

O Mercosul na Agenda de Pesquisa Contemporânea da Política Internacional

Marcelo de Almeida Medeiros,
Augusto Wagner M. Teixeira Jr. e Elton Gomes dos Reis

Introdução

A formação dos blocos econômicos e de outras modalidades de processos integracionistas é um fenômeno encontrado em praticamente todo o mundo. No sistema internacional contemporâneo, quase todos os membros da Organização Mundial de Comércio (OMC) participam de pelo menos um acordo de integração regional. Apesar disso, os blocos regionais são um fato político recente. À exceção da União Europeia (UE), que começa a se estruturar na construção contextual propiciada pelo arranjo de poder estabelecido após a Segunda Guerra Mundial, uma parte significativa deles data dos anos 1980. É precisamente nessa onda de integração que se insere o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

O crescimento e a diversificação da integração regional fornecem um campo fértil para os cientistas políticos e internacionalistas em seus esforços interpretativos do sistema político global. Uma expressiva quantidade de textos acadêmicos adere ao viés econômico ou jurídico, se caracterizando, predominantemente, pela metodologia comparativa e tendo como maior referencial a UE.

Mais especificamente, no que se refere à produção da ciência política e relações internacionais, é possível verificar na literatura acadêmica a respeito do Mercosul a presença de três grandes campos de pesquisa. O primeiro, a *integração regional comparada*, corresponde a uma vertente analítica que,

empregando uma linguagem predominantemente descritiva, opõe blocos regionais com o propósito de melhor compreendê-los. Essa linha se constitui na mais clássica agenda de investigação do fenômeno e contém a maior parte dos trabalhos, não apenas sobre o Mercosul, mas sobre a maioria dos processos integracionistas. O segundo, a *economia política da integração*, compreende um conjunto de trabalhos científicos que abordam essencialmente questões de ordem macroeconômica e suas respectivas implicações políticas nos blocos. Esse ramo de pesquisa possui grande tradição no estudo da integração regional e se liga diretamente ao estudo do comércio internacional, elemento basilar na gênese dos principais blocos.

Além desses dois campos de pesquisa, a literatura contemporânea sobre o Mercosul tem apresentado uma série de trabalhos que articulam o tema da *inserção internacional do Brasil e a condução de sua política externa com os processos de integração regional*. Somam-se às contribuições das respectivas linhas de pesquisa uma expressiva quantidade de trabalhos documentais produzidos por fontes oficiais e entidades privadas que fornecem informações sobre o processo integracionista em questão.

O presente artigo está organizado da seguinte forma: inicialmente são apresentados os trabalhos pioneiros sobre o Mercosul, situados majoritariamente na década de 1990 e essencialmente no campo jurídico e econômico. Logo após são discutidas as

publicações mais recentes sobre as principais linhas de pesquisa, a saber: integração regional comparada, economia política da integração e o Mercosul na política externa brasileira. Enfatiza-se como cada uma dessas vertentes de estudo fornece novas contribuições às pesquisas sobre o Mercosul. Notabiliza-se nesta revisão a escolha de apresentar os trabalhos que trazem majoritariamente uma perspectiva brasileira sobre a experiência do Mercosul.

Cronologia das principais publicações sobre o Mercosul entre 1991 e 2001

A matriz economicista

Se o Mercosul surge em consequência de uma vontade política manifesta e conjugada de Brasil e Argentina, não são nem essa vontade nem o seu corolário de relações de poderes que emergirão, num primeiro tempo, como objeto de estudo da temática mercosulina. Há como que uma inércia natural, necessária a todo processo de cristalização de instituições e práticas sociais, que demandam, espontaneamente, um tempo de decantação mais prolongado. As preocupações acadêmicas dos cientistas sociais se voltam então para a análise de uma realidade mais tangível e observável, aquelas direcionadas às questões jurídicas e econômicas.

Na área econômica, *lato sensu*, já em 1992 algumas publicações galvanizam preocupações de cientistas sociais e técnicos do Ministério das Relações Exteriores (MRE)¹. A compilação de textos básicos, realizada sob a coordenação de Paulo Roberto de Almeida e publicada pelo IPRI sob os auspí-

cios do Pnud (1992), pode ser considerada o primeiro balizador amplo e sistemático da questão do Mercosul.

O *Boletim de Integração Latino Americana* (Bila), publicado pelo Itamaraty desde maio de 1991, era que vinha, até então, cumprindo essa missão, todavia de forma mais restrita, ou seja, com um público-alvo ainda relativamente especializado. Sem embargo, esse boletim torna-se, desde sua criação, uma vitrine informativa do Mercosul, constituindo-se em não apenas um importante veículo de divulgação de dados mercosulinos, mas igualmente em um fórum multidisciplinar de discussão essencial para os estudiosos. Não são raras, pois, as reflexões no domínio econômico relativas ao Mercosul feitas no seio do Bila. Olavo César da Rocha e Silva (1991) inaugura essa tendência com um artigo seminal sobre a coordenação de políticas econômicas no Mercosul, assunto que ainda hoje é objeto de inúmeras cogitações e emerge como uma condição necessária para a criação de uma moeda única para o bloco. Pedro da Motta Veiga, João Bosco Machado e Paulo Guilherme Correa (1992) tratam, por outro lado, da questão da desagregação tarifária contida no Protocolo de Las Leñas e, posteriormente, José Maria Aragão (1993) aborda a temática da TEC (Tarifa Externa Comum), relacionando-a com a noção de interesse nacional. Outras preocupações de cunho econômico-comercial seriam ainda escrutadas pelo Bila. Todavia, paulatinamente, migra-se de uma análise predominantemente mercantil ou de cadeia produtiva para um estudo mais ligado ao domínio da economia política. Fruto das imbricações advindas do aprofundamento do processo integrativo.

1 A temática mercosulina tem sido objeto de estudos de inúmeros diplomatas e de instituições ligadas ao Itamaraty/MRE, como o Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI) ou a Fundação Alexandre de Gusmão. Os trabalhos de Paulo Roberto de Almeida, Samuel Pinheiro Guimarães são alguns exemplos.

Não que os estudos monográficos não fossem produzidos ou perdessem sua importância. Eles permeiam, desde o início, e continuam a permear até hoje as reflexões dos cientistas sociais mercosulinos. O aprofundamento da integração regional do Cone Sul gera, de fato, questionamentos múltiplos no seio da comunidade acadêmica. Nesse sentido, João Paulo dos Reis Velloso reúne, em 1994, sob a égide do Fórum Nacional e do Instituto Nacional de Altos Estudos, no Rio de Janeiro, uma gama considerável de cientistas econômicos para discutir o Mercosul. O resultado é a publicação, em 1995, do livro *Mercosul e Nafta: o Brasil e a integração hemisférica*. Nele, por exemplo, Renato Baumann (1995) e Marcelo de Paiva Abreu (1995) contribuem com reflexões cujas raízes se encontram na economia política, ou seja, privilegiando os nexos de determinismos mútuos dessa interface de conhecimento. Nessa linha, pode-se distinguir o artigo de Herrera Vegas (1999) tratando sobre o impacto da desvalorização do real nas relações Argentina-Brasil e, mais recentemente, o texto de Samuel Pinheiro Guimarães (2000), *Argentina e Brasil: integração, soberania e território*.

No geral, os textos acima elencados optam por uma metodologia comparativa, ora evocando experiências no seio da UE, ora sinalizando para práticas correntes no interior do Nafta (North American Free Trade Area). Também, as análises econômicas, sejam as mais setoriais, ou as mais ligadas ao determinante político, costumam seguir uma lógica de círculos concêntricos: partindo de percepções micro, passando por interpretações meso e desembocando em considerações macro. Fato este que expressa nas compreensões dos estudiosos da economia mercosulina a influência dos preceitos da interdependência complexa (Keohane e Nye, 1977), como também da teoria dos regimes (Krasner, 1995).

A matriz cratológica

A análise das relações de poder no âmbito do Mercosul vem crescendo a cada dia, como consequência do aprofundamento e da imbricação das mais diversas interfaces que têm surgido paulatinamente. Observa-se uma contaminação de setor a setor na arena integracionista, que remete à noção de *spillover* outrora desenvolvida por Ernst Haas (1958), que se traduz numa migração progressiva de preocupações dos cientistas sociais da *low politics* para a *high politics*. Não que haja hierarquia ou conflito entre essas duas esferas de preocupações, sendo as mesmas naturalmente complementares, mas elas empregam metodologias diferenciadas de estudo: as primeiras privilegiando aspectos técnicos e estudos monográficos; as segundas, aspectos políticos e análises mais amplas. Dentro dessa última categoria, podemos enumerar trabalhos elaborados na área de política internacional.

Nesta área, um trabalho seminal e de envergadura foi elaborado por Ricardo Seitenfus (1991, 1992) no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Primeiramente, em 1991, uma análise sobre os impasses e alternativas do Mercosul; em seguida, em 1992, um estudo sobre a integração regional e o Mercosul. Seguindo tradição peculiar aos cientistas políticos, Seitenfus introduz o procedimento analítico da apreciação das relações dos atores no quadro da integração regional sul-americana, e isso sob uma perspectiva ampla e multifacetada. Trata-se de privilegiar a reflexão sobre o Estado, atentando para suas contradições internas e, sobretudo, externas. Procura-se, pois, investigar as relações intra e interestatais, seguindo uma lógica que atenta para os nexos entre vetores endógenos e forças exógenas. A história política e diplomática adquire, portanto,

relevância de porte enquanto elementos explicativos de enquadramento da dinâmica política mercosulina.

Nessa mesma linha, situam-se alguns dos trabalhos de Paulo Roberto de Almeida (1993). A obra de 1993, que escruta o processo de integração do Mercosul no contexto regional e internacional, torna-se referência incontornável pela sua abrangência temática e concisão seletiva, sendo utilizada por número significativo de pesquisadores e professores que trabalham na área de política internacional. Em 1998, à luz das modificações aportadas pelo Protocolo de Ouro Preto, firmado em 1994, o autor procede a novo estudo de integração da América meridional, fornecendo manual didático consistente, enriquecido com a cronologia dos processos integracionistas no hemisfério, assim como com um glossário e um anexo contendo os principais documentos do Mercosul (Almeida, 1998). Pode-se ainda mencionar os esforços de Alan Barbeiro e Yves Chaloult (2001) quando inquiram sobre as condições que favoreceram a definição do modelo institucional do Mercosul, ou ainda Alcides Vaz (2001) quando aborda os dez anos de existência do Mercosul através de duas variáveis, a saber: crise e identidade.

O Mercosul e as diferentes perspectivas para a integração regional

A política da integração regional

Uma expressiva quantidade de trabalhos em ciência política e relações internacionais que versam sobre a integração sul-americana examinam as implicações da agenda política e o caráter intergovernamental do Mercosul na sua dimensão intra e extrarregional. Esses trabalhos podem ser subdivididos basicamente em dois grandes grupos. Primeiramente, têm-se as obras que tratam do

processo de formação e evolução do bloco no contexto da integração latino americana, explorando a dinâmica regional, a temática das assimetrias e os dilemas contemporâneos. O segundo conjunto de análises se dedica ao estudo comparativo do Mercosul com outros processos integracionistas, também conhecidos como diálogo interblocos. Nele são tratados temas como as complementaridades do Mercosul com a UE e as relações dos países mercosulinos com a Alca (Área de Livre Comércio das Américas) e o Nafta.

A formação do Mercosul à luz da integração latino-americana e o debate interblocos: Mercosul-Alca e Mercosul-UE

Desde a sua fundação, o Mercosul comporta um processo de institucionalização do espaço sul-americano, buscando assim, aproximar os países e economias dessa porção geográfica. Significativa parcela dos trabalhos que tem o Mercosul como objeto de estudo devotam grande atenção ao processo de formação e de evolução institucional do processo integracionista em meio às assimetrias e dilemas da dinâmica política sul-americana. Boa parte desses trabalhos analisa o Mercosul em perspectiva comparada com outras iniciativas de integração regional que se desenvolvem na Europa (UE) e no restante do cenário interamericano (Nafta/Alca e Unasul – União de Nações Sul-Americanas).

Na seara do debate interblocos, o viés comparativo, como metodologia da ciência política, vem à luz por meio de observações que privilegiam a confrontação do Mercosul com parceiros como o Nafta e a UE. A comparação, não raro, dá-se de forma híbrida, ou seja, partindo das relações entre os blocos, adentrando em suas singularidades e, finalmente, desembocando nas atitudes dos Estados que os formam. Mais uma vez, no seio do Bila, Almeida (1994b) lança uma re-

flexão sobre o Brasil e o Mercosul em face do Nafta, assim como sobre as relações do bloco sul-americano com a UE (Almeida, 1994a). Ele volta a esse tema posteriormente ao indagar sobre a compatibilidade entre a Alca e o Mercosul (Almeida, 2001), enquanto François d'Arcy (2001) debruça-se de maneira mais específica sobre até que ponto a UE pode servir de referencial para o Mercosul.

Na verdade, as apreciações sobre as relações UE-Mercosul inserem-se no debate geral acerca do mimetismo institucional. Problemáticas outrora circunscritas ao quadro das relações interestatais – notadamente entre Reino Unido e França com suas ex-colônias (Mény, 1993) – suplantam as fronteiras nacionais. Isso faz com que ocorra uma migração do entendimento do fenômeno mimético na esfera da coerência entre blocos econômicos (Badie e Hermet, 1990). É assim que Sônia de Camargo (1993) se propõe a analisar o Mercosul, ou seja, escrutando sua gênese e *modus operandi* à luz da experiência vivida pela Europa Ocidental a partir do Tratado de Roma (Camargo, 1993).

Com a mesma concepção opera Miriam Gomes Saraiva (1999) ao discorrer sobre os processos latino-americanos e europeu de integração, promovendo um estudo sobre as experiências dos anos 1960 e o modelo de integração com abertura econômica dos anos 1990; ou ainda ao ponderar sobre a habilidade da UE em agir como um ator internacional no diálogo com o Mercosul (Saraiva, 2004). No seio da economia política internacional e comparativa, situam-se as considerações de Robert Rollinat (1998) sobre a questão da moeda única vista como condição *sine qua non* para a continuação dos processos de integração em direção a um pacto federativo. Ainda, privilegiando o comparatismo institucional, Medeiros (1996) confronta as noções de culturalismo e desenvolvimento político a fim de apreciar

teoricamente os avanços da integração mercosulina a partir do referencial da UE. Por outro lado, Bernal-Meza (2000) propõe uma comparação intrabloco ao examinar as percepções que têm Argentina e Brasil do Mercosul, contrastando seus diferentes interesses e sublinhando suas convergências mútuas.

Optando por uma estratégia distinta, Paulo Nogueira Batista Jr. escreve sobre a relação entre blocos tendo em vista as propostas de integração regional concorrentes, a saber: Mercosul e Alca. No artigo “América do Sul em movimento” (2008), Nogueira Jr. traça uma análise de cunho histórico matizado por reflexões de economia política sobre a trajetória percorrida pelo Mercosul. O ponto forte está em demonstrar a vitalidade desse processo de integração, não apenas mensurada por indicadores econômicos e de comércio. Um dos ganhos salientados pelo autor é a influência declinante dos Estados Unidos na região, onde as relações entre Brasil, Argentina e Venezuela, e suas interações com vizinhos menores, tornam-se decisivas. Destaca-se no artigo o fato de que a reflexão do autor dialoga com a perspectiva de interesse nacional brasileiro, aspecto cratológico que tendeu, durante certo período da produção mercosulina, a ser negligenciado quando da perspectiva da ciência política e das relações internacionais.

Outra relevante dimensão das relações do Mercosul é aquela estabelecida com a UE. No campo da integração comparada, sublinha-se a obra organizada por Hélio Jaguaribe e Álvaro de Vasconcelos *The European Union, Mercosur and the new order*, publicado inicialmente em 2005. Com a participação de importantes autores como Aldo Ferrer, Samuel Pinheiro Guimarães, Charles Grant, além dos próprios organizadores, o livro contém artigos sobre tópicos de pesquisa consagrados sobre o tema. Dentre esses, são de expressiva relevância os

textos sobre o multilateralismo na UE e no Mercosul, as relações transatlânticas entre os dois blocos e o papel político do Mercosul. Ademais, o livro fornece ao pesquisador uma visão europeia sobre o bloco em apreço, permitindo comparar as percepções de estudiosos desse continente com as de autores brasileiros e sul-americanos.

Distinto dos enfoques inter-regionais, em um esforço que prioriza o cenário sul-americano, Félix Peña (2008) discute as possibilidades de convergência entre o Mercosul e a Unasul (União de Nações Sul-Americanas). Peña (2008), após uma breve digressão histórica sobre os processos de institucionalização e de integração entre os países da América do Sul como a Alalc (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) e a Aladi (Associação Latino-Americana de Integração)², considera como ponto culminante do regionalismo na região as experiências do Mercosul e da CAN (Comunidade Andina de Nações), problematizadas atualmente pelo advento da Unasul. Em vez de tratar esses processos como alternativas concorrentes, o autor apresenta as potencialidades de convergência entre os três processos. Inclusive, essa disposição está prevista na própria fundação da Unasul. A discussão no Mercosul sobre os impactos da criação da Unasul e as suas potencialidades positivas para a governabilidade da região são pontos relevantes. Além disso, a incorporação na agenda de pesquisa de novas dimensões da integração, tais como a questão energética e de infraestrutura reforçam a necessidade de estudos relativos às instituições. Essa reflexão aponta para o papel desses elementos para a estabilidade política e a governabilidade no nível regional.

A economia política da integração

Opções institucionais e a dimensão econômica da integração

Estudos da vertente econômica, em especial versando sobre desenvolvimento e comércio exterior no Mercosul, têm revelado considerável peso na agenda política e de pesquisa. Em período recente, o Observatório Político Sul-Americano, do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), publica uma conferência promovida pelo economista argentino, Aldo Ferrer. O documento, intitulado *Integração regional e desenvolvimento na América do Sul*, traz uma análise, do ponto de vista da economia política, sobre os principais impasses e possibilidades do bloco em promover o desenvolvimento econômico. Ferrer (2006) apresenta uma ampla discussão sobre os aspectos que diferenciam a integração mercosulina. Dentre estes, destacam-se as políticas econômicas adotadas pelos países do bloco, o papel dos investimentos externos e as instituições endógenas em comparação com a perspectiva que denomina de *Mercosul Ideal*. Concepção essa amparada por um viés mimético da integração europeia. Por fim, apresenta temas correntes na literatura especializada, como as assimetrias do bloco e os desafios de solução de problemas domésticos como a pobreza e o retorno do desenvolvimento econômico nas agendas nacionais, atestando a retomada do pensamento econômico latino-americano nas análises sobre o Mercosul.

Por outro lado, temáticas socioeconômicas, como desenvolvimento, crescimento econômico e pobreza continuam a fazer parte da agenda política e de pesquisa de representantes da ortodoxia do pensamento

2 A Alalc foi estabelecida em 1960 e a Aladi em 1980, ambas pelo Tratado de Montevideu.

econômico. O Banco Mundial tem as questões da pobreza e do crescimento econômico como temas centrais. Um trabalho representativo dessas problemáticas é o artigo de Gleen Harrison *et al.* (2003), no qual são discutidos os impactos para o Brasil das redes de políticas de criação de comércio em vários níveis (bilateral, regional e multilateral). Os autores estimam que as negociações da Alca, o acordo UE-Mercosul e as mudanças no comércio internacional almeçadas no âmbito da OMC terão impactos positivos para o Brasil e para o Mercosul. Entendem que a criação de comércio, a partir das negociações nos níveis acima mencionados, favorece o crescimento econômico e possibilita melhores condições para a redução da pobreza.

No que tange ao debate sobre a relação entre instituições e desempenho econômico, o tema das reformas de segunda geração se destaca. Uma *policy area* desse campo versa acerca das políticas de competição e o Mercosul não ficou isento nesse campo de estudos. Um trabalho de destaque do Banco Mundial sobre o Mercosul é o “Competition Policy and Mercosur”, produzido no projeto I Mercosur, no *World Bank’s Latin American and Caribbean Department*. Estudos como o mencionado acima demonstram o interesse do Banco em estimular a proteção da competição através de um sistema jurídico-institucional que resguarde e regule a competição no bloco regional. Representante dessa literatura, Rowat, Lubrano e Porrata (1997) realizaram um estudo publicado pela referida instituição, onde analisaram os sistemas legais dos Estados-partes e a estrutura institucional do Mercosul, de forma a compreender os limites e possibilidades das políticas de competição³. A preocupação essencial da

discussão apresentada no texto está na proteção da competição como elemento fundamental para a produção de resultados de mercado eficientes, cujos exemplos seriam preços menores aos consumidores e bens de maior qualidade. No trabalho em apreço, os autores buscam conhecer as possibilidades de harmonização de políticas de competição entre os membros do Mercosul, realizando, para isso, analogias com outros processos de integração regional, como a UE.

Com a evolução do bloco, as relações esperadas entre desenho institucional e impacto na economia política regional tornam-se cada vez mais complexas. Entre outras questões, o alargamento do Mercosul tem sido um tópico importante, dada a lenta incorporação de novos parceiros ao processo de integração regional e aos desdobramentos dele decorrente. Assim, a adesão da Venezuela ao Mercosul é um tema polêmico dessa agenda.

Em número especial dos *Cadernos Adenauer*, que versa sobre a integração mercosulina e europeia, Sandra Rios e Lucia Maduro (2007), ligadas à Confederação Nacional da Indústria (CNI), participam com um artigo sobre a adesão da Venezuela ao bloco do Cone Sul. As autoras avaliam a entrada da Venezuela nesse arranjo a partir de quatro questões. São elas: (1) a relevância econômica do novo membro; (2) os impactos sobre as condições de acesso ao mercado da Venezuela; (3) as condições de adesão da Venezuela à Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul; e (4) a influência desse país na agenda externa do bloco (Rios e Maduro, 2007, p. 44). O argumento defendido pelas pesquisadoras pode ser sintetizado em três aspectos. Primeiramente, atestam que as características da estrutura produtiva e

3 Caracterizam-se no conjunto das políticas de competição as políticas de defesa do consumidor, de propriedade intelectual, *anti-dumping* e regulação de investimento externo direto.

do comércio exterior da Venezuela apresentam diferenças importantes em relação às características exibidas pelos demais países do bloco. Segundo, a entrada da Venezuela pode vir a ser um elemento complicador nos já intrincados processos de negociação do Mercosul com terceiros países e blocos. E terceiro, observam um patente desequilíbrio entre direitos e deveres da Venezuela em face do Mercosul. Essa constatação aponta para as peculiaridades do processo de adesão do novo membro no bloco, singularidade esta contrastada com o procedimento de adesão de novos países na UE. Um ponto relevante do artigo é que, mesmo a partir de análises fundamentalmente econômicas, as autoras conseguem problematizar importantes aspectos políticos. Ademais, os testes e dados estatísticos apresentados podem servir de ponto de partida para análises atualizadas, tendo em vista que grande parte dos dados tratados vão até o ano de 2004.

Acordos de livre comércio, governança internacional e o Mercosul

O debate sobre os aspectos positivos e negativos da Alca foi um ponto expressivo na produção acadêmica mercosulina. No contexto do debate Alca-Mercosul, Flávia de Campos Mello (2002) prestigia a literatura com uma análise sobre a posição da diplomacia brasileira diante da proposição e das tentativas de implementação da Alca. No artigo “A política externa brasileira e os blocos internacionais” (2002), a autora desenvolve o quadro histórico em que o Mercosul passava quando da proposta da Iniciativa para as Américas, forjada pelo presidente norte-americano G. W. Bush. Enquadrando a sua

análise em uma estrutura que dialoga tanto com a história da política externa brasileira como com teorias das relações internacionais, a autora apresenta uma discussão sobre como as negociações da Alca pelo Brasil fizeram parte de sua estratégia regionalista para a região, onde tende a preservar um importante espaço de influência na condução de seus projetos políticos regionais.

A importância desse debate não apenas afeta a produção latino-americana. Ele também se faz sentir em prestigiados centros de pesquisa norte-americanos. Por exemplo, a discussão sobre o Mercosul e os efeitos previstos com a criação da Alca foi tema de uma importante publicação do Programa para América Latina do Woodrow Wilson International Center for Scholars. Editado por Fernando Lorenzo e Marcel Vaillant no documento “*Mercosur and the creation of the Free Trade Area of the Americas*” (2003), os artigos avaliam os impactos da Alca para o Mercosul, do ponto de vista setorial, econômico e das suas relações com regimes internacionais.

Ao lado de instituições e centros de referência já citados, outras organizações têm se feito presentes nos estudos sobre o Mercosul e a integração sul-americana. Outra organização internacional de relevância é a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal). A comissão disponibiliza para politólogos e internacionalistas considerável quantidade de trabalhos sobre Mercosul. Dentre eles, o artigo de Edson Peterli Guimarães e Rodrigo M. Zeidan (2008), “Acordos do Mercosul com terceiros países”, elaborado no âmbito do convênio Cepal-Ipea⁴ propõe avaliar os diversos acordos preferenciais firmados pelo bloco com terceiros países ou grupo de países. Com isso,

4 O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

objetiva-se identificar as potencialidades de futuros acordos como, por exemplo, com a UE. O conteúdo discutido no texto apresenta dimensões atuais sobre a negociação do Mercosul com outros atores internacionais, possibilitando o conhecimento de dados e estudos econométricos sobre o comércio exterior do bloco. Na dimensão política, propõe uma perspectiva sobre a estratégia de negociação externa em assuntos de interesse comum, como o comércio exterior.

Também pertencente ao Sistema ONU, o *United Nations – Comparative Regional Integration Studies* tem produzindo trabalhos rigorosos sobre o Mercosul. Dentre os principais campos de estudo, destaca-se, nos últimos anos, o da governança, tratada como aspecto fundamental dos processos de integração. Em artigo intitulado “Regional integration and global governance”, publicação também ligada ao UNU-CRIS, Langenhove (2004), discute sobre em que nível deve ser enfrentado os efeitos positivos e negativos da globalização, apontando para os múltiplos níveis da governança internacional, como as instituições do sistema de *Bretton Woods* e os processos de integração regional – entre eles o Mercosul. Embora não discuta diretamente sobre o bloco, o autor realiza uma reflexão sobre esta e as demais experiências integracionistas similares. Ao lidar essencialmente com os desafios e possibilidades da globalização, Langenhove observa, inclusive, que uma parte dos mecanismos regulatórios da globalização está situada no nível regional. Assim, o texto defende que a governança global deva ser reformada, permitindo maior participação das organizações regionais.

Como representante desse debate, no artigo “El nuevo regionalismo en América Latina”, Lombaerde (2005) afirma que, com o aprofundamento do processo de globalização, o nível macrorregional terá sua importância elevada como nível de governo e tam-

bém como *governance*. No *paper*, o Mercosul é reconhecido como uma das experiências de maior importância no novo regionalismo latino-americano, onde se notabiliza o fato de que a América Latina se caracteriza pela coexistência e interação dos esquemas de integração, principalmente econômicos, como o Mercosul, CAN, G-3, MCCA e Nafta.

Privilegiando a análise institucional comparada, Mario Filadoro (2009) estudou o impacto das secretarias do Mercosul e da Comunidade Andina nos respectivos processos de integração. O autor busca responder em que extensão tais secretarias são consideradas pelos tomadores de decisão. Além disso, tenta identificar os fatores que explicam ou limitam essa capacidade de ter impacto. Esse tema aborda o problema de como os respectivos processos de integração, que adotam predominantemente o modelo intergovernamental, são influenciados por burocracias internacionais.

Ao lado da literatura acadêmica e de estudos originados no interior de organizações internacionais, um conjunto de iniciativas buscam prover técnicos e pesquisadores de fontes documentais e estatísticas para o estudo do Mercosul. Como parte dessas iniciativas, recentemente, o Mercosul integra o estudo *Trade and development report* (2007), publicado pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED/Unctad). Tendo como foco a cooperação regional para o desenvolvimento, este estudo analisa aspectos centrais da economia política, como o novo regionalismo, os processos de cooperação regional e as suas diferentes manifestações entre os países do Norte e do Sul. A parte desse estudo que versa sobre o Mercosul apresenta um rico aporte estatístico, com dados sobre tarifas de comércio, séries históricas, participação do comércio regional no total do realizado por bloco, entre outros aspectos. Na dimensão teórica e quali-

tativa, o documento fornece aos pesquisadores uma análise comparativa entre o Mercosul e os demais blocos econômicos, *e.g.*, a CAN, o MCCA (Mercado Comum Centro-Americano) e o Asean (Associação de Nações do Sudeste Asiático). A publicação permite avaliar as semelhanças e diferenças entre a experiência mercosulina e a de outros processos integracionistas. Também a pesquisa da CNUCD fornece subsídios para a investigação sobre os limites e oportunidades trazidos pelos processos de integração para a promoção do desenvolvimento econômico. Tema este de grande apreço para a literatura que trata da economia política na América do Sul.

Entre as fontes documentais provenientes de organizações internacionais, destaca-se também o material produzido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Esta instituição financeira publica regularmente documentos e pareceres de especialistas em economia regional que fornecem subsídios para os estudiosos da integração interamericana. O BID possui um mecanismo destinado à articulação da integração regional. Trata-se do Instituto para Integração da América Latina e do Caribe (Intal). Esse órgão produz razoável quantidade de material para os estudiosos da área e demais interessados nos processos de regionalização. Os relatórios sub-regionais de integração correspondem a um esforço para a integração na área de atuação do banco e disponibilizam grande quantidade de dados para investiga-

ção dos blocos. Esses documentos detalhados são publicados uma vez por ano em três idiomas⁵ (inglês, português e espanhol), tendo por objetivo incentivar o conhecimento e a difusão de informação relativa ao dinâmico processo de integração vigente na América Latina e no Caribe.

Os chamados Informes Mercosul⁶ correspondem a relatórios publicado anualmente que apresentam para o público acadêmico uma bem organizada síntese de dados econômicos relativos ao referido bloco regional. O texto apresenta um conjunto de informações sobre a evolução do comércio e do investimento estrangeiro direto, um prospecto do acesso aos mercados, uma análise das condições de competição e um sumário das principais tendências macroeconômicas e comerciais do Mercosul. Em conjunto com os dados puramente econômicos, o documento do Intal oferece uma apreciação geral das políticas comuns, de harmonização de políticas no Mercosul e de outras medidas de aprofundamento do bloco.

Embora isentos da obrigatoriedade do rigor analítico acadêmico, a diplomacia demonstra um esforço de autorreflexão que brinda o Mercosul como tema. Eventos como a I Conferência de Política Externa⁷ são exemplos da aproximação do meio acadêmico com a diplomacia brasileira. Publicada posteriormente para o grande público como documento oficial, esta fonte disponibiliza para o pesquisador a perspectiva de autorida-

5 O Intal publica anualmente um informe a respeito de cada um dos blocos econômicos da América Latina do Caribe: o Informe Andino, que trata da Comunidade Andina de Nações, o Informe Caribenho, que discorre sobre a Comunidade do Caribe (Caricom); o Informe Centro-Americano, com dados do Mercado Comum Centro-Americano; e o Informe Mercosul, que traz informações sobre o Mercado Comum do Sul.

6 O *Informe Mercosul* n. 15 (2009-2010), publicado pelo BID-Intal, em dezembro de 2010, corresponde ao relatório mais recente sobre a integração sub-regional.

7 Realizada em 2006, pela Fundação Alexandre Gusmão, instituição ligada ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

des e de especialistas em política e economia internacional no que tange a uma vasta gama de temas. Sobre o Mercosul, mais especificamente, o texto contém uma apresentação bem estruturada a respeito das negociações entre o Mercado Comum do Sul e a União Europeia, realizada pelo embaixador Regis Arslanian. A conferência fornece um panorama geral dos objetivos econômicos dos dois blocos e seus elementos de complementaridade no campo de bens e serviços. Da mesma forma, o diplomata apresenta as dificuldades técnicas e políticas que se apresentam ao incremento das trocas comerciais entre o Mercosul e a UE, especialmente nos setores em que o Brasil e os demais países do Mercado Comum do Sul são competitivos. O texto mostra o atual estado da barganha entre os dois blocos, fornecendo importantes subsídios para os pesquisadores da diplomacia sul-americana e da política externa brasileira.

A dimensão social da integração

Ao lado das questões de desenvolvimento econômico, crescimento e reformas estruturais, o debate mercosulino tem na questão social um forte tema organizador. Representantes dessa literatura, Yves Chaloult e Paulo Roberto de Almeida (1999) organizam um livro referência sobre o tema, com o título *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*.

Na referida obra, além de Almeida, e Chaloult, um conjunto de notáveis intelectuais realizam contribuições à discussão sobre blocos regionais e os seus impactos sociais. Dividida em três momentos, o primeiro terço do livro lança luz sobre as interações entre processos de integração regional e a questão (política) social. Além do artigo de Almeida, o qual apresenta o panorama geral da discussão do livro, e de Chaloult, que prefere focar no papel do Estado diante dos distintos regionalismos nas Américas, destaca-se o texto

de Costa Vaz. Ele busca chamar a atenção para os desafios enfrentados pelos processos de cooperação intergovernamentais ao levar em conta a participação da sociedade civil. Além da atuação de partidos políticos, grupos empresariais e centrais sindicais jogariam um papel cada vez mais importante para o futuro do Mercosul.

A segunda parte do livro traz os artigos de Vigevani e Mariano, Stuart e Dupas acerca dos movimentos sociais e as experiências integracionistas. Adotando uma perspectiva comparativa entre o Mercosul e o Nafta, Vigevani e Mariano centram a sua análise nas estratégias de articulação de atores sociais nos referidos blocos. Os autores chamam a atenção para os distintos espaços e oportunidades de participação desses grupos em influenciar os rumos dos processos regionais. Vale salientar que existem diferenças significativas entre quem pressiona e os seus objetivos, especialmente ao analisarem as estratégias de distintos atores como sindicatos e empresários em países como Brasil e México. Antecipando parcialmente a subtemática da última seção do livro, Stuart prefere focar a análise nos movimentos sociais e nas organizações sindicais. O debate por ela empreendido se dá à luz do que caracteriza como crise de representação política naquele momento histórico. Ao escolher esse prisma, a autora se volta aos clássicos do pensamento político ocidental, matizando o conceito e os aspectos negativos da globalização, assim como os seus impactos na política de blocos, especialmente para os atores sociais. A análise que realiza apresenta a dimensão da desigualdade econômica e social na distribuição dos benefícios da integração regional.

A última seção apresenta o debate sobre a transnacionalização das práticas sindicais. Nesse momento do livro, Brunelle e Chaloult oferecem ao pesquisador um quadro teórico-analítico para tal questão. Discutindo

aspectos empíricos, autores como Cândia Veiga, Brunelle e Jakobsen escrutam as distintas práticas e estratégias sindicais no Nafta e na Alca, tocando tangencialmente o Mercosul. Nesta seção, é Portella de Castro que dedica a reflexão centrada no bloco mercosulino, especialmente o tema das negociações coletivas.

Atores subnacionais, não estatais e grupos de interesse

A temática da subnacionalidade e da atuação internacional de governos infraestatais (paradiplomacia) constituem um novo filão de pesquisa nas relações internacionais que se liga de modo bastante sensível ao estudo da integração regional. No Brasil, assumem destaque as coletâneas organizadas por Tullo Vigevani, Luiz Eduardo Wanderley, Maria Inês Barreto e Marcelo Passini Mariano: *A dimensão subnacional e as relações internacionais* (2004) e *Governos subnacionais e sociedade civil integração regional e Mercosul* (2005).

Esses dois livros são resultado de um projeto temático desenvolvido pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), que reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros de várias tendências analíticas sobre a atividade internacional de governos subnacionais. A dimensão privilegiada pelos trabalhos selecionados se relaciona mais fortemente com as mudanças institucionais que visam inserir os governos subnacionais no âmbito dos processos de integração regional (de modo especial, o Mercosul) e com os dilemas fundantes do federalismo e da legalidade da atuação paradiplomática.

Além de fornecer análises de grandes nomes no estudo dos atores subnacionais (como Aldecoa, Keating e Hocking), os compêndios trazem as impressões de pesquisadores brasileiros e argentinos sobre a paradiplomacia, o federalismo e a integração re-

gional sul-americana. A primeira obra versa sobre a subnacionalidade em relações internacionais de modo mais geral. No que tange ao Mercosul, notabiliza-se o artigo de Mariano e Mariano que mostra a paradiplomacia como uma fração relevante das complexas redes de relacionamento político-econômicas no seio dos blocos regionais, apontando também o seu estado no Mercosul. Prazeres escreve sobre a possibilidade de atuação legal dos governos subnacionais brasileiros. Colacrai e Zabelzú trabalham a reforma constitucional argentina e atuação internacional de suas províncias que se relaciona diretamente com o Mercosul.

O segundo trabalho listado se liga de modo mais sensível à questão em apreço, trazendo uma análise do tema a partir de distintos tópicos trabalhados pelos artigos reunidos. Assim, Tullo Vigevani abre o livro com uma digressão histórica sobre a integração latino-americana e as questões subnacionais. Mariano e Mariano apresentam um capítulo de considerações analíticas acerca da paradiplomacia e integração regional. Kugelmas e Simão Branco abordam a situação de vários países federais no tocante a paradiplomacia, inclusive o Brasil no âmbito do Mercosul. Simoens da Silva relaciona a arquitetura financeira do bloco com a atuação subnacional. Por outro lado, W. Wanderley apresenta uma reflexão sobre a atuação da sociedade civil e da opinião pública no Mercosul. Finalmente, Cavariani trata das relações entre o empresariado brasileiro e a Argentina no contexto na integração sul-americana

Política externa brasileira e Mercosul

Mais recentemente, a literatura acadêmica sobre o Mercosul tem apresentado cada vez maior quantidade de trabalhos que relacionam a inserção estratégica do Brasil no cenário internacional com a sua atuação re-

gional e intrabloco. Essas obras enfatizam a importância alcançada pelo Mercosul e pela integração sul-americana na condução da política externa brasileira.

Nessa linha de pesquisa, o livro *Inserção internacional: a formação dos conceitos brasileiros*, de Amado Luiz Cervo (2008), oferece uma apreciação do papel do Brasil frente à formação dos blocos regionais, centrando sua análise no regionalismo sul-americano. Cervo trabalha o Mercosul, entendido como o principal processo integracionista do Cone Sul, em quatro momentos distintos. O primeiro e o segundo momentos fornecem um quadro geral e uma análise histórica, que tratam da proliferação dos blocos regionais no pós-Guerra Fria e do nascimento da ideia integracionista sul-americana desde o panamericanismo do século XIX. O autor menciona os antecedentes do regionalismo na sub-região e suas principais motivações e influências, destacando a rivalidade entre Brasil e Argentina, a atuação dos Estados Unidos e a importância do pensamento cepalino. Cervo explica os projetos integracionistas pioneiros como o grupo ABC (Argentina, Brasil e Chile), a Alalc e a Aladi, para, em seguida, descrever o processo de criação do Mercosul com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991. Avaliando a consolidação do Mercosul, ele elenca uma lista de aspectos positivos, bem como uma relação das fragilidades a ele iminentes. O autor defende que o Mercosul possui vasta gama de relações com outros blocos e países, notabilizando-se, nesse quadro, as articulações do Brasil com blocos de países emergentes. Segundo ele, o alinhamento ideológico da chamada nova esquerda na América do Sul oferece

a possibilidade de avanço para além da integração comercial. O autor discute, ainda, as possibilidades trazidas pelo ingresso da Venezuela no bloco e pela criação da Casa (Comunidade Sul Americana de Nações; atual União das Nações Sul-Americanas).

Trabalhando em uma dimensão eminentemente cratológica, o especialista em política exterior, o argentino Alberto J. Sosa, analisa o Mercosul como projeto político dentro de uma dimensão retrospectiva e prospectiva. Em “El Mercosur político: orígenes, evolución y perspectivas” (2008), o autor realiza uma análise do Mercosul como corpo político, através do exame daquilo que denomina de “hegemonia cooperativa” brasileira na região. Sosa, além de fornecer uma revisão histórica das relações políticas desenvolvidas no Mercosul, trabalha a evolução recente do bloco, apresentando uma análise do quadro atual. Aborda inclusive temas referentes à relação do eixo Argentina-Brasil e as possibilidades de parceria com a Venezuela. O autor ainda desenvolve uma reflexão sobre as principais ameaças à estabilidade política na região, com especial destaque para: a problemática dos acordos bilaterais, as disputas entre Brasil e Venezuela pela liderança sul-americana, os contenciosos entre Argentina e Uruguai decorrentes da produção de celulose em região de fronteira, as assimetrias regionais e a falta de coordenação de políticas de repressão ao crime organizado na região.

Outro trabalho consistente sobre o Mercosul, que opta pela dimensão analítica em apreço, é “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”, publicado na revista *Contexto Internacional*⁸ em 2007. Este artigo de Tullo Vi-

8 Esse mesmo artigo foi publicado em inglês sob o título: “Lula’s foreign policy and the quest for autonomy through diversification”.

gevani e Gabriel Cepaluni (2007) traz uma análise do comportamento estratégico do Brasil frente ao processo integracionista. Os autores explicam as diferenças fundamentais da política externa dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, descrevendo a estratégia internacional brasileira nesses dois períodos. O artigo inicia a sua exposição discutindo a estratégia multilateralista adotada pelo governo FHC e segue para as mudanças dessa política no final de seu governo e, principalmente, no primeiro governo Lula. O trabalho se detém especialmente na explicação da rejeição da Alca pelo governo FHC, no aumento do unilateralismo norte-americano durante administração G. W. Bush e na cisão ocorrida durante a Cúpula de Mar Del Plata, analisando as suas consequências para o cenário político regional. Esses momentos críticos levaram os tomadores de decisão a adotar o que os autores denominam de “estratégia de autonomia por diversificação”. A base da explicação dos autores é que o Mercosul, enquanto núcleo duro da integração regional sul-americana, é a plataforma básica do projeto brasileiro de se firmar enquanto potência regional e *global player*.

Nessa mesma linha, mas adotando uma postura que sugere uma mudança mais pronunciada entre as políticas externas de Fernando Henrique e Lula da Silva, Soares de Lima e Hirst (2006) analisam o Brasil enquanto potência regional, escrutando três patamares: ação, escolhas e responsabilidades. Enquanto Vigevani e Cepaluni afirmam (2007, p. 1310):

Se não houve ruptura significativa dos paradigmas da política externa brasileira – algumas das orientações sendo reforços de ações já em curso no governo Fernando Henrique Cardoso – houve uma mudança na ênfase dada a certas opções abertas anteriormente⁹. (Tradução livre dos autores.)

Soares de Lima e Hirst (2006, p. 22) anotam:

Embora muitos comentadores tenham notado uma estabilidade no longo prazo da política externa brasileira, não há dúvida de que, desde a inauguração do governo Lula, em janeiro de 2003, a mudança tem predominado sobre a continuidade¹⁰. (Tradução livre dos autores.)

Ainda nesse campo, Gilberto Calcagnotto (2008), em artigo publicado na revista *Nueva Sociedad*, oferece uma análise do sentido estratégico das relações do Brasil e do Mercosul com a UE. O texto discorre sobre as ações de política externa empreendidas pelo Brasil com o propósito de alcançar o *status* de *global player*, focando na influência da UE para esse projeto enquanto parceira estratégica no aumento do poder de barganha do Brasil frente à hegemonia dos Estados Unidos. Sobre o Mercosul mais especificamente, Calcagnotto identifica que a liderança brasileira é simultaneamente reconhecida e cobrada pelos demais parceiros do bloco. Segundo ele, isso gera um empecilho à consolidação da ambição de rumar de um estado de potência regional para o nível de potência global. O trabalho encerra uma discussão sobre o caráter conflituoso da hegemonia brasileira no Mercosul, focando em aspectos políticos e econômicos do relacionamento Argentina-Brasil diante das negociações com a UE.

9 “While there was no significant rupture from the paradigms of Brazilian foreign policy – some of the guidelines being reinforcements of actions already on course in the Cardoso administration – there was a change in the emphasis given to certain options opened previously”.

10 “Although many commentators have noted the long-term stability of Brazilian foreign policy, there is no question that, since the inauguration of the Lula administration in January 2003, change has predominated over continuity.”

A questão do alargamento do bloco tem sido igualmente tratada nos estudos que lidam com a inserção internacional e a política externa brasileira. Demétrio Magnoli (2007) fornece uma análise da entrada da Venezuela como membro pleno do Mercosul. O autor analisa o ingresso do país andino no âmbito mercosulino tomando como referência as linhas diretivas do bloco e da política externa brasileira. Partindo desses princípios, o texto expõe as incongruências presentes no processo. Segundo Magnoli, a inclusão da Venezuela como membro efetivo do Mercosul está em flagrante contradição com o projeto do Mercosul, pautado na aliança política estratégica entre Brasil e Argentina, que engloba os demais países em um modelo de regionalismo, o qual visa promover ideal democrático e progresso econômico entre os Estados-membros. O autor apresenta ainda uma análise do regime chavista, apontando as suas principais características no tocante à política doméstica e internacional. Magnoli preconiza que a associação da Venezuela com o Mercosul é passível de conflitos devido à estrutura da política interna e às prioridades internacionais divergentes desse país em relação ao Brasil e aos demais sócios do bloco. O trabalho conclui assinalando a duplicidade da política externa brasileira no governo Lula, a qual manteve simultaneamente uma linha tradicional de diplomacia técnica e introduziu uma vertente que ideologizou determinados aspectos.

Além das fontes acadêmicas, a literatura sobre o Mercosul tem apresentando uma presença perene e importante de atores ligados à Comunidade de Relações Internacionais do Brasil, especialmente funcionários de alto nível do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Entre esses autores está Samuel Pinheiro Guimarães, ex-Secretário-geral do Itamaraty e atual alto representante-geral do Mercosul. No entanto, outros diplomatas de

carreira com visões divergentes também têm se feito presentes nas discussões sobre o bloco do Cone Sul; figuram entre eles o ex-embaixador Rubens Antônio Barbosa e o ex-Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer.

Partindo da constatação da dimensão estratégica do Mercosul, Samuel Pinheiro Guimarães debate as principais questões da agenda da política externa brasileira e os seus impactos para o bloco. A partir de uma perspectiva holística, em *Desafios brasileiros na era dos gigantes*, Guimarães (2006) trata, no capítulo XII, “Grande Sertão Veredas: o Mercosul no mundo”, das características fundamentais da política externa de países como Estados Unidos, UE, Índia, China e Japão e seus impactos no Mercosul. Segundo o autor, a compreensão dessa dimensão da realidade possibilita criar linhas de ação para a diplomacia nacional, onde o Mercosul é elemento decisivo. Ele conclui que o bloco constitui um instrumento fundamental na realização de objetivos estratégicos do Brasil e que é um fator essencial para o sucesso dos objetivos nacionais e compartilhados entre Brasil-Argentina. O texto se mostra útil, na medida em que permite detectar as linhas diretivas e preferências dominantes no Itamaraty nos últimos anos.

Em artigo publicado na *Revista Interesse Nacional*, Rubens Antônio Barbosa (2008) expôs uma análise crítica da política externa do governo Lula da Silva. Nos assuntos abordados no citado artigo, destaca a importância do Mercosul e da integração sul-americana como um aspecto fundamental da política externa brasileira contemporânea, a qual não é livre de disputa sobre os seus significados e ganhos. Tem relevo a situação analisada por Barbosa, segundo a qual, diferente da retórica oficial do governo, que busca lançar luz sobre o processo de integração, este está perdendo espaço para iniciativas de cooperação bilateral com os vizinhos. Nesse quadro, o

autor destaca a crise vivida no processo de integração, além da inexistência de alternativas e estratégias para solucioná-la. A partir desse marco, os esforços em vários níveis de integração, como a Casa e mais recentemente a Unasul e os seus objetivos são interpretados como ambiciosos demais para as capacidades brasileiras. Ademais, a sobreposição de processos integracionistas em vários níveis é visto como um fator problemático. Ainda em sua análise, o autor exhibe os obstáculos gerados pela politização do processo de integração, como asseveram as negociações dos acordos para a entrada da Venezuela e Bolívia no Mercosul. Notabiliza-se, no trabalho de Barbosa, a sua concepção sobre como o governo Lula alterou a percepção da geopolítica regional e a funcionalidade do bloco diante desse campo de atuação externa, especialmente voltada a tornar o sistema internacional multipolar.

Em trabalho que versa sobre o Brasil na presidência do Mercosul, Barbosa¹¹ (2007) pontua vários problemas que configuram um período de crise no projeto mercosulino. Entre eles, podem ser mencionados os conflitos e contenciosos entre os Estados-partes, a falta de opções de futuro para o bloco e a emergência de novas iniciativas no nível regional, como a Casa.

No tocante à questão da Alca, Rubens Barbosa permite ao leitor uma avaliação diferente da visão oficial do Itamaraty. Contrariamente a Samuel Pinheiro Guimarães, Barbosa (2004) avalia a Alca como positiva para os interesses do Brasil, inclusive para o Mercosul.

A apreciação crítica do embaixador Rubens Barbosa está colocada de modo sistemático em recente publicação: *O Mercosul e a integração regional* (2010). O livro reúne

ensaios, artigos e entrevistas que compõem um amplo panorama histórico do Mercosul e traz uma análise dos impasses atuais enfrentados pelos países mercosulinos. Barbosa preconiza que a ideologização do Mercosul vem afetando o comércio intrabloco de modo considerável, mediante a adoção frequente de regras de exceção que impõem barreiras protecionistas capazes de minar a integração econômica entendida como a base do Mercosul enquanto união aduaneira. Da mesma forma, o autor constata que, na última década, o pragmatismo econômico que deu origem e possibilitou o avanço do processo de integração, vem perdendo espaço para uma postura político-ideológica cuja maior expressão seria o convite para a entrada da Venezuela no bloco, a qual é descrita pelo embaixador como um fator de risco e de insegurança jurídica para o Mercosul.

Dentre as contribuições analíticas fornecidas por tomadores de decisão e formuladores de política, destaca-se ainda a reflexão empreendida pelo ex-Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer no artigo intitulado “A política externa brasileira: necessidades internas x possibilidades externas” (2006). Essa visão também representa um contraponto à perspectiva colocada por Pinheiro Guimarães. Nesse artigo, o autor estabelece a conexão entre os níveis internacional, regional e doméstico para explicar os limites e possibilidades da política exterior brasileira desde o final do governo de Fernando Henrique Cardoso, no qual esteve à frente do Itamaraty. Compreendendo a política externa enquanto *policy* (política pública), Lafer desenvolve um argumento que estabelece as condições para o exercício eficaz da gestão das relações internacionais do Brasil, com

11 Além do presente artigo, na seção de Artigos de Rubens Barbosa & Associados constam uma série de textos de opinião e análise sobre a América do Sul, Mercosul e a política externa do governo Lula.

base no interesse nacional e nas reais possibilidades de atuação do Estado no plano político externo. Dentro dessa perspectiva, a condução da política externa precisa evitar dois riscos opostos. O primeiro é o de não levar em conta o que o país representa para os outros, pois isso levaria à inércia e ao conformismo. O outro perigo é o de superestimar o país e o que ele significa para os outros, pois agir assim conduziria a inconseqüência. O ex-chanceler critica a política externa do governo Lula, afirmando que ela não logrou definir apropriadamente as necessidades internas e não avaliou corretamente as possibilidades externas.

Do ponto de vista da integração regional mais especificamente, Lafer afirma que o governo Lula, mesmo operando em uma conjuntura internacional mais favorável do que a vivenciada pelo governo anterior, não conseguiu evitar a precarização das relações no âmbito do Mercosul. Segundo ele, por questões ideológicas, o governo Lula pôs em curso a integração da Venezuela ao bloco, a qual não se justifica dentro da lógica da aliança estratégica Brasil-Argentina, geradora do Mercosul. Para Lafer, isso representa um risco para os interesses brasileiros devido ao forte antiamericanismo manifesto no projeto bolivariano do presidente Chávez. Outro ponto é a problemática das salvaguardas comerciais negociadas entre Argentina e Brasil. De acordo com o ex-ministro, as conversações entre os dois grandes países do bloco sem a participação do Uruguai e do Paraguai geram tensões dentro da região e colocam em risco a estabilidade do processo integracionista. Lafer conclui que o governo Lula manifesta uma grande pretensão de liderança, mas que foi entravado por uma concepção equivocada e enfrentou a reação e a competição de outros países.

Também sobre esta temática, Luiz Alberto Moniz Bandeira escreve o artigo “O

Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul em sua política exterior”. Nesse documento, Moniz Bandeira (2008) estabelece uma reflexão histórica sobre o Brasil e a região a partir da perspectiva geopolítica, com especial atenção para atributos de poder clássico. É notável, no texto, a atenção prestada pelo autor ao trabalhar o termo América do Sul como um conceito geopolítico, apresentando uma explicação calcada em argumentos de capacidades e projeção de poder. Não podendo deixar de mencionar o debate a respeito da Alca, o autor não se omite em discutir a contraofensiva brasileira, a proposição da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), feita ainda no governo do presidente Itamar Franco. Para os estudos recentes nesta linha de pesquisa, merecem destaque os pontos tratados pelo autor sobre os conflitos existentes no seio da integração regional sul-americana e a proposição da União das Nações Sul-Americanas.

Por outro lado, o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri) publicou, em 2008, um documento intitulado *Desafios da política externa brasileira*. São contemplados tópicos essenciais como os processos de integração alternativos ao Mercosul (Alca e Alba), aspectos da inserção internacional contemporânea do Brasil, energia, convergência econômica e sociedade civil. Participam da publicação Celso Amorin, Fernando Henrique Cardoso, Hélio Jaguaribe, Maria Regina Soares de Lima, entre outros. O documento apresenta, em textos curtos, as principais dimensões da política externa brasileira, nas quais se destaca o papel do Mercosul e das relações do Brasil com os seus vizinhos.

Finalmente, restam as fontes documentais. Nos últimos anos, várias instituições que se debruçaram sobre integração regional e o Mercosul vêm oferecendo aos estu-

diosos vultosos conteúdos de importância inaudita para a pesquisa. Ao longo da administração Lula, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) publicou um conjunto de documentos oficiais de grande utilidade ao pesquisador. Notabiliza-se entre esses, o *Handbook of Brazilian foreign policy* (2008) que oferece uma seção sobre os aspectos contemporâneos da política exterior do Brasil para o Mercosul. O texto apresenta um conjunto de discursos de altas autoridades sobre os principais tópicos do bloco, como a questão do Parlasul, o problema das assimetrias, o Fundo Estrutural de Convergência do Mercosul (Focem) e as perspectivas do Paraguai e do Uruguai sobre o bloco. Os discursos mencionados trazem a visão oficial das autoridades brasileiras, além de peças documentais do bloco, onde são apresentadas as diretrizes e os objetivos da referida administração. O documento é uma rica fonte primária de pesquisa, destacando os principais posicionamentos da política externa brasileira sobre o Mercosul, indicando inclusive, referências bibliográficas relevantes para o pesquisador.

Considerações finais

O Mercosul é uma experiência dinâmica e, como tal, as formas de abordá-lo evoluem com o tempo. Como demonstrado ao longo do presente trabalho, os estudos mercosulinos passam de uma dimensão predominantemente econômica e jurídica para um espectro analítico mais amplo. Ao longo dessa transição, os estudos de pesquisadores nacionais passam a exibir claramente a importância da dimensão cratológica, onde o poder é uma variável chave. As principais linhas de pesquisa sob as quais o Mercosul

é amplamente estudado estão ligadas à ciência política e às relações internacionais, notabilizando-se o método comparativo, e à economia política internacional, voltada, em muitos casos, a questões ligadas ao desenvolvimento produtivo, econômico e social na região.

Apesar da existência de estudos consistentes sobre o Mercosul, nos últimos anos escassearam as publicações exclusivas sobre o tema, principalmente na linha de pesquisa mais clássica: integração regional comparada. Em contrapartida, o exame da literatura acadêmica especializada dá conta do aumento progressivo de estudos que analisam o Mercosul no contexto da inserção internacional. Nesse enfoque, os autores tendem a conferir maior espaço para a análise do papel do Brasil nas novas configurações de poder mundial, com forte ênfase para o seu papel enquanto potência regional. Inclusive, o país é tratado fundamentalmente como o principal *veto player* do processo da integração mercosulina, na perspectiva de uma integração profunda (*deep integration*), o que reforça a opção desta revisão de literatura em focar os trabalhos que priorizam uma perspectiva brasileira sobre o Mercosul.

Este artigo não pretende ser uma síntese exaustiva dos trabalhos sobre o Mercosul. Antes, o trabalho se esforça no sentido de apresentar as principais linhas de pesquisa sobre o tema e seu aumento de importância na política internacional. Como campo acadêmico ligado à ciência política e às relações internacionais, é essencial compreender as múltiplas dimensões, variáveis e cadeias causais que possibilitem análises e explicações mais robustas sobre o Mercosul.

Bibliografia

- ALMEIDA, Paulo Roberto (1993). *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras.
- _____. (1994a). “Mercosul e União Europeia: vidas paralelas?”. *Boletim de Integração Latino Americana*, n. 14, jul.-set.
- _____. (1994b). “O Brasil e o Mercosul em face ao Nafta”. *Boletim de Integração Latino Americana*, n. 13, abr.-jun.
- _____. (1998). *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. São Paulo: LTr.
- _____. (2001). “Mercosul e Alca na perspectiva brasileira”. In: LIMA, Marcos Costa (org.). *O lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Cortez.
- ALMEIDA, Paulo Roberto (coord.) (1992). *Mercosul: textos básicos*. Brasília: IPRI.
- ARAGÃO, José Maria (1993). “Tarifa Externa Comum e interesse nacional”. *Boletim de Integração Latino Americana*, n. 9, abr.-jun.
- BADIE, Bertrand; HERMET, Guy (1990). *Politique comparée*. Paris: PUF.
- BARBEIRO, Alan; CHALOULT, Yves (2001). “O Mercosul e a nova ordem econômica internacional”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 44, n. 1, p. 22-42.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira (2008). “A América do Sul em movimento”. *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 2, p. 226-238.
- BAUMANN, Renato (1995). “Dimensões da inserção internacional do Brasil”. In: REIS VELOSO, João Paulo dos (org.). *Mercosul e Nafta: o Brasil e a integração hemisférica*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- BARBOSA, Rubens Antônio (2004). “Brasil-EUA: relações comerciais e oportunidades de negócios”. In: RUBENS BARBOSA & ASSOCIADOS – Seção Estudos e Publicações, set. Disponível em: <www.rbarbosaconsult.com.br/publicacoes/rel_comerciais_e_opportunidades_de_neg%C3%B3cios.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2009.
- _____. (2007). “O Brasil na presidência do Mercosul”. In: RUBENS BARBOSA & ASSOCIADOS – Seção Artigos, 8 jan. Disponível em: <www.rbarbosaconsult.com.br/artigo_o_brasil_na_presidencia_do_Mercosul.asp>. Acesso em: 26 ago. 2009.
- _____. (2008). “A política externa do Brasil para a América do Sul e o ingresso da Venezuela no Mercosul”. *Revista Interesse Nacional*, abr.-jun.
- _____. (2010). *O Mercosul e a integração regional*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- BERNAL-MEZA, Raúl (2000). “Políticas exteriores comparadas de Argentina y Brasil hacia el Mercosur”. In: LIMA, Marcos Costa; MEDEIROS, Marcelo de Almeida (orgs.). *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo: Cortez.
- BID/INTAL – Instituto para Integração da América Latina e do Caribe. *Informe Mercosul* n. 13 (2007-2008) [on-line]. Disponível em: <www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/p_Informe_MERCOSUL_13.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2009.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (2008). *Handbook of Brazilian foreign policy*. Brasília: Funag.
- CALCAGNOTTO, Gilberto (2008). “O Brasil e a União Europeia: os passos rumo a uma nova potência global?”. *Nueva Sociedad* [edição especial em português], p. 104-122.

- CAMARGO, Sônia de (1993). “Europa Ocidental e América do Sul: duas regiões a procura de sua integração”. *Contexto Internacional*, v. 15, n. 2, p. 193-213
- _____. (1999). “União Europeia: uma referência indispensável para o Mercosul”. *Contexto Internacional*, v. 21, n. 1, p. 83-122.
- CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – Cebri (2008). *Desafios da política externa brasileira*, Rio de Janeiro, v. 1, ano 7.
- CERVO, Amado Luiz (2008). *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva.
- CHALOULT, Yves; ALMEIDA, Paulo Roberto de (orgs.) (1999). *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*. São Paulo: LTr.
- D’ARCY, François (2001). *Considerações sobre a União Europeia para servir nas reflexões sobre o Mercosul. O lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Cortez.
- FERRER, Aldo (2006). *Integração regional e desenvolvimento na América do Sul*. Rio de Janeiro: Iuperj.
- FILADORO, Mario J. (2009). “Incidencia de las secretarías del Mercosur y de la CAN en los respectivos procesos de integración: un análisis comparado”. *UNU-CRIS Working Papers*, n. 10, p. 1-60.
- FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO (2006). *I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*, Rio de Janeiro.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (2000). *Argentina e Brasil: integração, soberania e território*. São Paulo: IEA/USP. (coleção Documentos – série Economia).
- _____. (2006). *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- HAAS, Ernst (1958). *The uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- HARRISON, Glenn W. et al. (2003). “Regional, multilateral, and unilateral trade policies on Mercosur for growth and poverty reduction”. In: BRAZIL. Policy Research Working Paper, WPS3051, v. 1. Disponível em: <www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/06/06/000094946_03052804040643/Rendered/PDF/multi0page.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2009.
- HERRERA VEGAS, Jorge Hugo (1999). “Impactos da desvalorização do real sobre o comércio entre o Brasil e a Argentina”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 42, n. 2, p. 5-17.
- JAGUARIBE, Hélio; VASCONCELOS, Álvaro (orgs.) (2005). *The European Union, Mercosur and the new order*. London: Routledge.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph (1977). *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown.
- KRASNER, Stephen (ed.) (1995). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- LAFER, Celso (2006). “A política externa brasileira: necessidades internas x possibilidades externas”. *Problemas Brasileiros*, n. 375, encarte.
- LANGENHOVE, Luk Van (2004). “Regional integration and global governance”. *UNU-CRIS Occasional Papers*, n. 4, p. 1-6.
- LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica (2006). “Brazil as an intermediate State and regional power: action, choice and responsibilities”. *International Affairs*, v. 82, n. 1, p. 21-40.

- LOMBAERDE, Philippe De (2005). “El nuevo regionalismo en América Latina”. *UNU-CRIS Occasional Papers*, n. 3, p. 1-24.
- MAGNOLI, Demétrio (2007). “Mercosul + 1: o chavismo contra o Mercosul”. *Cadernos Adenauer*, v. 7, n. 1, p. 33-39.
- MEDEIROS, Marcelo de Almeida (1996). “O Mercosul e a União Europeia: uma abordagem comparada do processo de formação de instituições”. *Contexto Internacional*, v. 18, n. 1, p. 89-120.
- MELLO, Flávia de Campos (2002). “Política externa brasileira e os blocos internacionais”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 16, n. 1, p. 37-43.
- MÉNY, Yves (1993). *Les politiques do mimétisme institutionnel: la greffe et le rejet*. Paris: L'Harmattan.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2008). “O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior”. *Revista Espaço Acadêmico*. Disponível em: <www.espacoacademico.com.br/091/91bandeira.pdf>. Acesso em: 20 maio 2009.
- MOTTA VEIGA, Pedro da; MACHADO, João Bosco; CORREA, Paulo Guilherme (1992). “A agenda de Las Leñas e a integração do Mercosul”. *Boletim de Integração Latino Americana*, n. 7, out.-dez.
- PAIVA ABREU, Marcelo de (1995). “O Nafta e as relações econômicas Brasil – Estados Unidos”. In: REIS VELLOSO, João Paulo dos (org.). *Mercosul e Nafta: o Brasil e a integração hemisférica*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- PEÑA, Félix (2008). “A integração do espaço sul-americano. A Unasul e o Mercosul podem se complementar?”. *Nueva Sociedad* [edição especial em português], p. 73-85.
- REIS VELLOSO, João Paulo dos (org.) (1995). *Mercosul e Nafta: o Brasil e a integração hemisférica*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- RIOS, Sandra; MADURO, Lucia (2007). “A adesão da Venezuela ao Mercosul”. *Cadernos Adenauer*, v. 1.
- ROCHA E SILVA, Olavo César da (1991). “A coordenação de políticas econômicas no Mercado Comum do Sul – Mercosul”. *Boletim de Integração Latino Americana*, n. 2, maio-set.
- ROLLINAT, Robert (1998). “Teorias da integração monetária e mecanismos da unificação das moedas: uma comparação Europa/América Latina”. *Contexto Internacional*, v. 20, n. 1, pp. 185-217
- ROWAT, Malcolm; LUBRANO, Michele; PORRATA, Rafael (1997). “Competition policy and Mercosur”. *World Bank Technical Paper*, n. 385. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- SARAIVA, Miriam Gomes (1999). “Os processos de integração latino-americanos e europeu. As experiências dos anos 60 e o modelo de integração com abertura econômica dos anos 90”. *Revista Internacional de Estudos Políticos*, v. 1, n. 1, p. 167-190.
- _____. (2004). “A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 1, p. 84-111.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica (2006). “Brazil as an intermediate State and regional power: action, choice and responsibilities”, *International Affairs*, n. 82, p. 21-40.
- SCHMIED, Julie (2007). “Cenários da integração regional: os desafios da União de Nações Sul-americanas (Unasul): o novo caminho da integração na América do Sul”. *Cadernos Adenauer*, v. 7, n. 1, p. 105-126.

- SEITENFUS, Ricardo (1991). *Mercosul: impasses e alternativas*. São Paulo: IEA/USP. (coleção Documentos – série Internacional, 14).
- _____. (1992). *Integração regional e Mercosul*. São Paulo: IEA/USP. (coleção Documentos – série Internacional, 15).
- SOSA, Alberto J. (2008). “El Mercosur político: orígenes, evolución y perspectivas”. Disponível em: <www.amesur.org.ar>. Acesso em: 5 nov. 2008.
- TRADE and Development Report (2007). *Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED/Unctad)*.
- VAILLANT, Marcel; LORENZO, Fernando (orgs.) (2003). *Mercosur and the creation of the Free Trade Area of the Americas*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- VAZ, Alcides Costa (2001). “Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade?”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 44, n. 1, p. 43-54.
- VIGEVANI, Tullio; CEPALUNI, Gabriel (2007). “Lula’s foreign policy and the quest for autonomy through diversification”. *Third World Quarterly*, v. 28, n. 7, p. 1309-1326.
- VIGEVANI, T. et al. (orgs.) (2004). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Ed. Unesp.
- VIGEVANI, T. et al. (orgs.) (2005). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: Educ/Ed. Unesp/Fapesp.

Artigo recebido em 10/09/2009

Aprovado em 05/09/2011

Resumo

O Mercosul na Agenda de Pesquisa Contemporânea da Política Internacional

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é uma experiência dinâmica e, como tal, as formas de abordá-lo evoluem com o tempo. De trabalhos pioneiros no campo do Direito e da Economia, publicações recentes tendem a priorizar a dimensão do poder político nas questões da integração regional. O presente artigo apresenta a evolução do debate acadêmico sobre o Mercosul, priorizando a emergência de agendas de política internacional mercosulinas. Inicialmente são apresentados os trabalhos pioneiros sobre o bloco, situados majoritariamente na década de 1990. Logo após são discutidas as publicações mais recentes, organizadas aqui como grandes linhas de pesquisa, a saber: integração regional comparada, economia política da integração e o Mercosul na política externa brasileira. Finalmente, o artigo demonstra como cada uma dessas vertentes de estudo contribui para as pesquisas sobre o Mercosul como objeto da política internacional.

Palavras-chave: Mercosul; Agendas de pesquisa; Política internacional; América do Sul; Brasil.

Abstract

Mercosur in the Contemporary Research Agenda of the International Politics

The Southern Common Market (Mercosur) is a dynamic experience, and as such, the ways to approach it has evolved over time. From the pioneer works about regional integration in the field of law and economy, recent publications tend to emphasize the dimension of political power on issues of regional integration. This article describes the evolution of the academic debate on Mercosur. It gives priority to the emergence of a Mercosur International Politics agenda. It initially presents the pioneer publications about the bloc, located mostly in the 1990s. Soon after, it discusses the latest

publications, here organized as broad research agendas, namely: Comparative Regional Integration, Political Economy of Integration, and Mercosur in the Brazilian Foreign Policy. Finally, the paper seeks to show how each area of study contributes to the research on the Mercosur as an object of International Politics.

Keywords: Mercosur; Research agendas; International politics; South-America; Brazil.

Resumé

Le Mercosur dans l'Agenda de Recherche Contemporaine de Politique Internationale

Le Marché Commun du Sud (Mercosur) est une expérience dynamique. C'est pourquoi les abordages scientifiques sur ce thème évoluent avec le temps. Ainsi, des publications récentes qui mettent en avant la dimension du pouvoir politique dans les questions d'intégration régionale se succèdent à des travaux pionniers dans les domaines du Droit et de l'Économie. Cet article présente l'évolution à propos du Mercosur et, particulièrement, sur l'émergence des agendas politiques internationaux du Marché Commun du Sud. L'article présente, en premier lieu, les travaux pionniers sur cet ensemble de pays, élaborés, en gros, dans les années 1990. Il présente, ensuite, les dernières publications, regroupées suivant trois lignes principales de recherche, à savoir : l'intégration régionale comparée, l'économie politique de l'intégration, et le Mercosur dans la politique étrangère brésilienne. L'article démontre, en conclusion, comment chacun de ces domaines d'étude contribue aux travaux de recherche sur le Mercosur en tant qu'objet de politique internationale.

Mots-clés: Mercosur; Programme de recherche; Politique internationale; Amérique du Sud; Brésil.