes de 2009 e 2011, sendo constatados alguns avanços e acordos pacotes mais robustos em 2013 e 2015, nas rodadas de Nairóbi. O fato que após 15 anos da Rodada de Doha, muitos dos itens contemplados no escopo ainda não foram acordados, traz à tona se ainda é relevante seguir com essa estratégia, ou se seria mais adequado iniciar novas negociações mais pontuais (LESTER, 2016; ECEUROPA, 2016).

Os problemas enfrentados pela Rodada de Doha e que travam seu término e sucesso são muitos. O grande número de participantes (155) é um deles, já que nunca antes se teve tantos membros, o que torna ainda mais difícil chegar a acordos sob o princípio de consenso da OMC. Por outro lado, o escopo e objetivos da Rodada de Doha são mais ambiciosos, envolvendo diversos temas novos que não foram incluídos em rodadas anteriores e dificultando uma conciliação entre os países. A ascensão de ideias de caráter mais nacionalistas e céticas quanto aos benefícios da globalização também aparecem em diversos locais do globo, dificultando que medidas multilaterais sejam implementadas. A ausência de definição clara do papel de países desenvolvidos, emergentes e em desenvolvimento no sistema de comércio é outro entrave determinante para a Rodada de Doha. Em fato, esses fatores constituem obstáculos a serem superados não só em prol da Rodada de Doha, mas também da continuidade e sucesso da Organização Mundial do Comércio enquanto instituição e do regime de comércio multilateral como um todo (BERGSTEN, 2005; SALLY, 2004; SCHWAB, 2011).

Apesar dos desafios citados, pode-se falar atualmente da existência de um robusto sistema de comércio multilateral, que cumpriu seu papel de reduzir tarifas e tornar o comércio internacional baseado em regras e incentivar o comércio. Nota-se as diversas concessões e avanços realizados nas rodadas de negociação do período do pós-Segunda Guerra, no qual se instaurou o GATT, até os dias atuais, conforme ilustra a tabela 1.

Tabela 1 – Número de Concessões na Rodas de Negociações Multilaterais

	Rodada	Número de Concessões
I	Genebra (1947)	45.000
II	Annecy (1948)	5.000
III	Torquay (1950-51)	8.700
IV	Genebra (1956)	-
V	Rodada Dillon(1960-61)	4.400
VI	Rodada Kennedy (1964-67)	6.000
VII	Rodada Tóquio (1973-79)	27.000
VIII	Rodada Uruguai (1986-94)	218.206

Fonte: PERDOMO (1995); WTO (2016c). Elaboração Própria.

Pode-se dizer, ao fim, que ainda que haja diversos tópicos a serem discutidos, muitos entraves para o avanço de negociações e discrepâncias em termos regionais na liberalização do comércio, o sistema de comércio multilateral vem abrangendo cada vez temas mais complexos e segue na tentativa de se adequar aos novos paradigmas que o contexto atual o submete. (LESTER, 2016; SCHWAB, 2011).

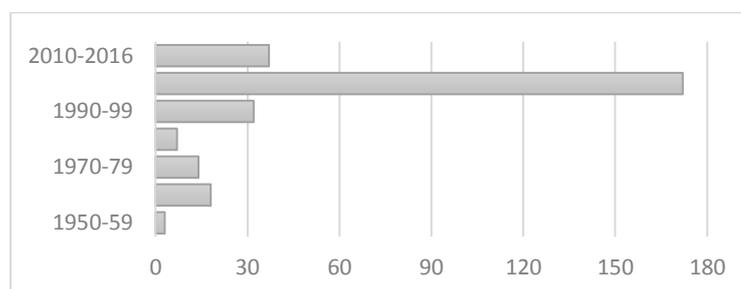
3.1.2 O Desenvolvimento do Regionalismo no âmbito do comércio multilateral

Os Acordos Regionais de Comércio (ARCs) se disseminaram ao redor do globo nos últimos 50 anos. Nesse mesmo período, o regime de comércio multilateral se estruturou e ganhou força com o Acordo de Tarifas e Comércio (GATT) e a Organização Mundial do Comércio. Visto que um dos princípios fundamentais desse sistema multilateral é a não discriminação, a ascensão de ARCs aparenta contraditória. A fim de compreender o relacionamento entre essas duas formas de arranjo, analisa-se a forma com a qual esse relacionamento regional *versus* multilateral deu-se ao longo dos anos.

Na prática, vê-se que dos 164 membros da OMC, apenas a Mongólia não participava de nenhum acordo regional de comércio até esse ano, quando notificou em junho um acordo junto ao Japão. O primeiro *boom* na realização de acordos regionais no mundo deu-se nas décadas de 1960 e 1970, nos quais o principal objetivo era garantir mercados mais amplos por meio de formação de áreas de livre comércio ou de uniões aduaneiras. Uma segunda onda de regionalismo surgiu no final dos anos 1980, seguindo pelos anos 1990. Nessa fase de expansão dos acordos regionais, na qual os EUA são ator proeminente, o conceito de comércio se

expandiu e as temáticas em negociação passaram a abranger restrições quantitativas, antidumping e de defesa comercial, chegando a serviços, propriedade intelectual, investimentos, entre outros. Nas últimas duas décadas, principalmente, ocorreu um crescimento na proliferação dos acordos regionais. No gráfico abaixo, pode-se observar o número de acordos regionais notificados ao GATT/OMC nesses períodos:

Gráfico 1 – Número de Acordos Regionais Notificados ao GATT/OMC por data de notificação, 1950-2015



Fonte: WTO (2016a). Elaboração Própria.

A respeito da relação entre multilateralismo e regionalismo, viu-se que nos anos 80, por exemplo, deu-se uma desaceleração tanto do desenvolvimento de arranjos econômicos, quanto na liberalização do comércio. Nesse período, enquanto 60 países em desenvolvimento baixaram suas tarifas sob importação, 20 dos 24 países da OCDE aumentaram essas barreiras (SUMMERS et al., 1991). Já no século XXI, acompanhamos uma grande celebração de acordos regionais de comércio, que segundo Oliveira (2013), vem auxiliando na liberalização das trocas comerciais internacionais, em um período, no qual o avanço nas negociações multilaterais tem sido lento.

Os argumentos citados sobre o ritmo da liberalização em comparação com número de ARCs podem ser relacionados com grande debate do regionalismo enquanto *stepping stone* (estímulo) ou *stumbling block* (entrave). Para alguns, o regionalismo cria incentivos aos países se voltarem a interesses estritamente vinculados ao bloco, o que os tornaria menos permeáveis à liberalização comercial ampliada por meio das negociações no regime multilateral (BHAGWATI, 1993). Já para outros, os acordos regionais são um passo rumo ao amplo comércio livre multilateral, que acabam por fortalecer a OMC e suas negociações (KRUEGER, 1999a). Há diversos estudos divergentes sobre o assunto, levando a essas duas diferentes conclusões, ou a resultados intermediários, em que a depender do acordo tem-se impactos diferentes sob a liberalização do comércio (BALDWIN; SEGHEZZA, 2010). No entanto, a

despeito de promover ou não o livre comércio, a proliferação dos acordos regionais coexiste com o regime de sistema multilateral, e esse desenvolvimento se dá devido a certas peculiaridades dessa relação entre o multilateralismo e regionalismo.

Vê-se que em termos legais, o GATT desde sua incipiência contou com uma exceção do princípio da nação mais favorecida para tratar dos acordos regionais. Argumenta-se que essa exceção foi adicionada de antemão, pois já existia a necessidade de justificar a formação de acordos regionais de países que assinavam o acordo multilateral (OLIVEIRA, 2013). No Artigo XXIV do GATT, do parágrafo 4 ao parágrafo 10, consta a autorização para a constituição de zonas de livre-comércio e de uniões aduaneiras sob certas condições. As principais são as seguintes: os acordos deveriam eliminar todas as barreiras de comércio entre membros e não deveriam aumentar o protecionismo em relação a não membros. Segundo Chase (2006), teriam sido os próprios EUA os defensores da flexibilidade dos mecanismos de escape no GATT 1947, pois esses teriam um acordo de livre-comércio assinado em segredo com o Canadá, que só viria à tona quarenta anos depois.

O Artigo XXIV de 1947 serviu como base para o Artigo XXIV de 1994 e teve sua interpretação consolidada pelo “*Understanding on the interpretation of Article XXIV of the GATT 1994*”. Nesse cabe destacar os seguintes procedimentos requeridos: a obrigação de notificação à Organização Mundial do Comércio (OMC); compromisso de não aumentar barreiras ao comércio com terceiros países; compromisso de liberalização de substancialmente todo o comércio entre os membros do acordo regional; em um período razoável de tempo.

Outras cláusulas de escape ao princípio de não discriminação do regime multilateral de comércio podem ser encontradas no Artigo I da “*Enabling Clause*” (Cláusula de Habilitação) de 1979 e o Artigo V do GATS. Nesses também há passagens que conferem uma base legal ao regionalismo de acordo com as regras multilaterais. No Artigo I da “*Enabling Clause*”, que confere aos países em desenvolvimento um “tratamento diferenciado e mais favorável”, encontra-se também a flexibilização para que esses países possam fazer acordos regionais de comércio entre si. De tal forma, a exigência, de liberalizar comércio entre os membros sem criar novas barreiras aos não membros do acordo, torna-se mais branda para tais nações. Já no Artigo V do GATS sobre integração econômica, confere-se regulação dos acordos comerciais regionais no campo de serviços, válida tanto para países desenvolvidos quanto para aqueles em desenvolvimento (LOW, 2014).

A fim de monitorar os Acordos Regionais na OMC, o Comitê sobre Acordos Comerciais Regionais (CACR) foi criado pelo Conselho Geral em 1996 para exercer duas funções. A

primeira delas é examinar os acordos notificados e avaliar se eles são compatíveis com as regras da OMC. Já a outra tarefa é analisar como os acordos regionais podem afetar o regime multilateral de comércio. Esse órgão juntamente com seu antecessor (*GATT working parties*), no entanto, falharam ao não conseguir realizar o julgamento de cerca de 118 acordos regionais submetidos à revisão. O motivo principal para tal foi a falta de consenso entre membros sobre o que seria conformidade com as regras. As cláusulas, pois, não foram bem definidas nos artigos competentes e a ideia de que o CACR fosse capaz de instituir um padrão não ocorreu na prática (CRAWFORD; LAIRD, 2001).

Um fator que pode ter impulsionado acordos regionais mesmo com o fortalecimento da estrutura do regime multilateral é a possibilidade de uma constante violação do Artigo XXIV pelos membros do GATT/OMC, sem que maiores sanções tenham ocorrido. Nos acordos de diversos membros, as barreiras comerciais raramente foram eliminadas entre participantes e frequentemente aumentadas frente a terceiros partes. Segundo Krueger (1999b), as tarifas externas médias da Alemanha após entrar na Comunidade Econômica Europeia, por exemplo, praticamente dobraram. A Turquia, depois de fazer parte da União Europeia em 1995, também teria aumentado suas restrições quantitativas frente a não membros. Além disso, há a problemática de que os acordos regionais podem levar a compromissos mais amplos e profundos que aqueles legalmente definidos no âmbito do regime multilateral de comércio.

O aparato regulatório da OMC em relação a acordos regionais, apesar dos problemas citados, tem perspectivas de ser aprimorado futuramente. O Conselho geral instaurou uma base provisória para que a transparência na formação de ARCs seja melhorada. Tal tópico está a ser revisado, modificado e instaurado permanentemente pelos membros na Rodada de Doha (LOW, 2014).

Outro favor levantado por alguns teóricos para explicar a coexistência e ascensão do multilateralismo e regionalismo é que a formação de ARCs ocorreu em função do regime multilateral, já que esse de maneira indireta e não intencional acaba por encorajar aquela. O argumento central para tal é que os países realizam ARCs em busca de aumentar seu poder de barganha no regime mais amplo. Cita-se quatro circunstâncias do GATT/OMC, nas quais se propicia que as nações se agrupem via acordos. São eles: 1) quando o número de membros do GATT/OMC aumenta; 2) quando rodadas de negociações estão acontecendo; 3) quando os países participaram de uma resolução de disputa; 4) quando os resultados da rodada mostraram-se desfavoráveis (BAGWELL; STAIGER, 2001; FERNÁNDEZ, 1997; MANSFIELD; REINHARDT, 2003).

No primeiro cenário, tem-se como argumento que com o aumento do número de membros no GATT/OMC, aumenta a heterogeneidade das ideias, dificultando acordos e diminuindo o poder de influência de cada país individualmente, os levando a optar por ARCs para se fortalecer. Nessas circunstâncias, países pequenos, principalmente, acabam se agrupando a fim de representar uma ideia em comum. Um exemplo de formação por países pequenos com esse interesse é o CARICOM, que muitas vezes negocia como entidade única na OMC, e tem como um de seus objetivos primários “coordenar as posições dos países membros para representar a região em políticas de comércio”. Até mesmo a entrada de único país pode dificultar bastante o consenso no regime. Por causa da entrada na China na OMC, as negociações se complicaram em 2001 e levaram o Japão, que é historicamente avesso a ARCs, a iniciar uma estratégia de regionalismo envolvendo Singapura.

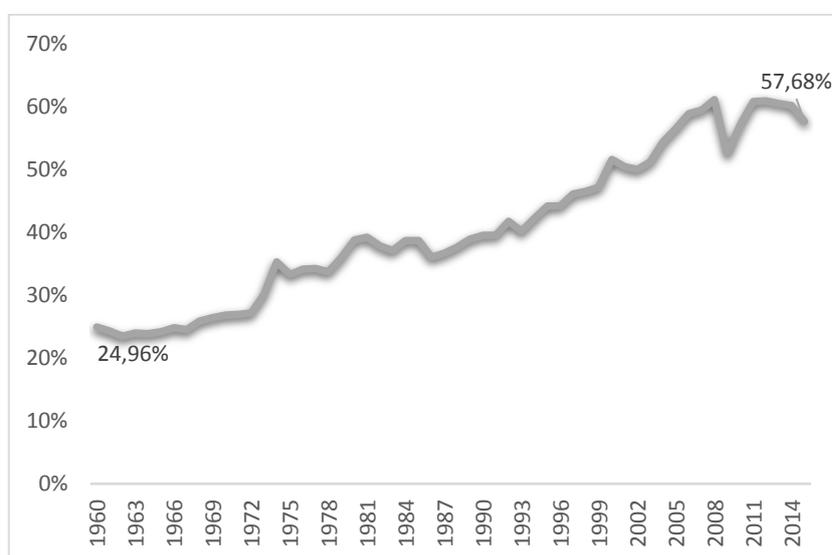
O segundo aspecto diz respeito às dificuldades encontradas durante rodadas de negociação, que acabariam por aumentar as incertezas quanto ao sucesso das rodadas e do regime multilateral, levando à formação de ARCs. Em meio as dificuldades de chegar em um acordo durante a Rodada de Uruguai, por exemplo, o ministro de Singapura passou a questionar a utilidade do GATT e apoiar a ideia da área livre de comércio da ASEAN. Da mesma forma, os Estados Caribenhos resolveram formar a Associação de Libre Comércio do Caribe (CARIFTA) na Rodada Kennedy e o CARICOM durante a Rodada de Tóquio, a fim de aumentar seu poder de negociação.

As resoluções de disputa também poderiam estimular a criação de acordos regionais, já que os membros participantes dos conflitos estariam interessados em realizá-los com terceiras partes a fim de aumentar seu poder de barganha na decisão. Visto que o “disputante” mais provável de prevalecer é aquele que possuir o mercado mais significativo e ARCs tem esse efeito, isso pode estimular para disputas.

Por fim, insatisfações com os resultados das rodadas também estimulariam a formação de ARCs, já que os países membros tentariam realizar mais coalisões para obter melhores resultados em futuras rodadas, já que na última de forma isolada não o fez. Alguns casos corroboraram essa hipótese na prática, como na Rodada de Uruguai a grande vantagem em número de concessões de países como Uruguai, Brasil, Áustria e Turquia e Honduras em comparação com Bolívia, Índia, Austrália, África do Sul e Equador, respectivamente. Visto que as primeiras cinco nações são membros de mais acordos regionais, sugere-se que a participação neles tem algum efeito sobre rodadas.

Os supostos benefícios dos países com arranjos regionais, no entanto, são tidos por muitos como enfraquecedores do ideal multilateral de liberalização do comércio. Independentemente dessa grande discussão se os arranjos regionais devem ser apoiados ou combatidos pela OMC, os dados mostram que a força conjunta se mostrou eficaz para estimular o comércio. Mesmo que não se possa auferir o papel do regionalismo nessa situação, vê-se o grande aumento da representatividade do comércio sob o PIB ao redor do mundo desde o momento de ascensão dos acordos e do estabelecimento do GATT, conforme evidencia o gráfico 2.

Gráfico 2 - Abertura Mundial ao Comércio (Comércio/PIB), 1960-2015 (%)



Fonte: World Bank (2016). Elaboração Própria.

A desaceleração das negociações multilaterais, no entanto, coloca em pauta como os acordos regionais se relacionarão com o sistema multilateral. Há dúvidas sobre a manutenção da centralidade do regime multilateral de comércio, podendo os acordos preferenciais ganharem espaço central de regulação política do comércio mundial. Tal preocupação se acentua com o desenvolvimento de um acordo regional específico, os mega-acordos de comércio, que serão tratados na seção a seguir.

3.2 Os Mega-Acordos Comerciais: 3ª Onda de Regionalismo?

Já identificados por muitos como parte da terceira onda de regionalismo, os mega-acordos de comércio constituem uma nova geração de acordos, que envolvem um grande número de países e cujo foco não está mais na diminuição de barreiras tarifárias, mas em temas

mais complexos, como propriedade intelectual, padronização de legislações trabalhistas e ambientais, dentre outros.

A fim de elucidar as perspectivas para o Mercosul em um contexto no qual tal tipo de arranjo começa a ganhar a atenção como estratégia de integração, faz-se necessário analisar seu desenvolvimento, bem como explorar as possíveis formas de interação que esses terão com regime de comércio multilateral. Para tal, divide-se essa seção em duas partes. Na primeira será abordado a possível onda de regionalismo comparativamente com as últimas ondas, bem como os casos mais importantes de negociações de mega-acordos. Já na segunda subseção traz-se argumentos diversos acerca dos possíveis impactos desses acordos no sistema multilateral e seus possíveis resultados para membros e não membros.

3.2.1 O avanço e as negociações dos mega-acordos comerciais

Diante da estagnação da Rodada de Doha e das expectativas de ser concluída com muitos poucos avanços, além da necessidade de se atualizar as regras do comércio internacional, os países vêm intensificando a negociação de novos acordos preferenciais de comércio (APCs). Nesses se estabelecem novas regras comerciais, que muitas vezes ultrapassam o escopo tratado da OMC, tratando de tópicos como meio ambiente, cláusulas sociais, concorrência e investimentos (THORSTENSEN et al., 2013). Essa característica específica de tais acordos os leva a serem designados como a terceira onda de regionalismo.

Até então identificou-se duas ondas de regionalismo desde o pós-Segunda Guerra. A primeira teria ocorrido nos anos 1950 e 1960 com a formação da Área de livre Comércio Europeu, Acordos Comerciais Regionais (RTAs) na América Latina e na África. Com exceção do acordo de livre comércio, no entanto, esses RTAs não avançaram muito, principalmente porque os Estados Unidos não apoiavam o regionalismo e promoviam o multilateralismo através do GATT. A segunda onda de regionalismo deu-se no final dos anos 1980 com a formação do mercado único na Europa e a criação do NAFTA. Na América Latina e África tentou-se nesse período reestabelecer antigos RTAs, além de formar novos como Mercosul e a Comunidade Andina (CAN). Na região da Ásia e do Pacífico, a cooperação se iniciou no final dos anos 1960 com a formação do ASEAN, mas a cooperação econômica e comercial só se iniciou mesmo em 1977.

A primeira e segunda onda de regionalismo, no entanto, foram bem diferentes na sua essência. A primeira era realizada sob uma visão interna, com objetivo de uma integração mais

superficial, envolvendo principalmente reduções tarifárias. A segunda onda, por sua vez, foi de caráter externo e almejando uma integração mais profunda. Essa última também promoveu uma maior e mais rápida liberalização avançando em outras áreas além da redução de tarifas. Sendo não exclusiva, a segunda onda de regionalismo, permitiu que os países fizessem parte de mais de uma RTA simultaneamente. Muitos autores acreditam, inclusive, que a segunda onda de regionalismo atingiu uma maior liberalização mais rapidamente do que seria possível no nível multilateral (UNESCAP, 2004).

Diante de tais características das duas primeiras ondas de regionalismo, os APCs e mega-acordos possuem peculiaridades, que os fazem ser assinalados como uma nova geração de arranjos de integração econômica. Com um caráter multidimensional e complexo, os acordos atuais envolvem uma variedade de interesses de atores estatais e não estatais, o que torna apropriado falar de regionalismos, no plural em vez de singular. A pluralidade tanto nos processos de regionalização e nas temáticas aponta para uma outra peculiaridade da terceira onda de regionalismo: a relação íntima do regionalismo com o ambiente externo, particularmente a globalização (SÖDERBAUM, 2003).

Os novos acordos também podem ser vistos como uma forma de criar um ambiente regulatório adequado para que as multinacionais possam operar com mais facilidade e conformidade entre países. O fenômeno causado pela globalização de fragmentação da produção em escala mundial, com a formação de cadeias globais de valor, tem elevado a interdependência econômica entre os países, com o conseqüente aumento dos fluxos fronteiriços de bens, serviços, investimentos e informações como nunca antes. Essa proliferação dos processos produtivos envolvendo vários países tem ocasionado em uma crescente demanda por mudanças na estrutura de governança do comércio internacional, que leve em conta que atualmente o comércio é fundamental inclusive para a própria produção (CARNEIRO, 2014).

Diante desse cenário, os mega-acordos tomam a frente da necessidade de mudança regulatória e incluem temas ainda não solucionados na esfera multilateral, sendo essa uma das características mais importantes desse tipo de acordo. Há a tentativa de incluir temas que aprofundam os compromissos assumidos na OMC, chamados de WTO+ (como serviços, por exemplo), e de tópicos que nunca foram objeto de disciplina no sistema multilateral, os WTO extra (como convergência regulatória, padrões trabalhistas, meio ambiente). A pioneira entre essas iniciativas é o *Transpacific Partnership Agreement* (TPP), que está em negociação desde 2010 e inclui doze países que contornam o Pacífico (Estados Unidos, Japão, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, México, Peru, Chile, Malásia, Cingapura, Vietnã e Brunei) e correspondem a

aproximadamente 30% do comércio mundial. De modo geral, os membros são economias altamente abertas e conectadas às cadeias globais de valor. Todos os participantes também já participam de acordos de liberalização regional, totalizando 25 acordos que cobrem cerca de 80% do comércio entre eles (ROSALES et al., 2013).

As origens da negociação do TPP deram-se no acordo chamado *Trans-pacific Strategic Economic Partnership* (TPSEP), firmado em 2005 por Nova Zelândia, Chile e Cingapura e Brunei. O TPSEP, mais conhecido como Pacific four (P4), entrou em vigor em 2006, e, em 2008, iniciou negociações com os Estados Unidos para esses se juntarem ao P4. Ao divulgar a participação dos EUA, o *United States Trade Representative* (USTR) mencionava ainda a intenção de outros países aderirem ao acordo, e mais que isso, já indicava que esse poderia ser o início de um movimento mais amplo de integração da região do entorno do Pacífico, a fim de criar a *Free Trade Area of the Asia Pacific* (USTR, 2008). No mesmo ano, então, Austrália, Peru e Vietnã juntaram-se às negociações, que já eram denominadas de TPP e foram seguidos pela Malásia, em 2010.

Em 2011, na reunião ministerial da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), um documento com as linhas gerais do acordo foi divulgado (USTR, 2011). Nessa mesma ocasião, Canadá, México e Japão anunciaram a intenção de juntar-se à iniciativa. Os dois primeiros foram aceitos em 2012, enquanto o Japão, em função da falta de apoio doméstico à participação, foi incluído em 2013, fechando os 12 atuais participantes da TPP. Os Estados Unidos, sobre todos, têm grande interesse estratégico no acordo desde seu princípio, já que assim teria influência na região Ásia-Pacífico, sem a presença da China, que vem sendo um ator principal em acordos regionais como APEC (LEE, 2016).

Os principais tópicos negociados são nas áreas de investimentos, propriedade intelectual, serviços e coerência regulatória. No primeiro tópico, o TPP chegou em um resultado mais balanceado que outros acordos, com mais salvaguardas para autonomia dos Estados, ao mesmo tempo que contemplou avanços para investidores externos. A respeito de propriedade intelectual e serviços, o TPP vai além do que os acordos existentes até então em muitos aspectos, com prevenção da imposição de presença local em serviços e estabelecimento de termos de patente maiores. O capítulo sobre coerência regulatória é o mais inovador, já que representa os objetivos específicos dos mega-acordos. Baseados em boas práticas para planejar e realizar políticas regulatórias, os membros se comprometeram a utilizar de mecanismos de coordenação. De modo geral, os países do TPP afirmam que eliminarão 98% das tarifas da região com o acordo, que é tido como o maior da história após criação da OMC. Além disso, o

TTP é um “*live agreement*”, o que significa que novos tópicos e países poderão ser adicionados a esse (CARNEIRO, 2014; VOON; SHEARGOLD, 2016).

Há, no entanto, temas polêmicos envolvendo o TTP, e megaregionais em geral, que fazem com que muitos não apoiem o acordo. A mudança climática é um deles, já que não faz parte do acordo e muitos veem essa e outras iniciativas do tipo como prejudiciais para o meio ambiente. O motivo é que em países com baixo salário, como Vietnã e Malásia, as fábricas manufatureiras são intensivas em carbono e com o TTP, a produção provavelmente se direcionaria a esses territórios, aumentando emissão do gás no mundo. Outra preocupação relacionada a isso é a possível perda de trabalhos domésticos nos países com mão de obra mais cara, como os Estados Unidos. O tópico de saúde pública também é tido como controverso, pois os grupos representantes de farmacêuticas, indústrias de tabaco e álcool influenciaram, supostamente, as negociações de comércio e investimento a seu favor (DUBOIS, 2016; THOW; GLEESON, 2016)

A conclusão do acordo, portanto, não foi fácil: a iniciativa ultrapassou diversas previsões informais de datas para a conclusão das negociações. Além de ser um acordo muito ambicioso, o elevado grau de heterogeneidade entre os membros em diversas esferas também se instaurou como obstáculo para o consenso entre os participantes. Fora apenas em fevereiro de 2016, que o acordo foi assinado por todos os membros. Apesar disso, o acordo ainda tem de ser ratificado independentemente por cada Estado para poder entrar em vigor. A administração Obama está na tentativa aprovar o acordo no congresso antes de 2017, ao passo que o Japão pretende ser o primeiro a ratificá-lo até novembro desse ano. Já no Peru, há pressão popular por não o aprovar no parlamento (USTR, 2016; VERMELHO, 2016).

O segundo acordo megaregional mais conhecido é *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), envolvendo Estados Unidos e União Europeia. Esse, por sua vez, é resultado de diversas iniciativas para liberalizar o comércio entre os EUA e a UE que vêm sendo tomadas a partir dos anos 1990: a Declaração Transatlântica (1990), a Nova Agenda Transatlântica (1995), a Parceria Econômica Transatlântica (1999) e a Iniciativa Econômica EUA-UE (2005). Com as negociações iniciadas em 2013, o acordo visa além de diminuir barreiras tarifárias e não tarifárias, harmonizar a regulação dos fluxos de investimentos e de comércio e padronizar normas de alguns setores chave como o farmacêutico, o de energia e o têxtil (AKHTAR; JONES, 2013).

Essas duas economias, que juntas representam mais de 50% do PIB mundial e 1/3 dos fluxos do comércio global, possuem muitas divergências, sobretudo no aspecto de regulatório.

As rodadas de negociação têm sido cada vez mais controversas e na última realizada em setembro de 2016, a França pediu o fim definitivo das negociações, alegando assimetria de forças na mesa de debate a favor dos americanos, com apoio da Áustria que também demonstrou oposição. De tal forma, a União Europeia já assumiu que não poderá concluir o acordo de livre-comércio com os Estados Unidos antes do final do mandato de Barack Obama em janeiro, como era planejado. Apesar de as negociações continuarem, há grandes chances de essas não chegarem a um acordo final. Além da oposição de alguns países europeus, há um grande ativismo por parte da população em diversas nações do continente contra a assinatura do acordo, até mesmo em locais onde os seus governantes estariam a favor, como a Alemanha. Nos Estados Unidos, o TTIP também deve sofrer com falta de apoio após eleições presidenciais, já que o recém-eleito candidato republicano já se manifestou publicamente contrário a ele (MINAS, 2016; RT, 2016).

Assim como o TTIP, o Acordo de Livre-Troca entre a União Europeia e o Canadá (CETA) tem sofrido forte oposição da população. Visto como uma versão do TTIP com o Canadá, o acordo já está mais avançado nas negociações, que iniciaram há sete anos, e teve sua assinatura no fim de outubro de 2016. Com a oposição belga, a assinatura deu-se em meio forte pressão política popular pelo seu fim, podendo ameaçar o sucesso da implementação acordo (RFI, 2016).

Já o “*Regional Comprehensive Economic Partnership*” (RCEP) é tido como uma versão do TPP liderado pela China, em vez dos Estados Unidos. O acordo engloba os 10 membros da ASEAN, a Austrália, a Índia, a Nova Zelândia, a China, o Japão e a República da Coreia. Com suas negociações iniciadas em 2012, os membros representam 50% da população mundial, 1/3 do PIB e da absorção de investimentos diretos estrangeiros no mundo. Sendo a maior negociação de livre-comércio asiática, com mais membros e maior influência, espera-se que o acordo forneça a base necessária para uma maior integração na região e resolva o fenômeno conhecido como “*noodle bowl*” de possíveis incoerências do “*overlapping*” de acordos bilaterais e regionais. Os objetivos principais estão em melhorias de acesso a mercados, com facilitação do comércio e regras regulatórias, tornando possível que esses países participem mais ativamente nas cadeias globais de valor. As negociações tiveram sua décima terceira rodada em junho de 2016, e a meta é de chegar em um acordo até o fim de 2016 (ICTSD, 2016; LEE, 2016).

Envolvendo países asiáticos, há ainda o Acordo Preferencial entre a União Europeia e o Japão, *Japan-EU Economic Partnership Agreement* (EPA) que teve seu escopo definido em

2011 e negociações iniciadas em 2013, já tendo concluído 16 rodadas. E o Acordo de Preferências entre a China, o Japão e a Coreia do Sul, o *Japan-China-Republic of Korea Free Trade Agreement*, que iniciaram negociações em 2012, mas enfrentam dificuldades de um acordo em função de disputas territoriais entre os participantes (EC, 2015; MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN, 2016).

Outro importante mega-acordo é o “*Trade in Services Agreement*” (TiSA), que envolve 50 países, incluindo todas economias avançadas, com exceção dos BRICS, representando aproximadamente 70% do comércio em serviços no mundo. Com intuito de acordar tópicos mais complexos do comércio especificamente em serviços, esse acordo se diferencia dos anteriores. Além disso, ele está sendo negociado no âmbito da OMC, a fim de futuramente substituir o GATS, o que leva a estar mais em conformidade com o sistema multilateral (PENG, 2013).

Os acordos acima mencionados em função da sua magnitude, complexidade e importância dos países membros, têm capacidade de mudar o regime de regras de comércio internacional, caso forem, de fato, implementados. Na subseção seguinte, atenta-se para a possível interação entre o sistema multilateral e os mega-acordos de comércio.

3.2.2 *Os possíveis efeitos dos mega-acordos sob o sistema multilateral*

Diversos economistas e analistas do comércio internacional afirmam que devido à ascensão dos acordos preferencias de comércio e mega-acordos, a regulação do comércio internacional encontra-se em fase de profundas mudanças. Segundo eles, os diversos temas tratados nesses arranjos impactam diretamente sobre comércio de serviços e bens, ao criarem um quadro regulatório para barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, mudança climática, eficiência energética, direitos humanos, direitos dos animais, padrões privados, emissão de carbono, regulação de economia digital, dentre outras (THORSTENSEN et al., 2013).

Essas iniciativas de integração possuem clara centralidade do tema da convergência regulatória, visto que tais acordos devem ser analisados no contexto de estruturação das cadeias globais de valor. Segundo Carneiro (2014), a produção fragmentada acarreta em dois tipos de demanda específica no que diz respeito a acordos regionais, a saber:

...as cadeias globais de valor demandam não apenas o aprofundamento da liberalização dos fluxos de bens, serviços e investimentos, mas a remoção de uma série de entraves a esses fluxos que decorrem da inconsistência entre normas,

regulamentos, padrões e procedimentos nos diferentes países pelos quais uma cadeia de valor pode se espalhar, de maneira a consolidar um verdadeiro "espaço econômico ampliado" no qual a produção dispersa de bens e serviços pode funcionar mais facilmente (isto é, com custos menores) (CARNEIRO, 2014, p. 10).

Os acordos megarregionais ao almejam atender essas demandas e criar um quadro regulatório próprio, podem ser interpretados como “uma tentativa de driblar a dificuldade de consenso na OMC e fornece a estrutura de governança necessária para o funcionamento das redes de produção geograficamente fragmentadas” (CARNEIRO, 2014, p.11). Na prática, esse fenômeno poderia significar a retomada do controle do processo de construção do escopo normativo do comércio internacional por parte dos países onde estão sediadas as empresas que controlam o funcionamento dessas cadeias globais de valor.

Baldwin (2013) nomeou de “regionalismo do século 21” tais acordos que buscam convergência e harmonização de padrões e regulamentos comerciais, almejando maior estreitamento dos laços comerciais. Ele ressalta, no entanto, que o risco de que os megarregionais enfraqueçam o papel da OMC ocorre, caso os países mais relevantes para o comércio mundial desistam de tentar incluir os novos tópicos comerciais no âmbito do organismo multilateral. O funcionamento do sistema de regulação tal qual se tem hoje seria, então, muito prejudicado, especialmente do ponto de vista de países em desenvolvimento. Visto que os acordos regionais são frequentemente marcados por forte assimetria de poder entre as partes, e que no plano multilateral, tal fato é amenizado com a presença de grandes países emergentes, os países em desenvolvimento teriam ainda mais a perder com o enfraquecimento da OMC.

Nesse contexto, questionam-se as adversidades não resolvidas em Doha não aceleraria o enfraquecimento do sistema multilateral em prol do sistema preferencial com a proliferação dos mega-acordos. De acordo ainda com Baldwin (2011), há dois motivos principais que causam preocupação ao se discutir a possibilidade desses APCs influenciarem o arcabouço normativo multilateral. Em primeiro lugar, o autor destaca que as regras criadas pela OMC são aceitas e respeitadas de maneira praticamente universal, e tal universalidade é oriunda da maneira como tais normas são promulgadas: em negociações multilaterais onde o princípio do consenso é respeitado. Uma vez que as novas disciplinas forem promulgadas em um contexto de poder assimétrico, tais regras não possuiriam a mesma legitimidade proveniente do contexto multilateral de negociações. Sendo assim, não se poderia esperar que elas fossem respeitadas universalmente como as regras acordadas em consenso da OMC.

O segundo argumento de Baldwin é que, em um mundo no qual a OMC passaria a ter um papel coadjuvante, seria provável que a cooperação multilateral em outros temas também perdesse força (BALDWIN, 2011). Além disso, o enfraquecimento do poder regulatório da OMC afetaria, sobretudo, negativamente aqueles que não estão inseridos nessa nova onda, como é o caso do Brasil e os outros participantes dos BRICS. No caso em que o quadro regulatório dos megarregionais seja ampliado para o sistema multilateral, esses países não teriam feito parte da negociação e poderiam ver seus interesses não sendo atendidos (THORSTENSEN; FERRAZ, 2014).

Todos esses possíveis efeitos dos mega-acordos sob o sistema multilateral, no entanto, só serão de alguma maneira possíveis se esses realizarem o que propõe. Vê-se que o TTP, apesar de concluído, ainda enfrenta oposição para entrar em vigor e o TTIP, além de oposição, enfrenta dificuldades em chegar a posições comuns em diversos temas, inclusive temas tradicionais, como acesso a mercados em bens. Tal fato pode resultar em um conjunto de acordos políticos e soluções de compromisso que não atinjam boa parte dos avanços esperados dos mega-acordos.

Um resultado viável diante desse cenário é que esses primeiros megarregionais funcionem como um "balão de ensaio" para a inclusão dos novos temas, ou mesmo temas tradicionais mais polêmicos em futuros acordos ou no sistema multilateral. Nesse caso, considerando a importância dos "players" envolvidos, isto poderia encorajar outros países a seguir o mesmo caminho, de modo a desfrutar das externalidades da convergência obtida nos mega-acordos (LAWRENCE, 2013).

Já em uma visão mais pessimista desse mesmo argumento, a consolidação dos primeiros megarregionais levaria outros países a se encontrar quase obrigados a adotar padrões regulatórios semelhantes, sob pena de arriscar um isolamento em relação às cadeias globais de valor. Em tal situação, o "policy space" de países externos ao bloco seria reduzido, mesmo que a abrangência dos mega-acordos acabe sendo menor que inicialmente proposta (ROSALES; HERREROS, 2014).

Visto que o fenômeno de mega-acordos é extremamente recente e não há ainda nenhum em vigor, o TTP já fora assinado, mas ainda não ratificado, todos os possíveis *outputs* são de caráter exploratório, tanto em relação ao sistema multilateral quanto aos países que se encontram fora desses acordos. Apesar disso, sabe-se que os megarregionais surgem como tendência e estratégia de integração e liberalização adotada pelos países chave nas relações produtivas mundiais, que por possuíam grande importância relativa no comércio internacional,

têm potencial de modificar a estrutura de regulação vigente (DRAPER; LACEY; RAMKOLOWAN, 2014; ROSALES et al., 2013).

3.3 Considerações Finais

Abordou-se nesse capítulo o Sistema de Comércio Internacional, analisando seu aspecto multilateral e regional, bem como sua evolução e estrutura. Atentou-se para o contexto atual de proliferação de acordos megarregionais, tratando das negociações atuais e dos possíveis efeitos futuros sob o sistema multilateral.

Viu-se que as origens do regime de comércio multilateral deram-se muito anteriormente à criação do GATT, mas que em função das guerras mundiais, o movimento de liberalização só passou a ser mais robusto após a Segunda Guerra. Na Conferência de Bretton Woods em 1944, pretendia-se instaurar um sistema internacional, e para tal criou-se o FMI, Banco Mundial, e Organização de Comércio Internacional (ITO). O congresso estadunidense não ratificou o ITO e sugeriu o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) em substituição em 1947.

O GATT era um acordo com seu escopo e responsabilidades limitadas, que pretendia ser um fórum de negociações, nas quais certas regras fossem seguidas para a liberalização do comércio entre países. Apesar disso, o acordo acabou por assumir um papel de organismo de regulação e teve seus poderes políticos e legais ampliados na prática. Sob sua regência exclusiva, sete rodadas de negociações entre países foram realizadas, com resultados cada vez mais significativos e maior número de membros.

Na Rodada do Uruguai instaurou-se a Organização Mundial do Comércio em 1993, em substituição ao GATT, que passou a incorporá-la. Com uma capacidade regulatória muito mais robusta, inclusão de novos temas e mecanismos de disputa mais eficientes, o surgimento da OMC foi um grande avanço em prol do estabelecimento de um sistema de regras do comércio internacional mais desenvolvido.

Nesse mesmo período de fortalecimento e organização do sistema multilateral, deu -se a proliferação dos acordos regionais de comércio. Visto que o princípio da nação mais favorecida é um dos mais importantes do GATT/OMC, esse avanço parece contraditório. Nesse sentido, averiguou-se, que desde o início do GATT já havia cláusulas de escape a tal princípio, bem como a dificuldade do organismo responsável por regular os acordos regionais em fazê-lo. Discutiu-se também a possibilidade de o próprio sistema multilateral propiciar o

regionalismo, já que enquanto membros de acordos regionais os países ganhariam poder de barganha na OMC.

Debateu-se também a proliferação de um acordo regional específico: os mega-acordos de comércio. Abrangendo temas mais complexos que ainda não foram solucionados na OMC e com foco na coerência regulatória, tais acordos surgem como parte do fenômeno da fragmentação da produção ao redor do mundo e constituiriam a terceira onda de regionalismo. Em função da sua complexidade, magnitude e importância dos “*players*” envolvidos, pontuou-se a possibilidade dos avanços de tais acordos enfraquecerem a OMC enquanto mecanismo de regulação central e prejudicarem os países que não aderirem o movimento.

Viu-se que apesar de muito ambiciosos, os mega-acordos enfrentam diversos desafios para entrarem em vigor. Primeiramente, na fase de negociações, nos quais temas mais originais ainda sofrem discordância e em um segundo momento, para serem ratificados, tais arranjos têm obtido forte oposição por parte de governantes e da população. Até então, dos mega-acordos o TTP e o CETA foram assinados, enquanto um forte movimento contrário a assinatura do TTIP dá-se na Europa.

Constatou-se, portanto, que os possíveis efeitos dos mega-acordos sob o sistema multilateral são exploratórios, devido ao momento ainda de definição e negociações desses. Ainda assim, visto que os megarregionais incorporam a estratégia de liberalização dos países chave no comércio mundial e são uma tentativa de adequação das regras às cadeias globais de valor, esses teriam o poder necessário capaz de modificar o sistema de comércio internacional tal qual é hoje.

4. MERCOSUL

Utilizando como base para o estudo, a análise realizada nos capítulos anteriores referente a literatura do processo de integração, a estrutura e desenvolvimento do sistema de comércio internacional e a ascensão dos mega-acordos, almeja-se responder nesse capítulo a questão central do trabalho. Pretende-se, pois, caracterizar o desenvolvimento do Mercosul após 25 anos desde sua criação, qualitativa e quantitativamente e explorar as perspectivas para o bloco frente ao novo contexto mundial com a proliferação dos mega-acordos de comércio.

Para tal divide-se esse capítulo em quatro seções, sendo a primeira destinada para a descrição histórica dos 25 anos de Mercosul, utilizando da literatura disponível a respeito para identificar os principais avanços e medidas tomadas ao longo dos anos. Já na segunda seção realiza-se uma avaliação quantitativa do grau de integração atingido durante esse período, observando as principais dimensões do processo de integração e tendo como referência os indicadores de integração do trabalho de Capanelli, Lee e Petry (2009). Na terceira seção, foca-se em responder via pesquisa exploratória as possíveis formas de adaptação do Mercosul frente aos mega-acordos de comércio e aos possíveis efeitos que esses trarão para o bloco. Por fim, retoma-se brevemente os principais tópicos tratados no capítulo.

4.1 Histórico

A fim de realizar um balanço dos 25 anos do Mercosul, descreve-se historicamente nessa seção como deu-se o desenvolvimento do bloco até então. Com esse objetivo, dividiu-se essa em três partes, em que primeiramente se explana os antecedentes do acordo que instaurou o Mercosul, caracterizando posteriormente o Tratado de Assunção e analisando ao fim, o desenvolvimento dos 25 anos do bloco após o acordo, mencionando as medidas e avanços tratados na literatura a respeito.

4.1.1 Antecedentes

Os fenômenos de cooperação e integração são extremamente recentes para a região do Conesul, já que essa era alvo do interesse econômico das coroas espanhola e portuguesa, e esteve sob constante conflitos durante o colonialismo, seguindo com indefinições nas marcações das terras até o período posterior a independência, no século XX. No primeiro

momento pós-colonização, o Uruguai e Paraguai resistiam à incorporação por seus vizinhos maiores, Argentina e Brasil, o que reforçou o distanciamento e rivalidade herdada do período colonial, culminando na Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai. O final trágico da guerra com a devastação do país paraguaio e dizimação da população pelas tropas da Argentina, Brasil e Uruguai definiu o ambiente das relações entre os quatro vizinhos nas décadas seguintes: desconfiança e rivalidade (FARIA, 2004).

Durante o estágio nacional desenvolvimentista da região durante o século XX, por sua vez, os países mantinha-se centrados endogenamente, tal qual era esperado em função desse modo de crescimento. Foi apenas com o esgotamento dessa etapa no final dos anos 1970 que o ambiente diplomático regional sofreu mudanças substanciais. Os anos 1980, pois, foram marcados por uma profunda crise econômica, associada a uma conjuntura política instável de encerramento das ditaduras militares na região. Nesse contexto, as até então pretensões de hegemonia regional e rivalidades históricas deram lugar ao diálogo e à disposição de cooperação. As percepções de suas relações bilaterais e multilaterais, principalmente por parte da Argentina e do Brasil, modificaram-se radicalmente, tornando possíveis acordos entre os países a partir de então (FARIA, 2004; TREIN, 2007).

O primeiro movimento entre os vizinhos, no entanto, data dos anos 1960: o Tratado da Bacia do Prata. Instaurado em função da necessidade de cooperação para aproveitamento dos recursos hídricos da região, o acordo criado em 1969 desencadeou na criação da empresa Itaipu Binacional pelo Brasil e Paraguai em 1973. Com difíceis negociações, a Argentina adentrou o acordo e o tornou em tripartite, constituindo o maior vínculo entre os países até aquele momento. Outra iniciativa de aproximação inicial ocorreu em meio ao declínio das forças armadas na região: Brasil e Argentina impulsionaram a criação de uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, aprovada posteriormente na ONU.

Após a Declaração de Iguazu em 1985, que manifestava o desejo político de superar as rivalidades e cooperar, Argentina e Brasil já manifestaram em 1986 a intenção de avançar com o processo de integração, propondo a formação de um mercado comum binacional. Foi assinado então, em junho desse ano, o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre a Argentina e o Brasil, que posteriormente foi ampliado para um total de 24 protocolos de integração setorial. Já em 1989, firmou-se o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, no qual se estabeleceu que o mercado comum era uma meta a ser cumprida num prazo máximo de dez anos, e que se reafirmava os princípios de flexibilidade, simetria e gradualismo nesse processo. Dessa maneira, tal tratado foi capaz de alterar a forma em que se

preconizava a integração até então. Essa deixava de ser setorial para tornar-se uma política de liberação comercial generalizada, mediante um sistema de desgravação tarifária automática, progressiva e linear (BAUMANN, 2011; TREIN, 2007).

Mediante a aproximação bilateral entre Brasil e Argentina, o Uruguai passou a temer ver-se excluído do processo de integração, já que vinha se relacionando de forma bilateral com a Argentina e Brasil desde a década de 1970. Em 1974, pois, foi assinado o convênio Argentino-Uruguaio de Cooperação Econômica e em 1975 firmou-se o Protocolo de Expansão Comercial com o Brasil. A ação uruguaia, portanto, a fim de evitar isolamento corroborou para que se chegasse a um acordo em conjunto.

Já a relação inicial com o Paraguai foi mais difícil, visto que enquanto os três países do Cone Sul no fim dos anos 80 estavam sob regimes democráticos, no Paraguai o regime militar se estendeu até 1989. Apesar disso, o Paraguai tinha interesse em revisar suas relações de dependência com o Brasil, originadas no monopólio da energia produzida em Itaipu, e, portanto, o país também agiu diplomaticamente para ingressar em acordo com as outras três nações.

Vê-se, assim, que a criação do Mercosul comportou tanto elementos de continuidade como de mudança em relação aos esforços integracionistas empreendidos no continente até o momento da assinatura. No plano bilateral, foi resultado do aprofundamento dos princípios acordados entre Brasil e Argentina, conforme citados anteriormente. Já no plano regional, esse teve suas raízes no trabalho da ALALC de 1960 e da ALADI de 1980 (LÓPEZ, 2011).

A ALALC, Associação Latino-Americana de Livre Comércio, conforme descrita no segundo capítulo desse trabalho, é tido como o mais importante grupo de integração da América Latina em função do grande número de membros envolvidos, já que englobava a maior parte do subcontinente. Criada em 1960, sofreu influência dos ideais integracionistas cepalinos e pretendia utilizar do gradualismo como meio para alcançar um mercado comum latino-americano, com meta intermediária de alcançar uma zona de livre-comércio em um período de doze anos. Tais objetivos, entretanto, não foram atingidos. Com o estancamento da liberação comercial por posições divergentes das nações, revogou-se a cláusula da nação mais favorecida, a fim de estimular os acordos de complementação industrial. Na prática, tal medida resultou em um recuo ao bilateralismo. Mesmo com o aumento do comércio na América Latina graças à ALALC, as dificuldades enfrentadas acabaram por ruir com a associação. Após estudos para reestruturação da ALALC, os países chegaram a um novo acordo, que criou a ALADI, como substituta da ALALC (DATHEIN, 2007).

A ALADI, instituída em 1980, também possuía o objetivo de longo prazo do estabelecimento, gradual e progressivo de um mercado comum latino-americano. O Tratado que lhe deu origem previa que a ALADI substituiria ALALC inclusive em seus aspectos jurídicos, estando aberta também à adesão de outros países latino-americanos. A vantagem e diferença dessa associação em relação a sua antecessora era avançar de acordo com os benefícios que os países desejassem, e não pelos compromissos assumidos previamente.

A década de 1980, entretanto, foi de grande depressão econômica para a América Latina, o que acabou por limitar a ALADI a um caráter essencialmente comercialista. Nesse período, os países da região também se abriram muito economicamente, elevando o grau de coincidência de interesses com a consequente ascensão de uma integração competitiva.⁷ A partir disso, as nações se viram em meio a uma contração entre a abertura externa privilegiando as relações comerciais com os países centrais e a integração via ALADI, com países latino americanos. Apesar disso, o receio de acabar marginalizado levou os países a apoiarem a integração regional, mas que nesse contexto não avançou muito (MERCADANTE, 2006).

No âmbito da ALADI, passou-se a realizar acordos sub-regionais, já que os instrumentos multilaterais tinham uma formulação genérica e não obrigatória. Tal fato acabou por diminuir o poder da ALADI, mas instituir arranjos econômicos fortes, que de alguma maneira, deram continuidade ao projeto maior. Com isso a ALADI passou a ser subdividida em grupos menores: o Grupo Andino e o Mercosul, ambos arranjos que se deram/fortaleceram em seu bojo (FARIA, 2004).

De tal forma, como resultado dos esforços bilaterais e plurilaterais, foi firmado o Tratado de Assunção, assinado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em 26 de março de 1991, que deu início ao processo de integração dos países do Cone Sul do continente americano de maneira mais veemente. Com objetivo de atingir um mercado comum a longo prazo, o Mercado Comum do Sul (Mercosul), instituiu-se o prazo de novembro de 1994 para dar início efetivamente ao arranjo, após cumpridas medidas de transição (BAUMANN, 2011; TREIN, 2007).

4.1.2 *O Tratado de Assunção*

⁷ Integração competitiva é a expansão do mercado interno ao mesmo tempo em que se aumenta a produtividade via integração com outros países.

Firmado em 1991, o Tratado de Assunção teve seus participantes definitivos determinados ainda em 1990. Em agosto de 1990 uma reunião de Ministros de Relações Exteriores e de Economia da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai decidiu os membros do mercado comum a ser instaurado. O ingresso do Uruguai no projeto foi admitido, e o Chile e o Paraguai foram convidados a incorporá-lo. Enquanto o Paraguai aceitou o convite imediatamente, o Chile preferiu manter negociações em acordos bilaterais com os países envolvidos (BONILLA, 1991).

No tratado de 1991, instituiu-se um período de transição, que iria até 31 de dezembro de 1994, durante o qual os países deveriam adotar algumas medidas para que o acordo iniciasse de fato. Dentre as ações, estava a coordenação gradual de políticas macroeconômicas, a implantação de uma tarifa externa comum e adoção de acordos setoriais, afim de impulsionar a mobilidade dos fatores de produção. Previa-se também a adoção de um Programa de Liberação Comercial, que reduziria as tarifas progressivamente com objetivo de obter tarifas zeradas em 1994, além da eliminação de outras restrições não tarifárias (FARIA, 2004).

Ademais, objetivava-se no período a instauração de um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda. O papel do Regime de Origem seria fixar normas para a determinação da origem das mercadorias no âmbito do Mercosul, evitando que produtos importados de fora dos quatro países sejam exportados novamente com benefícios do Mercosul. Já em relação às controvérsias, essas deveriam ser solucionadas em negociações diretas ou, em caso que isso não for possível, via órgãos administrativos do Mercosul, até que o Sistema Permanente de Solução de Controvérsias do Mercado Comum fosse implementado. Em casos excepcionais, também estava prevista a solicitação para adotar salvaguardas transitórias a importação de certo produto.

O Tratado de Assunção definiu também o estabelecimento de uma Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, com o objetivo de facilitar sua a implantação. Dez subgrupos ligados ao Grupo Mercado Comum foram criados para auxiliar as atividades desse último.⁸ Por fim, a administração e execução do Tratado de Assunção ficariam a cargo do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum. O Conselho é o órgão superior na estrutura do Mercosul, sendo responsável pela condução política e pelas principais decisões, seria integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos países membros.

⁸ Os subgrupos foram: Assuntos Comerciais, Assuntos Aduaneiros, Normas Técnicas, Política Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio, Transporte Terrestre, Transporte Marítimo, Política Industrial e Tecnológica, Política Agrícola, Política Energética e Coordenação de Políticas Macroeconômicas.

Além disso, o Conselho deveria reunir-se pelo menos uma vez por ano com a participação dos Presidentes dos países membros. Já o Grupo Mercado Comum é o órgão executivo, coordenado pelos Ministros das Relações Exteriores, e tendo a participação dos Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais. O Grupo Mercado Comum também contaria com uma Secretaria Administrativa em Montevideu.

A estrutura definitiva do Mercosul, no entanto, seria decidida apenas em uma reunião em dezembro de 1994. Nessa se instituiu mais quatro subgrupos de trabalho específico, além das reuniões especializadas e grupos *ad hoc*. O Grupo Mercado Comum foi renomeado como Comissão de Comércio do Mercosul e passou a contar com além da secretaria executiva, sete comitês técnicos. Um ponto a ser destacado é o caráter intergovernamental dos órgãos do Mercosul, que ficariam subordinadas aos governos nacionais dos Estados Parte (BOUZAS, 2011).

A respeito das medidas integracionistas que previam o Tratado de Assunção, citam-se as quatro principais:

(i) a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente;

(ii) o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;

(iii) a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e

(iv) o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. (VELHA et al., 1991)

Especificamente a respeito da eliminação tarifária, estabeleceu-se um cronograma, que previa 47% em junho de 1991, com aumento de 7% por semestre até junho de 1994, quando por fim se atingiria 100% em dezembro de 1994. Essa tarifa deveria ser a mais favorável aplicada a importações de fora da ALADI, sendo a redução aplicada sobre a tarifa vigente.

Conforme supracitado, o Tratado de Assunção possuía muitas metas genéricas e ambiciosas. Elaborado basicamente a partir dos poderes executivos, sem participação da sociedade ou dos empresários na sua formulação, o acordo não resultou de pressões

econômicas, mas de vontades políticas, que estavam, por sua vez, aliadas a percepções econômicas dos Estados membros. Apesar dessas metas pretensiosas estabelecidas no Tratado de Assunção, as medidas concretas tomadas ao longo dos 25 anos que perpassaram desde então não acompanharam o ritmo que se esperava. Ainda assim, se avançou, sobretudo no caráter comercial, como se explana na seção a seguir (BONILLA, 1991; DATHEIN, 2007).

4.1.3 O desenvolvimento nos 25 anos

Apesar das intenções do Tratado de Assunção de 1991, vistas na subseção anterior, essas nem sempre foram atingidas durante os 25 anos que passaram desde então (BARTESAGHI, 2015; BOTTO, 2011). A fim de realizar um balanço do que fora desenvolvido no Mercosul desde sua criação, isto é, as medidas e acordos realizados, se utilizará de uma descrição cronológica dos eventos. Nas análises realizadas por economistas sobre os primeiros dez anos do Mercosul, costuma-se dividir tal período em três etapas: o período de transição de 1991- 1994, o período de convergência de 1995- 1998 e o período de crise econômica de 1999-2001 (DE ALMEIDA, 2002; FARIA, 2004).

No primeiro momento, de transição, no qual se instituiria medidas cabíveis ao período até 1994, constatou-se a mudança da política dos Estados Nacionais e a dificuldade de chegar nos acordos que previa o Tratado de Assunção. Negociado nas administrações Alfonsín e Sarney, o tratado refletia suas intenções de buscar a combinação de políticas de estabilização com o relançamento do desenvolvimento fundado em um centro dinâmico endógeno, sendo compatível com a estratégia setorial do Mercosul de fortalecimento de algumas cadeias produtivas regionais através de economias de escala via integração. Segundo Faria (2004), o novo cenário político, no entanto, com as posses de Collor e Menem, possuía outro projeto de governo que aderiria aos princípios do Consenso de Washington, e acabava por desviar o processo de integração para liberalização comercial.

Pode-se dizer que houve dois instrumentos de atuação durante o período de transição. De um lado o cronograma de convergência e equalização de alíquotas para a entrada em vigor da Tarifa Externa Comum (TEC) e de outro as listas nacionais de exclusão, com seus prazos de validade definidos e com maiores garantias para Paraguai e Uruguai, que possuíam um ano a mais para completar sua adaptação. Após dificuldades na negociação da TEC em função das diferenças existentes entre as políticas e prioridades dos países, a tarifa entrou em vigor em 1995 como previsto, mas com diversas exceções.

A convergência macroeconômica que se almejava até 1994, no entanto, não foi atendida, já que os países passavam por dificuldades internas. A alta inflação, principalmente no Brasil, era um entrave para uma maior coordenação de políticas cambiais, ao passo que o programa econômico argentino com fixação da taxa de câmbio, também dificultou a coordenação de políticas com outros países. Apesar disso, o período foi marcado por forte crescimento comercial entre os países membros, com adoção de um padrão comercial intrabloco e adesão prática da estrutura institucional, adequando também as regras do acordo com os mecanismos previstos na OMC (ALMEIDA, 2002).

Já no segundo período, de 1995 até 1998, testemunhou-se maior avanço no processo de integração no Conesul. A TEC entrou em vigor no primeiro ano, tornando possível uma política aduaneira em comum entre os países membros. Ademais, realizou-se um acordo-quadro sobre serviços. Progressos institucionais também foram realizados com a instauração do Compromisso Democrático no Mercosul, Protocolo do Ushuaia e Declaração Sociolaboral. Os primeiros dois tratavam de sanções aplicadas no bloco em caso de ruptura da ordem democrática, ao passo que o último deliberava sobre livre circulação trabalho e direitos trabalhistas. Acordos com outros países também se fizeram presentes, com a adesão do Chile e Bolívia, como participantes vinculados, que possuem caráter mais político e uma negociação com a Comunidade Andina a fim de criar uma zona livre de comércio entre blocos.

Nos anos seguintes após 1999, entretanto, o processo de integração entrou em uma profunda crise. De acordo com Baumann (2011):

...nenhum outro esforço de integração no hemisfério ocidental experimentou aumento tão pronunciado de transações intrarregionais (comércio e investimento) como o Mercosul até 1998, do mesmo modo que nenhum outro exercício apresentou retração tão intensa nessas mesmas transações quanto o Mercosul entre 1998 e 2003 (BAUMANN, 2011, p. 22).

A crise no Mercosul foi, na realidade, reflexo das crises econômicas dos países membros, que acabaram por enfraquecer possibilidades de maior cooperação (SARRIERA, CUNHA E BICHARA, 2010). O colapso da política cambial brasileira associado à estagflação na Argentina sob armadilha cambial, levou a uma valorização relativa da moeda Uruguaie e o consequente declínio do comércio regional. Agravando ainda mais a situação, a Argentina passou a adotar medidas protecionistas contra produtos brasileiros, o que fez com que o Brasil apelasse ao mecanismo de Solução de Controvérsias do Mercosul e ameaçasse um pleito junto à OMC. Atestando a crise que ocorria, o bloco deixou de negociar conjuntamente,

especialmente a Argentina e Uruguai, que passaram a se aproximar com Estados Unidos de maneira bilateral.

O processo de integração do Mercosul estava em uma situação contraditória, no qual muitos fatores estimulavam a ruptura do processo, como a crise argentina, a pressão internacional contra TEC, a tentativa de implantação da ALCA e interesses conflitantes por partes dos governos dos estados membros e diferentes setores da sociedade. Os efeitos da crise econômica do bloco chegaram, pois, a níveis preocupantes de coesão interna.

Apesar disso, vale ressaltar que alguns avanços foram testemunhados nesse período de crise do final do século XX nas áreas de reconhecimento de títulos e graus universitários, coordenação e cooperação em segurança pública. Em termos de convergência macroeconômica avançou-se com a instituição de metas para a dívida pública e inflação em 2000. Além disso negociou-se sobre a cooperação entre bancos centrais, direitos dos consumidores, regras de origem e revisão da TEC (FARIA, 2004).

Em função do péssimo relacionamento entre membros mediante os acontecimentos do final da década, o presidente argentino Menem defendeu o estabelecimento de uma moeda única no Mercosul, obtendo como resultado a disposição brasileira para discutir harmonização de políticas monetárias e cambiais. Quanto à intenção de tornar o Mercosul uma união monetária, nesse período dos anos 2000, as lideranças dos principais países da região sugeriram que a criação de uma moeda única fosse um dos objetivos finais da integração regional. Nesse sentido, criaram-se em momentos subsequentes novos mecanismos de cooperação como o Fundo de Convergência Estrutural em 2006, o Banco do Sul em 2007, e a utilização do peso argentino e do real para a compensação de pagamentos entre Argentina e Brasil (SARRIERA; CUNHA; DA SILVA BICHARA, 2010).

Como resposta à crise do Mercosul, iniciou-se um processo chamado de “relançamento do Mercosul” nos anos 2000, que pretendia identificar e incorporar os assuntos pendentes a serem implementados. Marco desse movimento é o acordo de 2006 do Mercosul Social e Produtivo, que tem como agenda a maior harmonização nos temas de educação, meio ambiente e integração produtiva. Inserindo, assim, metas ainda mais ambiciosas para o bloco, que também passou a comprometer-se de forma mais robusta para diminuir as assimetrias internas.

Outros acordos do período de reestruturação do bloco são a decisão CMC⁹ N ° 32/00, que obriga os países a seguir uma política comercial comum nas negociações externas e a

⁹ Decisão CMC se refere a uma decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) do Mercosul.

aprovação de um acordo “marco” entre o Mercosul e o México. Há ainda a decisão CMC Nº 08/01 que estabeleceu o compromisso com a aceleração de negociações externas, o Protocolo de Olivos, que estabeleceu o aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias, além de negociações com a Comunidade Andina (PERROTTA; PORCELLI, 2016).

A pressão das economias menores do bloco no período acabou por orientar a política regional para as empresas pequenas e médias, um setor ainda pouco explorado até então e altamente dinâmico. A meta de promover uma integração mais inclusiva também culminou no marco mais importante da reestruturação: a criação do Fundo de Convergência do Mercosul (FOCEM), já mencionado anteriormente. Esse, que é parte do fortalecimento institucional do bloco, tem como objetivo diminuir as assimetrias entre os membros e teve sua renovação acordada em 2015 por mais 15 anos (BOTTO, 2011; MERCOSUL, 2016)

Paralelamente ao período de reestruturação institucional, o crescimento do comércio intrarregional voltou a crescer, atingindo níveis maiores que antes da crise. Tal fato deu-se devido as robustas taxas de crescimento a partir de 2003 de todos os Estados Parte (ZELICOVICH, 2015). Melhor desempenho comercial também foi testemunhado extrabloco, já que de 2000 a 2008 as exportações do Mercosul para o resto do mundo cresceram bastante, com um retrocesso em 2010 em função da crise financeira internacional. No período subsequente, de 2004-2015, mais especificamente, ocorreu uma concentração comercial do bloco, com a venda de commodities para a China, trazendo a tona o debate de reprimarização dessas economias (KEGEL; AMAL, 2012)

Quanto à consolidação dos compromissos assumidos na etapa de reestruturação, para Botto (2011), o Mercosul sofreu com falta de vontade política para implementar as normas aprovadas. Segundo ele, as estratégias nacionais dos países nos anos 2000 iam contra os objetivos acordados no âmbito do bloco, transformando esse mais em um fórum político do que processo de integração propriamente dito. Os feitos dos últimos anos estariam, então, mais focados em aspectos políticos que econômicos, sociais ou comerciais.

A despeito dos questionamentos do nível de aprofundamento do bloco atingido durante seus 25 anos, averiguou-se um processo de expansão no período. A adesão da Venezuela, que suscitou inúmeras manifestações tanto favoráveis quanto desfavoráveis a seu ingresso como o quinto país-membro do bloco, já vinha sendo negociada desde 2001 e ocorreu de fato em 2006. Nessa ocasião, o Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul fixou um prazo para a Venezuela adotar a Tarifa Externa Comum (TEC) e as demais normas do Mercosul, de maneira gradativa. Além da entrada da Venezuela definitiva em 2012, a Bolívia está em processo de

adesão ao Mercosul desde 2015. Ademais, o bloco passou a contar com diversos outros países associados, o que somando com estados membros, abrange toda a América do Sul (SARRIERA; CUNHA; DA SILVA BICHARA, 2010; TERUCHKIN, 2006).

Desde 1991, viu-se também o grande aumento da capacidade produtiva dos países membros, ainda que isso não possa ser integralmente atribuído ao bloco. O período da assinatura do Tratado de Assunção, pois, coincidiu com um momento de aceleração do processo de abertura comercial e financeira e de grandes transformações na política macroeconômica dos países membros. Diversas reformas econômicas foram implementadas e Programas de estabilização reduziram em larga escala a taxa de inflação. De tal forma, os resultados na estrutura produtiva dos países que o compõem são fruto de uma quantidade expressiva de influências, que transcendem o âmbito do acordo regional e, portanto, não deve ser contabilizado como seu resultado (BAUMANN, 2011).

Analisando o desenvolvimento e avanços do Mercosul em seus 25 anos por temáticas, o site oficial do bloco econômico divulgou seus feitos nas seguintes áreas: documentos de viagem, residência, seguridade social, redução de assimetrias, infraestrutura, patentes, saúde e direitos humanos. Em relação aos primeiros dois itens, destacou-se a maior facilidade e menor necessidade de documentos e ações burocráticas para viajar e residir em outro país bloco. Quanto a seguridade social, ressaltou-se o acordo multilateral de seguridade social, que vincula o processo de aposentadoria entre os países membros. Já acerca da diminuição de assimetrias, o FOCEM e seu financiamento de projetos de infraestrutura, competitividade e desenvolvimento social foram mencionados. No tópico de infraestrutura destacou-se a reabilitação das vias férreas do Uruguai viabilizada pelo FOCEM e em patentes cita-se a regularização do transito de veículos com a padronização de placas. Sobre saúde destaca-se a compra conjunta de medicamentos de alto custo, ao passo que sobre direitos humanos, enfatiza-se a robusta institucionalidade e transparência via sistema de informações (MERCOSUL, 2016).

De modo geral, ainda que se intitule como Mercado Comum, os países membros do Mercosul não concluíram ainda o processo de União aduaneira. Segundo Thorstensten et al. (2013) esse objetivo de mercado comum está longe de ser atingido. Os motivos para tal é que o livre comércio intrabloco não se dá de maneira completa, em razão das barreiras mantidas pelos membros, tais como exceções às preferências tarifárias outorgadas e licenças não automáticas de importação. Para Sarriera, Cunha e Bichara (2010) o Mercosul se encaixa no nível de “Administração de Crises”, já que as decisões político-econômicas são tomadas de

formas descentralizada, individualmente, ainda que durante as crises internacionais passadas, os países membros se distanciaram e ocorreram conflitos comerciais. Já Torrent (2006) acredita que o Mercosul não deveria ser considerada nem uma União Aduaneira, pois não possui os elementos principais necessários para tal, sendo o adjetivo “imperfeita” apenas um eufemismo.

Especificamente, em termos de Zona Livre de Comércio, o Mercosul a estabeleceu de forma completa para bens, diminuindo as tarifas e conseqüentemente aumentados o comércio. O bloco também avançou em certas regulações de normas técnicas e sanitárias, ainda que muitas dessas tinham sido acordadas, mas não implementadas. Apesar disso, a zona livre de comércio incorpora teoricamente serviços e nesse aspecto, os compromissos realizados no bloco são muito limitados.

Em relação à União Aduaneira, o Mercosul logrou estabelecer uma tarifa externa comum (TEC) e a harmonização de algumas normas aduaneiras. Apesar disso, ainda não possui um código aduaneiro em vigor e tampouco conta com instrumentos de defesas comerciais. Além disso há um número excessivo exceções à TEC. O bloco não conta com um mecanismo de distribuição da renda alfandegária e nem conseguiu estabelecer um livre comércio de mercadorias, todos esses requisitos para uma União Aduaneira. O objetivo do Mercado Comum, que engloba a conclusão das etapas anteriores de ZLC e UA, contempla adicionalmente a mobilidade dos fatores capital e trabalho, algo que também não foi realizado pelo bloco (BARTESAGHI, 2015).

Em um balanço dos 25 anos realizado por Perrotta e Porcelli (2016), eles caracterizaram cinco sucessos e cinco insucessos do Mercosul. Os acertos que o Mercosul realizou são: 1) estabelecer de uma zona livre de comércio e de alguns itens de união aduaneira; 2) participar de acordos comerciais de forma conjunta; 3) manter negociações com atores chaves no comércio internacional (como União Europeia); 4) esforços para avançar na harmonização das regulações de normas técnicas, medias fitossanitárias, entre outras. 5) conseguir ser um fórum representativo da região em diferentes âmbitos internacionais.

Os insucessos foram: 1) não aprofundou a zona livre de comércio e não implementou a forma plena da união aduaneira, que conta com grande número de exceções; 2) segue pendente com harmonização de políticas macroeconômicas; 3) não negociou disposições relevantes para comércio de serviços 4) não possui nenhum caráter supra nacionalista na tomada de decisões; 5) não realizou acordos comerciais com atores importantes do comércio internacional como EUA, União Europeia e potências asiáticas.

Analisando as dificuldades do Mercosul desde sua criação, em texto de discussão do IPEA, Baumann (2011) sobre 20 anos do acordo afirma que o Mercosul, desde sua criação, já passou por diferentes etapas, que levaram a ter expectativas favoráveis quanto ao seu futuro em alguns períodos e pessimismo em outros momentos. Segundo ele, o arranjo de integração criado a partir do Tratado de Assunção é único, em diversos sentidos. Baumann acredita, pois, que o grupo de países do Mercosul seja entre os que pretendem constituir uma União Aduaneira, o que provavelmente possui mais dimensões díspares entre membros.

Na comparação da experiência europeia com o Mercosul de Arestis et al (2003), os autores destacaram a ausência de bases institucionais sólidas no Mercosul, que seriam capazes de sustentar um avanço no processo de integração. O caráter intergovernamental dos órgãos do Mercosul traz uma certa fragilidade nesse sentido, já que suas ações ficam muito subordinadas aos governos nacionais dos Estados Parte. Ainda que essa falta de autonomia, não tenha sido impeditiva para o avanço do processo de integração, ela impôs várias dificuldades ao longo dos anos. As divergentes trajetórias das variáveis fiscais, externas, de preços e desempenho também foram impeditivas para uma estratégia integracionista mais profunda entre os países. Em função das assimetrias nas estruturas econômicas e diferenças de políticas macroeconômicas dos países membros, os autores veem como pequenas as chances de o Mercosul produzir políticas de convergência similares ao do Tratado de Maastricht, atingindo o mercado comum almejado no Tratado de Assunção.

O momento atual na América do Sul de crises econômicas e políticas colocam ainda maiores desafios para os países da região e no caso específico, para o desenvolvimento de políticas integracionistas no âmbito do Mercosul. O bloco cumpre seus primeiros 25 anos com o Brasil imerso em uma grande crise político-econômica, com a Argentina iniciando uma nova etapa, mas ainda debilitada em questões de coesão social e com a Venezuela “quebrada” do ponto de vista econômico social e político. Uruguai e Paraguai, por sua vez, estão em melhor estado institucional e econômico, mas não possuem a liderança natural, em função de seu tamanho, para tomar a frente no processo integracionista (PENNAFORTE; RIBEIRO, 2016).

Grandes incertezas também estão vinculados com os novos governos argentino e brasileiro, e seu posicionamento frente ao Mercosul, já que esses se manifestaram publicamente a favor da flexibilização do acordo. Alguns acontecimentos recentes também confirmam o momento de crise vivida pelo arranjo, como as intenções dos países originais de aplicar a cláusula democrática na Venezuela e o não repasse da presidência *tempore* a tal país esse ano (DW, 2016a, 2016b; OLMOS, 2016).

Sendo, ao fim, o rumo do bloco uma decisão política, sobretudo na forma em que se organiza o bloco sul americano, a visão dos chefes de governo e as estratégias nacionais dos Estados Parte constituem variáveis importantes para determinar o futuro do Mercosul. Passados 25 anos de acordo, não se pode afirmar com segurança, portanto, nenhuma política de continuidade do acordo, estando seus elementos passíveis de redefinição, inclusive os membros e objetivos primários do acordo, como a formação da união alfandegária.

De acordo com o balanço realizado dos avanços do Mercosul desde 1991, entretanto, quatro desafios principais se colocam, no caso de o bloco seguir operando com os mesmos objetivos finais. São eles: 1) aperfeiçoamento da Zona Livre de Comércio, 2) discussão do avanço da União Aduaneira e a viabilidade de implementar o mercado comum; 3) introduzir novos capítulos de negociação, especificamente no que visa a diminuição de disparidades e 4) reformulação institucional em prol da supranacionalidade.

4.2 Os Indicadores de Integração do Mercosul

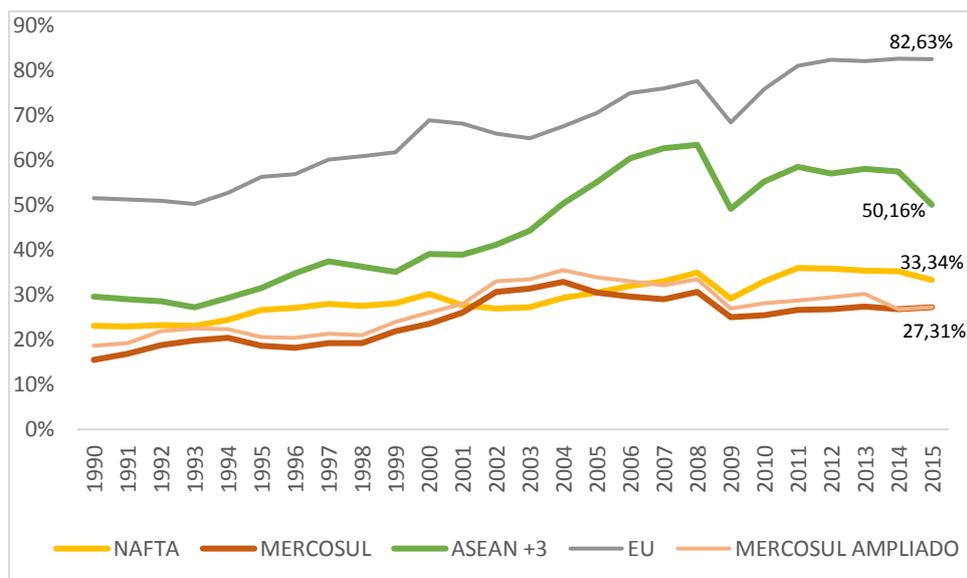
A fim de caracterizar o desenvolvimento do Mercosul em seus 25 anos faz-se uma análise de indicadores de integração na tentativa de verificar empiricamente como evoluiu-se o processo integracionista. Para tal, adapta-se os indicadores apresentados no trabalho de Capanelli, Lee e Petry (2009), e realiza-se uma análise comparativa do bloco sul americano com outros arranjos de integração, quando cabível.

O primeiro aspecto analisado é a Integração ao Mercado, isto é, quanto o bloco está integrado ao mercado mundial. Chamado de índice de globalização, observa-se o indicador que contabiliza o percentual de comércio internacional de bens e serviços no total do PIB da região. Comparando com os blocos NAFTA, União Europeia e ASEAN +3, vê-se que o Mercosul era o bloco com menor índice de globalização em 1990 (15,52%) e segue sendo em 2015 (27,31%), demonstrando a ainda baixa abertura comercial da região. Apesar disso, vê-se a evolução do indicador no período, que cresceu percentualmente em ritmo mais acelerado que os outros blocos.

O grande processo de abertura econômica por parte dos países asiáticos, no entanto, fez com que a diferença entre os blocos Mercosul e ASEAN+3 se alargasse, bem como entre União Europeia e esse último. De modo geral, vê-se que ainda tenha melhorado sua posição absoluta em termos de índice de globalização durante os 25 anos, a posição relativa do Mercosul comparada com outros arranjos segue muito similar. Verificando o índice do Mercosul

Ampliado separadamente, isto é, incluindo a Venezuela aos quatro países iniciais, vê-se que a diferença inicial de 2 pontos percentuais em 1990 foi reduzida a praticamente zero atualmente, tendo os dois agregados o mesmo nível de abertura comercial.¹⁰

Gráfico 3 – Índice de Globalização (Comércio/PIB) 1990-2015 – (%)



Fonte: IMF, Directions of Trade Statistics (2016); ARIC (2016). Elaboração própria.

A fim de analisar a integração do comércio do Mercosul, utilizam-se dois indicadores: Participação do Comércio Intrarregional (“*IT Share*”) e Intensidade do Comércio Intrarregional. O primeiro deles é uma medida de interdependência que calcula a importância relativa do comércio interno versus comércio externo. O “*IT Share*” é, portanto, a razão entre o somatório das exportações e importações intrarregionais e o somatório das exportações e importações totais de um grupo regional, conforme ilustra a fórmula abaixo:

$$IT\ Share_i = \frac{(X_{ii} + M_{ii})}{(X_i + M_i)} \quad (1)$$

Em que:

¹⁰ Apresentará-se nessa seção os indicadores para Mercosul e Mercosul Ampliado, quando esses demonstrarem diferenças significativas ao longo dos anos. Caso contrário, usa-se do Ampliado, que é a configuração atual do bloco, considerando que a Bolívia ainda está em processo de adesão.

X_{ii} = exportações intraregionais

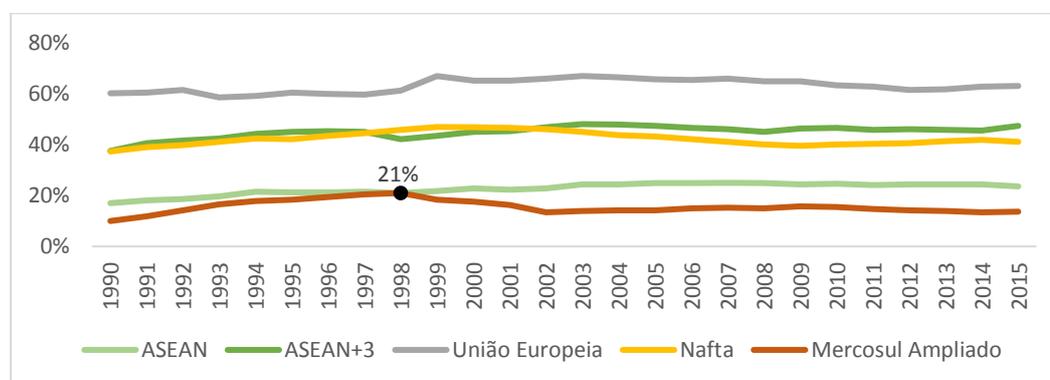
M_{ii} = importações intraregionais

X_i = exportações da região para o resto do mundo

M_i = importações da região para o resto do mundo

O gráfico 4 ilustra a evolução desse indicador de 1990- 2015 para Mercosul Ampliado, NAFTA, ASEAN +3, ASEAN e União Europeia.

Gráfico 4 – Participação do Comércio Intrarregional: 1990-2015 (%)



Fonte: IMF, Directions of Trade Statistics (2016); ARIC (2016). Elaboração própria.

Conforme indica o gráfico, a configuração atual do Mercosul é o bloco, dentre os analisados, que possui a menor participação do comércio intrarregional, mostrando que apesar de muito dos avanços do bloco nesses 25 anos tenham sido referentes a questões comerciais, a integração comercial ainda está muito aquém de outras experiências mundiais.

Com a representatividade de aproximadamente de 14% em 2015, atenta-se para a diferente trajetória do indicador do Mercosul, quando comparada com o bloco ASEAN. Vê-se que após período de crise econômica das respectivas regiões, América Latina e Sudeste Asiático, a recuperação dos países foi realizada de maneira diversa. Ao passo que os países asiáticos mudaram sua postura em prol de maior cooperação e integração, tal qual confirma o aumento do “*IT Share*” da região, os países latinos e no caso, do Mercosul, não lograram na prática se aproximar mais, ao menos comercialmente. De tal forma, analisando o indicador em questão, vê-se que ele estava no mesmo nível (21%) para ASEAN e Mercosul em 1998-1999, conforme indica o marcador no gráfico, mas após esse período o primeiro passou a comercializar relativamente mais internamente, e o segundo menos.

O segundo indicador para analisar a Integração Comercial é a Intensidade do Comércio Intrarregional (“*IT Intensity*”), considerado uma medida mais sofisticada do que o “*IT Share*”, pois analisa o crescimento do comércio intrarregional com o crescimento do comércio com o resto do mundo. A partir de sua análise pode-se inferir se o aumento do comércio intrarregional ocorre como resultado de uma maior abertura comercial ou se esse aumento está ganhando participação em relação aos outros países fora do arranjo de integração. O “*IT Intensity*” é, portanto, a razão entre o “*IT share*” e a participação do comércio regional no mundial, conforme ilustra a fórmula abaixo:

$$IT\ Intensity = \frac{(X_{ii} + M_{ii})}{(X_i + M_i)} \bigg/ \frac{(X_{..} + M_{..})}{(X_{..} + M_{..})} \quad (2)$$

Em que:

X_{ii} = exportações intra – regionais

M_{ii} = importações intra – regionais

X_i = exportações da região para o resto do mundo

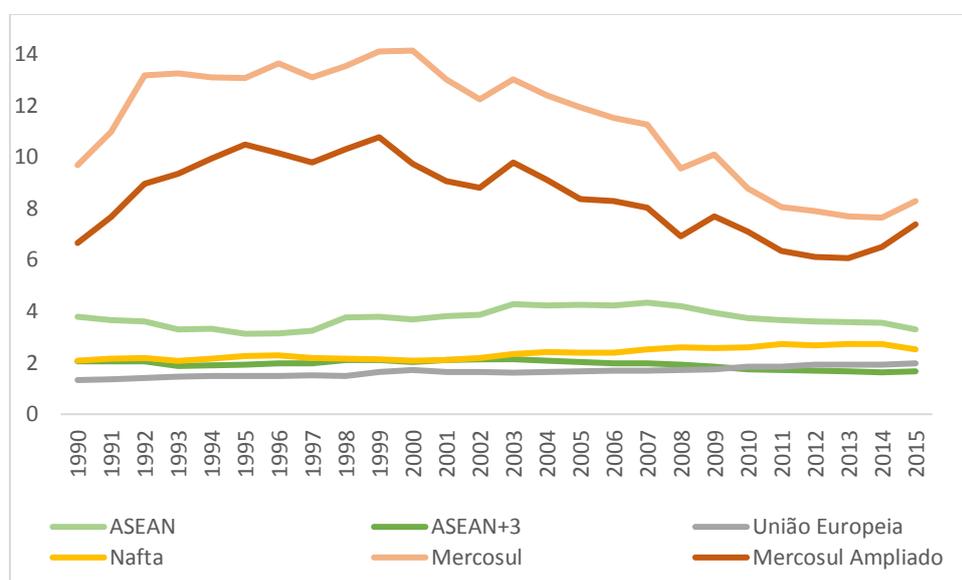
M_i = importações da região para o resto do mundo

$X_{..}$ = total de exportações mundiais

$M_{..}$ = total de importações mundiais

Analisa-se a evolução do IT Intensity de 1990-2015 para os mesmos blocos analisados no cálculo do IT Share a seguir:

Gráfico 5 – Intensidade da Participação do Comércio Regional ,1990-2015 (%)



Fonte: IMF, Directions of Trade Statistics(IMF, 2016).ARIC (2016). Elaboração própria.

A partir da análise do gráfico, supõe-se uma grande intensidade de comércio intrarregional entre os países do Mercosul, superando os níveis alcançados pela União Europeia, pela ASEAN, ASEAN+3 e pelo NAFTA. No entanto, vê-se que o bloco da América do Sul representa um “*outlier*” e o indicador não representa o que se pressupõe. Conforme destacado em Capanelli, Lee e Petry (2009) e Peruffo (2012), a representatividade do comércio mundial do Mercosul é muito inferior aos das outras regiões analisadas, o que ocasiona em um denominador maior e uma distorção da análise comparativa com os outros blocos.

Desse modo, a aparente grande intensidade do comércio intrarregional reflete, na realidade, o relativamente pouco representativo volume de comércio da região frente ao volume total do comércio mundial. Sendo assim, a queda no indicador do Mercosul a partir do ano 2000 é explicada pela crescente integração comercial com o resto do mundo, tal qual se ratifica pelo aumento do índice de globalização nesse período. Igualmente, o aumento do indicador em 2014 e 2015 reflete a retração do comércio internacional da região. Por esse mesmo motivo, o indicador do Mercosul Ampliado apresenta menor “*IT Intensity*”, já que com a inclusão da Venezuela, a representatividade do bloco frente ao comércio mundial aumenta.

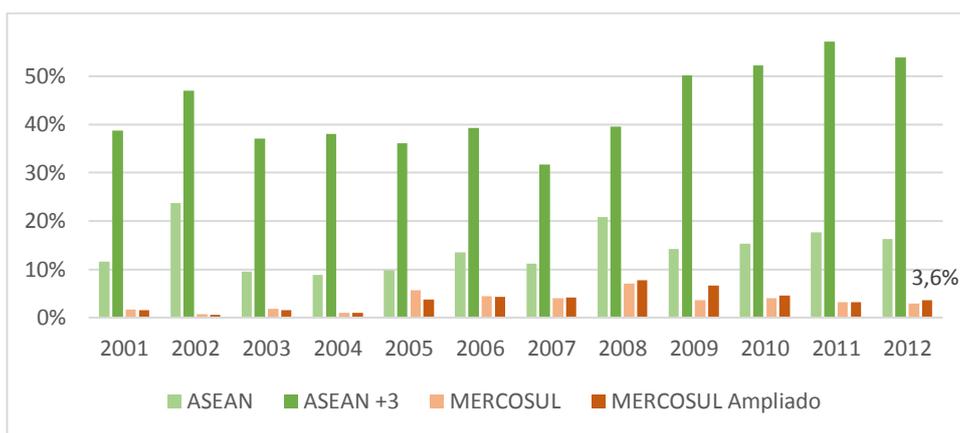
Apesar disso, analisando o indicador do Mercosul isoladamente, sem análise comparativa, tem-se que a intensidade do comércio intrarregional seguiu em uma crescente de 1990-2000, período que também se observou aumento da participação comercial do bloco com o mundo. De tal forma, pode-se inferir que nesse período deu-se um crescimento relativo do

comércio maior entre os países do Mercosul, do que com o resto do mundo. Diametralmente, no período subsequente, ocorreu um maior crescimento relativo com o resto do mundo, do que intrabloco.

Analisando os três indicadores de comércio, Índice de Globalização, “*IT Share*”, “*IT Intensity*”, vê-se que as economias dos países do Mercosul ainda estão pouco globalizadas e a integração comercial intrarregional também é inferior a observada em outros blocos. A partir de tais indicadores, percebe-se que durante os 25 anos do Mercosul, uma mudança na sua trajetória após os anos 2000, em que se avançou mais em integrar-se comercialmente com o resto do mundo do que entre os países do bloco.

Acerca da integração na área de Investimento, o indicador para analisar o processo integracionista que se utilizará é a proporção de Entradas de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) oriundas do bloco sob o total de entradas.¹¹ Com base nos dados da UNCTAD, que utilizam as informações dos balanços de pagamentos de fontes nacionais, e do compilado da ARIC (2016), que também utilizou dessas fontes, faz-se uma análise limitada de 2001-2012 do IDE Mercosul, ASEAN, ASEAN+3. O gráfico 6 mostra a evolução do indicador no período para essas regiões.

Gráfico 6 – Participação Intrarregional nas Entradas de Investimento Direto Estrangeiro, 2001-2012 (%)



Fonte: UNCTAD (2016); ARIC (2016). Elaboração própria.

¹¹ Em Capanelli, Lee e Petry (2009) utilizou-se do indicador de entradas e saídas sob o total. Em função da limitação dos dados sobre o assunto, simplificou-se a análise nesse trabalho, igualando a realizada pela ARIC (2016) para os países asiáticos.

A partir do gráfico vê-se a extremamente baixa participação intrarregional no investimento direto estrangeiro no Mercosul ao longo dos anos analisados, sem nenhuma tendência clara de crescimento observada, possuindo acréscimos seguido de decréscimos. Ligeiramente maior do que o percentual da configuração original do Mercosul, o Mercosul ampliado contava em 2012 com uma participação de 3,6%. Comparando com o ASEAN, vê-se que esse último possui uma participação intrabloco quase quatro vezes maior que a do Mercosul, que é elevada a altos patamares no bloco que inclui China, Japão e Coreia.

Os baixos níveis de IDE no arranjo sul-americano dá-se, em grande parte, pela pequena participação dos outros países do Mercosul nas entradas de investimento direto no Brasil, o país com maior volume de IDE ao longo dos anos. De 2001 a 2012, a participação do Mercosul nas entradas do IDE brasileiro era, pois, de 1% na média. Tais resultados acabam, portanto, por revelar a elevada dependência das economias do Mercosul por divisas estrangeiras, e o consequente baixo nível de integração atingido nesse aspecto.

Em termos de integração financeira, utiliza-se em Capanelli, Lee e Petry (2009) as correlações existentes entre os retornos dos ativos financeiros através de um índice que analisa os movimentos conjuntos dos preços das ações. Usa-se tal índice, pois se pressupõe que quanto mais integrados os mercados financeiros, mais correlacionados estarão os movimentos dos preços das ações. Os autores analisaram o valor dos coeficientes de correlação de antes e depois da crise de 1997/98 e constaram que esse aumentou consideravelmente para todos os blocos analisados, mas especialmente para o Mercosul.¹² Apesar disso, a integração financeira entre os países do Mercosul, em termos quantitativos, isto é a porcentagem de detenção intrarregional de ativos e passivos financeiros, é inferior aos níveis apresentados por todas as outras regiões nos anos de 2001 e 2006.

A fim de analisar a mobilidade do fator trabalho, Capanelli, Lee e Petry(2009) utilizam como proxy o fluxo de turismo intrarregional, em que se calcula razão entre o fluxo de turismo intrarregional e o fluxo de turismo total da região, na falta de dados confiáveis de mobilidade de mão de obra. Os dados extraídos da WTO, de 2002 a 2006 mostravam alta mobilidade intrarregional do Mercosul, apesar de ser inferior à do NAFTA e à da União Europeia. Dados mais atualizados apresentados no Fórum Internacional do Turismo de 2014, confirmam a alta participação do turismo intrarregional do Mercosul.

¹² Os blocos analisados foram: NAFTA, União Europeia, Mercosul e Economias Integradas da Ásia. Em tal trabalho, considerou-se os membros associados do Mercosul para o cálculo dos indicadores, sendo para esse indicador em específico só havia dados disponíveis para Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela.

Entre 2003 e 2010, o fluxo de turistas vindos de países do MERCOSUL no Brasil foi de aproximadamente 35%. Já no ano de 2010 esse fluxo alcançou quase 50% do total de turistas internacionais. Ao analisar o fluxo do Uruguai percebeu-se que em 2009, 68% dos turistas eram do MERCOSUL, sendo a maioria argentinos. No Paraguai, os índices mostram que entre 2008 e 2012, 77% dos turistas eram oriundos do bloco. Na Argentina, em 2009, esse percentual era de mais 37% (ARGONDISSO; GOMES, 2014).

No caso de adequação desse indicador para analisar a mobilidade da mão de obra intrarregional, sugerir-se-ia que há uma elevada mobilidade dentro do Mercosul, o que reduziria os efeitos de choques assimétricos na região e possibilitaria formas de integração mais avançadas tal qual a união monetária. Apesar disso, é improvável que o fluxo de comércio intrarregional seja um bom indicador para mobilidade de trabalho, já que os fatores que motivam uma viagem de turismo e uma migração são essencialmente divergentes (SZIVAS; RILEY; AIREY, 2003).

Outro indicador utilizado para a integração dos mercados é a convergência entre as rendas dos países. O motivo de utilizá-lo é que a medida que as economias de uma mesma região se integram mais, a diferença entre economias ricas e pobres tende a reduzir devido a maior mobilidade dos fatores. A fim de analisar a evolução do Mercosul nesse aspecto, se apresentarão dois dos quatro indicadores de GAP do trabalho de Capanelli, Lee e Petry (2009).¹³ São eles: o “*Gap I*”, que é a razão entre o maior e o menor PIB per capita da região, e o “*Gap II*”, a razão entre o maior PIB per capita na região e a média da região. Nesse trabalho, utilizou-se, no entanto, em vez de PIB, a Renda Nacional Bruta (RNB) per capita, pois essa tem sido preferida pelo Banco Mundial ao PIB para comparações analíticas entre países, por crerem que a confiabilidade de sua composição é mais alta (WORLD BANK, 2016). Os gráficos 7 e 8 mostram a evolução dos dois indicadores, em anos específicos dos 25 que se passaram.

¹³ Os outros dois indicadores não serão utilizados, já que são mais apropriados para análise de arranjos de integrações com mais membros que o Mercosul.

Gráfico 7 – Gap I (maior RNB/menor)

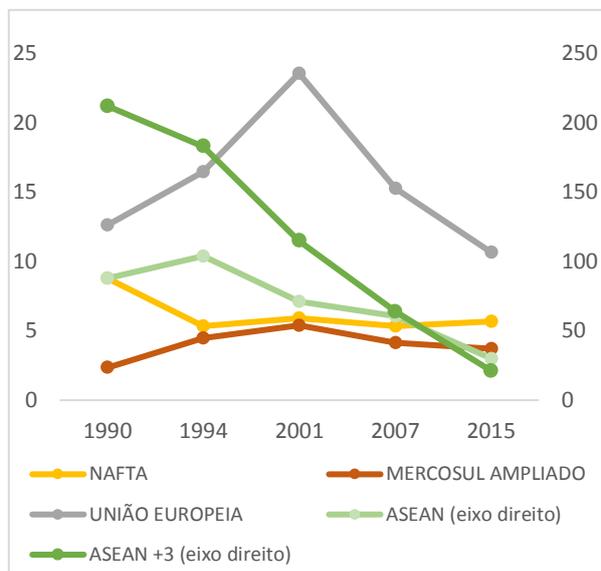
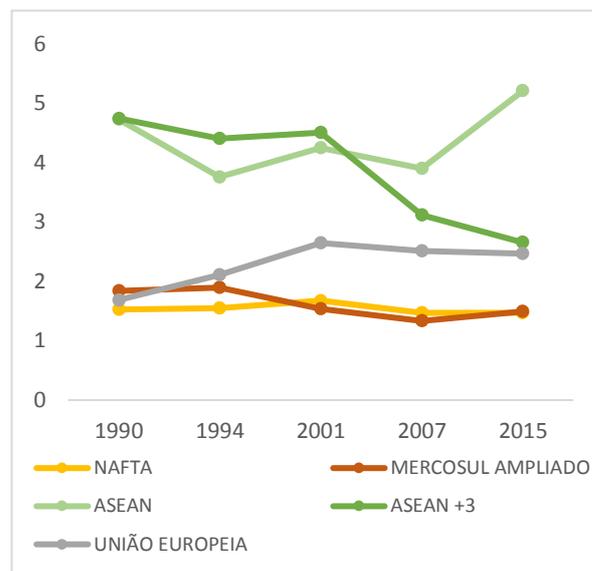


Gráfico 8 – Gap II (maior RNB /média)



Fonte: World Development Indicators. Elaboração própria.

Observando o Gap I, vê-se que apesar de ser o bloco com a menor disparidade entre o país com maior e menor renda, essa diferença aumentou ao longo dos 25 anos, indo em direção oposta à tendência de redução dos outros arranjos de integração. Já no Gap II, tem-se uma diminuição da disparidade entre o país com maior renda e a renda média no Mercosul, no período. Com um “gap” maior que União Europeia e NAFTA em 1990, em 2015 essa diferença está abaixo da europeia, que aumentou no período, e no mesmo nível da norte americana. De tal forma, pode-se afirmar, que em termos de convergência de rendas, o Mercosul está em uma posição relativa positiva, ainda que tenha aumentado o Gap I no período.

A respeito da convergência macroeconômica, fator necessário para o avanço do bloco em prol da formação do mercado comum e indicativo do nível de integração atingido até então, análises estatísticas realizadas em trabalhos anteriores atestam uma baixa convergência por parte dos países do Mercosul (PERUFFO, 2012; ROLDÁN, 2016; SARRIERA; CUNHA; BICHARA, 2010). Em uma análise da correlação entre pares de países para convergência de ciclos e convergência de crescimento do PIB na América do Sul, Peruffo (2012) encontrou resultados semelhantes para os dois itens, em que dos integrantes do Mercosul apenas Argentina- Uruguai apresentaram convergência elevada. Já para a correlação entre o deflator do PIB, nenhum par de países sul americano mostrou correlação elevada ou média.

Bichara, Cunha e Lélis (2008), por sua vez, verificaram em que medida os critérios de convergência macroeconômica da TAMO foram atendidos pelos países do Mercosul e asiáticos. Viu-se que ainda que nenhuma das duas regiões atendam plenamente aos critérios, a

Ásia está mais integrada que o Mercosul. Com base no cálculo da correlação entre as taxas de crescimento do PIB de vários países das duas regiões e o índice de comércio bilateral, viu que nenhum agregado de países sul americanos seriam candidatos para a composição de uma área monetária ótima, verificando-se no caso do Mercosul um intenso comércio bilateral entre Argentina e Brasil, apesar de uma baixa correlação entre o PIB. De acordo com os resultados da análise de choques macroeconômicos no Mercosul de Roldán (2016), o bloco também não apresenta correlação necessária para a formação de uma área monetária, e a Venezuela mostrou-se o país menos integrado ao Mercosul em função do descompasso do seu ciclo econômico com os outros países.

Apesar do insatisfatório desempenho do Mercosul em diversos dos indicadores de integração apresentados até então, em que se constata relativamente baixo nível de integração comercial, de investimento e convergência macroeconômica, os países do bloco têm potencial para aprofundamento de seu processo integracionista segundo as medidas de similaridade, do trabalho de Capanelli, Lee e Petry (2009).¹⁴ Nessas analisa-se a proximidade cultural, social e ideológica dos países, já que se entende que o desenvolvimento de um processo de integração mais robusto passa por decisões políticas além de econômicas. Se os membros do arranjo tiverem, pois, preferências semelhantes sobre questões políticas e econômicas e valores políticos e culturais similares, é mais provável que eles estarão mais dispostos a aceitarem políticas dos outros membros e cooperarem entre si.

Considerando essas questões, os autores apresentaram três medidas quantitativas de similaridade para analisar os processos de integração, a saber, similaridade de interesses políticos, de regimes políticos e de religião. Sem a existência de um indicador ideal para medir a similaridade interesses políticos entre as nações, utilizou-se das alianças políticas dos Estados e padrões de votação em órgãos multilaterais. Por meio dos resultados de votações na ONU, obteve-se para os três anos avaliados, 1960, 1980 e 2000, um alto índice de similaridade de interesses políticos para o Mercosul, no mesmo nível da UE-15 e da ASEAN e superior ao do NAFTA e da ASEAN+3.

Já em relação à similaridade de regimes políticos, Capanelli, Lee e Petry (2009) analisaram as diferentes formas de regime político e as semelhanças de suas características, para que um arranjo com países democráticos e monarquias, por exemplo, recebesse uma nota baixa nesse indicador. Observou-se também nesse índice um elevado nível de similaridade para

¹⁴ Nessa análise incluiu-se todos membros associados no Mercosul na época, contemplando toda a América do Sul exceto Guiana e Suriname.

o Mercosul, próximo ao do NAFTA e muito superior ao da ASEAN e da ASEAN+3, sendo inferior apenas ao da UE-15.

Por último, a medida de religião foi utilizada a fim de captar as similaridades de cultura e valores sociais dos países. Nessa dimensão, o Mercosul foi o bloco com maior similaridade, superando UE-15, NAFTA, ASEAN e ASEAN+3. Sob o aspecto cultural, tem-se, de fato, na América Latina uma grande convergência cultural, em que todos compartilham o mesmo idioma e colonizador, com exceção do Brasil, que por muito tempo não fora considerado igualmente parte da América Latina tal qual os outros países (BETHELL, 2010).

Constata-se, portanto, resumidamente, de acordo com os indicadores apresentados para o Mercosul, os resultados nas dimensões analisadas. Verificou-se uma relativamente baixa abertura comercial, apesar de crescente, ao passo que a relativamente baixa integração comercial, apresentou trajetória decrescente após os anos 2000. Viu-se que o bloco conta com alta dependência de investimentos externos, sem integração considerável nessa área e uma baixa integração financeira em termos quantitativos apesar da alta correlação dos preços das ações. Observou-se também que o Mercosul apresenta um alto fluxo de turismo intrarregional, o que se traduziria em uma alta mobilidade de trabalho no caso improvável do indicador ser uma boa *proxy* para tal. Já em relação à convergência de rendas, essa é relativamente alta, ainda que tenha aumentado a diferença entre o país com maior e menor renda. Por outro lado, o bloco teve resultados ruins em estudos anteriores em termos de convergência macroeconômica, com maiores similaridades apenas entre Uruguai-Argentina. Um alto potencial para atingir níveis mais avançados de integração, no entanto, foi verificado em função de altos índices de similaridades entre os países.

4.3 Perspectivas frente aos Mega-acordos

A partir do desenvolvimento do Mercosul nos seus 25 anos, em que não se atingiu todas as metas almejadas, e das mudanças que ocorreram no sistema de comércio internacional durante esses anos, colocam-se em pauta as perspectivas do bloco daqui em diante. Soma-se a isso o momento atual de instabilidade do arranjo, em que conflitos entre membros se fazem presentes.

Segundo Kotschwar et al. (2014), é desafiador para a região o novo atual contexto mundial, em que há crises econômicas estruturais globais, aceleração do processo de globalização, mudanças nos modos de produção e comercialização internacional e novas

formas de integração. Nesse sentido, atenta-se para as novas formas de arranjo de integração, especificamente para a formação de mega-acordos, que se inserem nesse novo contexto encadeado pelos outros fatores mencionados. Conforme destacado no capítulo dois desse trabalho, esse tipo de arranjo é, pois, uma adequação do processo de integração a forma de cadeias globais de valor, que por sua vez, refletem a ascensão do processo globalizatório. Visto que o Mercosul não está presente em nenhum dos mega-acordos atuais faz-se uma pesquisa exploratória sobre quais seriam as opções do bloco e perspectivas nesse cenário.

Para Pennaforte e Ribeiro (2016), o vigésimo quinto ano do Mercosul deveria ser de qualquer forma acompanhado de uma reformulação. Tal fato dever-se-ia por três razões principais: o não cumprimento dos objetivos planejados no Tratado de Assunção, a falta de coesão entre os Estados Parte e, por último, o descompasso entre o avanço do mundo em relação ao processo integracionista e o que ocorre com o bloco sul americano. Enquanto diversos acordos megarregionais deram-se pelo mundo nos últimos anos, o Mercosul está em negociações com o Conselho de Cooperação do Golfo e com os países Centro-americanos há 12 anos, e as negociações com a União Europeia já alcançaram 17 anos e não houve qualquer movimento mais recente ou mais abrangente por parte do Mercosul.

Especificamente acerca dos efeitos dos mega-acordos sob o Mercosul caso o bloco sul-americano continue a margem do movimento, cita-se algumas consequências possíveis encontradas na literatura a respeito. O efeito chamado de “*Late-coming*” trata do descompasso das negociações travadas pelo Mercosul e os mega-acordos. Sendo essas últimas mais abrangentes e com importantes atores do comércio internacional, os países do Mercosul podem ser levados a negociar no futuro e sobre agendas que não são do seu interesse imediato, a fim de evitar algum impacto de tipo desvio de comércio e de fluxos de investimento (BAUMANN, 2014).

Outra importante consequência de caráter semelhante é o chamado “efeito Agenda”, em que em função dos tópicos de negociação dos grandes acordos não terem sido ainda considerados no âmbito da OMC, haja uma imposição desses na esfera multilateral, sem que ocorra nenhuma preparação de países que não estão envolvidos na negociação, como os membros do Mercosul. Apesar disso, Rosales e Herreros (2014) afirmam que o fato de estarem inseridos nos mega-acordos não garante aos países em desenvolvimento que seu “*policy space*” não seja reduzido, já que de igual forma, uma pressão por convergência por parte dos países avançados é mais facilmente realizada nesse âmbito de negociação do que no sistema multilateral. Os países latino-americanos participantes do TPP, pois, tiveram de realizar

custosas concessões em direitos de propriedade intelectual nos seus acordos de livre comércio os Estados Unidos. Se os mega-acordos funcionarem sob essa mesma perspectiva de grandes demandas aos países em desenvolvimento, torna-se mais incerto a habilidade dessas nações de implementarem as medidas. Por outro lado, tópicos de grande interesse para tais regiões, como os subsídios na agricultura por parte de países desenvolvidos não estão na agenda desses novos arranjos de integração econômica.

Uma diferente dimensão do impacto dos mega-acordos sobre o bloco tem relação com a possibilidade que eventuais desvios de comércio acabem por afetar negativamente as exportações dos países não participantes, tais quais os Estados Parte do Mercosul. Os riscos de que isso ocorra são maiores para os países em desenvolvimento que i) têm os países chave dos mega-acordos como importantes destinos de exportação; ii) têm pouco ou nenhum acesso a tarifas preferenciais unilaterais nesses mercados e iii) cujas exportações aos países chave são similares aos dos outros países participantes nos mega-acordos (ROSALES; HERREROS, 2014).

Tomando como países-chave nos mega-acordos atuais Japão, China, União Europeia e Estados Unidos, analisa-se para o ano de 2015 a importância desses como destinos de exportação para o Mercosul na tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Representatividade de parceiros selecionados nas exportações dos países do Mercosul, 2015 (%)

	China	Japão	Mercosul	União Europeia	Estados Unidos	Resto do Mundo
<i>Argentina</i>	9,11%	1,01%	24,24%	14,51%	6,04%	45,09%
<i>Brasil</i>	18,63%	2,53%	10,98%	17,77%	12,67%	37,41%
<i>Paraguai</i>	0,36%	0,94%	41,11%	17,06%	1,81%	38,71%
<i>Uruguai</i>	14,95%	0,17%	22,96%	12,26%	6,51%	43,15%
<i>Venezuela</i>	12,87%	0,47%	1,88%	5,24%	35,38%	44,16%
<i>Mercosul</i>	15,52%	1,88%	13,51%	15,44%	13,76%	39,88%

Fonte: IMF, Data Trade Statistics (2016). Elaboração própria.

A partir dessa análise de destino de exportações, ter-se-ia o Mercosul com grandes riscos de ser afetado por desvios de comércio oriundos dos mega-acordos. Estados Unidos, China e União Europeia, detêm, pois, uma maior parcela das exportações do Mercosul do que a própria representatividade intrabloco, somando quase metade das exportações com 44%. Já a

Venezuela e Brasil são individualmente os países mais ameaçados segundo esse critério, que possuem respectivamente 53% e 49% do valor de suas exportações para esses três parceiros.

Em relação às preferências tarifárias, vê-se que nenhum dos países membros do Mercosul possui acordo de livre-comércio com os países chave nas negociações dos megaregionais e além disso, perderam recentemente acesso a tarifas não recíprocas dos Estados Unidos e União Europeia, estando sujeitos à tarifa da nação mais favorecida (MFN). A partir de 2014, pois, Argentina, Brasil, Uruguai e Venezuela passaram a não ser mais elegíveis a obter os benefícios do esquema generalizado de preferências (GSP- *Generalized Schemes of Preferences*) na União Europeia, já que foram classificados pelo banco mundial como países de rendimentos médios superiores. Já nos Estados Unidos, esses benefícios foram suspensos para a Argentina em 2012, enquanto os outros quatro países do Mercosul continuam elegíveis, ainda que haja muita pressão para tirar os países em desenvolvimento “mais avançados” como o Brasil (JONES, 2013).

A fim de identificar o impacto dos mega-acordos nas exportações dos países do Mercosul e verificar como se daria a concorrência com os países pertencentes desses, exigir-se-ia uma análise aprofundada de produto a produto e seus principais concorrentes, que não cabe nesse trabalho. Apesar disso, tem-se que os produtos mais exportados da América Latina para Estados Unidos e União Europeia já estão praticamente isentos de impostos alfandegários sob o princípio MFN, como é o caso do petróleo, café, banana, grãos de soja, entre outros. Sendo assim o risco de que os produtos latino-americanos ficassem em desvantagem frente a outros, ao menos no TTIP e TTP, não é alto. Mais preocupante, é a possibilidade de manter-se na mesma “posição” da cesta de importação desses países. Por exemplo, sendo atualmente a Argentina o terceiro maior exportador de vinho para a Europa, com o TTIP, a União Europeia que já é o maior vendedor, manteria sua vantagem. O mesmo poderia ocorrer com a exportação de carne dos países do Mercosul para a União Europeia frente ao produto americano. No entanto, esse último cenário não é provável em função de ser um tema com muitos mecanismos de defesa europeus.

Há, por outro lado, a possibilidade de efeitos positivos de maneira indireta nas exportações do Mercosul com os mega-acordos. Estudos preveem um aumento considerável no PIB de Estados Unidos e União Europeia, que poderia se reverter em maiores demandas de importações advindas de mercados maiores (ERIXON; BAUER, 2010).

Os mega-acordos também são passíveis de afetar os fluxos de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) nos países do Mercosul. Visto que a grande maioria das entradas de IDE para

a região é de origem externa e vindo de países desenvolvidos como a União Europeia e Estados Unidos, que representam a maior parte da entrada de investimentos nos cinco países do bloco, o desvio desses para outros países poderia diminuir o fluxo da região. Apesar disso, o Brasil, país com 91% das entradas de IDE do Mercosul em 2012, deve ser pouco afetado já que esses investimentos são feitos com foco no grande mercado doméstico brasileiro. Ademais, tendo a região do Mercosul pouca representatividade nos fluxos de IDE do mundo, os mega-acordos não devem causar muito impacto, ainda que a possibilidade de investimentos mais modernos ligados às cadeias globais de valor tornem-se mais distantes diante dos megarregionais.

Já o chamado de “efeito exclusão” é um dos mais preocupantes, em que com a facilitação da consolidação de cadeias globais de valor via mega-acordos, aumentem os riscos colocados ao Mercosul de aprofundar suas dificuldades em participar desses processos e por conseguinte de aumentar a competitividade de suas indústrias (BARBOSA, 2013). Há autores, como Lester (2013), no entanto, que discordam dessa visão por não entenderem que a consolidação das cadeias produtivas dependa de acordos formais de comércio regionais ou multilaterais, mas sim de políticas domésticas em prol de uma inserção produtiva no comércio internacional.

Ainda que se comente muito dos possíveis efeitos negativos, a ascensão dos mega-acordos, por outro lado, aumentou as chances de acordo do Mercosul com a União Europeia. Sendo negociado há 17 anos, diálogos mais promissores voltaram a acontecer recentemente em função de uma maior abertura dos europeus. A partir desses, previsões de conclusão da negociação começaram a ser dadas para 2018, já que em 2017 as eleições da Alemanha e França devem complicar o processo (MALAMUD, 2014).

Do ponto de vista do movimento de integração, um efeito importante e possível dos mega-acordos seria o de encorajar formas mais profundas de integração econômica e comercial no Mercosul. Segundo Rosales e Herreros (2014), a integração regional é intimamente relacionada com o desenvolvimento de cadeias produtivas e as negociações dos megarregionais. As ações de integração na Europa, América do Norte e Leste Asiático reforçaram o desenvolvimento de cadeias de produção regionais, que por sua vez, criaram demandas mais sofisticadas em termos de governança, culminando nas negociações dos mega-acordos.

Visto que o Mercosul nos seus 25 anos focou na remoção de tarifas, com pouco progresso em temas como serviços, investimento e convergência regulatória, o bloco encontra-se em descompasso com o teor e ritmo das integrações regionais pelo mundo. A partir dos

efeitos citados, duas espécies de caminhos parecem ser os possíveis ao Mercosul como resposta ao cenário atual: i) reestruturar-se para aprofundar a integração, promovendo maior interação interna e se posicionando mais fortemente no comércio internacional em conjunto; ou ii) flexibilizar as regras atuais do bloco, possibilitando que os países de forma unilateral busquem se inserir nas cadeias globais de valor e nos novos arranjos de integração.

Como mencionado anteriormente, a fim de reagir ao contexto atual de mega-acordos, uma possível resposta do Mercosul seria a de integração mais profunda intrabloco e posicionamento no comércio mundial em conjunto. Para isso, no entanto, algumas medidas específicas deveriam ser tomadas, já que os objetivos almejados pelo Mercosul até então, não vêm sendo cumpridos integralmente. O primeiro deles seria estabelecer metas claras e estruturadas de longo prazo, para que se possa acompanhar a evolução do bloco de modo mais objetivo. Outro aspecto de suma importância é o desenvolvimento em infraestrutura, necessário tanto para uma maior integração entre os países quanto para a inserção desses em cadeias produtivas. A ausência de infraestrutura adequada aumenta em larga escala os custos associados a serviços e limita o acesso aos mercados de bens e insumo (KOTSCHWAR et al., 2014)

Outros fatores que constam na literatura como pendências necessárias de serem redefinidas são: barreiras não tarifárias, política automotiva, regras de origem, incentivos fiscais e mecanismos de revigoração do FOCEM. Uma medida fundamental, no entanto, para aprofundamento da integração é inserir-se mais fortemente no comércio internacional como bloco. Isto é, buscar novos acordos com terceiras partes e acelerar os já em andamento, como o da União Europeia, que poderia trazer muitas vantagens ao Mercosul, principalmente em relação a fluxos de IDE (KEGEL; AMAL, 2012). A funcionalidade do Mercosul enquanto instrumento de inserção comum no mundo tem sido apenas parcial, já que os acordos recentes dos países membros têm se dado de forma bilateral com terceiros países. Principalmente em função dos riscos associados a perda de “*policy space*” no sistema multilateral com a ascensão dos mega-acordos, uma maior integração nesse aspecto traria vantagens em termos de poder de barganha (TORRENT, 2006). A aproximação de mercados não tradicionais como África e ASEAN, fortalecendo as relações Sul- Sul também seria um caminho possível diante desse cenário (KOTSCHWAR et al., 2014)

Nesse âmbito, a busca por uma integração maior não só na região do Mercosul, mas na América Latina como um todo surge como proposta de reação frente aos mega-acordos. Três projetos com tal caráter poderiam ser realizados, segundo Giacalone (2015): a expansão do Mercosul, a convergência entre Aliança do Pacífico e Mercosul e a Zona ECO-ALBA-

Petrocaribe.¹⁵ O primeiro movimento já pode ser observado com a entrada da Venezuela e da Bolívia, que está em processo de adesão. Há ainda o desejo, principalmente por parte da Venezuela, de incluir o Equador como membro parte, e no limite, todos os membros associados poderiam tornar-se membro parte, apesar de ser um caminho improvável e mesmo que relativamente fácil de ser realizado, sem muita importância econômica em função das divergentes posições dos possíveis membros, sobretudo da ALBA.

Já a convergência entre a Aliança do Pacífico (AP) e Mercosul dá-se principalmente pelo suporte do Brasil e Chile e é um projeto ambicioso de realizar uma conexão entre os dois arranjos de integração. Com o objetivo de aumentar o poder de negociação internacional e estreitar relações econômicas da região, essa poderia ser uma saída para aderir as cadeias produtivas de valor. Visto que o Mercosul vende para a Aliança do Pacífico com mais valor agregado e a Aliança do Pacífico (AP) faz o mesmo com Mercosul, há possibilidade de criar uma base para comércio intra-indústria e cadeias produtivas entre elas. Lançado em uma conferência da AP em 2014, a proposta de convergência tem potencial econômico e político, caso as principais potências, Brasil e México, consigam alcançar uma pauta comum nas negociações.

A Zona ECO-ALBA-Petrocaribe é, por sua vez, idealizada pela Venezuela, e seria um projeto que abrangeria praticamente toda a América Latina, com 25 países participantes. Ter-se-ia como objetivo realizar uma zona de complementaridade econômica entre os acordos Petrocaribe, CARICOM e Mercosul. Com diversos fatores políticos e econômicos divergentes, esse seria dos três projetos, o mais difícil de ser implementado. As experiências passadas frustradas da ALALC e ALADI, no entanto, desestimulam que grandes esforços sejam realizados em prol de projetos de integração maiores com vários atores da América Latina, tal qual esses citados.

O outro caminho diverso a fim de acompanhar o cenário internacional seria flexibilizar a regras do Mercosul, de modo que ele possibilite a inserção dos países nas novas formas de acordo individualmente, podendo até retroceder a uma zona de livre comércio. Em função do histórico do bloco de não ter sempre atendido as expectativas, tal saída tem sido defendida por muitos economistas brasileiros, que entendem que o Mercosul tem sido um entrave para o Brasil possuir uma posição privilegiada no comércio internacional. Os principais argumentos para

¹⁵ A Aliança do Pacífico é um novo bloco econômico, que engloba México, Chile, Peru e Colômbia, ao passo que ALBA é a abreviação para Aliança Bolivariana para as Américas, cujos membros são Venezuela, Cuba e Equador, além de ilhas caribenhas. O Petrocaribe, por sua vez, é uma aliança de cunho petrolífero da Venezuela com alguns países do Caribe.

retroceder a uma Zona Livre de Comércio são a não funcionalidade da União Aduaneira para as estratégias nacionais, o espaço desproporcional de na agenda destinado a temas relacionados com a UA e o falta de horizonte de um cenário propício para revisão abrangente da TEC. Sendo, nesse caso, a volta a ZLC tido não como um retrocesso, mas uma oportunidade para aperfeiçoar a Zona Livre de Comércio (THORSTENSEN; FERRAZ, 2014).

Apesar disso, até então não há de maneira clara a possibilidade de os países do Mercosul adentrarem nos mega-acordos individualmente. Primeiramente, em função de os mega-acordos serem arranjos de integração que surgem como forma de governança das cadeias globais de valor. Não estando os países do Mercosul inseridos nessas cadeias produtivas, ainda não surgem maiores oportunidades de acordos megarregionais. Ademais, como consequência desse primeiro fator, os mega-acordos em negociação atualmente dão se em regiões diversas a localização do Conesul, tornando difícil a estratégia para cada país unilateralmente conseguir adentrar em um dos existentes. De tal forma, unilateralmente os países do bloco provavelmente seguiriam em busca de novos acordos bilaterais, e com foco em inserir-se em cadeias globais de valor, para tornar sua indústria competitiva e adentrar mega-acordos futuramente.

O alinhamento com outros países que também estão fora das negociações megarregionais de maneira unilateral pelos países do Mercosul seria uma outra alternativa complementar à essa última. Por parte do Brasil, especificamente, uma maior aproximação com os outros membros dos BRICS poderia ser realizada com o propósito de aumentar influência internacional (STURGEON; GEREFFI, 2013).

Uma proposta mais extrema nessa direção, de terminar-se com o acordo, também poderia ser sugerida, principalmente pelo Uruguai ou Paraguai, que se veem em desvantagem frente as economias maiores e têm participado de diferentes desentendimentos internos nos últimos anos, principalmente em relação a Venezuela. No entanto, o possível isolamento que essa medida causaria não deve encorajar nenhum desses a essa atitude mais radical (KOTSCHWAR et al., 2014)

Somam-se aos possíveis efeitos do cenário internacional e caminhos a serem trilhados pelo Mercosul a incerteza e instabilidade do momento atual da região. Além das crises de ordem político-econômica no Brasil e Venezuela, há incertezas quanto aos posicionamentos dos novos governos argentino e brasileiro frente ao bloco. Sobretudo em relação ao quinto país do acordo, a Venezuela, giram muito conflitos, que envolvem desde o debate de aplicação da cláusula democrática sob o país, quanto ao desejo de retirá-lo do acordo (DW, 2016b; PAÍS, 2016; PERROTTA; PORCELLI, 2016).

Diante dessa situação de crise no bloco e das mudanças no cenário de comércio internacional, a manutenção do *status quo* aparenta ser o caminho menos provável a ser seguido pelo Mercosul. Podendo ter de arcar com muitos custos político-econômicos caso não reaja frente ao novo contexto mundial, como os mencionados durante essa seção, espera-se alguma espécie de reestruturação do bloco após 25 anos (PERROTTA; PORCELLI, 2016). Nesse sentido, fica a questão de em qual direção seria essa mudança, isto é, se essa será em ordem de aproximar e aprofundar o processo de integração realizado até então, ou se será em uma direção de flexibilização do acordo, com os países agindo de forma mais unilateral no comércio internacional, deixando o foco do Mercosul em questões tarifárias.

As grandes divergências políticas dos Estados Membro, no entanto, e o desejo dos representantes das maiores economias do bloco, Argentina e Brasil, de uma maior flexibilização indicam esse como caminho mais provável (DW, 2016a; OLMOS, 2016). Soma-se a isso o estigma, em função de experiências passadas, de um projeto de integração regional latino e a frustração do Mercosul não ter atingido o que almejava em seus 25 anos. (DANTAS, 2016; MALAMUD, 2015). No entanto, em meio a esse cenário, surge a possibilidade de finalizar um acordo buscado por anos pelo Mercosul junto à União Europeia, que poderia mudar as expectativas dos países membro e sua estratégia de posicionamento do bloco em prol de uma inserção internacional comum. (KEGEL; AMAL, 2012; MATEO, 2016)

A despeito da estratégia a ser adotada, os acordos megarregionais têm capacidade de impactar profundamente na distribuição geográfica e governança do comércio mundial além dos fluxos de investimentos nos próximos anos. A magnitude dessas iniciativas, em função do número e importância das economias que essas englobam e os temas mais profundos a serem discutidos, podem reescrever as regras de comércio internacional tais quais tidas hoje e o ambiente de negociação desse tipo, caso confirmarem ser na prática o que pretendem.

Com os principais produtos de exportação para Estados Unidos e Europa já praticamente isentos de tarifas sob MFN, espera-se que os efeitos da convergência regulatória, foco dos mega-acordos, seja muito mais sentida nos países do Mercosul que desvios de comércio. A possível perda de poder regulatório do sistema multilateral frente aos mega-acordos, é, no entanto, o ponto que mais impactaria o bloco, principalmente por ser compostos por países em desenvolvimento. Ainda que o Mercosul logre se inserir nas novas formas negociações a fim de defender seus interesses, individualmente ou em conjunto, o “*policy space*” em acordos menores do que os travados no sistema multilateral, com grandes “*players*” do comércio

internacional envolvidos, tende a ser reduzido (DRAPER; LACEY; RAMKOLOWAN, 2014; ROSALES; HERREROS, 2014).

4.4 Considerações Finais

Nesse capítulo buscou-se responder o objetivo central do trabalho, isto é, o balanço do Mercosul após 25 anos e suas perspectivas diante dos mega-acordos regionais de comércio. Para tal utilizou-se da literatura disponível sobre o bloco e de indicadores de integração para avaliar o seu desenvolvimento, ao passo que a discussão sobre perspectivas se deu por meio de pesquisa exploratória.

Originado em uma região historicamente marcada por conflitos, viu-se que o Mercosul foi o resultado de esforços bilaterais, entre Argentina e Brasil, e multilaterais, que se deram no âmbito da ALALC e posteriormente ALADI. O Tratado de Assunção em 1991 que marcou o início do bloco, declarou os principais objetivos como livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos; adoção de tarifa externa e política comercial comum; convergência de política macroeconômica e harmonização da legislação. Com isso esperava-se instaurar o Mercado Comum do Sul, tal qual elucida o nome. Para a adoção de algumas medidas iniciais como a TEC e a estrutura institucional permanente, criou-se no acordo um período de transição que iria até 1994.

Na análise realizada nesse capítulo, dividiu-se tal qual em estudos anteriores, os acontecimentos dos primeiros dez anos em três fases: o período de transição de 1991- 1994, o período de convergência de 1995- 1998 e o período de crise econômica de 1999-2001. Viu-se que no primeiro momento, o bloco enfrentou grandes dificuldades na negociação da TEC e não logrou realizar políticas de convergência macroeconômica como estabelecido em função das dificuldades internas dos países membros. Apesar disso, o Mercosul aumentou seu fluxo de comércio e aderiu a práticas institucionais da OMC nesses primeiros anos.

Observou-se que o segundo período de 1996-1998 foi o mais próspero desses primeiros dez anos, em que a entrada da TEC em vigor em 1995 possibilitou uma política aduaneira em comum entre os membros. Além disso, realizou-se acordo-quadro sobre serviços, adoção de novas políticas institucionais e negociações com outros países. O momento subsequente, no entanto, contrastou com esse ao instaurar uma crise no bloco. A crise deu-se em função de instabilidades internas dos países, principalmente Brasil e Argentina, que levou o último a adotar medidas protecionistas, que seriam contestadas no Sistema de Controvérsias pelo Brasil.

Com a crise de confiança e retração do fluxo de comércio no Brasil, realizou-se um “relançamento do Mercosul”, em que os membros se comprometeram a diminuir suas assimetrias e avançar em outros temas além do comercial, como educação, meio ambiente e integração produtiva. Como resposta ao episódio entre Argentina e Brasil, o presidente daquele país demonstrou disposição para maior integração ao afirmar que a união monetária era um objetivo do bloco. Com isso, o Brasil manteve-se disposto a cooperar e algumas medidas foram respostas a tal movimento. O Mercosul Social e Produtivo e a criação do FOCEM são os principais produtos dessa reestruturação do bloco.

Verificou-se também que a o período pós reestruturação dos blocos foi positivo, com aumento do fluxo comercial a níveis inclusive maiores que antes da crise e inserção das economias dos Estados Parte no comércio mundial. Apesar disso, segundo Botto (2011) a integração não avançou nos outros temas, como se pretendia com o Mercosul Social e Produtivo, dadas as estratégias nacionais dos países, que acabaram por o bloco como um fórum político do que de negociações.

Dissertou-se sobre a expansão do bloco, com a inclusão da Venezuela e a Bolívia em processo de adesão, além da abrangência dos membros associados, que contempla toda América do Sul. Debateu-se, ademais, os avanços obtidos nos estágios de integração econômica, Zona Livre de Comércio e União Aduaneira. No primeiro, pois, avançou-se na formação de ZLC para bens, mas não para serviços, ao passo que o segundo conta apenas com uma TEC com diversas exceções, sem código aduaneiro e mecanismos para defesa.

Destacou-se, por fim, os diferentes balanços de autores sobre o desenvolvimento dos 25 anos do Mercosul e compilou-se a partir desses os principais desafios do bloco, tópicos que ainda não foram acordados desde 1991 e que precisam ser colocados em pautas caso o Mercosul siga com os mesmos objetivos finais. Mencionaram-se quatro medidas, a saber: o aperfeiçoamento da Zona Livre de Comércio; a discussão do avanço da União Aduaneira e a viabilidade de implementar o mercado comum; introduzir novos capítulos de negociação, especificamente no que visa a diminuição de disparidades e por último, uma reformulação institucional em prol da supranacionalidade.

A fim de realizar uma análise quantitativa, usou-se dos indicadores de integração do trabalho de Capanelli, Lee e Petry. (2009) para verificar empiricamente o avanço do Mercosul em diferentes dimensões, relacionando seus resultados com outros blocos de integração no mundo. Os indicadores obtidos mostraram que em termos de abertura comercial, a do bloco ainda é relativamente baixa, tal qual a integração na área comercial. O Mercosul também ainda

conta com alta dependência de investimentos externos, sem integração considerável nessa área e uma baixa integração financeira em termos quantitativos apesar da alta integração no índice de preços.

Observou-se também um alto fluxo de turismo intrarregional para o Mercosul, o que se essa variável se confirmasse em uma boa *proxy*, representaria uma alta mobilidade de trabalho, apesar desse cenário ser improvável. Em termos de convergência, analisaram-se duas: de rendas e macroeconomia. Enquanto a primeira mostrou-se relativamente alta, ainda que tenha aumentado a diferença entre o país com maior e menor renda, a segunda teve resultados ruins em estudos anteriores a termos de convergência macroeconômica, com maiores similaridades apenas entre Uruguai-Argentina. Apesar disso, verificou-se alto potencial para integrar-se mais profundamente já que o bloco apresentou altos índices de similaridades entre os países.

A respeito das perspectivas de comércio do Mercosul frente ao contexto atual de proliferação de mega-acordos, explanou-se os possíveis efeitos sob o bloco segundo a literatura. Viu-se que o efeito agenda, em que os assuntos negociados nesses acordos sejam impostos no sistema multilateral, bem como o efeito exclusão dos países das cadeias globais de valor, são preocupantes dada a magnitude desses acordos e a importância dos “*players*” envolvidos. Ainda que os países do bloco estejam sujeitos a desvios de comércio, já que muitas de suas exportações têm os países chave dos mega-acordos como principais destinos de exportação, os principais produtos já estão assegurados com tarifas quase isentas. O fluxo de IDE também não deve sofrer grandes alterações negativas, já que o Brasil é o país com a vasta maioria das entradas e essa se dá em função de ser mercado doméstico. Apesar disso, o cenário de aumento dos investimentos na região, bem como a modernização desses, fica mais distante frente aos megarregionais.

A partir dos efeitos citados, tentou-se levantar os possíveis caminhos de reação do Mercosul nesse cenário, a saber: aprofundamento da integração ou flexibilização do acordo. Com possíveis grandes perdas políticas e econômicas com a manutenção do *status quo* no Mercosul, espera-se alguma espécie de reestruturação em direção a algum desses caminhos. O primeiro englobaria um projeto mais profundo de integração, em que se solucionaria os principais assuntos pendentes tratados na seção acerca do desenvolvimento do Mercosul e se inseriria conjuntamente no comércio internacional, buscando novos acordos. Nesse cenário, além de acelerar o processo junto à União Europeia e tentar vínculos com parceiros não tradicionais da África e ASEAN, surgem possibilidades de instaurar um processo de integração

mais abrangente na América Latina. As experiências frustradas da ALALC e ALALDI, no entanto, desencoraja, que esses caminhos venham a ser seguidos de forma mais estruturada.

A estratégia de flexibilizar o acordo, por outro lado, poderia ser realizada com o objetivo de que cada país se insira de forma individual nas negociações do comércio internacional e tente evitar o possível isolamento frente aos mega-acordos. Nesse caso, poder-se-ia inclusive retroceder a uma Zona de Livre Comércio e tornar meta do acordo apenas aperfeiçoá-la. Diante da pouca participação dos países do Mercosul nas cadeias globais de valor e a localização dos mega-acordos atuais, a alternativa nesse caminho seria de travar acordos bilaterais para que se primeiro insira nas cadeias e possa participar de negociações futuras. Sob tal perspectiva, além de acordos com os principais “*players*”, também poderia se adotar uma estratégia de aproximar-se de países que também estão por fora dos mega-acordos regionais.

Dada a crise interna dos países que transcendeu para o bloco sul americano e as posições dos chefes de governo, argentino e brasileiro, a trajetória de flexibilização parece ser a mais fácil a ser seguida. Ainda que essa visão possa ser modificada frente a avanços em negociações com a União Europeia, a insatisfação dos países com o desenvolvimento do Mercosul após 25 anos o fragiliza e coloca em posição de ser flexibilizada.

Independentemente da trajetória a ser decidida para o Mercosul, os impactos dos mega-acordos sobre o bloco devem ser sentidos, se tais se tornarem na prática o que idealizam. Com grande representatividade no comércio mundial, envolvendo importantes “*players*” e temas abrangentes, os megarregionais têm capacidade de diminuir o poder regulatório do sistema multilateral, o que de uma forma ou outra impacta sobre os países do Mercosul. Mesmo que esses logrem a partir de então inserir-se nessa nova lógica, sendo o ambiente de negociações de megarregionais o novo fórum para regulação do comércio internacional, países em desenvolvimento, tais quais os do Mercosul devem ver seu “*policy space*” reduzido.

5. CONCLUSÕES

A partir do constante debate em diversas áreas do conhecimento sobre o Mercosul, em que se costuma ressaltar seus avanços e entraves, viu-se a importância de analisar sob a perspectiva econômica o desenvolvimento do bloco nessa data comemorativa do Tratado de Assunção, que completa 25 anos. Além de um momento interno de crise característico, a mudança do ambiente externo, isto é o sistema de comércio internacional, coloca novos desafios ao arranjo de integração econômica sul americano. A proliferação de uma nova espécie de acordo, os mega-acordos comerciais, pode alterar, pois, o sistema multilateral, trazendo prejuízos ao Mercosul, já que esse se encontra fora dessas negociações. A fim de endereçar essas questões, utilizou-se de métodos qualitativos e quantitativos para responder o objetivo do trabalho: como deu-se o desenvolvimento do Mercosul nos seus 25 anos e as perspectivas frente aos megarregionais.

Com base em uma revisão da literatura, viu-se que as teorias de processos de integração, bem como as experiências mundiais deram-se no período pós-Segunda Guerra, em que esforços em prol de um ambiente mais pacífico passaram a ganhar mais importância. A respeito das teorias de integração, as teorias tradicionais, que passaram a analisar os prós e contras da integração econômica pela primeira vez, foram seguidas pelas teorias das áreas monetárias ótimas, que possuíam foco nos estágios mais avançados de integração. Concomitantemente, constatou-se que outras teorias tidas como alternativas, tal qual a CEPAL, também foram desenvolvidos a partir dos anos 1950.

No que tange às experiências latino-americanas de integração, verificou-se que essas tiveram sua base nas ideias cepalinas de integração para o subcontinente, bem como se inspiraram em outras experiências recentes, sobretudo da Europa. Como dissidência dessas iniciativas mais amplas para a região, o Mercosul começou a tomar forma a partir da aproximação bilateral entre Brasil e Argentina. Os interesses dos outros dois países em participar do arranjo de integração, levou Uruguai e Paraguai juntamente com Brasil e Argentina a criarem o Mercado Comum do Sul.

Em função das disparidades entre os países, em grande parte relacionadas a problemas internos e das difíceis ambições do Tratado de Assunção, nem todas as metas almejadas em 1991 foram atingidas nesses 25 anos. Esse descompasso entre expectativa e realidade gera, portanto, muitos debates acerca da efetividade do Mercosul e a posição estratégica que esse tem

na política comercial externa dos países membros. Nesse contexto, procurou-se observar no presente trabalho em que nível está a integração do Mercosul.

Por meio da literatura, buscou se averiguar quais medidas foram tomadas em prol de uma maior integração entre membros. Constataram-se avanços na redução tarifária de bens, com a formação de uma ZLC robusta nessa área, e o conseguinte aumento de fluxo de comércio entre membros. Por outro lado, o desenvolvimento na área de serviços segue pendente. Logrou-se estabelecer uma TEC, mas se avançou pouco além disso para estabelecimento da União Aduaneira, já que o bloco segue sem código aduaneiro e mecanismos de defesa. Um passo importante em prol da redução de assimetrias foi tomado com a criação de FOCEM, apesar de ainda não se falar em convergência macroeconômica no bloco. De modo geral, iniciativas para cumprir os principais pontos do Tratado de Assunção foram realizadas, mas obtiveram apenas êxito parcial, tal qual nos casos citados.

Realizando os cálculos de indicadores de integração utilizados em Capanelli, Lee e Petry (2009) se ratificou alguns pontos da análise descritiva e pôde-se avaliar outras dimensões da integração. Viu-se a ainda baixa inserção do bloco no comércio mundial comparativamente com outros arranjos e a baixa integração comercial quando se observa relativamente a outros grupos. Ainda que essa última tenha sido a esfera que mais tenha se avançado e o fluxo de comércio tenha aumentado em larga escala durante os 25 anos de Mercosul, o bloco também aumentou suas relações comerciais com o mundo, não evidenciando necessariamente uma maior integração no índice.

Atestou-se a quase ausência de integração na área de investimentos diretos estrangeiros, em que o fluxo de entradas intrabloco era menor que 5%, evidenciando a alta dependência externa nesse aspecto. Já no aspecto financeiro obtivemos uma integração parcial, em que o indicador de preços mostrava-se correlacionado e o de quantidade evidenciava baixa integração. Verificaram-se também bons níveis relativos de convergência de renda e ratificou-se, por meio de estudos anteriores, a baixa convergência macroeconômica. Apesar disso, o bloco apresenta potencial de atingir profundos níveis de integração, já que possuem altos indicadores de medidas de similaridade, que analisa a convergência de ideais e valores político-sociais.

Tal qual elucidado anteriormente, além dos desafios internos citados, o novo cenário internacional coloca outras pautas sobre o bloco. Os mega-acordos representam, pois, riscos tanto de ordem comercial, em que o Mercosul está passível de sofrer desvios de comércio, quanto político-representativa, em que tem seu “*policy space*” ameaçado diante de um possível enfraquecimento da OMC. Como investigou-se no terceiro capítulo desse trabalho, ainda que

pouco possa se afirmar a respeito dos efeitos do mega-acordos sobre as esferas possivelmente envolvidas, já que a maioria deles se encontra em fase de negociação, as suas peculiaridades de magnitude lhe dão capacidade de alterar o sistema multilateral tal qual se conhece hoje. A insuficiência de medidas que acompanhem o momento atual do comércio e a cada vez maior dificuldade de travar-se negociações de sucesso no âmbito da OMC, levaram a ascensão dos mega-acordos e deve facilitar que o poder regulatório da organização seja diminuído, caso esses se concretizem.

Frente a esse cenário, entre os possíveis projetos para o futuro do Mercosul, a manutenção do *status quo*, sem nenhuma espécie de reestruturação aparenta ser a mais custosa político-economicamente. Visto que o funcionamento do bloco não tem dado os resultados tal qual esperado e novas variáveis de risco, principalmente envolvendo isolamento com os megaregionais, se colocam atualmente, optar-se por seguir a estratégia atual sem reformulação de nenhuma ordem atestaria uma incapacidade do Mercosul de renovar-se.

Nesse trabalho levantaram-se duas possibilidades de resposta ao Mercosul ao cenário atual, a saber, uma integração mais profunda ou flexibilização. A primeira proposta seria de tentar consolidar itens pendentes do Mercosul por meio de definição de estratégias de longo prazo e adesão do caráter supranacional das instituições. Além disso, uma medida essencial desse caminho seria inserir-se mais fortemente enquanto bloco no comércio internacional, podendo buscar além de acordos com “*players*” chave do SCI, novos acordos com terceiros no alinhamento Sul-Sul ou aderir a projetos mais amplos de integração no continente latino-americano.

A outra proposta envolveria uma maior flexibilização do Mercosul, em que se possibilitaria que os Estados parte buscassem se inserir individualmente em novos acordos internacionais. Optando-se por essa via, retroceder a ZLC seria uma alternativa, em que o foco do bloco passaria a ser o aperfeiçoamento da mesma. Em uma saída desse tipo, ainda poderia se ter como estratégia buscar acordos com outros países que também estão de fora dos mega-acordos, tais quais o Brasil alinhar-se com o restante dos BRICS. O discurso dos novos presidentes argentino e brasileiro indicou essa direção, mas diversas trajetórias podem inferir na prática, a começar pelo andamento das negociações do bloco junto à União Europeia.

Independentemente da via a ser trilhada, a única afirmação a ser colocada é a incerteza referente aos próximos anos que se dá tanto no cenário interno quanto externo do Mercosul. Apenas a medida que os mega-acordos forem sendo colocados em prática, se saberá se esses vão impactar o comércio internacional tal qual se prevê. Por outro lado, uma postura mais

assertiva sobre o futuro do Mercosul depende de como se conduzirá a resolução ou não dos conflitos atuais internos do bloco sul-americano. Ainda assim, de acordo com o estudo exploratório do presente trabalho e conforme anteriormente mencionado, identificam-se externa e internamente, elementos promotores e facilitadores da reestruturação de ambas esferas, isto é, do Sistema de Comércio Internacional e do Mercosul.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, F. **The shrinking gains from trade: a critical assessment of Doha Round projections.** [S.l.]: Tufts University, 2005.

AFP, AGENCE FRANCE-PRESSE. UE descarta assinatura TTIP antes do final do mandato de Obama. **Estado de Minas**, 23 set. 2016. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2016/09/23/interna_internacional,807099/ue-descarta-assinatura-ttip-antes-do-final-do-mandato-de-obama.shtml>. Acesso em: 23 out. 2016.

AKHTAR, S. I.; JONES, V. C. Proposed transatlantic trade and investment partnership (TTIP): In brief. **Current Politics and Economics of Europe**, v. 24, n. 1, p. 107–122, 2013.

ALESINA, A.; BARRO, R. J.; TENREYRO, S. Optimal currency areas. In: **NBER Macroeconomics Annual 2002**, v. 17. Cambridge: MIT Press, 2003. p. 301–356.

ALMEIDA, P. R. **Mercosul em sua primeira década [1991-2001]: uma avaliação política a partir do Brasil.** v. 14. [S.l.]: BID-INTAL, 2002.

AMADO, A. M.; MOLLO, M. DE L. R. Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: a origem do pensamento da CEPAL e seus desenvolvimentos posteriores. **Estudos Econômicos**, v. 34, n. 1, p. 129–156, mar. 2004.

ARELLANO, F. Comunidad Andina: de la zona de libre comercio a la unión aduanera. Los nuevos temas. **Aldea mundo**, v. 8, n. 16, p. 5–15, 2004.

ARESTIS, P. et al. O euro e a UME: lições para o Mercosul. **Economia e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 1–24, 2003.

ARGONDISSO, D.C.; GOMES, M.M. Turismo e integração regional: o caso do Mercosul. In: FÓRUM INTERNACIONAL DO TURISMO DE IGUAÇU, 8., 2014, 2014. **Anais...** . Foz do Iguaçu: Fiti, 2014. v. 8, p. 71 - 91.

ARIC, A. R. I. C. **Integration Indicators.** Disponível em: <<https://aric.adb.org/integrationindicators>>. Acesso em: 30 out. 2016.

ASANTE, S. K. B. **Regionalism and Africa's development: expectations, reality, and challenges.** New York: St. Martin's Press, 1997.

AXLINE, W. A. Underdevelopment, dependence, and integration: the politics of regionalism in the Third World. **International Organization**, v. 31, n. 1, p. 83–105, 1977.

BAGWELL, K.; STAIGER, R. W. Reciprocity, non-discrimination and preferential agreements in the multilateral trading system. **European Journal of Political Economy**, v. 17, n. 2, p. 281–325, jun. 2001.

BALASSA, B. Towards a Theory of Economic Integration. **Kyklos**, v. 14, n. 1, p. 1–17, 1961.

BALASSA, B.; TOUTJESDIJK, A. Economic integration among developing countries. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 14, n. 1, p. 37–55, 1975.

BALDWIN, R. E. **21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules**. Geneva, 2011.

BALDWIN, R. E.; SEGHEZZA, E. Are trade blocs building or stumbling blocs? **Journal of economic integration**, v.25,p. 276–297, 2010.

BARBOSA, R. O Brasil fora das cadeias produtivas globais. **O Globo**, p. 19, 2013.

BARTESAGHI, I. Algunas reflexiones sobre el Mercosur Propuestas para una necesaria reformulación. **Konrad-Adenauer-Stiftung Análisis & Perspectivas**, v. 3, 1 out. 2015.

BAUMANN, R. Los mega-acuerdos y el Mercosur = Os mega-acordos e o Mercosul. **Boletín Informativo Techint**, n. 345, p. 99–104, 2014.

BAUMANN, R. **O Mercosul aos vinte anos: uma avaliação econômica**. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para discussão, v.1627, 2011.

BAUMANN, R.; CANUTO, O.; GONCALVES, R. **Economia internacional: teoria e experiencia brasileira**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

BENITES, A. La crisis del Mercosur crea desavenencias entre Brasil y Uruguay. **El País**, 18 ago. 2016. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/08/17/actualidad/1471470167_579511.html>. Acesso em: 10 nov. 2016.

BERGSTEN, C. F. Rescuing the Doha Round. **Institute for International Economics**, 2005.

BETHELL, L. Brazil and “Latin America”. **Journal of Latin American Studies**, v. 42, n. 3, p. 457–485, ago. 2010.

BHAGWATI, J. Regionalism and multilateralism: an overview. **New Dimensions in Regional Integration**, v. 22, p. 51, 1993.

BICHARA, J.; CUNHA, A. M.; LÉLIS, M. T. C. Integración monetaria y financiera en América del Sur y en Asia. **Latin American Research Review**, v. 43, n. 1, p. 84–112, 2008.

BOLAÑO, A. G. A step further in the theory of regional integration: A look at the Unasur’s integration strategy. **GATE L-SE UMR**, v. 5824, 2016.

BONILLA, S. E. **Mercosur e integración**. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=FCEAL.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mf n=001146>>. Acesso em: 6 nov. 2016.

BOTTO, M. Qué nos enseñan los 20 años del Mercosur. **Nueva Sociedad**, v. 232, p. 17–25, 2011.

BOUZAS, R. **Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina**. Montevideo, Uruguai: CEFIR, 2011.

BROZ, T. Optimum Currency Areas: A Literature Review. **Privredna kretanja i ekonomska politika**, v. 104, p. 53, 2005.

CALVO, G.; REINHART, C. Fear of floating. **Quarterly Journal of Economics**, v. 117, n. 2, p. 379–408, 2002.

CAPANNELLI, G.; LEE, J.-W.; PETRI, P. A. Developing indicators for regional economic integration and cooperation. **Singapore Economic Review**, Forthcoming, 2009.

CARNEIRO, F. L. A Parceria Transpacífica: principais características e impactos sobre a regulação do comércio mundial. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 18, 2014.

CHASE, K. Multilateralism compromised: the mysterious origins of GATT Article XXIV. **World Trade Review**, v. 5, n. 1, p. 1–30, mar. 2006.

COOPER, C. A.; MASSELL, B. F. A New Look at Customs Union Theory. **The Economic Journal**, v. 75, n. 300, p. 742–747, 1965.

CORDEN, M. **Monetary integration**. Essays in International finance, 93. Princeton, New Jersey: Princeton University, 1972.

COSTA JR., C. N. Agenda Doha: o que esteve em jogo na Genebra de 2008. **Meridiano 47, Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais**, n. 97, p. 39–47, ago. 2008.

CRAWFORD, J.-A.; LAIRD, S. Regional trade agreements and the WTO1. **The North American Journal of Economics and Finance**, v. 12, n. 2, p. 193–211, jul. 2001.

DANTAS, A. T. El fracaso del ALCA y el MERCOSUR. **Revista Estudios**, n. 18, p. 73–81, 2016.

DATHEIN, R. Integração econômica na América Latina: second best ou estratégia regional de desenvolvimento. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 12, 2007, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2007.

DEOS, S. S. DE; WEGNER, R. C. Cooperação financeira e o financiamento da infra-estrutura na América do Sul. **Oikos**, v. 9, n. 2, 24 nov. 2010.

DINAN, D. **Ever closer union: an introduction to European integration**. Boulder: Lynne Rienner, 2005.

DRAPER, P.; LACEY, S.; RAMKOLOWAN, Y. Mega-regional trade agreements: Implications for the African, Caribbean, and Pacific countries. **Environment**, v. 3, p. 2, 2014.

DUBOIS, S. **Congress should reject TTP**. Disponível em: <<http://www.timesunion.com/tuplus-opinion/article/Congress-should-reject-TTP-9984256.php>>. Acesso em: 22 out. 2016.

- DW, DEUTSCHE WELLE. Macri e Temer defendem flexibilização do Mercosul. Brasil. **DW.COM**, 3 out. 2016. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/macri-e-temer-defendem-flexibiliza%C3%A7%C3%A3o-do-mercossul/a-35950130>>. Acesso em: 5 nov. 2016a.
- DW, DEUTSCHE WELLE. Mercosul se afunda, com Venezuela como âncora. América Latina. **DW.COM**, 24 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/mercossul-se-afunda-com-venezuela-como-%C3%A2ncora/a-19498389>>. Acesso em: 5 nov. 2016b.
- EC, EUROPEAN COMMISSION. Doha Development Agenda – Trade. **European Commission**, 20 abr. 2016. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-and-wto/doha-development-agenda/>>. Acesso em: 13 out. 2016.
- EC, EUROPEAN COMMISSION. Japan – Trade. **European Commission**, 2015. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan/>>. Acesso em: 23 out. 2016.
- EICHENGREEN, B. J. et al. **Should the Maastricht Treaty be saved?** International Finance Section, n. 74, Department of Economics, Princeton University, Princeton, 1992.
- ERIXON, F.; BAUER, M. A transatlantic zero agreement: Estimating the gains from transatlantic free trade in goods. **ECIPE Occasional Paper**, v. 4, 2010.
- FARIA, L. A. E. **A chave do tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul**. 1a. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora; FEE, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2004.
- FERNÁNDEZ, R. Returns to Regionalism: An Evaluation of Non-Traditional Gains from RTAs. **Research Gate**, 1 maio 1997.
- FERRARI FILHO, F.; PAULA, L. F. Será consistente a proposta de criação de uma União Monetária no Mercosul. **Revista de economia política**, v. 22, n. 2, p. 174–182, 2002.
- FRANKEL, J. A.; ROSE, A. K. The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. **The Economic Journal**, v. 108, n. 449, p. 1009–1025, 1 jul. 1998.
- FUENTES, J. A. El regionalismo abierto y la integración económica. **Revista de La Cepal**, Santiago de Chile, v. 53, p.81-89, ago. 1994
- GERHARDS, J. Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit. **Zeitschrift für Soziologie**, v. 22, n. 2, 1 jan. 1993.
- GIACALONE, R. Latin American answers to mega-regional projects: options and limits. In: ROY, J. (ed.). **A New Atlantic Community: The European Union, the US and Latin America**. Dexter, MI: Thomson-Shore, 2015. p. 175–187.
- GIERSCH, H. On the desirable degree of flexibility of exchange rates. **Weltwirtschaftliches Archiv**, v. 109, n. 2, p. 191–213, 1973.
- GILPIN, R. **Global political economy: understanding the international economic order**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

HAAS, E. B.; SCHMITTER, P. C. Economics and differential patterns of political integration: Projections about unity in Latin America. **International Organization**, v. 18, n. 4, p. 705–737, 1964.

HOSNY, A. S. Theories of economic integration: a survey of the economic and political literature. **International Journal of Economy, Management and Social Sciences**, v. 2, n. 5, p. 133–155, 2013.

ICTSD. RCEP Countries Conclude Auckland Round, Eye Next Steps. **International Centre for Trade and Sustainable Development**. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/rcep-countries-conclude-auckland-round-eye-next-steps>>. Acesso em: 23 out. 2016.

IDB, NTER-A. D. B. (ed.). **Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina**. Washington, DC: [s.n.], 2002.

IMF, INTERNATIONAL MONETARY FUND. **IMF Data**. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Data>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

ISHIYAMA, Y. The Theory of Optimum Currency Areas: A Survey (La theorie des zones monetaires optimales: etude) (La teoria de las zonas monetarias optimas: Un examen). **Staff Papers - International Monetary Fund**, v. 22, n. 2, p. 344, jul. 1975.

JOHNSON, H. G. A Note on Welfare-Increasing Trade Diversion. **The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economique**, v. 8, n. 1, p. 117–123, 1975.

JONES, V. C. Generalized System of Preferences: Background and Renewal Debate. **DTIC Document**, 2013. Disponível em: <<http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA487719>>. Acesso em: 7 nov. 2016

KEGEL, P. L.; AMAL, M. **MERCOSUR and its Current Relationship to the European Union**. Prospects and Challenges in a Changing World. [S.l.], 2012.

KENEN, P. B. The Theory of Optimal Currency Areas: an eclectic view. In: SWOBODA, A.; MUNDELL, R. A. **Monetary Problems of the International Economy**. Chicago: University of Chicago Press, 1969.

KOTSCHWAR, B. et al. Workshop Internacional: os mega acordos de comércio e o futuro do Mercosul. **FGV**, 8 maio 2014.

KOVENOCK, D.; THURSBY, M. GATT, dispute settlement and cooperation. **Economics & Politics**, v. 4, n. 2, p. 151–170, 1992.

KRUEGER, A. O. Are preferential trading arrangements trade-liberalizing or protectionist? **The Journal of Economic Perspectives**, v. 13, n. 4, p. 105–124, 1999b.

KRUEGER, A. O. Trade creation and trade diversion under NAFTA. **National bureau of economic research**, 1999a. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w7429>>. Acesso em: 22 set. 2016.

KRUGMAN, P. 8 Lessons of Massachusetts for EMU. **Cambridge University Press**, 1993.

KRUGMAN, P. **What do we need to know about the international monetary system?** International Economics Section, Department of Economics, Princeton University, 1995. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/fth/prinfi/190.html>>. Acesso em: 7 set. 2016.

LAMBERTE, M. B. An overview of economic cooperation and integration in Asia. **Asian Economic Co-operation and Integration: Progress, Prospects and Challenges**, 2005.

LANG, F. P.; STANGE, A. M. Integrationstheorie: Eine kritische Übersicht. **Jahrbuch für Sozialwissenschaft**, v. 45, n. 2, p. 141–170, 1994.

LAURSEN, F. Theoretical perspectives on comparative regional integration. **Comparative regional integration: Theoretical perspectives**, p. 3–28, 2003.

LAWRENCE, R. Z. E15 Initiative. When the Immovable Object Meets the Unstoppable Force: Multilateralism, Regionalism and Deeper Integration. **E15 Initiative**, 2013. Disponível em: <<http://e15initiative.org/publications/when-the-immovable-object-meets-the-unstoppable-force-multilateralism-regionalism-and-deeper-integration/>>. Acesso em: 23 out. 2016

LEE, Y.-S. The Eagle Meets the Dragon—Two Superpowers, Two Mega RTAs, and So Many in Between: Reflections on TPP and RCEP. **Journal of World Trade**, v. 50, n. 3, p. 475–496, 2016.

LESTER, S. How much global trade governance should there be? **VoxEU.org**, 20 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.voxeu.org/article/how-much-global-trade-governance-should-there-be>>. Acesso em: 7 jul. 2016

LESTER, S. Is the Doha Round Over? The WTO's Negotiating Agenda for 2016 and Beyond. **Cato Institute**, 11 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.cato.org/publications/free-trade-bulletin/doha-round-over-wtos-negotiating-agenda-2016-beyond>>. Acesso em: 13 out. 2016.

LIPSEY, R. G. The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare. **Economica**, v. 24, n. 93, p. 40–46, 1957.

LIPSEY, R. G.; LANCASTER, K. The general theory of second best. **The review of economic studies**, v. 24, n. 1, p. 11–32, 1956.

LÓPEZ, R. V. Integración Económica en América Latina: la visión teórica de la CEPAL confrontada con la evolución del proyecto en la región. **Journal of economics, finance and administrative science**, v. 16, n. 31, p. 107–118, 2011.

LOW, P. Preferentialism in Trade Relations: Challenges for the World Trade Organization. 2014.

MALAMUD, C. Regional Integration in Latin America: A Diagnosis of the Crisis. **Miami-Florida European Union Center**, p. 199, 2015.

MALAMUD, C he TTIP Negotiations and their Impact on the EU-Mercosur Accord. In: DOMINGUS, Joaquim (Ed.). *The TTIP*. Miami: Miami-florida European Union Center, 2014. p. 173.

MANSFIELD, E. D.; REINHARDT, E. Multilateral determinants of regionalism: The effects of GATT/WTO on the formation of preferential trading arrangements. **International organization**, v. 57, n. 4, p. 829–862, 2003.

MARINOV, E. Economic Integration Theories and the Developing Countries. In: DAUTOV, R. et al. **Infusing Research and Knowledge in South-East Europe**. [S.l.], 2014, p. 164–167.

MATEO, M. C. La anhelada asociación euromercosureña tras quince años de negociaciones. **Revista CIDOB d’afers internacionals**, n. 112, p. 9, 2016.

MCKINNON, R. I. Optimum Currency Areas. **The American Economic Review**, v. 53, n. 4, p. 717–725, 1963.

MEADE, J. E. **The theory of customs unions**. v. 1. [S.l.]: North-Holland Publishing Company, 1955.

MELITZ, J. Brussels on a single money. **Open Economies Review**, v. 2, n. 3, p. 323–336, 1991.

MERCADANTE, A. DE A. (ed.). **Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá Ed., 2006.

MERCOSUR. **MERCOSUR – 25 Aniversario**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7497/2/innova.front/25-aniversario>>. Acesso em: 30 out. 2016.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN. **Japan-EU Economic Partnership Agreement**. Disponível em: </policy/economy/page6e_000013.html>. Acesso em: 23 out. 2016.

MONGELLI, F. P. “New” Views on the Optimum Currency Area Theory: What is EMU Telling Us? **ECB Research Paper Series**, n. 138, 1 abr. 2002. Disponível em: <<http://papers.ssrn.com/abstract=357400>>. Acesso em: 21 set. 2016.

MUNDELL, R. A. A theory of optimum currency areas. **The American Economic Review**, v. 51, n. 4, p. 657–665, 1961.

MUSACCHIO, A. En busca de una renovación teórica para el estudio de la integración económica regional: planteos y debates. **Ensaïos FEE**, v. 34, n. 1, 2013.

OLIVEIRA, I. T. M. Os acordos preferenciais e a regulação do comércio global no século XXI. In: OLIVEIRA, I.T; BADIN, M. (Ed.). **Tendências Regulatórias nos Acordos Preferenciais de Comércio no Século XXI: os casos de Estados Unidos, União Europeia, China e Índia**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. p. 19-41

OLIVER, T. The EU’s unwillingness to discuss the possibility of a “Brexit” is playing into the hands of Eurosceptics. **LSE European Institute**, 2013.

- OLIVIER, G. Regionalism in Africa: Cooperation without integration. **Strategic Review for Southern Africa**, v.8, p.17-43, 2010.
- OLMOS, M. Serra busca apoio de Macri para flexibilizar Mercosul. **Valor Econômico**, Brasil, v. 17, n. 4011, p.15-16, 24 maio 2016.
- OSLINGTON, P. Contextual History, Practitioner History, and Classic Status: Reading Jacob Viner's The Customs Union Issue. **Journal of the History of Economic Thought**, v. 35, n. 4, p. 491–515, 2013.
- OSTRY, S. **The post-cold war trading system: who's on first?** [S.l.]: University of Chicago Press, 2008.
- PELKMANS, J. Economic theories of integration revisited. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 18, n. 4, p. 333–354, 1980.
- PENG, S. Is the Trade in Services Agreement (TiSA) a Stepping Stone for the Next Version of GATS? **Hong Kong Law Journal**, v. 43, part 2, p. 611–632, 2013.
- PENNAFORTE, C.; RIBEIRO, M. de F. (eds.). **25 anos Mercosul: avanços, impasses e perspectivas**. Brasília:2016.
- PERALES, J. A. S. Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. **Pensamiento Iberoamericano**, p. 75–106, 2007.
- PERDOMO, A. Liberalización de los mercados en la Ronda Uruguay y sus efectos para Colombia . **Colombia ante la Organización Mundial de Comercio**, p. 47–73, 1995.
- PEREIRA, W. R. **OMC: estrutura institucional**. Belo Horizonte, MG: PUC Minas, 2005.
- PERROTTA, D.; PORCELLI, E. Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa. **Márgenes: Revista de Economía Política: La geopolítica latinoamericana: presente y futuro**, Buenos Aires, Argentina, v. 2, n. 2, p.51-87, ago. 2016
- PERUFFO, L. **Integração monetária e financeira na América do Sul: a perspectiva brasileira em um sistema internacional multimonetário**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.
- PILBEAM, K. The European Monetary System and European Monetary Union. In: **International Finance**. [S.l.]: Springer, 1998. p. 433–475.
- PINDER, J. Positive Integration and Negative Integration: Some Problems of Economic Union in the EEC. **The World Today**, v. 24, n. 3, p. 88–110, 1968.
- PORTAL VERMELHO. Peruanos saem às ruas contra o Tratado Transpacífico. **Portal Vermelho**, 13 out. 2016. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/288203-1>>. Acesso em: 22 out. 2016.
- RAVENHILL, J. (ed.). **Global political economy**. Oxford; New York, NY: Oxford University Press, 2014.

RFI. CETA: tratado comercial entre europeus e canadianos inquieta Wallonie belga. **RFI**, 22 out. 2016. Disponível em: <<http://pt.rfi.fr/mundo/20161022-ceta-tratado-comercial-entre-europeus-e-canadianos-inquieta-wallonie-belga>>. Acesso em: 23 out. 2016.

ROLDÁN, C. D. Macroeconomic shocks in the Latin American countries: implications on the economic and monetary integration. **Revista de Economía Mundial**, v. 42, p. 19–42, 2016.

ROSALES, O. et al. **Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comerciomundial**. Cepal, 2013. (Serie Comercio Internacional).

ROSALES, O.; HERREROS, S. Mega-regional trade negotiations: what is in stake for Latin American? **Inter-American Dialogue Working Paper**, jan. 2014.

ROSE, A. K.; ENGEL, C. Currency Unions and International Integration. **National Bureau of Economic Research**, n. 7872, set. 2000. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w7872>>. Acesso em: 7 jul. 2016.

RT. Thousands protest TTIP, CETA deals in France, Poland, & Spain as EU vote looms closer. **RT News**. Disponível em: <<https://www.rt.com/news/362907-poland-france-protest-ceta/>>. Acesso em: 22 out. 2016.

SALLY, R. The WTO in perspective. In: HOCKING, B.; MCGUIRE, S. (eds.). **Trade Politics**. London: Routledge, 2004.

SARRIERA, J. M.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. Moeda Única no Mercosul: uma análise da simetria a choques para o período 1995-2007. **Economia**, Brasília, v. 11, n. 2, p.465-491, ago. 2010.

SCHWAB, S. C. After Doha: Why the Negotiations Are Doomed and What We Should Do About It. **Foreign Affairs**, v. 90, n. 3, p. 104–117, 2011.

SILVA, M. A.; JOHNSON, G. A.; ARCE, A. M. O MERCOSUL em seu labirinto: desafios da integração regional. **Revista de Geopolítica**, v. 4, n. 1, p. 52–64, 2016.

SMIDERLE, A. C. **A unificação monetária na Europa e suas implicações sobre a crise do euro**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

SÖDERBAUM, F. Introduction: Theories of New Regionalism. In: SÖDERBAUM, F.; SHAW, T. M. (eds.). **Theories of New Regionalism**. International Political Economy Series. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003. p. 1–21.

STOPLER, W. F. Review of The Customs Union Issue. **The American Economic Review**, v. 41, n. 5, p. 989–991, 1951.

STURGEON, T.; GEREFFI, G. O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política comercial. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, 2013.

SUMMERS, L. et al. Regionalism and the world trading system. **Policy implications of trade and currency zones**, p. 295–301, 1991.

SZIVAS, E.; RILEY, M.; AIREY, D. Labor mobility into tourism: Attraction and Satisfaction. **Annals of Tourism Research**, v. 30, n. 1, p. 64–76, jan. 2003.

THE WORLD BANK. Trade (% of GDP). Data. **The World Bank**. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?end=2015&start=1960&view=chart>>. Acesso em: 18 out. 2016.

THORSTENSEN, V. et al. **A Multiplicação dos Acordos Preferenciais de Comércio e o Isolamento do Brasil**. São Paulo: IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, 2013.

THORSTENSEN, V.; FERRAZ, L. O isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 16, p. 5–17, 2014.

THOW, A. M.; GLEESON, D. Advancing public health on the changing global trade and investment agenda: Comment on “The trans-pacific partnership: is it everything we feared for health?” **Int J Health Policy Manag**, v. 5, 2016.

TORRENT, R. Una aproximación a la anatomía del Mercosur real. In: BERLINSKI, J.; TORRENT, R. (Ed.). **15 años de MERCOSUR: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras**. Montevideo, Uruguay: Red de Investigaciones Económicas del Mercosur, 2006. p. 15-75.

TOWER, E.; WILLETT, T. D. **The theory of optimum currency areas and exchange-rate flexibility**. International Finance Section, Dept. of Economics, Princeton University, Princeton, 1976.

TREIN, F. Mercosul: uma breve análise de suas origens à crise atual. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p. 11–26, 2007.

UNESCAP (ED.). **Meeting the challenges in an era of globalization by strengthening regional development cooperation**. New York: United Nations, 2004.

USTR, U. S. T. R. Trans-Pacific Partners and United States Launch FTA Negotiations. **USTR News**, set. 2008. Disponível em: <<https://ustr.gov/trans-pacific-partners-and-united-states-launch-fta-negotiations>>. Acesso em: 23 out. 2016.

USTR, UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. Outlines of TPP. **USTR News**. Disponível em: <<https://ustr.gov/tpp/outlines-of-TPP>>. Acesso em: 23 out. 2016.

USTR, UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **The Trans-Pacific Partnership**. Disponível em: <<http://www.ustr.gov/tpp>>. Acesso em: 23 out. 2016.

VELHA, C.. et al. Tratado de Assunção. **Tratados e Convenções Internacionais em Matéria Tributária**. 1991.

VEREINTE NATIONEN (ed.). **Supporting participation in value chains**. Bangkok: UNESCAP, 2015.

VINER, J. The economics of customs unions. **The customs union issue**. New York: Carnegie Endowment for the International Peace, p. 41–81, 1950.

VOON, T. S. L.; SHEARGOLD, E. The Trans-Pacific Partnership. **Infusing Research and Knowledge in South-East Europe**, v. 5, 20 jul. 2016.

WTO, WORLD TRADE ORGANIZATION. Ministerial conferences. **WTO**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/minist_e.htm>. Acesso em: 12 out. 2016c.

WTO, WORLD TRADE ORGANIZATION. Regional Trade Agreements gateway. **WTO**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm>. Acesso em: 7 jul. 2016a.

WTO, WORLD TRADE ORGANIZATION. Understanding the WTO – The GATT years: from Havana to Marrakesh. **WTO**. Disponível em: <https://www.wto.org/English/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm>. Acesso em: 18 out. 2016b.

ZELICOVICH, J. El MERCOSUR a 20 años del Protocolo de Ouro Preto: un balance de la dimensión comercial. **Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico**, n. 24, p. 97–120, 2015.