

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS**

IGOR ISQUIERDO CELESTE

**ARGENTINA E BRASIL NOS PRIMEIROS 20 ANOS DE MERCOSUL:
POLÍTICAS MACROECONÔMICAS E COMÉRCIO BILATERAL**

**Porto Alegre
2012**

IGOR ISQUIERDO CELESTE

**ARGENTINA E BRASIL NOS PRIMEIROS 20 ANOS DE MERCOSUL:
POLÍTICAS MACROECONÔMICAS E COMÉRCIO BILATERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais, com ênfase em Economia Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. André Moreira Cunha

**Porto Alegre
2012**

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis Wiebelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

C392a Celeste, Igor Isquierdo

Argentina e Brasil nos primeiros 20 anos de Mercosul : políticas macroeconômicas e comércio bilateral / Igor Isquierdo Celeste. – Porto Alegre, 2012.
165 f. : il.

Orientador: André Moreira Cunha.

Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, 2012.

1. Relações bilaterais : Brasil : Argentina. 2. Mercosul. 3. Política comercial.
I. Cunha, André Moreira. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. III. Título.

CDU 327(81/82)

IGOR ISQUIERDO CELESTE

**ARGENTINA E BRASIL NOS PRIMEIROS 20 ANOS DE MERCOSUL:
POLÍTICAS MACROECONÔMICAS E COMÉRCIO BILATERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais, com ênfase em Economia Política Internacional.

Aprovada em: Porto Alegre, 18 de dezembro de 2012.

Prof. Dr. André Moreira Cunha – Orientador
UFRGS/PPGEEI

Prof. Dr. Fernando Ferrari Filho – Examinador
UFRGS/PPGE

Prof^a. Dr^a. Maria Heloisa Lenz – Examinadora
UFRGS/PPGEEI

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria – Examinador
UFRGS/PPGEEI

*Para a minha noiva,
Márjori de Lima Moreira,
que me acompanhou e me auxiliou
durante toda a caminhada do Mestrado.*

AGRADECIMENTOS

Não poderia deixar de agradecer, em primeiro lugar, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul que me proporcionou, desde o início de minha Graduação, em 2006, um ensino de altíssima qualidade que não somente auxiliou no meu crescimento profissional como também pessoal. Deixo aqui, também, toda a minha gratidão ao corpo de funcionários que fazem da UFRGS a grande instituição que é.

Agradeço, especialmente, ao professor André Moreira Cunha que, além de toda a qualidade e excelência acadêmica, sempre foi muitíssimo atencioso, profissional e honesto com relação ao meu trabalho. Sei que levarei para o resto da vida as lições que aprendi com o professor André.

Agradeço, também, a todos os pioneiros professores do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) que foram de extrema importância para a minha caminhada e aprendizagem nos últimos dois anos. Em especial, agradeço aos professores Marco Cepik e Paulo Vizentini, pelo apoio.

Também faço uma menção especial ao Professor Sérgio Monteiro, da Economia, que me auxiliou muito na formulação do meu Trabalho de Conclusão de Curso, o qual foi base importante para a elaboração desta dissertação.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro durante parte do Mestrado.

Não posso esquecer o apoio excepcional que minha família me deu desde sempre. A ênfase na importância da educação em minha vida sempre foi imprescindível. Além disso, a passagem de valores como o esforço, a persistência, a honestidade e a coragem sempre tiveram uma contribuição decisiva em tudo que alcancei.

Em especial, ao meu pai, pela herança educacional, à minha mãe, pela força contínua, aos meus avós, pelo carinho, à minha noiva, pelo companheirismo e amor cotidiano, e à família de minha noiva, pelo grande apoio, um muitíssimo obrigado.

*“A imaginação é mais importante
que a ciência, porque a ciência é
limitada, ao passo que a
imaginação abrange o mundo
inteiro.”*

Albert Einstein

RESUMO

O ano de 2011 marcou o aniversário de vinte anos da criação do Mercosul. Apesar dos avanços vistos no início do período, marcados pela forte dinâmica comercial intrarregional e pelo estabelecimento da união aduaneira, o otimismo em relação ao bloco regional mostrou uma trajetória descendente ao longo dos anos. O ambiente de interdependência econômica proporcionado pela liberalização comercial passou a gerar efeitos não desejados e a demandar impulsos pró-integracionistas cada vez maiores para o cumprimento dos principais objetivos do Tratado de Assunção, o que, no mais das vezes, não ultrapassou o plano da retórica. Entre essas metas pouco desenvolvidas se encontrava a coordenação de políticas macroeconômicas, necessária ao aprofundamento comercial do bloco e capaz de prevenir os surtos protecionistas tão comuns entre os participantes, principalmente entre Argentina e Brasil, países-chave para o fortalecimento do Mercosul por seu peso econômico e político em relação aos dois vizinhos menores. Essa falta de coordenação macroeconômica, contudo, foi caracterizada por períodos de maior ou menor convergência entre as políticas econômicas dos dois países, o que teve consequências, respectivamente, mais ou menos benéficas ao processo de integração regional. Dentro dessa perspectiva, o **objetivo geral** do trabalho é definir de que forma as políticas macroeconômicas de Argentina e Brasil, ao longo do recorte de cunho político que põe de um lado o período neoliberal (1991-2002) e de outro o período com maior ativismo estatal (2003-2011), afetaram o processo de integração regional, medido pela evolução de seu comércio bilateral de mercadorias. Logo, surgem as seguintes **perguntas**: (i) houve similaridade nos desenhos macroeconômicos adotados por Argentina e Brasil ao longo dos vinte anos de existência do Mercosul? (ii) de que modo as crises cambiais vividas pelos dois países e as consequentes mudanças políticas ocorridas no interior de cada um alteraram seus modelos macroeconômicos? (iii) como, na ausência de um arcabouço cooperativo mais rígido, suas políticas macroeconômicas afetaram a evolução de seu comércio bilateral de mercadorias tomado, aqui, como Proxy para a integração regional? (iv) pode-se traçar uma relação positiva entre os principais planos econômicos adotados e as políticas comerciais mais ou menos protecionistas em relação ao vizinho? (v) quais são as formas mais plausíveis de coordenação de políticas macroeconômicas a serem adotadas por Argentina e Brasil? As respostas para essas perguntas são os principais objetivos específicos desse trabalho.

Palavras-chave: Argentina. Brasil. Mercosul. Coordenação de políticas macroeconômicas. Integração regional. Comércio.

ABSTRACT

Mercosur has completed 20 years in 2011. Despite the advances seen at the beginning of the process, qualified by the strong intra-regional trade dynamic and by the custom union's establishment, the optimism regarding to the regional bloc showed a downward trend over the years. The economic interdependent environment provided by the trade liberalization started to create unwanted effects and to demand increasing pro-integration impulses in order to accomplish the main objectives of Asuncion Treaty, which, in most cases, have not exceeded the rhetoric level. Among these undeveloped goals was the macroeconomic policy coordination, widely necessary to deepen the bloc's trade and capable of preventing protectionists outbreaks so common among the participants, mainly between Argentina and Brazil, key-countries to the strengthening of Mercosur because of their political and economic influence. This lack of macroeconomic coordination, however, was characterized by phases of greater and lesser convergence between the two countries' economic policies, which had results, respectively, more and less beneficial to the regional integration process. From this perspective, the aim of this paper is to define how the macroeconomic policies of Argentina and Brazil, along the outline that puts on one hand the neoliberal period (1991-2002) and on another a period when the state will play a bigger role (2003-2011), affected the regional integration, measured by their merchandise bilateral trade evolution. Therefore, the following questions arise: (i) was there any similarity in macroeconomic policies adopted by Argentina and Brazil during the twenty years of Mercosur? (ii) how do the exchange crises experienced by both countries and the consequent political changes occurred within each one altered their macroeconomic models? (iii) having in mind the absence of a more rigid cooperative framework, which ways their macroeconomic policies affect the evolution of their merchandise bilateral trade in? (iv) can we draw a positive relationship between the main economic plans of Argentina and Brazil and their more protectionist commercial policies regarding to their Mercosur's main neighbor? (v) what are the plausible macroeconomic policy coordination forms to be adopted by Argentina and Brazil? The answers to these questions are the main specific objectives of this paper.

Keywords: Argentina. Brazil. Mercosur. Macroeconomic policy coordination. Regional integration. Trade.

LISTA DE TABELAS

	P.
Tabela 1 – População, Território e PIB dos Membros do Mercosul, 2010.....	77
Tabela 2 – Evolução do PIB per capita dos Membros do Mercosul, 1991-2010.....	79
Tabela 3 – Variáveis Socioeconômicas dos Membros do Mercosul, 2011.....	79
Tabela 4 – Evolução da Inflação: Argentina, 1990-2001.....	83
Tabela 5 – Balanço de Pagamentos: Argentina, 1991-2001.....	85
Tabela 6 – Evolução da Inflação: Brasil, 1990-2002.....	90
Tabela 7 – Dívida Líquida do Setor Público: Brasil, 1994-2002.....	91
Tabela 8 – Balanço de Pagamentos: Brasil, 1991-2002.....	92
Tabela 9 – Balanço de Pagamentos: Argentina, 2003-2010.....	102
Tabela 10 – Resumo do Balanço de Pagamentos: Brasil, 2003-2011.....	111
Tabela 11 – Composição da Dívida Líquida do Setor Público: Brasil, 2003-2011.....	112

LISTA DE GRÁFICOS

	P.
Gráfico 1 – Peso por Participante nas Exportações Totais Intra-Mercosul, 2011.....	58
Gráfico 2 – Comércio Bilateral Arg-Br /Comércio Arg-Br Resto do Mundo, 1990-2011.....	71
Gráfico 3 – Exportações para o Mercosul sobre Total Exportado por Membro, 1991-2011...	78
Gráfico 4 – Composição das Importações por Uso Econômico: Argentina, 1991-2001.....	84
Gráfico 5 – Taxa de Crescimento do PIB: Argentina, 1991-2002.....	86
Gráfico 6 – Taxa de Desemprego: Argentina, 1991-2002.....	87
Gráfico 7 – Taxa de Crescimento do PIB: Brasil, 1991-2002.....	94
Gráfico 8 – Taxa de Desemprego: Brasil, 1991-2002.....	95
Gráfico 9 – Taxa de Câmbio Real Multilateral: Argentina, 1991-2011.....	98
Gráfico 10 – Composição da Arrecadação Fiscal: Argentina, 1996-2011.....	100
Gráfico 11 – Dívida do Setor Público Nacional: Argentina, 2002-2008.....	101
Gráfico 12 – Taxa de Desemprego: Argentina, 2003-2011.....	102
Gráfico 13 – Composição das Exportações: Argentina, 2003-2010.....	104
Gráfico 14 – Crescimento do PIB: 4 Maiores Economias da América do Sul, 2003-2010....	105
Gráfico 15 – Taxas de Inflação: Brasil, 2002-2011.....	107
Gráfico 16 – Evolução da Taxa Juros (Selic): Brasil, 1999-2011.....	108
Gráfico 17 – Taxa de Câmbio Real Efetiva: Brasil, 1991-2011.....	109
Gráfico 18 – Composição das Exportações: Brasil, 2003-2011.....	110
Gráfico 19 – Evolução da Carga Tributária: Brasil, 1991-2010.....	112
Gráfico 20 – Taxa de Desemprego: Brasil, 2003-2010.....	113
Gráfico 21 – Corrente de Comércio Bilateral: Argentina e Brasil, 1991-2011.....	121
Gráfico 22 – Corrente de Comércio Bilateral sobre Total: Argentina e Brasil, 1991-2011...	122
Gráfico 23 – Exp. da Argentina para o Brasil sobre o Total Exportado, 1991-2011.....	123

Gráfico 24 – Exp. do Brasil para a Argentina sobre o Total Exportado, 1991-2011.....	124
Gráfico 25 – Blocos como Destino das Exp. dos Membros: Mercosul, Nafta e Asean.....	125
Gráfico 26 – Planos Econômicos vs Comércio Bilateral: Argentina e Brasil, 1991-2011.....	130
Gráfico 27 – Saldo Comercial do Brasil com a Argentina, 1989-2002.....	133
Gráfico 28 – Saldo Comercial do Brasil com a Argentina, 2003-2011.....	133

LISTA DE QUADROS

	P.
Quadro 1 – Proposta de Indicadores de Integração, Comissão Europeia (2002a).....	55
Quadro 2 – Indicadores de Integração Voltados à Realidade Asiática.....	56
Quadro 3 – O IDH do Mercosul por Regiões, 2004.....	80
Quadro 4 – Setores Privatizados na Argentina e no Brasil.....	92
Quadro 5 – Políticas Macroeconômicas de Argentina e Brasil, 1991-2011.....	116
Quadro 6 – Exportações por Fator Agregado: Argentina e Brasil, 2010.....	125
Quadro 7 – Níveis de Coordenação de Política Econômica.....	137

LISTA DE ABREVIATURAS

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos (Argentina)
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil)
CAN	Comunidade Andina de Nações
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEI	Centro de Economía Internacional (Argentina)
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMC	Conselho Mercado Comum
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
EURATOM	Comunidade Europeia da Energia Atômica
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Dep. do Mercosul
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social
FED	Federal Reserve Board
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GMC	Grupo Mercado Comum

GMM	Grupo de Monitoramento Macroeconômico do Mercosul
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IED	Investimento Estrangeiro Direto
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Argentina)
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
IVA	Imposto sobre o Valor Agregado
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento Europeu
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PIS	Programa de Integração Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
TEC	Tarifa Externa Comum
UA	União Aduaneira
UE	União Europeia
UEM	União Econômica e Monetária

UME	União Monetária Europeia
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
ZLC	Zona de Livre Comércio

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	ASPECTOS TEÓRICOS.....	25
2.1	Os Processos de Integração Regional sob uma Perspectiva Multidimensional	26
2.2	A Coordenação de Políticas Macroeconômicas.....	40
2.3	Escolhendo um Indicador para a Integração Regional: Comércio de Mercadorias ...	54
2.4	Considerações Preliminares	62
3	PANORAMA HISTÓRICO-ESTRUTURAL	64
3.1	Os Antecedentes, as Etapas Históricas e as Assimetrias Estruturais do Mercosul	65
3.2	As Políticas Macroeconômicas de Argentina e Brasil (1991-2002).....	82
3.3	As Políticas Macroeconômicas de Argentina e Brasil (2003-2011).....	97
3.4	Considerações Preliminares	117
4	POLÍTICAS MACROECONÔMICAS E COMÉRCIO BILATERAL	119
4.1	A Evolução do Comércio Bilateral Argentina-Brasil (1991-2011)	121
4.2	Os Efeitos Políticos da Descoordenação Macroeconômica: Tensões Comerciais ..	127
4.3	Perspectivas para o Avanço do Mercosul	136
4.4	Considerações Preliminares	151
5	CONCLUSÃO	152
	REFERÊNCIAS	159

1 INTRODUÇÃO

Desde o final da segunda guerra mundial, o fenômeno da integração regional tem assumido um papel de relevância crescente na economia política internacional. Tanto na esfera econômica, a partir, primordialmente, do comércio internacional, quanto na esfera política, como um vetor capaz de diminuir tensões históricas entre países próximos geograficamente, tal processo passou a figurar decisivamente nos cálculos dos diversos atores componentes do sistema internacional.

Nos anos subsequentes à grande guerra, a iniciativa dos países europeus, protagonistas do conflito, despontaria como o mais sólido e ambicioso projeto integracionista. Dispostas a se posicionar de maneira privilegiada diante do novo sistema econômico-financeiro moldado na Conferência de Bretton Woods, as nações do velho continente embarcariam numa bem sucedida barganha política com seu aliado principal, os EUA, para, entre outros fatores, proteger seu mercado e forjar uma embrionária aliança política a partir de um acordo regional.

A Queda do Muro de Berlim, em 1989, rompeu com a ordem do mundo bipolar da Guerra Fria e iniciou um processo que, antes de produzir a apregoada unipolaridade do sistema, reinseriu-o em um contexto incerto. Isso possibilitou a criação de novos e numerosos processos de integração regional que, ao fim e ao cabo, representavam uma tentativa de fortalecimento das nações frente à ordem global emergente.

Um desses projetos foi o do Mercosul (Mercado Comum do Sul), criado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em 1991. Ao mesmo tempo em que reduziu o padrão dos conflitos na Bacia do rio da Prata, o novo bloco promoveu uma cooperação significativa entre os países participantes, suscitando perspectivas positivas em relação a sua melhor inserção internacional.

Até o final do século XX, o bloco serviu, efetivamente, para aumentar a integração comercial de seus membros, necessária, em certa medida, para preparar os membros para o novo ambiente de competição econômica advinda, entre outros aspectos, da liberalização econômica proporcionada pela Rodada Uruguai e pela conseqüente criação da OMC. Além disso, tornou-se um fórum vital de contraponto à ALCA, projeto estadunidense alternativo à inserção independente dos Estados partes no contexto da globalização.

Em mais de vinte anos de existência, contudo, o Mercosul não alcançaria o grau de efetividade e profundidade idealizado por seus membros no momento de sua criação, passando a conviver com diversos questionamentos em relação, principalmente, à sua

utilidade para os seus processos de desenvolvimento nacionais, em virtude do estancamento relativo da integração comercial e de suas deficiências institucionais.

Pode-se afirmar que parte considerável dessas indagações tem se relacionado com o fato de os países do Mercosul estarem situados em um estado intermediário de integração regional, onde parece ser cada vez mais relevante a questão da interdependência econômica. Tanto a abertura comercial, quanto a instauração da União Aduaneira, mesmo que incompletas, intensificaram a dependência das nações umas às outras e estabeleceram reciprocidade e custo nas interações dos Estados Partes do bloco.

O melhor exemplo dos efeitos dessa interdependência nasceria da desvalorização cambial brasileira de 1999 que, surgida a partir de um movimento econômico unilateral do maior país do bloco (vitimado pelo processo de fuga de capitais visto também em outros países emergentes), tornar-se-ia uma importante componente das posteriores crises argentina e uruguaia. O episódio minaria a legitimidade do bloco, uma vez que a cooperação seria deixada de lado no embate necessário dos choques advindos do âmbito externo.

Apesar de ser uma ferramenta eficiente para evitar que choques como esse afetassem o projeto integracionista, a coordenação de políticas macroeconômicas, definida por Cunha (2008, p.2) como a forma de se fixar conjuntamente ao menos um instrumento de política econômica entre dois ou mais países, seria uma iniciativa ausente na realidade do bloco, embora tenha sido expressamente estabelecida no Anexo V do Tratado de Assunção como um dos principais objetivos para a constituição do Mercado Comum.

A partir do grau de interdependência existente no Mercosul, a coordenação de políticas macroeconômicas torna-se um passo fundamental para que o processo de integração regional seja fortalecido. Nesse sentido, a iniciativa não só opera através de incentivos ao comércio entre os envolvidos, prevenindo surtos protecionistas ao engendrar uma taxa de câmbio real menos volátil, como pode gerar ganhos em termos de estabilização econômica e credibilidade internacional.

Além disso, diante desse cenário, é pertinente o dilema levantado por Martín Redrado (2003, p.1), ex-presidente do Banco Central Argentino (2004-2010), ao indicar que os países do Mercosul devem adotar uma definição estratégica a partir de três caminhos: (i) desenvolver uma política de coordenação macroeconômica que permita aprofundar o processo de integração; (ii) manter uma atitude intermediária (preferida atualmente) em que os países ficam à mercê dos custos da interdependência e se mantêm incertos em relação às atitudes dos vizinhos; e, (iii) desandar todo o caminho percorrido.

Contudo, o processo de integração regional e a coordenação macroeconômica se apresentam como fenômenos de alta complexidade. Se, por um lado, o avanço integrativo depende, decisivamente, de impulsos políticos por parte dos Estados participantes (compostos internamente de atores a favor e contra o Mercosul), por outro, a coordenação de políticas econômicas depende, ao menos, da formulação conjunta de objetivos relacionados ao desenvolvimento, o que é difícil quando parte de países tão assimétricos como os do bloco sul-americano.

Com a crise financeira global iniciada em 2007 nos EUA, que nos anos posteriores desembocaria na crise da zona do euro – explicitada em países como Grécia, Espanha e Portugal, entre outros – e atingiria duramente o processo de integração europeu (sempre apresentado como um projeto modelo), o debate sobre a coordenação de políticas macroeconômicas sofreu um forte resfriamento, graças a algumas críticas direcionadas à manutenção da moeda única ou ao próprio mecanismo de convergência macroeconômica estabelecido em Maastricht e aperfeiçoado, posteriormente, pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

Entretanto, mais do que um problema da integração ou da coordenação, a atual crise europeia parece denotar uma deficiência no modelo de austeridade não muito adequado para recessões e se originar na recusa alemã, motor econômico da região, em flexibilizar seu programa de contenção da inflação por meio de uma desvalorização do euro.

Com esse panorama em mente, o presente trabalho parte do marco temporal das duas primeiras décadas do Mercosul (1991-2011) e localiza seus esforços na relação entre a Argentina e Brasil – membros capazes de alavancar o projeto integracionista, dado o peso econômico e político que possuem dentro da dinâmica do bloco – a fim de retomar a discussão sobre o processo de integração regional no Cone Sul.

Desse modo, o **objetivo geral** do trabalho é definir de que forma as políticas macroeconômicas mais ou menos convergentes de Argentina e Brasil, ao longo do recorte político que põe de um lado o período neoliberal (1991-2002) e de outro o período de maior ativismo estatal (2003-2011), afetaram o processo de integração regional, medido pela evolução de seu comércio bilateral e pelas eventuais tensões protecionistas a ele vinculadas.

A **hipótese principal** é de que, pelo fato de a preocupação efetiva de Argentina e Brasil com a coordenação de políticas macroeconômicas ter sido muito pequena ao longo dos primeiros vinte anos do Mercosul, sua integração comercial ficou, em partes, à mercê da similaridade não intencional de seus regimes macroeconômicos. Nos períodos em que estes foram mais parecidos, caso, grosso modo, da primeira década do Mercosul, seu grau relativo

de integração comercial chegou ao ápice e as pressões protecionistas foram mais brandas. Com as crises cambiais, entre 1999 e 2002, e a definição, posteriormente, de regimes macroeconômicos bastante desalinhados entre os dois países, não somente seu grau relativo de integração comercial ficou prejudicado, como também a dinâmica de comércio ficou bastante desequilibrada, suscitando os fortes espasmos protecionistas argentinos vistos no início da década de 2010.

Surgem, então, **perguntas específicas** importantes:

1. Quais são os elementos essenciais para o aprofundamento de processos de integração regional?
2. Houve similaridade nos desenhos macroeconômicos adotados por Argentina e Brasil ao longo dos vinte anos de existência do Mercosul?
3. De que modo as crises cambiais vividas pelos dois países e as consequentes mudanças políticas no interior de cada um alteraram seus modelos macroeconômicos?
4. Como, na ausência de um arcabouço cooperativo mais rígido, suas políticas macroeconômicas, mais ou menos convergentes ao longo desse recorte temporal, afetaram a evolução de seu comércio bilateral, tomado, aqui, como proxy para a integração regional?
5. Pode-se traçar uma relação positiva entre os principais planos econômicos adotados e as políticas comerciais mais ou menos protecionistas em relação ao vizinho, tomadas como pontos de grande tensão dentro da evolução do bloco?
6. Quais são as formas mais plausíveis de coordenação de políticas macroeconômicas entre Argentina e Brasil na atual estrutura econômica e política do Mercosul?

As **hipóteses** relacionadas a esses questionamentos são de que:

1. As condições necessárias para o aprofundamento dos acordos regionais parecem perpassar, além da própria ideia da interdependência – a qual gera custos nas relações entre os participantes e demanda avanços integrativos e de coordenação para que detenham os possíveis efeitos negativos da mesma (Keohane & Nye, 1979; Cooper, 1985) – questões como a necessidade comum de maior poder de barganha nas negociações internacionais, a disputa interestatal, a busca por maior competitividade econômica e alinhada a certo nível de proteção aos mercados integrados e a promoção de economias de escala, entre outros (Gilpin, 2001).

2. Ao longo dos vinte anos de Mercosul, a dinâmica comercial dos dois países sofreu com a falta de coordenação macroeconômica. Entretanto, enquanto apresentaram políticas macroeconômicas similares em boa parte do período neoliberal (o que pode ser explicado pela ampla aceitação do Consenso de Washington ao redor do mundo) o seu intercâmbio comercial aumentou consistentemente. A partir de 1999, definiram-se opções divergentes, o que abrange todo o período de maior ativismo estatal e prejudicou o seu grau de integração comercial (Vadell, 2009; Bastian, 2011).
3. Graças ao perfil e à profundidade das turbulências vividas por cada país no período de transição (1999-2002), Argentina e Brasil conviveram com possibilidades diferentes em relação a suas políticas econômicas, o que foi crucial para a definição dos modelos macroeconômicos utilizados a partir dessa fase (Vadell 2009; Bastian, 2009; Cunha & Ferrari, 2009; Frenkel, 2009);
4. Enquanto as políticas macroeconômicas de Argentina e Brasil se mantiveram convergentes foi possível perceber uma maior integração comercial entre dois países, o que é rompido com a desvalorização cambial brasileira, em 1999, e a crise argentina, 2001, que afetaram profundamente o panorama de similaridades e o processo de integração regional (Machinea & Roserwurcel, 2005; Fanelli, 2006; Barros, 2009).
5. Os diferentes modelos macroeconômicos utilizados pelos dois líderes do Mercosul proporcionaram fortes pressões sobre as suas balanças comerciais, principalmente por causa de seus efeitos sobre os preços-chave do ambiente macroeconômico (câmbio e juros) e sobre a demanda, o que serviu de alicerce para políticas comerciais mais protecionistas que atingiram as exportações dos vizinhos e, por consequência, a dinâmica do bloco regional (Bevilaqua, 1997; Baer, 2002; Eichengreen, 2002).
6. No atual estágio de desenvolvimento dos dois países e do próprio bloco regional, as alternativas mais eficientes para o aumento do comércio intrarregional são, antes de um rígido arcabouço de coordenação macroeconômica como o visto na União Europeia, a definição de um regime macroeconômico comum e a adoção de políticas econômicas que visem estabilidade e crescimento econômico (Eichengreen, 2002; Machinea & Rosenwurcel, 2005; Cunha, Bichara & Sarriera, 2010).

Para avaliar a validade destas hipóteses, seguem os seguintes **objetivos específicos**:

1. Definir, desde uma ótica multidimensional, alguns elementos necessários ao aprofundamento dos processos de integração regional;
2. Indicar por quais meios políticas macroeconômicas afetam o comércio bilateral dos países;

3. Analisar a evolução histórica do Mercosul, a partir dos principais eventos que marcaram sua trajetória;
4. Apontar para a evolução das políticas macroeconômicas – a partir das esferas monetária, fiscal e cambial – de Argentina e Brasil, dando especial ênfase às diferenças entre o período neoliberal e o período de maior ativismo estatal;
5. Demonstrar de maneira comparada a intensidade do alinhamento dos dois países com regimes macroeconômicos ortodoxos ou heterodoxos;
6. Relacionar os principais planos macroeconômicos dos vizinhos (plano de conversibilidade, plano real, desvalorização do real, desvalorização do peso, etc.) com seus padrões de comércio bilateral e com suas políticas comerciais em relação ao vizinho.

O trabalho, então, subdivide-se em três capítulos de desenvolvimento. O segundo capítulo, de cunho teórico, aborda, inicialmente, os processos de integração sob uma ótica multidimensional. Em seguida, debruça-se sobre a questão da coordenação macroeconômica, demonstrando seu conceito, suas variadas formas de institucionalização, seus principais benefícios e seus obstáculos mais relevantes. Por fim, explica os motivos para o uso do comércio bilateral de mercadorias entre Argentina e Brasil como *proxy* da integração regional no Mercosul, a partir de suas inúmeras dimensões.

O terceiro capítulo começa com a elaboração de um breve panorama histórico do Mercosul que compreende seus antecedentes mais significativos, suas cinco etapas de desenvolvimento – desde a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, até as tensões originadas pela imposição de barreiras às exportações brasileiras por parte da Argentina, em 2011 – e as assimetrias dos quatro membros em termos estruturais e socioeconômicos. A seguir, avança para a análise da evolução das políticas macroeconômicas de Argentina e Brasil durante o período neoliberal que nascerá na mesma época do Mercosul e caminhará para o final com a ascensão de governos opositoristas em 2002 na Argentina e 2003 no Brasil. O último subitem, então, abrange as políticas macroeconômicas dos dois países até o ano de 2011, aniversário de vinte anos do Mercosul.

O quarto capítulo se debruça, primeiramente, sobre a evolução dos fluxos comerciais bilaterais de Argentina e Brasil entre 1991 e 2011, focando em valores absolutos, valores ponderados sobre a integração de cada um à economia internacional e aspectos qualitativos para concluir se seu grau de integração realmente aumentou e como aumentou nesses primeiros vinte anos, a partir dessa dimensão que interconecta as duas economias. A segunda seção realiza a interface entre os principais planos econômicos adotados por Argentina e Brasil no período com seu intercâmbio comercial e suas políticas mais ou menos reativas em

relação aos vizinhos, em face, por exemplo, de restrições no balanço de pagamentos. Por último, são relacionadas algumas soluções, adaptadas à realidade do Mercosul, em termos de cooperação macroeconômica que poderiam melhorar a dinâmica comercial de Argentina e Brasil, contribuindo, assim, para o fortalecimento do processo de integração regional. Os principais argumentos e evidências obtidas são resgatados na conclusão do trabalho.

2 ASPECTOS TEÓRICOS

O entendimento das possibilidades de coordenação de políticas macroeconômicas dentro de um processo de integração regional como o Mercosul é um exercício complexo, uma vez que ambos os fenômenos têm sido objetos de estudo e discussão há pelo menos trinta ou quarenta anos. Na raiz dos debates¹ se encontra a ideia fundamental de que, no atual sistema internacional, o típico Estado Westphaliano se depara com desafios políticos e econômicos que não podem mais ser adequadamente resolvidos de maneira isolada.

Tendo isso em mente, o objetivo deste capítulo teórico é esclarecer alguns pontos considerados chave para o desenvolvimento temático do trabalho, sempre tomando o Mercosul, principal dimensão das relações entre Argentina e Brasil, como objeto central da análise. Entre esses tópicos estão: descobrir os fatores em comum nos processos de integração regional; apontar as condições para o seu aprofundamento; e indicar as razões e as dificuldades para a coordenação de políticas macroeconômicas em seu interior.

Robert Gilpin (2001, p. 344) indica que “qualquer esforço para a criação de uma teoria universal sobre a integração regional possui chances quase nulas de sucesso, uma vez que os movimentos regionais são marcados por variados fatores e as diferenças entre eles tendem a ser grandiosas”. Logo, para uma melhor compreensão dos elementos que caracterizam a emergência dos blocos regionais e, portanto, do Mercosul, a primeira seção parte de uma abordagem multidimensional que busca explicar o fenômeno da integração regional.

O referencial teórico desenvolvido por Keohane e Nye (1977) também é utilizado ao longo do capítulo. Estes autores seminais se debruçam sobre a análise das relações internacionais e, mais especificamente, da política internacional, a partir da definição e desenvolvimento da ideia da interdependência e de sua influência dentro do sistema internacional. Esse conceito é essencial para a explicação das pré-condições para o aprofundamento dos processos de integração.

Nesse sentido, vale a argumentação de Cooper (1985), o qual propõe que a coordenação internacional de políticas econômicas somente ocorre quando um país toma as suas decisões calculando seus objetivos individuais em consonância com os objetivos de outros países, reconhecendo, desse modo, os custos da interdependência. Há, portanto, uma conexão importante entre os conceitos de interdependência e de coordenação de políticas macroeconômicas que não pode ser negligenciada.

¹ Ver Keohane & Nye (1977), Cooper (1985), Kahn (1987), Kenen (1990).

A abordagem teórica que trata da coordenação macroeconômica marca a segunda seção deste capítulo. O objetivo básico é o de definir os principais conceitos e etapas da coordenação de políticas macroeconômicas, além de apontar os benefícios e as dificuldades que os países podem enfrentar ao engajar-se nesse tipo de processo cooperativo.

A terceira seção, por sua vez, realiza certos esclarecimentos metodológicos vinculados à escolha do comércio como indicador para a integração regional, atentando, também, para os meios pelos quais a integração e a própria coordenação macroeconômica podem afetá-lo. Finalmente, se desenvolve as considerações preliminares que sintetizam as principais conclusões alcançadas ao longo do capítulo.

2.1 Os Processos de Integração Regional sob uma Perspectiva Multidimensional

Desde a formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)², em 1951, inúmeras teorias foram adaptadas ou levantadas para tentar explicar os processos de integração política e econômica entre nações soberanas. Entre as perspectivas mais destacadas podem ser consideradas: a neofuncionalista, a neoinstitucionalista, a intergovernamentalista e a neorealista. Para efeitos do presente trabalho, exploram-se os seus principais argumentos, de modo a produzir o entendimento dos principais elementos contidos nos processos de integração regional.

O neofuncionalismo foi criado especificamente para explicar o processo de integração regional europeu, a partir da obra marco de Ernest Haas chamada *The Uniting of Europe* (1958). Esse paradigma propõe que objetivos econômicos e tecnológicos³ podem conduzir a uma maior integração política entre nações. Tendo em vista os benefícios da cooperação internacional para a promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar, as iniciativas burocrático-estatais (núcleos funcionais) dos diferentes países dariam o ponto de partida para um processo de transbordamento (*spillover*)⁴ integracionista que atingiria toda a sociedade e mobilizaria os diversos grupos de interesse existentes nos Estados.

² A CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) foi o primeiro processo significativo de integração política e econômica entre nações que não se dava por meio de guerras ou uniões dinásticas. Foi criada em 1951 pelo Tratado de Paris e, inicialmente, possuía seis países fundadores: França, Alemanha Ocidental, Bélgica, Países Baixos, Itália e Luxemburgo. Tinha como meta a integração das indústrias do carvão e do aço de alguns dos países que mais sentiram o impacto da segunda guerra mundial e foi idealizada por Robert Schuman e Jean Monnet. Foi a partir dela que se desenvolveram, primeiramente, a CEE (Comunidade Econômica Europeia), em 1957, e, posteriormente, a União Europeia, em 1992.

³ A ideia de que forças econômicas e tecnológicas possam fazer com que o mundo caminhe em direção a uma maior integração política está no centro do pensamento neofuncionalista. Forças direcionadas à integração política e econômica estão incorporadas no sistema econômico moderno e tendem a se retroalimentar, propiciando uma maior integração em âmbito geral (GILPIN, 2001, p. 352).

⁴ Sob o ponto de vista dessa teoria, o *spillover* é a força motriz do processo de integração e pressupõe, portanto, uma movimentação de cima para baixo que se inicia no núcleo funcional – governo e burocracia – e parte de maneira capilar em direção aos partidos políticos, elites privadas e assim por diante.

O neoinstitucionalismo, por sua vez, enfatiza a importância das práticas, regras e normas de relacionamento internacionais e busca determinar o impacto provocado pelas instituições internacionais sobre as ações estatais, defendendo a ideia de que a existência de instituições afeta e até mesmo limita as ações dos diferentes governos⁵. Nesse caso, as instituições importam, pois as diferentes configurações institucionais possuem um impacto considerável sobre os resultados políticos.

Além disso, a base para o processo de integração regional emerge quando se atende a duas condições fundamentais: i) quando os atores possuem interesses em comum, havendo expectativa quanto à possibilidade de ganhos com a cooperação; ii) quando a variação no grau de institucionalização se reflete no comportamento dos Estados. O sucesso ou o fracasso da integração, portanto, estaria intimamente ligado ao arranjo institucional alcançado pelos integrantes do processo, ou seja, pelos Estados, sendo o acordo sobre a estrutura da integração resultante de suas opções (MARIANO, 2002, p. 61).

A teoria intergovernamentalista, classificada por Gilpin (2001, p. 354) como “a mais significativa abordagem elaborada por cientistas políticos em relação à integração econômica e política”, realça interesses econômicos como a principal motivação da integração regional e atribui um papel central aos governos nacionais no desenvolvimento do processo integracionista. Esse paradigma pressupõe que os Estados são atores dotados de certa racionalidade e que seu comportamento reflete as pressões sofridas internamente, advindas de grupos de interesse presentes na sociedade, e externamente, criadas pelo próprio ambiente de negócios internacionais. Define o processo de integração regional como uma arena de coordenação política constantemente definida dentro e entre Estados⁶.

Partindo do pressuposto de que o sistema internacional é formado pela interação entre Estados egoístas em um ambiente anárquico sem uma autoridade maior, a perspectiva neorealista se configura com um das bases para o intergovernamentalismo. Nela, o Estado é colocado como figura central no sistema político mundial e tem suas prioridades claramente divididas entre a *alta política* (questões de segurança, políticas externa, etc.) e a *baixa política* (questões econômicas, sociais, culturais, ambientais, etc.). Ao explicar processos de integração regional, defende seu caráter estratégico de associação entre Estados para um

⁵ A obra mais proeminente da Teoria Neoinstitucionalista de Relações Internacionais foi escrita por Robert Keohane e se chama “Neorealism and its critics” de 1986. Apesar de não possuir um foco claro sobre os processos de integração regional, essa teoria é utilizada nas análises teóricas sobre o fenômeno por dar uma relevância grande ao peso das instituições na dinâmica das relações interestatais. Sob seu ponto de vista, arranjos institucionais mais complexos e eficientes poderiam indicar o grau de sucesso de cada processo de integração, pois regulariam as relações internacionais de cada bloco a partir de normas e regimes internacionais facilitando seu desenvolvimento.

⁶ O principal formulador da Teoria Intergovernamentalista foi Andrew Moravisk no livro “Preferences and power in the European community: a liberal intergovernmentalist approach” de 1994. Sob sua perspectiva, tanto em processos de conflito como de cooperação internacional, caso dos processos de integração regional, existem dois movimentos que se formam a partir do comportamento racional dos Estados: o primeiro deles resulta das disputas entre os grupos no interior dos Estados para a definição dos interesses dos governos; o segundo, por sua vez, emerge da barganha entre os próprios Estados, em um ambiente de negociação interestatal.

melhor posicionamento no sistema internacional e indica que o aprofundamento do fenômeno é sempre limitado pela necessidade de sobrevivência dos Estados⁷.

No entanto, quando comparadas com processos de integração da vida real (União Europeia, ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático, NAFTA – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio, Mercosul), todas essas teorias tendem a demonstrar certas falhas. O neofuncionalismo, por exemplo, é posto em dúvida⁸ pela continuada relevância dos Estados que de maneira alguma transferiram sua total lealdade para uma autoridade maior. O exemplo dos próprios países europeus ilustra bem esse fato, pois, apesar de terem sido os que mais avançaram em sua integração regional, têm enfrentado imensas dificuldades em coordenar suas políticas externas.

A perspectiva neoinstitucionalista, por sua vez, apresenta limitações na explicação dos projetos de integração regional que ocorreram fora do continente Europeu e não avançaram em direção ao estabelecimento de instituições supranacionais até os tempos atuais (GENNA & HIROI, 2002, p. 6).

Até mesmo a versão neorealista (realista), que se baseia em questões majoritariamente estratégicas e políticas para explicar os movimentos regionais, possui dificuldades em explicar a centralidade de interesses econômicos e privados na criação de blocos como o NAFTA ou a APEC⁹ (GILPIN, 2001, p. 359). Sua incapacidade em explicar os movimentos de abdicção da soberania vistos na União Europeia também chama a atenção.

Por esses motivos, a compreensão dos elementos em comum dos processos de integração regional, aspecto relevante para a compreensão do Mercosul, depende da utilização de uma abordagem multidimensional que retira da experiência real dos diferentes processos de integração regional ao redor do mundo os fundamentos para explicar de maneira eficiente o fenômeno em questão.

Para esse exercício, a perspectiva de Gilpin (2001) parece ser adequada, pois, ao indicar que os processos de integração possuem diferenças consideráveis entre si – de época, de natureza, de profundidade, de número de membros –, propõe uma análise “ecletica” dos diferentes regionalismos.

Segundo esse autor, em primeiro lugar, todo esforço regional envolve algum motivo político, seja ele ambicioso como na União Europeia, ou modesto como no caso do NAFTA. Embora pressões e interesses de poderosos grupos domésticos possam modelar os arranjos

⁷ Para o neorealismo é quase impensável que Estados voluntariamente sejam extintos para a criação de uma entidade supranacional, já que “historicamente unidades políticas somente se integraram completamente por meio de guerras ou uniões dinásticas” (GILPIN, 2001, p. 352).

⁸ Ver Galandín (2011, p. 15) e Silva (2006, p. 15).

⁹ Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico.

regionais, estes são engendrados, prioritariamente, pela conjunção de interesses nacionais, produzidos pelas elites governantes dos Estados envolvidos (GILPIN, 2001, p. 359).

O regionalismo, além disso, é estimulado quando há ausência de uma forte liderança internacional. Como os EUA se tornaram menos hábeis em manter a liderança que tiveram nas décadas posteriores à segunda guerra mundial, os diferentes grupos de Estados enquadraram suas próprias soluções para os problemas econômicos internacionais. O próprio processo de enfraquecimento do sistema de Bretton Woods, baseado em regimes monetários e de comércio internacional, encorajou a busca por soluções regionais (GILPIN, 2001, p. 359).

Nesse sentido, vale lembrar que a emergência do primeiro movimento regionalista significativo, que teve início com a formação da CECA, em 1951, contou com a condescendência dos próprios EUA. Em um contexto de guerra fria e de rivalidade com o bloco soviético, esse país não dificultou o desenvolvimento de um bloco que poderia dar mais consistência às economias aliadas da Europa e manter a Alemanha sob um controle ainda mais efetivo¹⁰.

A formação do sistema de preferências comerciais regionais que se viu no continente, contudo, ia diretamente de encontro à filosofia do GATT e do livre comércio internacional calcados na cláusula da nação mais favorecida¹¹, o que justificou a criação do confuso capítulo XXIV do GATT e responde, em boa parte, pela erosão do sistema global de comércio que ocorre atualmente¹².

O aumento do número de participantes nos principais fóruns globais e a crescente complexidade das negociações internacionais também encorajaram o movimento em direção a arranjos regionais. O maior número de participantes nas negociações da OMC (Organização Mundial do Comércio), por exemplo, levou os grupos de Estados a buscarem soluções mais fáceis de alcançar em âmbito regional do que global (GILPIN, 2001, p. 359).

Na dinâmica dos processos de integração regional, houve a presença de fatores de influência adicionais como a emergência de novas potências econômicas, a intensificação da competição econômica internacional e os rápidos desenvolvimentos tecnológicos. Nas palavras de Gilpin (2001)¹³,

¹⁰ Ver Gillingham (1991, p. 166).

¹¹ A ideia da “Nação Mais Favorecida” é a de tornar multilaterais as preferências estabelecidas em âmbito bilateral ou mesmo, entre poucos estados. A famosa Cláusula da Nação Mais Favorecida se encontra no Artigo I da OMC e é considerada o motor do livre comércio mundial, já que estende as preferências criadas entre quaisquer pares ou grupos de Estados a todos os membros da organização. Logo, o estabelecimento de um bloco regional caracterizado pela eliminação das barreiras comerciais entre alguns países vai de encontro à cláusula se as preferências estabelecidas não se estendem globalmente.

¹² Para uma análise consistente que evidencie os impactos da relação entre a criação dos blocos regionais e a OMC ver também Prazeres (2008).

¹³ Todas as citações diretas feitas na língua inglesa serão transpostas na língua original para as notas de rodapé. O mesmo não ocorre com as citações diretas em língua espanhola, pela proximidade linguística e pelo controle da extensão do trabalho.

O aumento do passo das mudanças econômicas fez da escolha entre ajustar-se a novos fenômenos ou a recorrer ao protecionismo ainda mais vital. Logo, na década de 1970, os países se utilizaram do Novo Protecionismo (incidência de barreiras não tarifárias ao comércio), na de 1980 criaram zonas de livre comércio e uniões aduaneiras para prevenir-se dos produtos da Ásia pacífica, e nos anos 1990 aumentaram os esforços protecionistas (GILPIN, 2001, p. 360, tradução nossa)¹⁴.

O dilema de segurança econômico também se mostrou presente na formação dos acordos econômicos regionais. O fortalecimento da União Europeia forçou os EUA a criarem o NAFTA que, por sua vez, forçou o Japão a incentivar a integração na Ásia do Pacífico, sendo os outros movimentos em resposta aos iniciais (GILPIN, 2001, p. 360).

Esse aspecto, inclusive, é de extrema relevância para a formação do Mercosul e cria um debate sobre até que ponto a formação do bloco foi uma arquitetura consciente das elites nacionais do cone sul ou uma resposta aos movimentos que aconteciam em âmbito global. Do ponto de vista histórico, pode-se concluir que o dilema de segurança econômico catalisou a formação do Mercosul, mas não substituiu o projeto integracionista inicial que já vinha sendo construído desde a época da CEPAL¹⁵.

Gilpin também indica que aspectos como a competição oligopolística, a teoria do comércio estratégico e a presença de economias de escala jogaram um papel fundamental no crescimento do regionalismo econômico. Muitas lideranças políticas e econômicas acreditavam que arranjos regionais protegidos habilitariam empresas locais a alcançar economias de escala e, portanto, aumentar sua competitividade em relação às empresas estrangeiras (GILPIN, 2001, p. 360). Finalmente, nas palavras desse autor,

Na Europa Ocidental, América do Norte, Ásia do Pacífico, assim como em outras regiões, as potências dominantes e suas aliadas regionais têm unido forças para resolver problemas regionais e aumentar seus níveis de barganha nas negociações internacionais. Os países da União Europeia, assim como ocorre em outros blocos, já participam das negociações de comércio internacional como um bloco regional. As diversas formas de regionalismo econômico (União Aduaneira, Zona de Livre Comércio, Mercado Único) fornecem, em alguma extensão, vantagens provenientes do livre comércio, como uma maior competição e geração de economias de escala, enquanto, simultaneamente, negam essas vantagens a não membros, a menos que invistam no mercado interno, aderindo às demandas dos membros por conteúdo local, transferências tecnológicas e formação de alianças corporativas regionais. Em todas essas regiões, o regionalismo tem se tornado uma estratégia central usada por grupos de Estados para aumentar sua força política e, portanto, tornou-se um

¹⁴The increased pace of economic change makes the choice between adjusting to new developments or resorting to protectionism even more vital. In the 1970s, nation-states usually responded to such challenges with New Protectionism; that is, the use of nontariff barriers. As that approach became less effective, states in Western Europe, North America, and elsewhere formed customs unions and free trade areas to slow the adjustment process and protect themselves from the rapidly industrializing and highly competitive economies of Pacific Asia. In the late 1990s, protectionist efforts increased once again.

¹⁵As ideias da CEPAL em relação à integração econômica regional, apesar de pouco destaque na literatura, trazem importantes contribuições para o entendimento do regionalismo na América Latina, principalmente em relação a seus propósitos e às dificuldades presentes nos processos de integração. Demonstram, por exemplo, a importância da integração econômica regional para o desenvolvimento orientado para o processo de substituição de importações (principalmente, em relação à criação de mercado e escala para as novas indústrias do subcontinente) e também para a formulação de uma estratégia visando uma melhor inserção da América Latina nas relações econômicas internacionais (BRAGA, 2000, p. 2-3).

elemento extremamente importante na economia global (GILPIN, 2001, p. 361, tradução nossa)¹⁶.

Na perspectiva utilizada neste trabalho, se torna difícil entender os elementos formadores de qualquer processo de integração, em geral, e do Mercosul, em especial, sem que se tenha em mente uma abordagem eclética à imagem do que foi desenvolvido acima. Ao longo do capítulo dois, onde será demonstrado o processo histórico de formação do bloco sub-regional sul-americano, fica claro que estiveram presentes pontos como: a formação de alianças políticas e econômicas para uma melhor inserção internacional; a resposta aos demais processos de integração; a demanda das empresas por um maior mercado e, ao mesmo tempo, protegido da competição internacional; o enfraquecimento da liderança internacional.

Vale destacar, ainda, que desde o estabelecimento do Mercosul, em 1991, as economias que antes eram totalmente voltadas para fora e possuíam pequenos laços de conexão, através do comércio e dos investimentos intrarregionais, iriam se tornar cada vez mais interligadas. Antes desse acordo regional, os países do Mercosul interagiam de forma majoritariamente geopolítica (com exceção do que se verificava nos acordos criados na ALALC e ALADI), mas a formação do bloco e a eliminação de boa parte das barreiras tarifárias fizeram com que cada país dependesse de forma mais substancial dos vizinhos. Interessante, a partir disso, a constatação de que a interdependência não precedeu a criação do Mercosul, mas foi efeito desta (CORREIA, 2001, p. 4).

A condição de interdependência foi, então, se tornando um novo aspecto estrutural a ser adicionado no cálculo das diferentes lideranças do bloco. Sua existência acarretou custos para todos os membros, uma vez que os acontecimentos ocorridos nos vizinhos começaram a importar crescentemente, principalmente no que concernia às ações de política econômica tomadas em cada país. À medida que os efeitos da interdependência aumentaram, a sustentação e o fortalecimento do processo de integração começaram a demandar uma maior cooperação entre os Estados-membros.

Por outro lado, sabe-se que esse avanço cooperativo só pode ser angariado por um concerto político integracionista que se relaciona fortemente com os pontos da abordagem multidimensional elencados acima. Em algumas análises de integração regional, entretanto, é

¹⁶ In Western Europe, North America, and Pacific Asia as well as elsewhere, dominant powers and their allies within a region have joined forces to solve regional problems and increase their bargaining leverage in global economic negotiations. The countries of the European Union already participate in international trade negotiations as a regional bloc. Economic regionalism has also become a means to increase the international competitiveness of regional firms. Various forms of economic regionalism (customs unions, free trade areas, and single markets) provide, to some extent, such advantages of free trade as increased competition and economies of scale while simultaneously denying these advantages to outsiders unless they invest in the internal market and meet member-country demands for local content, technological transfers, and job creation. Regionalism also facilitates pooling of economic resources and formation of regional corporate alliances. For all these reasons, regionalism has become a central strategy used by groups of states to increase their economic and political strength and therefore has become an extremely important feature of the global economy.

comum que se considere a existência de uma grande interdependência econômica entre os membros como condição necessária e suficiente para ao aprofundamento de qualquer bloco. Porém, cabe ressaltar que o fortalecimento de qualquer processo integrativo já estabelecido necessita, além da existência da interdependência, de um impulso político fortemente relacionado com o que foi discutido acima.

Como argumenta Gilpin (2001, p. 355), EUA e Canadá, por exemplo, são economias extremamente interdependentes economicamente não somente por sua contiguidade territorial, como também por seu forte comércio bilateral e pela interconexão de seus investimentos. Contudo, esse aspecto isolado não foi suficiente para que tais países embarcassem em um arranjo institucional mais próximo da União Europeia, em comparação com o NAFTA¹⁷ que não vai além da criação da zona de livre comércio entre os membros.

Desse modo, fica claro que o aprofundamento do Mercosul, a partir, entre outros aspectos, da realização da coordenação de políticas macroeconômicas entre seus membros, dependerá da interdependência econômica, que fornece as bases estruturais para o processo, e do impulso político para se tornar possível. A realização da coordenação, portanto, depende da extensão da interdependência estrutural, dos objetivos políticos dos governos e do número de instrumentos políticos a sua disposição (KENEN, 1990, p. 64).

Nesse contexto, a análise da teoria da interdependência e de como ela se relaciona com a realidade do bloco sul-americano torna-se fundamental. *Power and Interdependence* (1977) é a principal fonte da teoria da interdependência e obra marco para a discussão não somente das relações internacionais, como também para a análise das nuances da integração regional. Resumidamente, a ideia geral postulada no livro é a de que a tomada de decisão por parte dos atores estatais e, em menor grau, não estatais, tende a influenciar outros agentes do sistema internacional. O motivo principal para este fenômeno são os câmbios proporcionados pela aceleração da globalização, pelo fortalecimento das empresas multinacionais no âmbito global e pela multipolarização do poder mundial.

De modo geral, dependência significa o estado de ser determinado ou afetado por forças externas. Interdependência, por sua vez, significa dependência mútua, ou seja, refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países. Tais efeitos, com frequência, resultam de transações internacionais (movimentação de dinheiro, bens, pessoas e mensagens através das fronteiras) e dependem de constrangimentos

¹⁷ O NAFTA (North American Free Trade Agreement) é um acordo comercial assinado entre Canadá, EUA e México que entrou em vigência em 1994. Seu principal objetivo se baseia em eliminar as barreiras comerciais existentes entre os três países, porém possui resoluções nos campos da propriedade intelectual e do meio ambiente. Possui um grau de aprofundamento bastante modesto, já que não almeja passar de uma Zona de Livre Comércio, porém com institucionalização clara e bem definida.

ou custos associados a elas. Logo, quando tais interações internacionais são recíprocas (não necessariamente simétricas) e envolvem custos, podem caracterizar a existência da interdependência entre os países (KEOHANE & NYE, 1977, p. 9).

Dentro dessa perspectiva conceitual, dois pontos surgem com extrema importância. O primeiro é o de que a interdependência naturalmente restringe a autonomia dos atores que estão situados neste tipo de relação, uma vez que os mesmos passam a depender mais do comportamento dos parceiros com os quais interagem. Além disso, por não envolver relações entre iguais, a interdependência pode gerar assimetrias, as quais são usadas por atores menos dependentes como fontes de poder nas suas relações político-econômicas com os demais atores (KEOHANE & NYE, 1977, p. 10). Nesse sentido, Mariano (2002) adiciona que:

A restrição da autonomia é um ônus para os atores envolvidos em uma relação de interdependência. De acordo com o poder de cada um e a natureza da relação, serão especificados os custos e os benefícios, assim como a sua distribuição. Do ponto de vista de Keohane e Nye, as relações de interdependência sempre implicarão em ônus para os envolvidos, não sendo possível especificar se os benefícios do relacionamento serão maiores do que seus custos; nada garante que as relações de interdependência signifiquem benefícios mútuos e equitativos, pois eles são desconhecidos a priori. Além disso, as relações de interdependência são geralmente assimétricas (MARIANO, 2002, p. 53).

A interdependência implica também na compreensão de duas dimensões específicas: a sensibilidade e a vulnerabilidade. As relações que envolvem sensibilidade ocorrem dentro de uma estrutura temporal básica onde as políticas não podem ser mudadas, ou seja, em situações onde ações são impostas de fora para dentro sem que haja tempo para mudanças nas políticas por parte dos atores ou países. As relações que sugerem vulnerabilidades, por sua vez, indicam as opções disponíveis e os variados custos das alternativas que os atores dispõem para a alteração de determinado panorama, ou seja, as possibilidades de um ator sofrer com os custos impostos por eventos externos após as políticas já terem sido alteradas.

Porque as vulnerabilidades vão depender da habilidade governamental e das capacidades dos países em alterar panoramas adversos, pode-se notar que a interdependência em vulnerabilidades será mais importante que em sensibilidades para prover recursos de poder e influência para os atores em uma situação dada. Mariano (2002) novamente faz uma diferenciação clara dos dois conceitos,

Em termos de custos da dependência, a sensibilidade refere-se à obrigação de pagar o preço imposto pelos efeitos exteriores antes que sejam alteradas as políticas, enquanto a vulnerabilidade está ligada à obrigação de um ator sofrer os custos impostos pelos eventos externos depois que as políticas foram alteradas. A vulnerabilidade é um elemento importante para entender a estrutura política do relacionamento interdependente. O ator com menor vulnerabilidade aos efeitos externos possui maior poder de barganha nas relações internacionais porque possui

uma vantagem: qualquer alteração no seu relacionamento pode representar para ele custos menores que para os demais parceiros (MARIANO, 2002, p. 54).

Um exemplo que pode esclarecer esses dois conceitos é o do Brasil e dos EUA durante as crises do petróleo ocorridas na década de 1970. Os dois países eram sensíveis a qualquer crise da magnitude das que ocorreram à época e, com certeza, antes de realizarem políticas para sua recuperação, sofreriam uma espécie de “baque” inicial com o aumento vertiginoso do preço do petróleo, como aconteceu. Entretanto, os EUA detinham uma maior capacidade econômico-financeira e reservas petrolíferas suficientes para um enfrentamento da situação em médio prazo. O Brasil, que logo após este fato começou um investimento mais pesado em energia¹⁸, sofreu imensamente com este acontecimento, uma das causas para a crise da dívida externa na década de 1980.

Os dois países sofreram com o evento externo advindo da crise do petróleo, o que claramente demonstra que ambos eram sensíveis a ele. Entretanto, após a possibilidade de as políticas serem alteradas para a mudança do panorama, notou-se que somente os EUA tinham capacidades para mudar o panorama adverso em médio prazo. O Brasil, portanto, era mais vulnerável nesse sentido.

Em busca de um modelo teórico ideal alternativo ao realismo¹⁹ que pudesse prover um melhor retrato da realidade das relações internacionais e, mais especificamente, das políticas internacionais, Keohane & Nye (1979) também desenvolveram a ideia da interdependência complexa. A compreensão desse modelo ideal no trabalho justifica-se em razão de que o seu conceito se aproxima, mesmo que parcialmente, de uma demonstração das características e elementos dos processos de integração regional.

Segundo os autores, a interdependência complexa seria caracterizada por três pontos principais. O primeiro elemento seria a existência de canais múltiplos que interconectariam as sociedades dos diferentes países, incluindo laços informais entre as elites governamentais, como arranjos formais de política externa (relações interestatais), e laços informais entre elites não-governamentais (como bancos multinacionais, grandes corporações e ONG's).

O segundo aspecto seria de que as relações interestatais, que são as mais importantes e decisivas, consistiriam na tratativa, pelos governos, de múltiplas áreas (política, militar,

¹⁸ Somente após a emergência da crise do petróleo que o Brasil se engajou na formulação de políticas que lhe garantissem um fornecimento seguro e ampliado de energia. Entre os meios utilizados para o desenvolvimento dessa política se encontraram: i) a criação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), durante o período do Governo de Ernesto Geisel, que buscava diminuir a dependência por petróleo importado dos países árabes, intensificar a exploração e produção de petróleo por parte da Petrobras e investir em fontes alternativas de energia, como o álcool e a energia nuclear; ii) a criação e fortalecimentos de novas embaixadas ou de links mais coesos em países que poderiam ser fontes alternativas aos países árabes para o fornecimento de petróleo, principalmente na África.

¹⁹ A Teoria Realista, precursora da teoria neorealista abordada acima, basicamente, vê as Relações Internacionais como um sistema anárquico, onde prevalecem a força e o conflito na busca do poder. Os princípios democráticos são aplicados apenas no âmbito da política interna. A paz, dentro desta perspectiva, somente é possível quando há o equilíbrio entre o poder e a força dos Estados oponentes (DOUGHERTY & PFALTZGRAFF, 2003, p 38.)

econômica, social, ambiental) que não estariam nitidamente arranjadas em uma clara hierarquia, como pressupõe algumas teorias de relações internacionais clássicas como a realista. Esta ausência de categorização entre as áreas sugeriria, inclusive, que, num ambiente de interdependência complexa, a segurança militar passaria a ser menos dominante em termos de formulação de agendas entre os diversos governos.

O terceiro ponto indicaria que, embora a força militar dominasse os outros meios de poder, ela não seria usada por países de determinada região ou em determinadas áreas onde a interdependência complexa prevalecesse, ou seja, onde tanto os canais múltiplos quanto a relativa diminuição de hierarquia entre as áreas fossem determinantes.

Alguns aspectos vitais surgem da interdependência complexa com extrema relevância para análises de integração regional. O fato de que, na comparação com o passado, as políticas econômicas estrangeiras afetam com mais vigor a atividade econômica doméstica, borrando os traços entre a política estrangeira e a política nacional, é uma conclusão inicial importante da teoria em questão.

Além disso, países que seguem, mesmo que não em sua integridade, as instituições internacionais, tendem a ter mais dificuldade na formulação da agenda de política externa devido às inúmeras áreas presentes na pauta e à dificuldade na distinção do que realmente afeta somente a determinados setores domésticos e do que afeta à nação como um todo. Nas palavras de Keohane (1997),

Os extensivos arranjos de consulta desenvolvidos pela OCDE, tanto quanto pelo GATT (OMC), FMI e União Europeia, indicam o quanto a característica de sobreposição de políticas internacionais e nacionais está presente entre países desenvolvidos e pluralistas. (...) Quando há múltiplas áreas na agenda, muitas das quais ameaçam os interesses de grupos domésticos, mas não explicitamente ameaçam a nação como um todo, os problemas de formular uma política externa coerente e consistente aumentam (KEOHANE & NYE, 1977, p. 26, tradução nossa)²⁰.

Numa situação de interdependência intensificada, portanto, não somente o número de questões que sobem à pauta de política doméstica e externa aumenta (contribuem para isso os desenvolvimentos paralelos das questões ambientais e de controle da tecnologia), como também a existência de múltiplos atores transnacionais contribui para que fiquem cada vez mais diversos os interesses dentro de uma mesma nação.

Atualmente, as relações de interdependência existem tanto nas interações internacionais, quanto nas relações de determinados países dentro de blocos regionais. Isso

²⁰ The extensive consultative arrangements developed by OECD, as well as the GATT, IMF, and the European Community indicate how characteristic the overlap of domestic and foreign policy is among developed pluralist countries. [...] When there are multiple issues on the agenda, many of which threaten the interests of domestic groups but do not clearly threaten the nation as a whole, the problems of formulating a coherent and consistent foreign policy increase.

ocorre porque, principalmente após a década de 80, com o aumento vertiginoso da tecnologia da informação e da velocidade nas comunicações, as nações começaram a imergir em uma situação de dependência mútua e custosa. Essa dinâmica trouxe consigo um aumento no número de assuntos tratados entre os diferentes Estados, além de uma relativização da hierarquia entre as “macro-áreas” que dominam a pauta de atuação dos países (segurança, política, economia, meio ambiente).

A interdependência, a partir de todas essas variáveis, afeta as políticas internacionais e o comportamento dos Estados, os quais, através das ações governamentais, também podem influenciar os modelos de interdependência. A ideia básica é a de que na situação de interdependência, o nacional e o internacional tendem a se confundir crescentemente.

A grande chave do pensamento de Keohane e Nye (1977) é a de que ao criarem e aceitarem procedimentos, regras e instituições para certos tipos de atividades, os governos podem reverter a relativa perda de autonomia e controlar a interdependência, de modo a extrair benefícios do sistema como um todo. Basicamente, em um mundo de múltiplas questões ligadas e tratadas de maneira imperfeita, nas quais coalizões são formadas nacional e internacionalmente, a função principal das instituições internacionais também aumenta vertiginosamente. Nas palavras dos autores,

As instituições e regimes internacionais servem para moldar a agenda internacional e agem como catalisadores para a formação de coalizões entre os diversos grupos, além de atuarem como arenas para iniciativas políticas e links entre os diferentes Estados, principalmente os mais fracos (KEOHANE & NYE, 1977, p 35, tradução nossa)²¹.

A partir dessas ideias, pode-se deduzir que três fatores contribuíram para a construção da teoria da interdependência. O primeiro foi a Revolução Tecnológica da década de 1970 que vinha diretamente ao encontro dos avanços nas telecomunicações. O segundo indica a expansão cada vez mais consistente das empresas transnacionais e, portanto, de atores que agiam alternativamente aos Estados Nacionais na arena internacional. Além disso, tanto o sucesso da integração regional europeia, quanto o arrefecimento das rivalidades franco-germânicas em moldes mais sólidos fortaleceram os paradigmas que sustentavam preceitos cooperativos e institucionalistas.

A teoria da interdependência possui, com efeito, pressupostos capazes de refletir o cenário internacional, agrupando fenômenos relativamente recentes que marcaram a forma e o desenvolvimento atual das relações internacionais, como o fim da bipolaridade entre EUA e

²¹ In particular, they (international organizations) help set the international agenda, and act as catalysts for coalition-formation and as arenas for political initiatives and linkages by weak states.

URSS, a globalização econômico-financeira e a regionalização. Além disso, é um instrumento importante para o entendimento das condições estruturais de diferentes arranjos cooperativos e, em particular, para a cooperação em torno das políticas econômicas no Mercosul que pode resultar no fortalecimento e avanço do processo de integração regional no cone sul.

De modo geral, os esquemas de integração regional são moldados por relações de interdependência. Em primeiro lugar, por suas interações serem dadas a partir de uma estrutura de zona de livre comércio, união aduaneira ou mercado comum, que não raro geram expansões nas relações comerciais dos vizinhos e, portanto, em seu grau de interdependência, como ocorreu no caso do Mercosul (GARRIDA & SANGUINETTI, 1996, p. 3).

Além disso, os esquemas regionais associam duas pré-condições fundamentais aos preceitos da teoria da interdependência que são a reciprocidade e o custo. A reciprocidade indica a correspondência mútua, embora não necessariamente simétrica, das ações de atores relacionados e o custo significa os sacrifícios gerados por essa relação (COUTINHO, 2008, p. 104).

No Mercosul existe uma relação recíproca e custosa em boa parte das áreas. Na prática, entretanto, ela se materializa muito pouco nas relações econômicas entre Brasil e Uruguai ou Brasil e Paraguai, devido à diferença brutal entre as economias destes países. Em outras áreas como na política ou na segurança internacional, tendem a ter maior materialidade. Isto não significa dizer, contudo, que Brasil e Uruguai ou Brasil e Paraguai não são interdependentes na totalidade das áreas, apenas indica a ressalva de que a reciprocidade nas relações econômicas entre o Brasil e a Argentina apresenta uma maior materialidade, simetria e, portanto, maior relevância do que nos outros exemplos.

Por esse motivo, o presente trabalho foca majoritariamente nas relações entre Brasil e Argentina para tratar das questões concernentes à coordenação de políticas macroeconômicas no Mercosul. Para que se tenha uma ideia, no ano de 2010, aproximadamente 85%²² da corrente de comércio intrarregional do Mercosul foi composta por produtos brasileiros e argentinos, o que corrobora essa decisão.

Um exemplo bastante simples, mas que retrata bem a existência de interdependência entre os países do Mercosul foi a chamada “crise do panelaço” ocorrida em 2007 na Argentina. Esta crise originou-se após intervenções governamentais que aumentaram a tributação sobre as exportações de trigo e que descontentaram profundamente os tricultores

²² A corrente de comércio intrarregional do Mercosul significa a soma das exportações e importações ocorridas dentro do bloco. No ano de 2010, as partes do Brasil e da Argentina nessa corrente foram responsáveis por 86,7% do comércio do bloco. Isso demonstra a assimetria existente e a importância das relações entre Argentina e Brasil no Mercosul. Esses dados estão disponíveis a partir da base de dados da Aliceweb Mercosul em: <http://aliceswebmercopol.desenvolvimento.gov.br//consulta/pesquisar>. Acesso em 30/05/12.

argentinos. Como resposta, tanto a produção como as exportações do produto agrícola caíram de forma muito forte. As secas ocorridas no país em 2008 e 2009 ajudaram a piorar o já preocupante panorama.

Esse processo teve reflexos relevantes nos outros países membros do Mercosul. O Brasil enfrentou uma crise de abastecimento do trigo internamente – que gerou inclusive um aumento dos preços dos produtos fabricados a partir do trigo – a qual só foi resolvida com a obtenção do produto em outros países como Canadá e EUA. O Uruguai, por sua vez, aumentou sua produção em níveis relevantes, aproveitando-se das vantagens de estar dentro bloco e de poder suprir a demanda brasileira.

Tal exemplo, assim como outros casos que incluem não somente a área econômica como também a área política e até mesmo militar, indica a existência tanto de reciprocidade quanto de custo nas relações entre os países do Mercosul. A reciprocidade está presente em função do grau de interconexão entre as economias do Mercosul, já que, na emergência de problemas econômicos envolvendo suas nações, os efeitos serão perversos para as economias dos outros membros ou, ao menos, para alguns de seus setores produtivos. Além disso, o simples fato de ter gerado pressões inflacionárias num país com um histórico recorrente de problemas com os preços como o Brasil já demonstra os custos criados com a pequena crise argentina.

O fato de as transações em diferentes países afetarem em maior ou menor grau os demais leva ao segundo ponto significativo da teoria da interdependência e fundamental no que diz respeito à sua aplicabilidade no Mercosul: as relações que ocorrem no interior do bloco são extremamente assimétricas. O peso econômico do Brasil no Mercosul é desproporcional em comparação ao dos outros países, já que este responde por mais de 83% do PIB do bloco²³. Quando se analisa este dado, aliado à concentração no comércio deste país com os parceiros do bloco, pode-se notar, facilmente, como as alterações nas políticas econômicas do Brasil podem gerar uma larga repercussão nas outras economias. Se ocorridas em fluxo contrário, as mudanças econômicas têm significância (principalmente por parte da Argentina), mas perdem força e intensidade.

A partir da análise de Keohane e Nye (1977, p. 22), em uma situação de interdependência assimétrica, o país que possui menor grau de dependência em relação a outros tem à sua disposição mais influência e também mais poder. E é neste ponto que nasce

²³ Segundo dados do Banco Mundial para o ano de 2010 sobre o PIB do Mercosul, o Brasil responde por 83%, a Argentina por 14,70%, o Uruguai por 1,60% e o Paraguai por 0,70%. Nota-se, claramente, a imensa assimetria existente no Mercosul em termos de PIB. Os dados do Banco Mundial podem ser encontrados em: <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>. Acesso em 30/05/12.

um dos grandes dilemas do Mercosul, pois a intensa disparidade de poderes econômicos entre os seus membros gera um *gap* muito amplo entre os sócios do bloco e cria obstáculos de primeira grandeza para o aprofundamento da integração²⁴.

Para a realização da coordenação de políticas macroeconômicas, os efeitos da assimetria parecem tomar uma face ainda mais perversa e complicada. Pela existência de grandes disparidades econômicas, tal coordenação não pode ser engendrada desde uma base equitativa entre os membros, já que as alterações nas políticas fiscais e monetárias feitas pelas economias mais robustas tendem a afetar enormemente as demais. Além disso, as diferenças de tamanho entre as economias fazem com que a disposição de coordenar políticas econômicas varie de país para país, sendo, em teoria, mais forte a necessidade de cooperação por parte dos países menores, que sofrem mais com os efeitos de derrame advindos dos países maiores (GARRIDA & SANGUINETTI, 1996, p. 7).

O modelo de interdependência complexa proposto pelos dois autores não se aplica integralmente ao Mercosul, até por ser um arquétipo ideal, hipotético. Entretanto, os seus três pontos principais parecem estar presentes, mesmo que de maneira parcial, na atual fase do processo de integração regional.

Nas relações entre os países membros do Mercosul, as questões tratadas não estão claramente estruturadas hierarquicamente. Isso significa que não há preponderância muito grande de uma área sobre a outra quando se considera as matérias militar, econômica, política, social, ambiental. Há de se esclarecer, entretanto, que as áreas econômica e política possuem uma relevância considerável no cotidiano do Mercosul.

A interdependência complexa pressupõe que a força militar perde importância relativa quando comparada com outros meios de poder graças à falta de hierarquia entre as áreas nas agendas governamentais. Sabe-se que, ao fim e ao cabo, a força militar é derradeira para a resolução de conflitos internacionais entre os países. No caso do Mercosul, entretanto, esta possibilidade, atualmente, é bastante pequena, uma vez que a região do cone sul tem vivido em um clima estável e pacífico desde o início do século XX²⁵. Além disso, a aproximação ocorrida entre os países do bloco foi considerável e contribuiu para o clima de confiança entre os mesmos.

A existência de diversos canais que interconectam as sociedades dos diferentes países e, primordialmente, as elites dos mesmos parece ter menos relevância no Mercosul. A

²⁴ Ver Souza, Oliveira & Gonçalves (2010).

²⁵ A Guerra do Chaco (1932) que envolveu Paraguai e Bolívia e o conflito de Beagle entre Argentina e Chile – o qual não teve confronto militar direto – foram as maiores alterações em mais de 100 anos. A região do cone sul, salvo esses atritos, pode ser considerada altamente estável e pacífica. Poucas regiões no mundo mantiveram esse grau de estabilidade durante o século XX. A maioria das guerras que definiram o panorama geopolítico da região ocorreram durante o século XIX, logo da independência das nações.

sociedade civil do bloco ainda é pouco interconectada, indicando que há um importante caminho a ser trilhado pelos passos da integração regional. As diversas camadas da sociedade civil se envolvem pouco com o Mercosul e a grande maioria dos cidadãos dos diferentes países sequer formula uma frase sobre o processo²⁶.

Partindo-se do que foi abordado, apesar de não atingir totalmente o modelo ideal de interdependência complexa elaborado por Keohane e Nye (1977), depreende-se que o Mercosul tem suas interações caracterizadas pela ideia de interdependência. O grau de interdependência existente pode não ser tão grande como o visualizado entre os membros da União Europeia, mas já é suficiente para determinar relações de reciprocidade e custo.

2.2 A Coordenação de Políticas Macroeconômicas

A existência de interdependência e de elementos políticos que impulsionam processos de integração regional fornece bases para explicar ou mesmo justificar o aprofundamento do Mercosul. Esse fortalecimento pode ocorrer através da adoção de uma variada gama de medidas que pode caminhar ao encontro de diferentes frentes como, por exemplo, fomento à complementação produtiva, liberalização de serviços e mobilidade de fatores produtivos.

A coordenação de políticas macroeconômicas é um desses meios de aprofundamento e sua compreensão torna-se um ponto fundamental deste ensaio. O objetivo dessa seção, então, é adentrar na explicação específica do fenômeno, identificando conceitos e buscando compreender: o que é coordenação de políticas macroeconômicas; quais são as etapas que a constituem; que razões e benefícios econômicos justificam a sua prática no Mercosul; e, quais são os principais desafios que se apresentam aos países que a buscam.

A coordenação de políticas econômicas, de modo geral, é definida como uma forma de se planejar ou de se fixar conjuntamente ao menos um instrumento de política econômica entre dois ou mais países (CUNHA, 2008, p. 2). É resultado do estreitamento das divergências entre os diversos agregados nacionais, relacionando-se, assim, à produção de metas e objetivos consistentes aplicados por diferentes governos no que diz respeito às políticas fiscal, monetária e cambial²⁷.

²⁶ Ver Grandí & Bizzozero (1998).

²⁷ A definição de quais são os instrumentos de política macroeconômica variam bastante de acordo com a literatura. A maioria da literatura estadunidense, por exemplo, tende a considerar somente as políticas fiscal e monetária como capazes de alterar o panorama macroeconômico inicial de uma nação. Boa parte dos analistas brasileiros, por sua vez, considera um escopo mais amplo de políticas que inclui, além das duas anteriores, a política cambial. A política de rendas também aparece como um instrumento macroeconômico para alguns analistas, mas não será usada no âmbito desse trabalho em que se pretende focar nas políticas monetária, fiscal e cambial.

Tal fenômeno pode ser determinado, inclusive, como o processo pelo qual dois ou mais países estabelecem políticas macroeconômicas mutuamente benéficas. Através dele, os efeitos estrangeiros de políticas econômicas domésticas podem ser orquestrados com o objetivo de melhorar o desempenho econômico de todos os países participantes (KAHN, 1987, p. 14).

Segundo Kenen (1990), a coordenação de políticas macroeconômicas pode resultar de barganha episódica sobre pacotes políticos específicos ou de barganha permanente sobre normas ou regras políticas a serem seguidas. Segue um exemplo que diferencia as duas formas de concerto abordadas pelo autor,

A Cúpula de Bonn de 1978 é geralmente citada como o melhor exemplo de barganha episódica, embora não fosse restrita à matéria econômica. A República Federal da Alemanha e o Japão fizeram promessas sobre suas políticas fiscais, e os EUA sobre suas políticas energéticas. O Acordo de Bretton Woods de 1944 é geralmente exemplificado como uma barganha permanente sobre regras, embora fosse muito vago para preencher corresponder à definição de coordenação complexa. As obrigações cambiais eram explícitas; os comprometimentos políticos eram implícitos. Estes se tornaram mais sérios, entretanto, com a evolução do próprio sistema configurado. (KENEN, 1990, p. 66-67, tradução nossa)²⁸.

Ao realizar um paralelo com diferentes instituições e regimes internacionais, Cooper (1985) também contribui para a diferenciação das muitas formas de coordenação de políticas macroeconômicas. Desconsiderando a possibilidade de que seja vista como um fenômeno estático e bem delimitado, o autor define a coordenação a partir de cinco modelos básicos que são comparados com o alcance de regimes institucionais internacionalmente aceitos. A partir de sua perspectiva,

[...] há muitas formas de coordenação. Não se pode falar de coordenação como se fosse uma coisa bem definida. Pode significar a harmonização literal de políticas – o caso extremo seria a adoção de padrões comuns, como no sistema métrico ou no sistema de Greenwich. Pode significar expedições conjuntas – por exemplo, como os países procedem para manter o sistema de controle de tráfego aéreo. Pode envolver uma estrutura normativa, onde as nações permanecem livres para tomar suas decisões dentro, entretanto, de um ambiente que envolve regras acordadas previamente. Pode envolver uma troca de informação contínua, que não deve ocorrer sem um mecanismo institucional correspondente. Esse modelo, a propósito, foi especialmente importante no caso da saúde pública e é especialmente importante para assuntos macroeconômicos. Finalmente, o que nós freqüentemente temos em mente quando falamos de coordenação de políticas macroeconômicas, pode envolver a tomada de decisão conjunta e contínua. Mas, é válido enfatizar que esta é apenas uma forma de coordenação e provavelmente a mais difícil forma de

²⁸ The Bonn Summit of 1978 is usually cited as the leading instance of episodic bargaining, although the Bonn bargain was not confined to macroeconomic matters. The Federal Republic of Germany and Japan made promises about their fiscal policies, and the United States made promises about its energy policies. The Bretton Woods Agreement of 1944 is sometimes cited as a once-for-all bargain about rules, although it was too vague to meet my definition of full-fledged coordination. The exchange rate obligations were explicit; the corresponding policy commitments were implicit. The latter became somewhat tighter, however, as the Bretton Woods system evolved.

cooperação que as nações podem empreender (COOPER, 1985, p. 369-370, tradução nossa)²⁹.

Infere-se, portanto, que as formas de coordenação supracitadas variam de acordo com o grau de comprometimento dos Estados e, conseqüentemente, com o padrão institucional assumido para desenvolvê-la. Logo, quanto mais substantiva e frequente for a necessidade de comprometimento dos Estados, mais complexo será o arranjo institucional criado para que o processo de coordenação de políticas macroeconômicas seja efetivamente aprofundado.

Por essa razão, considera-se que a coordenação macroeconômica internacional é um sistema que impõe restrições, principalmente relativas à autonomia, pois o país envolvido deve abdicar do controle unilateral das suas políticas econômicas em favor da decisão adotada por uma série de países (CUNHA, 2008, p. 2).

Partindo-se desses pressupostos, há algumas motivações fundamentais que justificam o estudo da coordenação de políticas macroeconômicas no contexto do Mercosul. A motivação inicial é propriamente constitucional, já que o quinto anexo do primeiro artigo do Tratado de Assunção estabelece a coordenação de políticas macroeconômicas como um dos principais objetivos a serem alcançados pelos participantes³⁰.

A segunda razão se relaciona intrinsecamente com a Teoria da Integração Econômica, proposta por Bela Balassa (1980), para a qual o aprofundamento da integração segue uma seqüência natural em que a coordenação macroeconômica representa um passo fundamental. Essa seqüência evoluiria a partir das seguintes fases: (i) zona de livre comércio; (ii) união aduaneira; (iii) mercado comum; (iv) união econômica e monetária; (v) integração econômica total. Nas palavras desse autor

Numa zona de comércio livre os direitos (e as restrições quantitativas) entre os países participantes são abolidos, mas cada país mantém as suas próprias pautas em relação aos países não membros. O estabelecimento de uma união aduaneira implica, além da supressão das discriminações no que se refere aos movimentos de mercadorias no interior da união, a equalização dos direitos em relação ao comércio com países não membros. Num mercado comum atinge-se uma forma mais elevada de integração econômica, em que são abolidas não somente as restrições comerciais, mas também as restrições aos movimentos de fatores produtivos. Uma união econômica distingue-se de um mercado comum, por associar a supressão de

²⁹ Another lesson we can learn from this historical list is that there are many forms of coordination. We should not speak of coordination as though it is a well-defined thing. It can mean literal harmonization of policies — the extreme case would be adoption of common standards, the metric system or the Greenwich Mean Time System. It can mean joint expenditures — for example, to maintain the international air-traffic control system. It can involve, thirdly, a rule-based framework, where nations remain free to make their decisions autonomously but within an environment which involves agreed rules. Fourth, it can involve a virtually continuous exchange of information, which would not take place without an institutional mechanism. That was especially important in the public health Case, and it is in my view especially important in macroeconomic matters. Finally, what we most often have in mind when we speak of policy coordination, it can involve continuous joint decision-making. But it is worth emphasizing that that is only one form of coordination, and probably the most difficult form of cooperation for nations to undertake.

³⁰ Nas próprias palavras estabelecidas no Capítulo I do Tratado de Assunção, que trata dos propósitos do Mercosul: “A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-membros – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-membros”. Disponível a partir da página: <http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>. Acesso em 22/02/2012.

restrições aos movimentos de mercadorias e fatores com certo grau de harmonização das políticas econômicas nacionais, de forma a abolir as discriminações resultantes das disparidades existentes entre essas políticas. Finalmente, a integração econômica total pressupõe a unificação das políticas monetárias, fiscais, sociais e anticíclicas, e exige o estabelecimento de uma entidade supranacional cujas decisões são obrigatórias para todos os Estados membros (BALASSA, 1980, p. 174-175, tradução nossa)³¹.

O Mercosul, atualmente, se encontra no nível de uma união aduaneira. Essa união aduaneira, porém, deve ser classificada como imperfeita, pois a tarifa externa comum ainda não abrange todos os produtos, não sendo totalmente uniforme e comum. Apesar de não proporcionar um tratamento plenamente comum a terceiros países, isso se configura em um forte mecanismo de compensação, já que essas exceções foram elaboradas, principalmente, para beneficiar os sócios menores como Uruguai e Paraguai³².

Nesse sentido, qualquer análise orientada para a coordenação macroeconômica que siga à risca a teoria da integração econômica se torna complicada, uma vez que irá resultar na conclusão de que o bloco não constitui uma zona de livre comércio completa, tampouco uma união aduaneira, duas premissas básicas para o início da coordenação. Além disso, a abolição das restrições à livre circulação de fatores de produção, como capital e trabalho, aparece junto ou até mesmo antes da coordenação de políticas macroeconômicas na escala evolutiva dos processos de integração.

Nesse sentido, os passos inteligentemente propostos por Balassa não podem ser vistos de maneira tão linear, já que não são fatores excludentes (podem ser aplicados simultaneamente) e se relacionam na medida em que o desenvolvimento de um impulsiona o crescimento do outro. Por isso, é tão importante que se avance além de fatos puramente econômicos e que se considere a importância do impulso político como base para qualquer bloco regional, uma vez que sua evolução só ocorre se os atores apoiam a iniciativa.

A terceira motivação para o estudo da coordenação de políticas macroeconômicas no Mercosul parte da própria teoria da interdependência, da qual se pode inferir que países imersos em relações interdependentes tendem a estar em melhor situação elaborando suas políticas econômicas conjuntamente. Este detalhe retoma alguns pontos já discutidos na

³¹ In a free-trade area, tariffs (and quantitative restrictions) between the participating countries are abolished, but each country retains its own tariffs against nonmembers. Establishing a customs union involves, besides the suppression of discrimination in the field of commodity movements within the union, the equalization of tariffs in trade with non member countries. A higher form of economic integration is attained in a common market, where not only trade restrictions but also restrictions on factor movements are abolished. An economic union, as distinct from a common market, combines the suppression of restrictions on commodity and factor policies, in order to remove discrimination that was due to disparities in these policies. Finally, total economic integration presupposes the unification of monetary, fiscal, social, and countercyclical policies and requires the setting-up of a supra-national authority whose decisions are binding for the member states.

³² Segundo a decisão CMC n° 58/2010, para proteger ou estimular setores específicos de suas economias, Brasil e Argentina podem colocar, até o final de 2015, 100 códigos cada um em listas de exceção à alíquota conjunta cobrada no momento da importação. O Uruguai, por sua vez, poderá manter, até o final de 2017, 225 códigos em sua lista, enquanto o Paraguai tem o direito de relacionar 649 códigos em exceção até o final de 2019. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mcrsrs/decisions/indice.asp>. Acesso em 25/05/2012.

segunda seção que recomendam ações coordenadas capazes de diminuir os custos associados à mútua dependência e promover um ambiente mais propício para o desenvolvimento de países em processos de integração de grau não desprezível, como é o caso do Mercosul.

Para esse tópico, a visão de Martín Redrado (2003)³³ agrega pontos interessantes. Em seu trabalho “*Cooperación Macroeconómica como Requisito de la Integración*”, propõe que o Mercosul atualmente se encontra em um estado intermediário de integração, onde a interdependência econômica começa a ganhar cada vez mais relevância. Dentro desse juízo, assume que o bloco deve adotar uma definição estratégica diante de três caminhos básicos: desenvolver uma política de coordenação macroeconômica que permita aprofundar o processo de integração; manter o *status quo* do processo de integração regional; ou desandar parte do caminho percorrido (REDRADO, 2003, p. 1).

Por um lado, portanto, os membros do bloco têm a opção de não cooperar e voltar atrás no processo de integração, acarretando custos em relação à sua credibilidade e bem-estar. Há também a possibilidade de se manter uma atitude intermediária - que vem sendo a preferida pelos países do bloco - na qual permanece a mesma situação em que os países ficam à mercê dos problemas da interdependência e se mantêm incertos em relação às atitudes dos vizinhos. Por último, aparece a coordenação de políticas macroeconômicas que minimiza os custos da interdependência, mas requer esforços institucionais e certa limitação de autonomia para cada um dos membros.

A coordenação de políticas macroeconômicas, dessa forma, permitiria que os países do bloco aproveitassem os derrames positivos derivados de uma vizinhança estável, além de introduzir um compromisso externo adicional que daria mais credibilidade a cada um de seus membros. É importante ainda que se tenha claro que a harmonização em questão figura muito mais como um requisito do que como um resultado da integração e que não realizá-la pode por em risco tudo o que foi desenvolvido no Mercosul até hoje (REDRADO, 2003, p. 2).

Ao sustentar a sua ideia de que a interdependência no Mercosul é crescente e mostra sinais de relevância, esse autor parte da perspectiva de que a interdependência macroeconômica deriva de três determinantes chave que são o comércio, o fluxo internacional de capitais e o tipo de câmbio real existente entre as economias. Além disso, em suas palavras,

[...] deve-se ter presente que as economias da região são plenamente interdependentes, fato que implica em uma alta correlação em relação a choques,

³³ Economista Argentino, que exerceu a função de Presidente do Banco Central Argentino entre os anos de 2004 a 2010. Em Janeiro foi destituído do cargo, devido à sua renúncia em criar o Fundo Bicentenário Argentino, proposta da Presidente Argentina, Christina Kirchner, que tinha como fim garantir o pagamento da dívida externa e reduzir os juros do financiamento externo.

tanto de origem interna como externa. Existem dois canais principais de transmissão de choques entre economias interdependentes: I) o canal comercial – que pode ser associado ao comércio de bens e serviços –, que se aprofundou a partir do Mercosul, e II) o canal financeiro – que pode associar-se ao investimento estrangeiro direto, ao investimento financeiro e à posição dos ativos com respeito ao resto do mundo, aprofundado a partir da globalização financeira (REDRADO, 2003, p.1).

Além desses elementos, apareceria a importância do comércio intra-industrial para os países do Mercosul. Esse tipo de comércio se associa à presença de estruturas produtivas similares que, por sua vez, fazem com que os choques que as economias enfrentam sejam mais comuns. No caso do bloco, o comércio intra-industrial é mais importante entre os sócios do que entre estes e o resto do mundo³⁴, escondendo uma forte estrutura de investimentos internos e externos ao Mercosul, o qual é pensado como plataforma produtiva para diversas empresas multinacionais (REDRADO, 2003, p. 3).

Partindo de fatores utilizados no estudo da microeconomia, Cooper (1985), ao analisar a coordenação internacional de políticas macroeconômicas, enumera quatro razões adicionais para a sua realização. Em suas palavras,

Eu identificaria quatro razões para a coordenação. A primeira é a existência de bens públicos – bens ou mesmo atividades que beneficiariam a todos, mas que sem coordenação consciente não seriam supridos a todos, ou seriam subutilizados, por causa do problema do *free-rider*, a possibilidade de se beneficiar sem o pagamento dos custos. A segunda razão, fortemente relacionada com a primeira, é a presença de externalidades, *spillovers* da ação de um governo sobre o ambiente de outro, operando majoritariamente através do comércio internacional, sendo outros tipos de transmissão também possíveis. Terceiro, o mundo dos governos raramente se encaixa no tipo de competição atomística que se usa tipicamente para famílias ou empresas. Há cerca de 160 governos no mundo, de tamanhos diferentes e de influência muito desigual nos seus ambientes. [...] Eles geralmente dispõem de algum monopólio de poder sobre, ao menos, algumas de suas transações internacionais e as suas tentativas – mesmo que de maneira frustrada – de exercitar este poder reafirmarão que o equilíbrio político não é socialmente ótimo. [...] Eu adicionaria um quarto ponto para o caso da coordenação de políticas macroeconômicas. [...] Por causa da natureza espaçada e interativa do processo político, perdas evitáveis podem ser reduzidas através da coordenação. (COOPER, 1985, p. 367-368, tradução nossa)³⁵.

³⁴ Sobre a especialização intra-industrial no Mercosul, é interessante a análise de um excerto da CEPAL sobre Macroeconomia do Desenvolvimento indicando que: El intercambio comercial entre Argentina y Brasil tiene un componente intraindustrial relevante. Desde fines de los ochenta, al menos la mitad del comercio de manufacturas entre ambos países es intraindustrial, y con el inicio del proceso de integración económica esto se profundizó. Dos conjuntos industriales se destacan: por un lado, lo que hemos denominado el complejo automotriz, y por otro, productos químicos. En la década de los noventa, el primero era el que lideraba el intercambio de manufacturas entre estos países. Alrededor de la mitad del comercio -tanto total como intraindustrial- se da en ese complejo. Esta estructura se ha modificado significativamente en la presente década ya que los automotores pasaron a representar un tercio del comercio. Los productos químicos tienen creciente importancia en el intercambio bilateral, con niveles de comercio intra industrial que superan el 70%. Disponível em: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/32915/P32915.xml&xsl=/de/tpl/p9f.x>. Acesso em 31/05/2012.

³⁵ I would identify four reasons for coordination. The first is the existence of public goods — that is to say, an expenditure or activity which would benefit all but which without conscious coordination will not be supplied at all, or will be under-supplied, because of the free-rider problem, the possibility of benefiting without paying the costs that is the nature of a public good. The second, closely related, reason is the presence of externalities of some kind that are not transmitted entirely through the 'market' as it bears on the decision-makers. Much of what we have seen talking about here falls into this category — externalities, spillovers from the action of one government to the environment of another, operating in most cases through the international terms of trade, but one can imagine other kinds of transmission as well. Third, the world of governments hardly fits the model of atomistic competition that we typically use for households and firms. There are only

Apesar do difícil exercício de tentar justificar minimamente a coordenação de políticas macroeconômicas entre as principais economias mundiais, muitas vezes imersas em um ambiente altamente diverso em termos culturais e econômicos, o autor acaba contribuindo para a discussão do fenômeno no Mercosul. Nesse sentido, ao identificar a existência de bens públicos e de externalidades que somente podem ser usufruídos ou controlados através da cooperação, está baseando-se na ideia da interdependência e nos custos provenientes da não coordenação de políticas macroeconômicas.

A justificativa para a coordenação no Mercosul é sustentada pelas razões enumeradas acima e por benefícios macro e microeconômicos bastante objetivos. Desse modo, entre as principais considerações estão a estabilidade cambial e o aumento substancial da credibilidade do processo de integração regional decorrente de seu aprofundamento.

A taxa de câmbio é a variável que une as diferentes economias e o principal determinante para a coordenação internacional de políticas macroeconômicas. Todos os instrumentos de política econômica dos países (políticas fiscal, monetária e cambial) afetam essa variável e influenciam diretamente na sua inconstância. Quando os países utilizam suas políticas econômicas de maneira independente e descoordenada acabam por aumentar a variabilidade cambial em relação aos seus principais parceiros (EICHENGREEN, 1998, p. 4).

Nesse sentido, quanto maior a interdependência entre os países, maior o impacto dessa variabilidade cambial no comércio internacional, já que grandes oscilações cambiais geram modificações na alocação internacional da produção, do investimento e do capital, o que aumenta a incerteza dos agentes. Andrew Crawley (2004) sustenta essa ideia indicando que,

Para um maior aprofundamento do Mercosul há a necessidade da eliminação da volatilidade da taxa de câmbio, pois esta mantém os mercados segmentados em linhas nacionais e debilita os investimentos e as economias de escala entre os países, além de gerar uma enorme resistência política que restringe ações em prol de uma maior cooperação. A integração comercial, especialmente na forma de união aduaneira, agrava as consequências negativas da volatilidade cambial ao aumentar o custo do desvio de comércio advindo da discriminação tarifária. Esse problema, por sua vez, é exacerbado pelo tamanho das assimetrias entre países e pelos choques negativos originados dos participantes maiores (CRAWLEY, 2004, p. 15, tradução nossa)³⁶.

about 160 governments in the world, of very unequal size and influence on their environment. [...] They usually dispose of some monopoly power over at least some of their international transactions, and attempts — even frustrated attempts — to exercise this power will in general assure that the policy equilibrium is not socially optimal. [...] I would add a fourth one in the case of policy coordination. [...] Because of the lags and the iterative nature of the policy process, avoidable losses can be reduced through coordination.

³⁶ If the Mercosur integration process is to deepen, exchange rate volatility must be eliminated. Such volatility keeps the market segmented along national lines and undercuts what should be positive impact of integration on resource-allocation, investment, and the exploitation of economies of scale. Trade integration, especially in the form of a custom union, aggravates the negative consequences of exchange rate volatility by raising the cost of the trade diversion from tariff discrimination. The latter problem, in turn, is exacerbated by size asymmetries between countries and negative shocks originating in larger countries.

A variação nas taxas de câmbio atrapalha o comércio e a integração do mercado, pois, ao dificultar as comparações de preços, requer que importadores e exportadores incorram em custos extras de *hedge*³⁷, reduzindo o comércio intrarregional (EICHENGREEN, 1998, p.5). Além disso, em uma zona econômica integrada como o Mercosul, mudanças cambiais bruscas desencadeiam movimentos protecionistas que antagonizam os interesses dos países envolvidos na integração regional. As variações nas taxas de câmbio real entre os membros, nas palavras de Eichengreen (1998),

[...] aumentariam os lobbies por medidas contraproducentes (como o aumento de tarifas de importação) e, portanto, contra a manutenção da zona de livre comércio. Nessa visão, moedas separadas, sem coordenação e fazendo da variação da taxa de câmbio um fato inevitável na vida econômica, seriam perigosamente corrosivas para o suporte político do livre comércio regional. Elas produzem mudanças nas taxas de câmbio, aumento das importações e, em último caso, retrocessos protecionistas (EICHENGREEN, 1998, p. 6, tradução nossa)³⁸.

A necessidade de uma política mais coordenada em relação à taxa de câmbio dos membros do Mercosul depende da profundidade da integração que se deseja alcançar. Na visão de Eichengreen (1998), é mais provável que uma taxa de câmbio real variável provoque movimentos contra a integração quando os formuladores e executores de políticas econômicas buscam criar um mercado realmente unificado e não quando a integração esbarra na fronteira, como é o caso da zona de livre comércio. Sobre esse ponto, Eichengreen (1998) cita que

Se alguém acredita que o Mercosul precisa de um acordo de estabilização cambial regional ou de uma moeda comum, isto primeiramente depende do tipo de mercado regional que seus arquitetos estão construindo. Uma integração complexa, que se estende a uma harmonização das regulamentações de todos os tipos, *a la* UE, implica em mercados ainda mais abertos e em uma competição fronteiriça mais intensa, fazendo com que mudanças na taxa de câmbio sejam ainda mais desordeiras. Se os políticos sul-americanos pretendem forjar uma integração mais profunda, então eles, assim como seus pares europeus, terão também de contemplar a integração monetária (EICHENGREEN, 1998, p. 10, tradução nossa)³⁹.

Além da constância na variação das taxas de câmbio dos países membros do Mercosul, há outros benefícios que provêm diretamente da coordenação de políticas macroeconômicas.

³⁷ O *hedging* é o método de dirimir os riscos de perda, causados pela flutuação do preço. Consiste na compra ou venda a termo de produtos semelhantes, em dois mercados diferentes, com a expectativa de compensar lucros e prejuízos, por se encontrarem em posições opostas. O termo caracteriza uma transação comercial que visa primordialmente uma proteção contra os riscos do mercado financeiro. "Trata-se de operação que economicamente consiste numa cobertura contra os riscos das variações e oscilações dos preços", conceitua o insigne comercialista, Waldirio Bulgarelli "é, assim, uma das formas das chamadas operações futuras". Uma explicação mais extensa e aprofundada sobre os conceitos do *hedging* se encontra em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/2143/o-contrato-de-hedge-hedging>. Acesso em 01/06/12.

³⁸ The adversely-affected interests lobby for countervailing duties and hence against the maintenance of regional free trade. In this view, separate national currencies, insofar as they make exchange rate variability an unavoidable act fact of economic life, are dangerously corrosive of political support for regional free trade.

³⁹ Thus, whether one believes that Mercosur needs a regional exchange-rate-stabilization agreement or a common currency depends first on what kind of integrated regional market its architects are building. A custom union like NAFTA, in which integration is limited to the removal of tariffs and other barriers at the border, can be sustained despite the existence of separate national currencies with exchange rates that fluctuate against one another. But deeper integration, extending to the harmonization of domestic regulations of all kind, *a la* the European Union, implies even more intense cross-border competition, making exchange rate changes more disruptive. If South American policy makers are prepared to stop at the custom union stage, then exchange rate fluctuations matter less. If they intend to press a deeper integration, then they, like their European counterparts, will also have to contemplate monetary integration.

Se realizada através de uma política comum estabilizadora, ela pode acarretar menor inflação e menores juros entre os países membros, o que resulta em forte credibilidade à política econômica de todos os países membros (REDRADO, 2003, p. 7).

Em uma espécie de condensação das ideias relacionadas acima, CUNHA (2008, p. 4) indica que a coordenação de políticas macroeconômicas, se bem sucedida, pode implicar em: i) eliminação de custos de transação provenientes da conversão entre as moedas; ii) redução do custo de contabilidade e maior previsibilidade dos preços relativos para as empresas que atuam no mercado internacional; iii) isolamento das economias das perturbações monetárias e de bolhas especulativas que podem ser causadas por flutuações temporárias nas taxas reais de câmbio; iv) e diminuição das pressões políticas para a proteção das exportações, derivadas de mudanças bruscas na taxa de câmbio real.

Os benefícios da coordenação macroeconômica, por conseguinte, estão fortemente relacionados aos ganhos microeconômicos, que derivariam da redução dos custos de transação relacionados tanto ao *spread* cambial e ao *hedge* em operações no mercado futuro, quanto à eliminação das taxas alfandegárias que harmonizaria os preços dos produtos da economia (FERRARI & DE PAULA, 2003, p. 136).

O fenômeno em questão, portanto, tende a ser benéfico, mas por uma variedade de fatores é de difícil implementação. A literatura que trata do fenômeno (Cooper, 1985; Kahn, 1987; Kenen, 1990) é capaz de prover orientações interessantes sobre as razões que fazem da coordenação uma meta de tão complicado alcance.

O primeiro, talvez mais forte, obstáculo relacionado ao exercício da composição de políticas econômicas tem a ver com a liberdade de ação de cada país em decidir políticas próprias, já que o processo acaba restringindo a autonomia nacional de colocar em prática as suas preferências. Esse ponto está ligado à questão de o país preferir operacionalizar de forma independente sua política econômica para promover o crescimento econômico e o equilíbrio do balanço de pagamentos, tendo a taxa de câmbio como um instrumento econômico.

Isso significa que cada nação que adentra em um processo de coordenação macroeconômica deve pesar o custo de oportunidade que põe, em um pólo, os seus ganhos microeconômicos e, em outro, as perdas macroeconômicas que as autoridades monetárias e, em certo aspecto, as fiscais, passam a ter no sentido de não operacionalizar de forma independente a política econômica. Esse obstáculo tende a ser maior ainda em países em desenvolvimento como os do Mercosul, onde aspectos histórico-institucionais aumentam a importância do exercício da autonomia na sua gestão macroeconômica, graças às suas

implicações diretas sobre os processos nacionais de desenvolvimento (FERRARI & DE PAULA, 2003, p. 137).

Divergências em relação ao panorama e ao funcionamento da economia se tornam a segunda fonte de dificuldades ao processo de coordenação. Muitas vezes os líderes e os tomadores de decisão dos diversos países enxergam a situação econômica corrente de maneira diferente, o que, mesmo entre nações dispostas a cooperar e, assim, perder autonomia, se mostra um ponto de contorno complexo. Se existem profundas diferenças filosóficas sobre a função do governo ou mesmo sobre o grau de interferência aceitável sobre os mercados, então a cooperação se torna difícil entre os governos. Em relação a isso, Kenen (1990) agrega que,

Quando governos discordam sobre o funcionamento da economia mundial, estão fadados a manter diferentes opiniões sobre os custos da coordenação política, mesmo quando concordam completamente sobre seus benefícios. Suponha que dois governos estão considerando usar suas políticas de juros para estabilizar a taxa de câmbio. Se eles mantêm visões diferentes sobre o modo pelo qual a taxa de juros afeta a demanda agregada, também discordarão sobre os custos da estabilização cambial. Divergências sobre o comportamento econômico podem ser muito eficazes em obstaculizar a coordenação de políticas macroeconômicas (KENEN, 1990, p. 84, tradução nossa)⁴⁰.

A presença de objetivos econômicos diferentes é um terceiro elemento de dificuldade para a coordenação, pois quando os países diferem em relação a suas preferências por resultados econômicos, o escopo da coordenação de políticas macroeconômicas diminui. Além disso, os diferentes governos nunca sabem exatamente quais são seus reais objetivos econômicos até o momento em que têm de tomar decisões envolvendo escolhas difíceis entre diferentes alternativas. Na perspectiva de que governos são arenas de disputa entre diferentes grupos de interesse, os objetivos não variam tanto entre governos, mas dentro deles, o que pode ser um ponto interessante com relação à coordenação (PUTNAM, 1988, p. 428).

O exemplo da Alemanha pode ser utilizado para demonstrar os impactos das diferenças que podem emergir em relação a objetivos/preferências. Por razões históricas⁴¹, a Alemanha possui grande aversão à inflação, o que faz com que o país relute ao máximo em participar de arranjos de coordenação que resultem em uma maior inflação para a sua

⁴⁰ When governments disagree about the workings of the world economy, they are bound to hold different views about the costs of policy coordination, even when they agree completely about the benefits. Suppose that two governments are considering the use of interest rate policies for exchange rate stabilization. If they hold different views about the way that interest rates affect aggregate demand, they will also disagree about the costs of exchange rate stabilization.

⁴¹ Um dos eventos mais trágicos da história alemã foi o seu processo de hiperinflação que teve seu auge em 1923 durante a vigência da República de Weimer. O processo inflacionário teve origem na devastação econômica do país, decorrente da derrota na primeira guerra mundial e das imposições decorrentes do Tratado de Versailes, e transformou-se em hiperinflação quando o governo alemão decidiu imprimir moeda para pagar os salários dos trabalhadores alemães da região industrial do Ruhr que realizavam uma greve em protesto à ocupação francesa da região. Na ocasião, o ritmo da inflação chegou ao de 50% ao dia e chegou-se a imprimir cédulas de bilhões e trilhões de marcos. A crise foi diminuída com a criação de uma nova moeda, de valor fixado ao dólar. A partir disso a economia alemã ingressou em uma fase de altas taxas de desemprego que, entre outros motivos, justificou a chegada do Partido Nazista ao poder no país. Fica claro, portanto, toda a problemática envolvida em qualquer processo inflacionário para o imaginário popular alemão, o que justifica sua aversão à alta inflação.

economia. O seu objetivo de inflação pequena deve ser preservado em qualquer processo de coordenação que participe.

Esse obstáculo é especialmente grande para a prática da coordenação de políticas macroeconômicas entre Brasil e Argentina, uma das metas deste trabalho. A evolução econômica desses dois países durante os últimos dez anos indica que o *gap* entre a preferência de crescimento econômico com baixa inflação brasileiro tem se ampliado cada vez mais com relação modelo de crescimento argentino que, apesar de ser maior, se preocupa menos com a inflação.

Em parte, a resposta para essa divergência entre objetivos econômicos está ligada à existência de diferentes estruturas econômicas nos dois países, o que leva à quarta dificuldade para a coordenação de políticas macroeconômicas. Ao comparar as dinâmicas de inflação e desemprego nos EUA, Alemanha e Japão, Kahn (1987) contribui para o esclarecimento desse obstáculo, ao indicar que

Mesmo com preferências idênticas sobre os resultados econômicos, a coordenação macroeconômica pode ser difícil se os países tiverem diferentes estruturas econômicas. Uma diferença estrutural importante que limita a coordenação é a extensão sobre a qual os países exibem trade-offs de curto prazo entre inflação e desemprego. Tem sido freqüentemente teorizado que a economia norte-americana apresenta um trade-off de curto prazo entre inflação e desemprego que a maioria dos países europeus e o Japão não possuem. Uma explicação para esse fenômeno é de que o longo prazo dos contratos de trabalho norte-americanos detém os salários em ajustarem-se completamente à inflação. Por causa das flutuações salariais reais, o desemprego tende a cair no curto prazo em resposta a um aumento na inflação. Na Europa e no Japão, contratos mais curtos permitem que o salário real e o desemprego nesses países permaneçam relativamente constantes. Dessa forma, não importando a que taxa de inflação, o desemprego nesses países permanece fortemente constante (KAHN, 1987, p. 24, tradução nossa)⁴².

Além disso, a existência de estruturas econômicas diferentes é um agravante muito comum em processos de coordenação desenvolvidos por países demasiadamente assimétricos, caso do Mercosul. O Brasil que possui um complexo industrial mais diversificado tem de coordenar políticas macroeconômicas com o Uruguai, que possui uma economia majoritariamente voltada à agropecuária, com poucas indústrias significativas. Outro exemplo é a questão da convivência com taxas de juros mais elevadas. O Brasil há muito tempo tem

⁴² Even with identical preferences for economic outcome, policy coordination may be difficult if countries have different economic structures. One structural difference that might limit the scope for policy coordination is the extent to which countries exhibit short-run trade-offs between inflation and unemployment. It has been often hypostatized that the U.S. economy shows a short-run inflation-unemployment trade-off, while most European economies and Japan do not. One explanation for and inflation-unemployment trade-off in U.S. is that long-term U.S. labor contracts keep wages from fully adjusting to inflation. Because of resulting wage fluctuations, unemployment tends to fall in the short run in response to an increase in inflation. In Europe and Japan, however, shorter contracts allow real wages and unemployment to remain fairly constant. Thus, no matter what inflation rate, unemployment in those countries remains largely unchanged.

conseguido dar uma resposta econômica razoável em um ambiente de juros altos, enquanto Uruguai e Argentina convivem melhor com taxas de juros mais baixas⁴³.

O quinto obstáculo à coordenação macroeconômica é a discordância em relação aos modelos econômicos adequados a serem utilizados. Mesmo com estruturas e preferências econômicas similares, a coordenação política terá um escopo limitado se os políticos nos diferentes países usarem modelos econômicos e teóricos diferentes em suas previsões e análises políticas. Nas palavras de Kahn (1987),

Modelos diferentes levam a previsões econômicas diferentes, o que pode ser extremamente prejudicial à coordenação de políticas macroeconômicas, pois se aumenta o custo para alcançar um consenso. Tais divergências, portanto, aumentam os custos da negociação e limitam os benefícios da mesma. Modelos econômicos divergentes não só aumentam os custos de negociação como também limitam os benefícios da mesma. Se políticos em diferentes países usam modelos diversos e pouco adequados, a coordenação macroeconômica pode até mesmo piorar os resultados econômicos (KAHN, 1987, p. 25, tradução nossa)⁴⁴.

Uma dificuldade adicional usualmente apontada para a realização da coordenação macroeconômica entre nações é a existência de *free-riders*. Essa situação, comum nos equilíbrios cooperativos da teoria dos jogos, só pode ser combatida com a criação de mecanismos institucionais que obriguem a uma solução cooperativa (CUNHA, 2008, p. 5). Na prática, entretanto, sabe-se que os diferentes governos buscam evitar participação em arranjos cooperativos ou institucionais que não poderão honrar, para manter a reputação e a credibilidade internacional. Kenen (1990) ao se utilizar novamente da experiência da Cúpula de Bonn, indica que

Governos tentam evitar ao máximo realizar acordos que não esperam poder honrar e tentam honrar aqueles que fazem; se tomamos como verdadeira a ideia de que políticos em um mundo anárquico estão sempre tentados a trair, certos elementos da Cúpula de Bonn de 1978 parecem bastante anômalos. Encontramos pouca evidência de que as negociações foram prejudicadas por um medo mútuo de que algum dos governos pudesse voltar atrás. Por exemplo, mesmo que o acordo de Bonn tenha sido negociado com um cuidado absoluto, ele não continha provisões especiais sobre fases ou mesmo condições parciais que poderiam proteger as partes de uma defecção inesperada (KENEN, 1990, p. 82, tradução nossa)⁴⁵.

⁴³ Uma das razões para esse menor efeito dos juros na economia brasileira se relaciona com o fato de que boa parte dos empréstimos produtivos de grande valor se processe através do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) que oferta crédito a taxas de juros de longo prazo de 6 a 7%. Desse modo, a taxa real de juros brasileira demonstra ser menor que a nominal, apesar de ainda ser alta e possuir efeitos devastadores para o investimento no país.

⁴⁴ Regardless of which model is the best, however, divergent models lead to differences in economic forecasts. Therefore, they increase the cost of reaching consensus in any effort to coordinate policy. Higher costs of coordination reduce the net benefits and likelihood of coordination. Not only do diverging economic models increase the cost of negotiation, they also limit the benefits of negotiation. If policymakers in different countries each use different and inaccurate models, policy coordination may actually worsen economic performance.

⁴⁵ The political system in Japan has traditionally restrained the powers of the Prime Minister to a far greater degree than the U.S. constitution limits the power of the American President. Always conscious of factional politics, the Prime Minister must answer to "policy tribes" which are groups of politicians committed to one-dimensional special interests. The Prime Minister must also placate vast armies of bureaucrats, not always from a position of strength. In Japan, it has often been said, politicians reign, but bureaucrats rule. The German situation is similar for different reasons: Although the ruling coalition has no difficulty in obtaining sufficient parliamentary support for its taxing and spending

O último obstáculo para a coordenação de políticas macroeconômicas são os constrangimentos políticos e constitucionais relacionados à sua prática. Existem empecilhos políticos e constitucionais em todo o tipo de cooperação internacional, mas os de mais difícil contorno se encontram em processos de coordenação que possuem dificuldades mais claras do que benefícios. Divergências no processo de efetivação de políticas fiscais, por exemplo, são as mais comuns entre diferentes governos (KENEN, 1990, p. 85). Numa comparação entre Japão e Alemanha, esse autor aponta que

O sistema político no Japão tem tradicionalmente restringido os poderes do Primeiro-Ministro a um grau muito maior do que a Constituição dos EUA limita o poder do Presidente americano. Sempre consciente das variadas facções políticas, o Primeiro-Ministro deve responder a “tribos” que são grupos de políticos comprometidos com interesses unidimensionais. O Primeiro-Ministro também deve emplacar vastos exércitos de burocratas, nem sempre a partir de uma posição fortalecida. No Japão, como se diz freqüentemente, os políticos reinam, mas os burocratas governam. A situação da Alemanha é similar por diferentes razões. Embora a coalizão governante não possua dificuldades em obter apoio parlamentar suficiente para suas prioridades de gastos ou de impostos, na prática seu controle sobre a política fiscal é diminuído pelos seguintes fatores. Primeiro, desde a década de 1970, o SPD tem recebido o controle do Ministério das Finanças, enquanto o FDP tem mantido o Ministério da Economia, um arranjo que enfraquece a habilidade governamental de tomar medidas abrangentes ou drásticas. Segundo, o Governo Federal controla menos de 50% do investimento público, e somente 15% do gasto público total nacional, sendo o restante controlado pelos diferentes governos locais (FUNABASHI, 1988, p. 91-117 *apud* KENEN, 1990, p. 85-86).

O estabelecimento de políticas monetárias e fiscais, sob este aspecto, possui relevos bastante distintos. As políticas monetárias podem ser alteradas e incrementadas rapidamente, sem a necessidade de construção de novos consensos políticos. Por esse motivo, é clássica a definição de que as políticas monetárias podem ser coordenadas mais facilmente em comparação com as fiscais, apesar da existência de algumas divisões jurisdicionais dentro dos países (KENEN, 1990, p. 86).

O exemplo da criação da moeda única europeia é bastante adequado nesse sentido. Sabe-se que a harmonização monetária alcançada pela União Europeia não possui precedentes quando se trata de processos de integração regional. O lado fiscal, entretanto, pouco se desenvolveu, apesar dos ditames do Tratado de Maastricht, e é causa fundamental para a crise financeira pela qual o bloco passa atualmente⁴⁶. Isso está intimamente relacionado com o fato

priorities, in practice its control over fiscal policy is undermined by the following two factors. First, since the 1970s . . . the SPD has received control of the Ministry of Finance, while the FDP has staffed the Ministry of Economics, an arrangement that has weakened the federal government's ability to undertake comprehensive or drastic measures. Second, the federal government controls less than 50 percent of public investment, and only about 15 percent of the nation's total public spending and investment, the remainder coming from the land and local governments.

⁴⁶ Boa parte da crise financeira pela qual a União Europeia passa nos últimos anos tem um importante fundo fiscal. Algumas nações, como Grécia, Portugal, Espanha e Itália, sob a confortável utilização do pujante e valorizado euro, incorreram em gastos que ultrapassavam suas receitas. Com o objetivo de financiar estes déficits, passaram a acumular dívidas. Assim, a relação do endividamento sobre PIB de muitas nações do continente ultrapassou significativamente o limite de 60% estabelecido no Tratado de Maastricht, de 1992, que criou a zona do euro. A desconfiança de que os governos da região teriam dificuldade para honrar suas dívidas fez com que os investidores passassem a

de a perda da autonomia em política fiscal ser encarada pelos Estados de forma extremamente cautelosa e, não raro, permeada de ressalvas importantes.

Nesse contexto, não é um exagero notar que as dificuldades relacionadas à instrumentalização da coordenação de políticas macroeconômicas no Mercosul são relevantes. O avanço cooperativo pode esbarrar, por exemplo, desde problemas relacionados à perda de autonomia nacional para a realização independente de políticas econômicas até obstáculos constitucionais que limitam a possibilidade de harmonizações na área fiscal.

Além disso, a coordenação pode ser freada por bloqueios instrumentais que dependem de concertos políticos relativos à: (i) visualização conjunta do panorama econômico corrente; (ii) definição conjunta dos objetivos econômicos a partir de estruturas diferentes; (iii) utilização conjunta de modelos econômicos adequados ao crescimento.

Em um estudo sobre as possibilidades de cooperação monetária na América Latina e Caribe, a UNCTAD (2011a, p.v) contribui nesse sentido ao apontar que “o primeiro passo importante para o processo de cooperação regional é estabelecer um acordo sobre a perspectiva que a região seguirá em termos de políticas fiscais e monetárias”. Segundo proposto pela UNCTAD (2011a),

Na maioria dos países da região, os regimes macroeconômicos, deveras inapropriados para a busca de crescimento econômico e criação de empregos, são os maiores impedimentos para uma cooperação monetária regional e para a integração econômica. As divergências nos regimes macroeconômicos traduzem-se em uma alta volatilidade cambial descoordenada, o que é particularmente prejudicial aos processos de integração regional, pois não incentiva o comércio intrarregional e faz com que se torne difícil um acordo sobre regras coletivas. Por exemplo, o estabelecimento de um mecanismo de cooperação que previna políticas de ajuste em países individuais de gerarem efeitos de transbordamento negativos aos vizinhos requer, ao menos, um regime cambial comum e menos divergência entre taxas de câmbio. Não é necessário, nesse momento, possuir mecanismos rígidos de coordenação macroeconômica, mas um mesmo modelo macroeconômico orientado ao crescimento (UNCTAD, 2011a, p. 10, tradução nossa)⁴⁷.

Fica claro, portanto, que, ao menos inicialmente, o principal passo a ser tomado é a definição regime macroeconômico comum entre Brasil e Argentina que se espalhe pelos vizinhos menores em um momento posterior. Não é necessária e nem viável a inserção, no curto prazo, de arranjos institucionais anacrônicos para que a coordenação de políticas

temer possuir ações, bem como títulos públicos e privados europeus, o que fez com que o clima se arrastasse aos vizinhos. A raiz dos problemas, entretanto, foi a utilização de um modelo macroeconômico alemão (a partir de Masstricht), baseado em baixa inflação, juros baixos e moedas fortemente valorizadas. Aparentemente, esse modelo exportado a vizinhos sem a mesma competitividade econômica, teve efeitos extremamente maléficis a suas economias.

⁴⁷ In most countries of the region, inappropriate macroeconomic regimes for growth and employment creation are a major hindrance to regional monetary cooperation and economic integration. Divergence in their macroeconomic regimes translates into uncoordinated volatility of exchange rates, which is particularly harmful to the process of regional integration, as it disrupts intraregional trade and makes it difficult to agree on collective rules. For example, the establishment of a cooperation mechanism to prevent adjustment policies in individual countries from having negative spillover effects requires at least a common exchange rate regime and less exchange rate divergence.

macroeconômicas seja realizada. Como se viu, a coordenação macroeconômica assume várias formas e demanda arranjos institucionais robustos apenas quando se torna mais complexa.

2.3 Escolhendo um Indicador para a Integração Regional: Comércio de Mercadorias

As duas seções anteriores foram importantes para delimitar algumas das pré-condições para o aprofundamento do Mercosul por meio da coordenação de políticas macroeconômicas entre os membros. O objetivo central do trabalho vai além, no sentido de definir de que forma as políticas macroeconômicas de Argentina e Brasil, mais ou menos convergentes durante os primeiros vinte anos de Mercosul, afetaram o processo de integração regional, indicado pela evolução do comércio bilateral de mercadorias entre os dois líderes do processo.

Para que se alcance essa meta, surgem certas mediações importantes: (i) dada a natureza multifacetada dos processos de integração regional, é necessário que, em primeiro lugar, se justifique a escolha do comércio bilateral de mercadorias entre Argentina e Brasil como *proxy* de integração regional, explicitando os diversos indicadores utilizados para mensurar este processo; e, (ii) é importante delimitar os canais pelos quais a integração regional e, em particular, a coordenação de políticas macroeconômicas podem afetar o comércio internacional, sem negligenciar, contudo, outros determinantes essenciais para tal fenômeno como o tamanho dos mercados, as afinidades culturais e a proximidade geográfica.

O conceito de integração se refere a um processo dentro do qual as unidades se movem de uma condição de isolamento total ou parcial em direção a uma condição de unificação completa ou parcial. Aplicada à interação entre Estados soberanos e independentes, a integração se refere a um processo de diferenciação territorial de larga escala caracterizada pela diminuição progressiva das fronteiras internas e à possível elevação de novas fronteiras externas (DE LOMBAERDE & LANGENHOVE, 2005, p.5).

Por envolverem diversos interesses de Estados nacionais, os processos de integração regional podem contemplar temáticas variadas que são modificadas a partir da natureza e do número de objetivos de cada bloco. Por isso, os autores que se debruçam sobre a produção de indicadores para esse fenômeno tendem a organizar suas variáveis a partir de campos disciplinares – político, social, econômico, cultural, etc. – ou de uma perspectiva mais setorial – comércio, investimento, migrações, competição, agricultura, indústria, infraestrutura, etc. (DE LOMBAERDE & LANGENHOVE, 2005, p. 13).

O trabalho realizado pela Comissão Europeia (2002a), explicitado no quadro 1, exemplifica o número variáveis que podem ser utilizadas para indicar o grau de integração de determinado bloco regional. Pode-se notar que, dependendo da abordagem utilizada⁴⁸, surge um amplo escopo de categorias e subcategorias que permite provar quão complexo é o processo de mensuração da integração regional. Nesse caso específico, os indicadores partem de uma temática puramente econômica, passam pela questão do desenvolvimento infraestrutural conjunto e desembocam na avaliação institucional.

Quadro 1 – Proposta de Indicadores de Integração, Comissão Europeia (2002a)

Categorias	Subcategorias	Variáveis
Integração econômica	Política de liberalização do comércio	Importância do comércio intra-regional Compatibilidade com regras de valoração aduaneira da OMC Qualidade da classificação de bens Aplicação de regras de origem Liberalização do comércio de serviços Isenções Eliminação progressiva de barreiras
	Outras políticas de integração	Facilitação do investimento Movimento de pessoas Direito de estabelecimento Política de competitividade Criação e implementação da política de coesão Melhora das estatísticas comparáveis Monitoramento macroeconômico Medidas de facilitação do comércio
Integração regional funcional	Transporte	Progresso em direção a uma política de transporte comum Gastos em manutenção da rede regional de transportes Aplicação de regras de trânsito harmonizadas
	Recursos marítimos	Investimentos físicos e humanos para um monitoramento comum Investimentos físicos e humanos para a avaliação comum de recursos naturais Aplicação de padrões sanitários e de qualidade comuns
	...	
Governança, questões financeiras e funcionamento das instituições	Instituições	Número de encontros Avaliação qualitativa de encontros Performance de instituições específicas
	Orçamento	Preenchimento das requisições de contribuição orçamentária Transparência de procedimentos Implementação de orçamentos
	Recursos humanos	Política de recrutamento Treinamento dos funcionários
Implementação de projetos e programas do Fundo de Desenvolvimento Europeu	Progresso em estimativas	
	Decisões	
	Desembolso	Contratos concluídos Contratos implementados

Fonte: De Lombaerde & Langenhove (2005)

⁴⁸ Nesse caso específico, o método de análise é bastante funcionalista e institucionalista, o que não foge da tradição europeia de como visualizar a integração regional. O foco na integração infraestrutural e no fortalecimento do processo de governança conjunta dá respaldo a essa afirmação. Pode-se perceber, também, a importância dada ao combate às assimetrias no interior do bloco, com a análise da efetividade do Fundo de Desenvolvimento Europeu.

Capanelli (2009), por sua vez, parte de uma análise mais voltada à integração econômica e desenvolve indicadores com o objetivo de verificar sua evolução sob a realidade asiática. O quadro 2 sintetiza a linha de pensamento do autor, demonstrando as suas principais categorias de análise (integração do mercado, cooperação política regional e medidas de similaridade) e os indicadores escolhidos para representá-las.

Pode-se observar que seu arcabouço analítico, se comparado ao utilizado pela Comissão Europeia, demonstra uma menor complexidade temática, sem, entretanto, perder em poder de explicação quando adequado à ASEAN, seu objeto central.

Quadro 2 – Indicadores de Integração Voltados à Realidade Asiática

Categorias	Indicadores
Integração do mercado	Intensidade de comércio intra-regional Investimento estrangeiro direto intra-regional Integração financeira Interdependência macroeconômica Intercâmbio de pessoas Intervalo de renda intra-regional
Cooperação política regional	Acordos de livre comércio Fóruns políticos regionais
Medidas de similaridade	Similaridade de interesses políticos Similaridade de instituições políticas Similaridade de religiões

Fonte: Elaboração própria com base em Capanelli (2009)

A partir disso, é possível concluir que o número e a abrangência temática dos indicadores podem variar de acordo com a ambição analítica dos trabalhos, com o bloco regional analisado e com o modelo de integração proposto. No primeiro caso, por exemplo, a ideia central é a de fornecer um arcabouço de mensuração multidimensional para todos os processos de integração, partindo, explicitamente, da experiência europeia de cooperação funcional. Já no segundo caso busca-se analisar a evolução do processo de integração econômica asiática, ponderada, principalmente, pela necessidade de convergência nos campos político e cultural.

Essa diversidade de variáveis decorrente do caráter multifacetado dos acordos regionais permite que a utilização do comércio bilateral de mercadorias entre Argentina e Brasil como indicador de integração regional no Mercosul, caso deste ensaio, seja capaz de explicar apenas uma parcela do processo, demandando, inegavelmente, certa cautela na produção e na avaliação de futuras conclusões.

Há três ponderações interessantes com relação a essa restrição. Em primeiro lugar, há que se considerar o fato de o comércio ser um dos indicadores mais utilizados quando o assunto é integração regional. Medidas como a participação da região no comércio total dos membros ou a intensidade com a qual a região comercializa consigo mesma em comparação com o resto do mundo são eficazes para examinar a extensão da interdependência regional (CAPANELLI, 2009, p. 5).

Além disso, é necessário que sejam observadas as próprias características e objetivos do Mercosul. Diferentemente do caso europeu, que se desenvolveu desde seu início a partir de metas multidimensionais, o bloco sul-americano manteve-se focado, fundamentalmente, na esfera econômica (estratégia que pode ser claramente criticada), tendo seus melhores resultados advindos da área comercial.

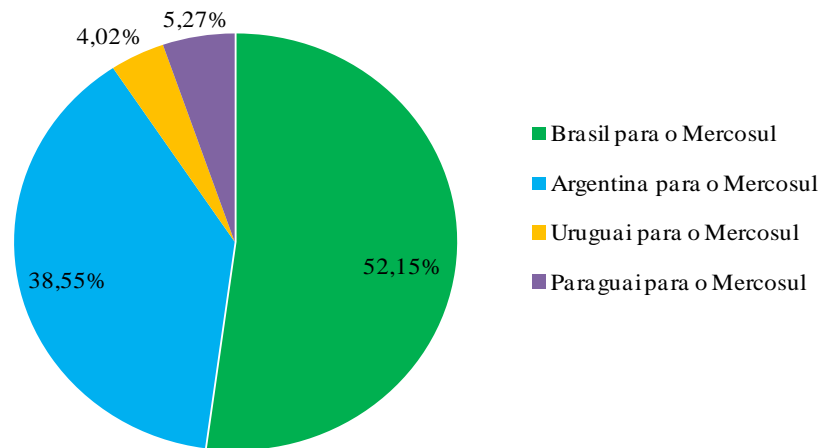
Qualquer análise pragmática da evolução do bloco, portanto, dificilmente irá perceber avanços similares em termos institucionais (organismos supranacionais, por exemplo), funcionais (energia, transportes, infraestrutura) ou mesmo com relação ao comprometimento da sociedade civil com processo de integração na região, embora também tenham sido objetivos estipulados pelos participantes do Mercosul.

A última ponderação importante tem a ver com a opção de analisar o comércio bilateral entre Argentina e Brasil em vez de um estudo completo sobre o comércio intrarregional entre os quatro membros do Mercosul. A razão para essa escolha se relaciona tanto com o desenho do trabalho que objetiva mapear as políticas macroeconômicas de Argentina e Brasil ao longo dos primeiros vinte anos de existência do Mercosul, quanto pelo próprio peso econômico e político desproporcional de Argentina e Brasil no bloco.

O gráfico 1, que demonstra o peso de cada participante do Mercosul dentro das exportações intrarregionais em 2011, ilustra bem a diferença entre os dois maiores países com relação aos vizinhos maiores. Argentina e Brasil respondem por mais de 90% das exportações intra-Mercosul, sendo que sua corrente de comércio bilateral de mercadorias (soma das exportações e das importações bilaterais) chega a representar pouco mais de 74% desse valor⁴⁹. Apesar de serem extremamente importantes para as suas economias, as exportações de Uruguai e Paraguai representaram, em 2011, aproximadamente 4% e 5% das exportações totais intrabloco, respectivamente.

⁴⁹ Segundo dados do CEI (Centro de Economia Internacional da Argentina), em 2011, as exportações intra-Mercosul totalizaram US\$ 53.411 milhões. A corrente de comércio bilateral Argentina-Brasil alcançou, no mesmo ano, US\$ 39.960 milhões, o que corresponde a 74, 82% do total das exportações intra-Mercosul. Disponível em: <http://www.cei.gov.ar/node/26>. Acesso em 28/06/2012.

Gráfico 1 – Peso por Participante nas Exportações Totais Intra-Mercosul, 2011 (%)



Fonte: Centro de Economía Internacional - Argentina (2011). Elaboração própria.

Realizados esses esclarecimentos, é fundamental entender como o processo de integração regional impacta o comércio dos participantes, ou seja, de que maneira, mais especificamente, os avanços cooperativos podem impulsionar a dinâmica comercial de países próximos geograficamente. Nos estágios iniciais de regionalização, como no estabelecimento da área de livre comércio, a inferência mais lógica sinaliza que a eliminação das tarifas aduaneiras necessariamente aumenta os fluxos comerciais entre os países que participam da iniciativa liberalizante, pelo fato de que há uma diminuição geral dos custos de transação relativos às operações de exportações e importações.

Além disso, a integração econômica supõe um incremento no tamanho dos mercados de todos os participantes, o que permite uma maior especialização e divisão do trabalho, favorecendo o crescimento da produtividade e da eficiência. Seguindo essa lógica clássica e neoclássica de concorrência perfeita, apareceriam ganhos de comércio que tendem a derivar dos preceitos das vantagens comparativas, baseados nas diferenças de tecnologia ou na dotação relativa dos fatores (GARCÍA, 2005, p. 3-4).

Nesse caso, há incentivos para a emergência do tipo de comércio intra-industrial, ou seja, o intercâmbio de bens pertencentes a diferentes indústrias que requerem para sua produção uma intensidade fatorial maior ou uma técnica mais apurada. Os fluxos comerciais desse tipo acarretam efeitos positivos derivados do incremento da concorrência e do maior aproveitamento das economias de escala que reduzem os custos para os produtores e os preços para os consumidores, assim como proporcionam uma maior competitividade para os produtos da área. Dessa forma, surge um comércio de bens de alto valor agregado que implica

em trocas mais volumosas e fluxos mais interconectados, o que constitui uma das vantagens da integração (GARCÍA, 2005, p. 5).

Outra contribuição teórica relacionada aos efeitos da integração regional sobre os fluxos comerciais levanta os conceitos de criação e desvio de comércio. A criação de comércio acontece no momento em que o estabelecimento de uma zona de livre comércio ou de uma união aduaneira, ao eliminar as tarifas de importação intrarregionais, contribui para um maior bem-estar econômico já que melhora a alocação de recursos ao substituir a produção interna por importações de menor custo provenientes dos vizinhos. O desvio de comércio, por sua vez, supõe um menor bem-estar, uma vez que as importações provenientes de países não membros (mais competitivas, porém ainda sujeitas aos direitos aduaneiros) são substituídas por importações dos sócios da UA, produzidas a um maior custo, porém eximidas de tarifação (GARCÍA, 2005, p. 8).

A partir dessa perspectiva, surge a importante diferenciação entre os estágios de integração propostos pela visão gradualista de Balassa (1980) e os fluxos comerciais intrarregionais. A existência da área de livre comércio, ao definir uma zona geográfica bem delimitada para a aplicação de preferências tarifárias, privilegia os vizinhos, mas não tende a afetar tanto os interesses dos países não membros, uma vez que estes ainda podem se beneficiar de acordos bilaterais anteriores com alguns dos membros ou da permanência de diferenças tarifárias intrarregionais para fazer com que seus produtos penetrem no mercado do bloco.

O estabelecimento da união aduaneira, contudo, altera esse panorama. No momento em que os participantes do processo definem uma tarifa externa comum, avançam para a formulação conjunta da pauta comercial, somente poderão alcançar acordos com terceiros países desde uma base comum. Nesse caso, dependendo do arcabouço de direitos aduaneiros desenhado do bloco e da diversificação industrial existente entre os participantes, a região fica blindada com relação a terceiros países e espera-se que os fluxos comerciais fiquem ainda mais restritos à região.

Com a evolução do processo, esses crescentes fluxos comerciais intrabloco se tornam cada vez mais suscetíveis às alterações macroeconômicas nos países membros principalmente com relação a variações cambiais, como já foi explicado na seção anterior⁵⁰. Bevilaqua (1997) complementa essa ideia ao defender que

⁵⁰ Há uma série de estudos que se debruçam sobre a conexão entre a estabilidade gerada por políticas macroeconômicas descoordenadas e a variabilidade da taxa de câmbio. De Grauwe e Rosiers (1987), por exemplo, trabalharam com uma amostra de países desenvolvidos e em desenvolvimento e descobriram que a instabilidade monetária é um dos principais fatores que determinam a variabilidade da taxa de câmbio real. Usando dados de 30 países em desenvolvimento entre o período de 1979 e 1993, Eichengreen (1997) apresenta evidências consistentes

Uma relação fundamental entre coordenação macroeconômica e integração comercial se apresenta via taxa de câmbio. Diferenças na implementação de políticas fiscais e monetárias através dos países podem causar uma variação excessiva nas taxas de câmbio reais, impactando o comércio internacional através de, ao menos, dois canais principais. Além de estimular o *lobbying* para a proteção de setores que competem com as importações, a volatilidade de preços e de taxas de câmbio induzem produtores domésticos a alocarem recursos diferentemente do que seria proposto pelas vantagens comparativas. Em ambos os casos, o resultado é um nível de comércio internacional – e de bem-estar econômico – menor do que prevaleceria sob políticas macroeconômicas coordenadas (BEVILAQUA, 1997, p. 3, tradução nossa)⁵¹.

O primeiro canal refere-se ao impacto indireto, mas significativo, dos movimentos das taxas de câmbio sobre os volumes de comércio. Para um dado nível de proteção, movimentos cambiais reais induzidos por diferentes instâncias de política macroeconômica geralmente aumentam a penetração das importações. Segundo Bevilaqua (1997, p. 5-6), a economia política da política comercial indica que, em resposta à crescente competição imposta pelas importações, os produtores domésticos intensificam as pressões protecionistas e normalmente obtêm sucesso na sua busca pela diminuição dos níveis de comércio. Além disso, por causa do contraste entre o *lobbying* dos produtores e dos consumidores, uma vez que a proteção é aumentada, torna-se difícil reduzi-la, mesmo que o desalinhamento cambial bilateral seja revertido. Logo, cada rodada de desalinhamentos nas taxas de câmbio pode resultar em maior proteção e, como efeito, em menores níveis de comércio.

O segundo canal refere-se ao impacto direto da incerteza induzida pela variabilidade cambial sobre o comércio. Quando se assume a aversão dos agentes econômicos ao risco, pode-se perceber que o risco associado à alta volatilidade cambial pode forçar os agentes a realocar seus recursos em direção a atividades domésticas e, como consequência, isso irá diminuir os volumes de comércio (BEVILAQUA, 1997, p. 6)⁵².

Para ilustrar os efeitos da variabilidade cambial sobre o comércio ao longo da evolução do Mercosul, vale o posicionamento do Ministro da Economia da Argentina, Domingo Cavallo, que, em 2001, ao se referir à desvalorização cambial brasileira em 2009, disparou que “aqueles que desvalorizam sua moeda estão roubando a casa de seus vizinhos” (BAER, 2002, p. 12).

com a visão de que estruturas e políticas econômicas são importantes determinantes da volatilidade cambial real. Além de analisar o impacto da volatilidade política nas taxas de câmbio, Eichengreen avaliou de que maneira a integração econômica altera a natureza dessas conexões. Seus resultados evidenciam que tanto mudanças no crescimento do crédito doméstico quanto a volatilidade no crescimento do PIB real têm um impacto ainda mais forte na dinâmica cambial de economias mais abertas (BEVILAQUA, 1997, p. 4).

⁵¹ A fundamental link between macroeconomic coordination and trade integration takes place via the exchange rate. Differences in the implementation of monetary and fiscal policies across countries may cause excessive variability in real exchange rates, impacting international trade through at least two major channels. In addition to stimulate lobbying for protection in import competing sectors, price and exchange rate variability induce domestic producers to allocate resources differently than what would be suggested by comparative advantage. In both cases, what results is a level of international trade - and economic welfare - lower than what would prevail under coordinated macroeconomic policies.

⁵² Segundo esse autor, há um grande número de estudos que se preocupam em estimar os efeitos da volatilidade cambial tanto em fluxos de comércio agregados como bilaterais. Entretanto, não produzem evidências claras de efeitos significantes e sistemáticos da volatilidade sobre os fluxos de comércio (BEVILAQUA, 1997, p. 6).

Além disso, os resultados derivados das políticas macroeconômicas não raro podem gerar consequências indesejáveis à balança comercial dos países. Isso pode impulsionar demandas por políticas protecionistas generalizadas, contrárias, inclusive, aos interesses de parceiros comerciais envolvidos em processos de integração pouco institucionalizados. O crescimento econômico nacional, por exemplo, aumenta a demanda por importações e permite a realocação da produção destinada ao mercado interno de recursos antes utilizados em bens exportáveis, resultando em uma piora da balança comercial. O estancamento da demanda interna, por outro lado, induz os produtores a buscar mercados estrangeiros, gerando um aumento nas exportações e uma melhora na balança comercial (OMC, 2004a, p. 97).

A variação dos níveis de preços internos é outro fator que gera efeitos relevantes sobre o comércio. A inflação reduz a competitividade das empresas nacionais frente às importações e frente às empresas estrangeiras nos mercados externos. Também nesse caso as importações tendem a aumentar e as exportações a diminuir, o que traz consigo uma piora na balança comercial (OMC, 2004a, p. 98).

Os resultados macroeconômicos também influenciam as condições dos mercados financeiros e, como consequência, os incentivos para a entrada ou saída de capitais de um determinado país, fator que determina a quantidade de recursos externos disponíveis para o financiamento do déficit em conta corrente. Em países com livre movimentação de capitais e taxas de câmbio flexíveis, políticas monetárias expansionistas, caracterizadas pelo rebaixamento das taxas de juros, diminuem a demanda por ativos financeiros denominados em moeda nacional e, com isso, a taxa de câmbio perde valor, tornando as exportações mais competitivas e as importações mais caras. Isso gera melhores resultados em conta corrente e efeitos negativos sobre a conta capital e financeira. O efeito contrário pode ser obtido por meio de políticas monetárias restritivas (OMC, 2004a, p. 116).

Os desequilíbrios fiscais, por sua vez, podem ser transmitidos à balança comercial por vias distintas. Uma delas é a transmissão direta através do aumento da absorção e, por consequência, das importações. A outra é o efeito dos empréstimos do Estado nas taxas de juros e no tipo de câmbio real, uma vez que o crescimento do gasto público tende a aumentar as taxas de juros internas e a ativar uma valorização real da moeda nacional fazendo com que o país, possivelmente, perca competitividade nos mercados internacionais. Assim, o aumento do déficit fiscal geralmente está vinculado à piora na balança de transações correntes (OMC, 2004a, 117).

Esse conjunto de fatores justifica a influência que as políticas macroeconômicas exercem sobre a dinâmica comercial dos países. Fica clara, também, a importância de

desenhos macroeconômicos estáveis e homogêneos entre países que desejam ter sua uma relação comercial mais aprofundada e, portanto, fortalecer o processo de integração regional.

2.4 Considerações Preliminares

O fortalecimento do Mercosul é estratégico e depende, segundo o arcabouço teórico desenvolvido até aqui, de vigorosos impulsos políticos integracionistas e do reconhecimento da interdependência econômica como um fenômeno que impõe custos cada vez maiores a países que não coordenam ações de maneira conjunta. A existência da interdependência não é um fator suficientemente capaz, por si só, de justificar o enrijecimento de processos de integração regional, mas serve para catalisar a movimentação política que, de maneira geral, é um exercício difícil e lento.

Dentro da perspectiva deste trabalho, a coordenação de políticas macroeconômicas, se desenvolvida com os impulsos políticos necessários, torna-se um dos meios pelos quais se pode desenvolver o aprofundamento do processo de integração regional do Mercosul em seu molde atual. Isso se justifica não somente pelos ditames da teoria da integração econômica, mas principalmente por objetivos constitucionais inseridos no próprio Tratado de Assunção.

Além do próprio fortalecimento do processo de integração, os benefícios econômicos advindos da coordenação macroeconômica no Mercosul devem também ser calculados nessa perspectiva. A maior estabilidade cambial, que diminui os custos de transação relacionados ao comércio e aos investimentos, serve também como um mecanismo para evitar espasmos protecionistas no interior do bloco. Ademais, o procedimento cooperativo, se realizado de uma maneira estabilizadora, pode resultar em um aumento da credibilidade das economias envolvidas e em menores custos relacionados à diminuição das taxas de inflação e de juros.

O processo de coordenação, entretanto, possui obstáculos consideráveis. Fatores como a relativa perda de autonomia no estabelecimento das políticas econômicas nacionais e a dificuldade de se definir conjuntamente objetivos e preferências desde estruturas econômicas diferenciadas – agravadas pela assimetria dos membros – são exemplos de dificuldades de primeira grandeza no que concerne à coordenação de políticas macroeconômicas. Defende-se, entretanto, que se o processo integracionista obtiver o estímulo político necessário, é possível que boa parte desses empecilhos seja contornada.

Mensurar esse fortalecimento do processo de integração surge como um detalhe metodológico importante para a evolução do trabalho. Dentre os diversos e multifacetados

indicadores de integração regional, optou-se, aqui, pela utilização do comércio bilateral de mercadorias entre Argentina e Brasil como *proxy* do processo. A importância da esfera comercial no contexto do Mercosul e o peso dos dois países no comércio intrarregional são alguns dos fatores que justificam essa decisão.

A integração regional, inicialmente, afeta os fluxos comerciais bilaterais pela criação da zona de livre comércio e a eliminação de direitos aduaneiros entre os participantes. Com a criação da união aduaneira, há um incentivo ainda maior para que comércio dentro da região integrada seja incentivado em detrimento do resto do mundo, o que, eventualmente, pode confirmar os clássicos conceitos de criação e desvio de comércio. A evolução em direção a estágios de maior comprometimento tende a agir no mesmo sentido de fomento do comércio intrabloco, como é o caso da coordenação de políticas macroeconômicas.

3 PANORAMA HISTÓRICO-ESTRUTURAL

O Mercosul é um projeto ambicioso que atualmente está aquém dos objetivos e cronogramas estabelecidos em sua fundação. Em um curto resumo de seus mais de vinte anos de existência, não conseguiu atingir o estágio de Mercado Comum, vislumbrado em sua criação. Entretanto, serviu para dificultar e eliminar a possibilidade de estabelecimento da ALCA⁵³, além de ter promovido uma melhora na inserção internacional de seus membros.

Vale destacar que no período de 1991 a 2011, como um todo, houve pouco alinhamento dos membros no que diz respeito aos seus desenhos macroeconômicos, principalmente após a crise cambial brasileira de 1999. Sem dúvida, a falta de cooperação econômica surtiu efeitos não desejáveis sobre o crescimento do comércio intrarregional e, portanto, sobre o próprio processo de integração regional.

Sendo assim, a análise das perspectivas de aprofundamento do Mercosul, a partir da coordenação de políticas macroeconômicas entre os participantes, passa inicialmente pelo conhecimento da evolução histórica do bloco e também das suas principais características estruturais. Entretanto, é ainda mais fundamental que se explore a própria evolução das políticas macroeconômicas de Argentina e Brasil no período, com o intuito de demonstrar até que ponto seus constrangimentos foram similares e suas opções convergentes.

O segundo capítulo, então, se divide em quatro partes. A primeira descreve os principais antecedentes à criação do bloco e divide sua trajetória histórica em cinco etapas temporais que abrangem desde anos iniciais até eventos mais recentes, além de demonstrar algumas das assimetrias estruturais marcantes entre seus membros, particularmente Argentina e Brasil. A segunda e terceira seções apontam, especificamente, para o desenvolvimento das políticas macroeconômicas dos dois países, englobando, respectivamente, o “período neoliberal” (1991-2002) e o “período de maior ativismo estatal” (2003-2011)⁵⁴. Dentro dessa proposta, se considera, principalmente, a evolução dos indicadores fiscais, monetários e cambiais das duas economias. A quarta seção sintetiza as principais conclusões obtidas ao longo do capítulo.

⁵³ A ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) significaria a criação de um Tratado de Livre Comércio que abrangia todos os países do continente americano, exceto Cuba. O projeto, que deveria entrar em funcionamento em 2005, foi rechaçado pelos países do Mercosul sob a liderança de Brasil e Argentina que, temendo os possíveis desequilíbrios decorrentes do novo bloco em suas economias, atuaram em conjunto para inviabilizar seu avanço.

⁵⁴ A ideia de nomear e dividir as duas décadas do Mercosul em “período neoliberal” e “período de maior ativismo estatal” se preza justamente a tentar fazer a tarefa difícil de delimitar duas eras em que, primeiramente, preponderou-se a omissão do Estado e, posteriormente, uma maior participação do Estado (mesmo que esta possa não ter sido tão grandiosa e ativa como alguns setores ou analistas esperavam) na promoção do desenvolvimento econômico dos países em questão. O “período de maior ativismo estatal” ainda é mais difícil de caracterizar justamente pelo fato de em Argentina e Brasil não terem ocorrido políticas similares como na década anterior. Um dos fatores que poderia ser citado como comum seria o maior ativismo estatal, sem dúvida.

Vale observar que este ponto do trabalho embasa a afirmação de que o Mercosul deve ser encarado de forma singular, graças à sua evolução única e diferenciada. Isso significa que propostas institucionais não autóctones, importadas de experiências estrangeiras, devem ser encaradas com algumas ressalvas, podendo tornar-se anacrônicas ou extremamente nocivas para a evolução do progresso do movimento regional em questão⁵⁵. Sobre este ponto em específico, vale a observação de Fanelli (2006), argumentando que

Uma das debilidades típicas das propostas para revitalizar o Mercosul é que costumam apresentar uma série de passos institucionais a seguir sem discutir de maneira sistemática como tais passos podem se dar, dadas as restrições existentes. E uma restrição fundamental neste sentido é que os países não deixarão milagrosamente de mostrar alta volatilidade ou de defender de maneira firme os interesses locais. Por isso, é fundamental ter uma noção acabada de como opera a volatilidade na região e quais são os limites – em termos de interesses políticos e incentivos econômicos – que enfrenta o exercício da construção de instituições em nível regional (FANELLI, 2006, p. XII).

3.1 Os Antecedentes, as Etapas Históricas e as Assimetrias Estruturais do Mercosul

O Mercosul é um processo de integração regional concebido em 1991 pela associação de quatro países: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai⁵⁶. A sua formação representou o primeiro grande processo de integração sul-americana a obter resultados concretos e a abrir alternativas regionais para uma melhor inserção internacional dos países do cone sul nos quadros de uma ordem mundial emergente (VISENTINI, 2008, p. 93)⁵⁷.

Muito antes de sua criação, contudo, o espaço geopolítico do Mercosul, conformado pela bacia do Rio da Prata, já contava com antecedentes históricos de conflito e cooperação muito relevantes para as relações entre os países da região. O seu território sempre demonstrou fortes contornos bipolares, onde se distinguem dois pólos hegemônicos⁵⁸, formados por Brasil e Argentina, e uma zona de fronteira, integrada pelos três pequenos países restantes, Bolívia, Paraguai e Uruguai (CAETANO, 2010, p. 24). Nesse sentido, Caetano (2010) agrega que

⁵⁵ O perfil institucional da União Europeia, por exemplo, é extremamente útil para embasar as análises de integração regional, mas não pode ser seguido às cegas no caso do Mercosul. A rapidez do avanço integracionista europeu e o grau de institucionalização alcançado são fruto não somente de uma estrutura singular de países, com realidades de poder (econômico e político) relativamente simétricas, como também de um espaço temporal diferenciado, iniciado na década de 1950.

⁵⁶ Atualmente conta com a Venezuela que teve a entrada no bloco aprovada através da assinatura de um protocolo de adesão pelos Estados membros em 2006, mas que está somente no aguardo da ratificação do Senado Paraguai para que se concretize.

⁵⁷ Em “Processos de Integração Regional e Cooperação Intercontinental desde 1989” organizado por Marianne Wiesebron e Richard T. Griffiths. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2008.

⁵⁸ Brasil e Argentina eram representados, anteriormente aos seus processos de independência, por seus antigos colonizadores, Portugal e Espanha, respectivamente.

A grande competição protagonizada por Argentina e Brasil pelo controle da região configurou sem dúvida a base dominante do paradigma de conflito, que prevaleceu na região pelo menos até a década dos anos oitenta do século XX. Por sua vez, os “Estados Fronteira” basicamente pendularam – mesmo que de maneira diversa – entre os dois gigantes, uma vez fechada definitivamente a via isolacionista graças à destruição do Paraguai “originado” durante a Guerra da Tríplice Aliança (CAETANO, 2010, p. 24).

Como se pode notar, essa lógica competitiva predominou durante muito tempo na região, iniciando-se na época colonial, passando pelos processos de independência e desembocando na década de 1980. Os grandes combates ocorridos nos períodos iniciais, relacionados com o domínio da bacia hidrográfica do Prata e com a busca da hegemonia na região, evidenciariam essas temáticas, como, por exemplo, a busca : i) pela livre navegação dos rios interiores; ii) pelo predomínio sobre as nascentes e a foz; iii) pelo aproveitamento do potencial hidrelétrico da região⁵⁹. Antes que esse paradigma de conflito fosse substituído pela ideia de cooperação, o século XX, o qual foi conformado pela famosa “era geopolítica” (1930-1970), ainda veria a ascensão do Brasil, em detrimento da Argentina, como ator predominante na bacia do Prata, fato que lhe permitiu transitar entre as conjunturas de conflito e cooperação a partir de uma posição de força (CAETANO, 2010, p. 30).

A substituição dessas disputas geopolíticas por uma concepção mais cooperativa começou a engatinhar com as frustradas tentativas de aproximação das décadas de 1940 e 1950, representadas, respectivamente, pela união aduaneira bilateral Brasil-Argentina e pelo “Pacto ABC”. Essa tendência cooperativa somente ganharia corpo com as estratégias elaboradas pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) que defendiam a abertura do comércio e a integração regional dos países latino-americanos como passos essenciais para o aumento do mercado consumidor e da escala de produção necessária ao avanço dos processos de industrialização dos países do subcontinente. A posterior criação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio)⁶⁰, em 1960 foi, em boa parte, concebida em consideração às teorias cepalinas (ALMEIDA, 2001, p 23).

Apesar desses movimentos iniciais, pode-se dizer que o estabelecimento do Acordo Tripartite entre Brasil, Argentina e Paraguai para o aproveitamento dos recursos hidráulicos

⁵⁹ A livre navegação dos rios pertencentes à bacia do Prata seria garantida pela derrota devastadora imposta ao Paraguai durante a Guerra da Tríplice Aliança por Brasil, Argentina e Uruguai que atuaram em conjunto na ocasião. O predomínio sobre as nascentes do Rio foi angariado pelo Brasil a partir das incursões portuguesas à região por parte dos bandeirantes e pelo domínio estratégico da Colônia do Sacramento. A foz, por sua vez, foi garantida pela Argentina por razões majoritariamente geográficas. Já o aproveitamento hidrelétrico na região foi dominado, principalmente, pelo Brasil que através de ações diplomáticas eficientes junto ao Paraguai e por seu potencial econômico conseguiu estabelecer usinas desse tipo na região (CAETANO, 2010, p. 25).

⁶⁰ A sucessora da ALALC foi a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), também baseada nas ideias cepalinas e criada pelo segundo Tratado de Montevideu, em 1980. Permanece ativa até hoje e possui um inteligente mecanismo que permite a existência de acordos parciais dentro de seu bojo, fato que permitiu que sobrevivesse mesmo com o surgimento do Mercosul e a existência da CAN (Comunidade Andina de Nações), herdeira do Pacto Andino.

que percorriam o Rio Paraná até a foz do Rio da Prata⁶¹, em 1979, foi o passo decisivo em direção a uma política integracionista na região e, portanto, a base inicial para a criação do Mercosul. Segundo Hirst & Bocco (1986, p. 64), esse acordo representou “um forte liame de aproximação e de rompimento de um perfil hegemônico e disfuncional que dominou, por mais de um século, as relações internacionais desses dois vizinhos e rivais, encerrando, assim, uma antiga disputa de poder em torno das hidrelétricas da bacia do Prata”.

Os movimentos políticos e econômicos que tomaram forma na década de 1980 seriam catalisadores ainda mais potentes para a formação da matriz integracionista na região. A partir do fim das ditaduras no continente e dos reflexos econômicos provenientes da década de 1970, principalmente relacionados aos choques do petróleo, tanto o processo de redemocratização dos países do cone sul, quanto o enfrentamento da crise da dívida externa, especialmente por parte de Brasil e Argentina, se tornaram motivações de primeira grandeza para uma atuação conjunta⁶². Nas palavras de Faria (2004),

A dificuldade de afirmação das democracias recém-inauguradas, especialmente na Argentina de inúmeras rebeliões militares, e a instabilidade de suas economias, em razão dos desequilíbrios no balanço de pagamentos causado pela dívida externa e inflação elevada, acabaram por dar uma nova dimensão às Relações Internacionais no cone sul: a solidariedade em vista das dificuldades comuns (FARIA, 2004, p. 122).

Em 1986, Brasil e Argentina avançaram nessa concepção e estabeleceram o PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica), o precursor do Mercosul. De caráter flexível, gradual e equilibrado, e prevendo um tratamento diferenciado para terceiros países, esse acordo constituiu-se de doze protocolos setoriais para a integração progressiva de diversos ramos da indústria e da agricultura, também abrangendo acordos de cooperação em outras áreas, das quais se destacava a nuclear (ALMEIDA, 2011, p. 106).

Ao atingir temas variados e defender princípios como o equilíbrio nas relações bilaterais e a flexibilidade na formulação de acordos, o programa serviu como um forte núcleo de atração para as outras nações da região, Uruguai e Paraguai. A aproximação com Brasil e Argentina significava, principalmente, que os pequenos vizinhos eliminassem a possibilidade de ficarem à margem de projeto que envolvia alguns de seus principais parceiros econômicos. Nas palavras de Caetano (2010),

⁶¹ 1979 é o ano em que foi estabelecido o acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativo (Brasil, Argentina e Paraguai) que permite o uso compartilhado das usinas de Itaipu e Corpus e a regularização da navegabilidade do rio Paraná.

⁶² Estrategicamente, no âmbito político, a aproximação entre os dois países servia para dar mais credibilidade e amparo às democracias re-emergentes. No âmbito econômico, por sua vez, a que abertura dos mercados vizinhos poderia significar um mercado ampliado às exportações de cada país que necessitavam ser cada vez maiores para garantir o equilíbrio de ambas as balanças de pagamento.

O grande êxito do PICE, que rapidamente se orientou em uma perspectiva de integração mais profunda do que a meramente comercial, fez com que os outros países da região comesçassem também a empregar sua pró-atividade integracionista e bilateral. Para alguns países como o Uruguai, ficar fora de um acordo argentino-brasileiro significava a queda de seus acordos preferenciais, o que indicava enormes desafios. Nesse sentido, o Uruguai – a quem se somaria depois do fim da ditadura de Stroessner, o Paraguai – buscou acoplar-se decisivamente aos movimentos de seus gigantes vizinhos para não ficar à margem do projeto de integração iniciado (CAETANO, 2010, p. 31).

O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado entre Brasil e Argentina em 1988, foi a última movimentação integracionista significativa da década de 1980 e também dos governos Sarney e Alfonsín. O documento visava instituir, no prazo de dez anos, numa primeira fase, a harmonização das políticas aduaneiras, comerciais, agrícolas, industriais e de transporte e comunicação, bem como a coordenação das políticas monetária, fiscal e cambial; e, numa fase posterior, almejava a harmonização gradual das demais políticas referentes ao mercado comum (OLIVEIRA, 1998, p. 16).

A chegada da década de 1990, entretanto, iria alterar significativamente o panorama mundial. No campo da política internacional, a queda da URSS parecia indicar uma ordem cada vez mais unipolar, sob a liderança dos EUA, e o triunfo da democracia ocidental liberal que, na visão de muitos analistas⁶³, se tornaria o modelo inquestionável para os demais países. No campo econômico, simultaneamente, emergiam e se fortaleciam, desde a década de 1980, as ideias liberais do Consenso de Washington⁶⁴.

Os países da América do Sul, em geral, e da região platina, em particular, não deixaram de sofrer com as repercussões dessas mudanças internacionais. Além disso, conviviam com a instabilidade de suas balanças de pagamentos e panoramas inflacionários descontrolados que assolavam o crescimento econômico da região, tornando-se palcos ideais para a aplicação dos novos conceitos econômicos que emergiam.

O aparente esgotamento do modelo desenvolvimentista das décadas passadas iria se verificar nas eleições de 1989, na Argentina, e de 1990, no Brasil, onde a onda ideológica neoliberal liderada por Carlos Menem e Fernando Collor de Mello, respectivamente, subiria ao poder nos dois países em virtual sincronia com a movimentação internacional. Os efeitos dessa virada política seriam relevantes para o processo de integração platino. Nas palavras de Caetano (2010),

⁶³ Entre eles se encontrava o cientista político estadunidense Francis Fukuyama (ano – referência completa na bibliografia) que em seu artigo “O fim da história” indicava o triunfo total da democracia liberal ocidental sobre todas as ideologias e sistemas alternativos.

⁶⁴ O Consenso de Washington se refere a uma lista, criada nos anos 1990, de políticas econômicas consideradas adequadas por diversos organismos econômicos e financeiros internacionais com sede na cidade de Washington, capital dos EUA. Entre estas políticas estavam: disciplina orçamentária; mudanças nas prioridades de gastos públicos; reformas fiscais; liberalização financeira; manutenção de taxas de câmbio flexíveis; liberalização comercial; abertura ao investimento estrangeiro direto; privatizações; desregulamentações; e, garantia dos direitos de propriedade.

[...] com o pano de fundo do avanço das ideias liberais na região e no mundo, o modelo de Mercosul “fenício”, quase que exclusivamente orientado ao comercial, com uma institucionalização fortemente intergovernamentalista e de baixa intensidade que lhe eram funcionais, começou a gestar-se claramente a partir de meados da década de 1990. Em julho, precisamente, na chamada Ata de Buenos Aires assinada por Collor e Menem, um modelo integracionista muito diferente do anterior começava a ser projetado e programado (CAETANO, 2010, p. 31).

Nesse contexto, assina-se a Ata de Buenos Aires, em julho 1990, em que Argentina e Brasil decidem acelerar o processo de integração do mercado comum, antecipando, para o fim de 1994, o marco definitivo dessa consolidação, reduzindo pela metade os prazos estabelecidos no Tratado de 1988 (OLIVEIRA, 1998, p. 16).

Impulsionava-se, desse modo, não somente o fim do histórico paradigma de conflito entre Brasil e Argentina em torno da região platina, como também uma inflexão ideológica que deixava de lado os conceitos desenvolvimentistas e produtivistas para se tornar marcadamente liberal e comercialista. Em 26 de março de 1991, após a incorporação “inevitável”⁶⁵ de Uruguai e Paraguai, assina-se o Tratado de Assunção que indicava, através de seus seis capítulos, os objetivos e matérias principais do acordo de integração. Além disso, promovia a constituição de um Mercado Comum⁶⁶, o Mercosul, que deveria entrar em vigência plena a partir do final de 1994⁶⁷.

Desde uma perspectiva histórica, pode-se afirmar que a evolução do Mercosul compreendeu, nos seus mais de vinte anos, cinco fases principais, as quais demonstraram diferentes graus de avanço integracionista. Além disso, foram marcadas por duas ideologias bem distintas que teriam sua inflexão agendada para o início do novo milênio, quando ocorreria a mudança, nos países do Mercosul, de governos marcadamente neoliberais por coalizões esquerdistas que mudariam certos elementos do processo de integração regional.

A primeira etapa, ocorrida entre 1991 e 1994, caracterizou-se por um forte movimento de transição que serviu para a implementação das decisões descritas no Tratado de Assunção

⁶⁵ O Governo Uruguaio, presidido por Luis Alberto Lacalle, liderou um movimento de imediata incorporação ao novo bloco. O então presidente uruguaio advertia com lucidez as fortes consequências negativas que acarretaria um acordo bilateral entre Brasil e Argentina, que sem dúvida isolaria o Uruguai e aos demais países da região. Em sua incorporação, Uruguai buscou ser acompanhado de Paraguai e Chile, em busca de equilibrar melhor as assimetrias inocultáveis do bloco. Entretanto, como previsto, o objetivo da incorporação do Chile nas condições previstas em matéria tarifária, resultava impossível, pela diversidade total dos graus de abertura alcançados por seu comércio, em especial em comparação com o Brasil (CAETANO, 2010, p. 32).

⁶⁶ Segundo consta no Tratado, o Mercado Comum implicaria: i) na livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outro medida de efeito equivalente; ii) no estabelecimento de uma tarifa externa comum e na adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais em nível regional e internacional; iii) na coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-membros – 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-membros; iv) e, no compromisso dos Estados-membros de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

⁶⁷ O Tratado de Assunção nascia com algumas características institucionais importantes, que serão mais aprofundadas na próxima seção, como: i) o perfil intergovernamentalista (interpresidencialista, segundo alguns), que centralizava nos poderes executivos todo o processo de tomada de decisão do bloco; ii) a prioridade total à integração comercial, fator que expunha a onda ideológica corrente; iii) a necessidade de internalização das normas que se decidiam no Mercosul nos sistemas legislativos nacionais; iv) o estabelecimento do Conselho Mercado Comum (CMC) como instituição principal do Mercosul.

e para a definição da primeira face institucional do Mercosul. Nesse sentido, foi importante, em 1991, a emergência do Protocolo de Brasília que definia um regime transitório para a solução de controvérsias e instaurava os procedimentos de negociação, conciliação e arbitragem do bloco (CAETANO, 2010, p. 33).

Os desenvolvimentos iniciais do Mercosul também chamaram a atenção por um aspecto em especial, o forte dinamismo do setor privado. Tanto o comércio quanto o investimento externo direto (IED) intrarregional demonstraram um crescimento espetacular, principalmente com relação ao intercâmbio bilateral entre Brasil e Argentina. O comércio intrarregional, por exemplo, mais que duplicou nessa primeira etapa, o que demonstrava as perspectivas de fortalecimento do bloco por parte dos empresários dos diferentes membros.

O desenrolar dos primeiros anos do Mercosul, contudo, logo demonstrou que a meta instituída para o surgimento do Mercado Comum no final de 1994 seria bastante irrealista. Apesar de conseguir certos avanços, como a proposta de criação da Comissão Parlamentar Conjunta e o estabelecimento de acordos em áreas importantes da TEC, o Mercosul não foi capaz de cumprir com os objetivos traçados em seu Tratado constitutivo e começou a postergar insistentemente suas metas⁶⁸.

A segunda etapa do Mercosul, que abrange o período entre 1994 e 1999, manteve a forte dinâmica comercial argentino-brasileira e foi inicialmente marcada pela assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994. A partir de 53 artigos, este Protocolo acarretou consideráveis avanços institucionais para o bloco, embora mantivesse o seu preponderante perfil intergovernamentalista (CAETANO, 2010, p. 35)⁶⁹.

O Protocolo de Ouro Preto também foi importante para a definição da união aduaneira que teria vigência a partir de janeiro de 1995. Quase 85% dos 9.000 itens situados no NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) teriam a tarifa externa comum aprovada, com variações entre 0 e 20%. Faria (2004, p. 137) afirma, com precisão, que “à época, a União Aduaneira era considerada bastante abrangente em relação às pautas comerciais dos participantes”.

Em princípio, a lista de exceções, que compreendia os produtos restantes e levava em conta, principalmente, as categorias sensíveis de cada país membro, se estenderia até 2001 e, em alguns casos, 2006, o que acabou não se verificando. Apesar disso, o estabelecimento da

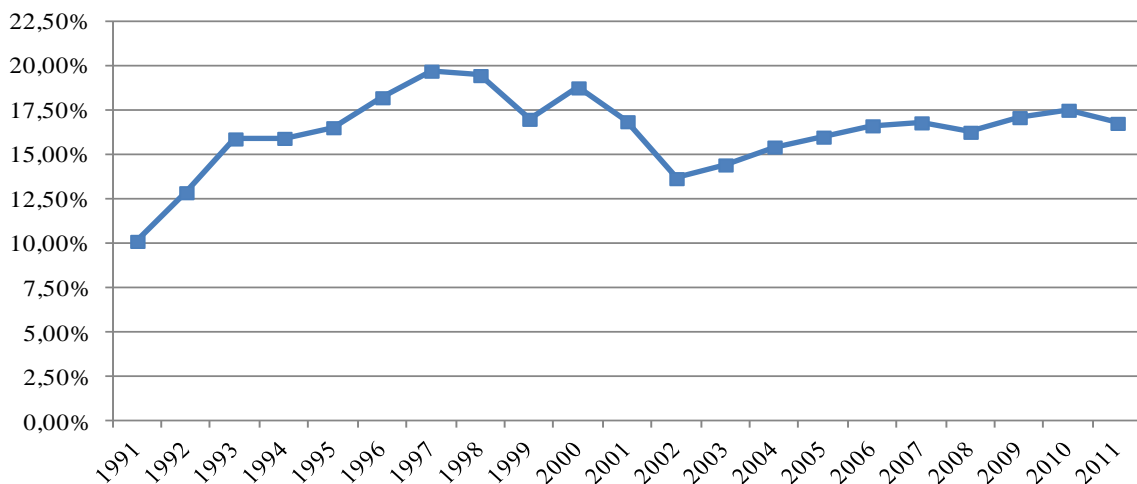
⁶⁸ O perfil institucional intergovernamentalista, lento e pouco efetivo, tratado de maneira aprofundada na seção posterior, é a chave para o entendimento desses resultados. Como todas as decisões tomadas no Mercosul devem passar, prioritariamente, pelos poderes executivos e, posteriormente, pelos senados de cada país membro, sem aplicabilidade direta das regras acordadas no bloco e com necessidade de consenso para entrarem em vigência, há uma clara escassez de celeridade no processo.

⁶⁹ O período entre 1994 e 1999 também se caracterizou pela adesão da Bolívia e do Chile ao Mercosul que, apesar de possuírem um estatuto diverso ao do bloco (através do qual permanecem até hoje fora da União Aduaneira, já que não são membros plenos, mas sim membros associados), são participantes e vinculados a outras iniciativas do bloco, mais de caráter político. Entre estas iniciativas se destacam a participação conjunta em fóruns internacionais e os acordos de integração cultural e nas áreas fitossanitária, aduaneira, de circulação de pessoas e regulatória.

UA foi um grande avanço para o Mercosul, pois blindava seus territórios em relação a produtos de terceiros países, configurando-se em forte promoção e proteção dos produtos intrarregionais.

O comércio intrarregional novamente chamava a atenção, chegando, em 1997, a cerca de US\$ 20 bilhões. Esse valor era aproximadamente cinco vezes maior do que em 1991, ano da assinatura do Tratado de Assunção. O gráfico 2 demonstra com mais exatidão a evolução do comércio entre Argentina e Brasil em relação ao comércio com o resto do mundo, de 1990 até 2011. Nele se pode notar, claramente, o crescimento da integração comercial do bloco durante seus primeiros anos de existência e o crescente papel do comércio intra-Mercosul sobre o comércio total dos membros, que atinge seu auge no ano de 1998. Depois haverá uma queda no padrão de comércio do bloco que nunca mais alcançaria os valores registrados antes da crise de 1999 no Brasil.

Gráfico 2 – Corrente de Comércio Bilateral Arg-Br sobre Corrente de Comércio Arg-Br com o Resto do Mundo, 1990-2011⁷⁰
(%)



Fonte: Centro de Economía Internacional – Argentina (2010). Elaboração própria.

A segunda metade da década de 1990, entretanto, tornou-se bastante complicada para as economias dos dois principais parceiros do bloco, muito graças a suas estratégias macroeconômicas. Tanto Argentina, com seu Plano de Conversibilidade, como o Brasil, com o seu Plano Real, baseavam suas políticas de combate à inflação por meio, dentre outras medidas, da paridade ou quase paridade cambial com o dólar (FAUCHER & ARMIJO, 2004, p. 300).

⁷⁰ Esse cálculo é feito da seguinte forma: (i) adquire-se o valor da soma das exportações e importações totais ocorridas dentro Mercosul (corrente de comércio intra-Mercosul); (ii) adquire-se o valor da soma das exportações e importações de cada membro com relação ao resto do mundo, incluindo o Mercosul; (iii) faz uma razão entre os valor (i) e (ii), e transforma-se o quociente em porcentagem.

O resultado era uma maior deterioração de suas contas externas que pressionavam, na ausência de coordenação de política macroeconômicas, as políticas comerciais em direção a ações mais protecionistas. Se, por um lado, o Brasil criava, em 1997, a Medida Provisória 1569 que aplicava restrições em relação ao financiamento das importações para equilibrar sua balança comercial, por outro, a Argentina respondia renovando, em 1998, o seu Acordo de Complementação Econômica com o México, rompendo claramente com a orientação do Mercosul para a negociação coletiva de acordos bilaterais (CAETANO, 2010, p. 37).

Apesar de todos esses desencontros e do visível déficit institucional, em uma espécie de balanço geral, pode-se afirmar que o desenvolvimento do Mercosul até o início de 1999 havia sido relativamente bem sucedido. Com menos de sete anos de existência, o processo de integração regional já havia alcançado uma UA significativamente abrangente e aumentado o comércio intrarregional em quase cinco vezes.

A conjuntura econômica internacional, contudo, se mostrava bastante instável e nos dois anos imediatamente anteriores havia convivido com grandiosas crises econômico-financeiras na Ásia e na Rússia⁷¹. Essas turbulências estavam relacionadas com o processo de fuga de capitais dos países emergentes que já vinha afetando o Brasil há algum tempo. Em janeiro de 1999, tentando dar uma resposta efetiva a tal instabilidade, o país promoveu uma forte desvalorização cambial que atingiria em cheio o processo de integração regional (REDRADO, 2003, p. 32).

Esse fato marcaria o início da terceira, e mais difícil, etapa histórica do Mercosul, a qual terminaria somente no ano de 2002. O efeito imediato da desvalorização cambial brasileira para o andamento do processo de integração regional foi a deterioração do quadro comercial do Mercosul. Com o aumento do valor de suas moedas em relação ao real, os demais membros viram suas exportações em direção ao Brasil despencarem, juntamente com o comércio intrarregional do bloco que teve uma queda de mais de 26% no ano de 1999⁷². Entretanto, nas palavras de Paulo Visentini (2008),

Mais do que uma crise da integração em si mesma, se tratava da erosão de um modelo econômico e, especialmente, do contexto internacional em que este se baseava. A conjuntura da economia mundial, no final dos anos 1990, é particularmente distinta daquela do início da década. A instabilidade financeira global, a lentidão do crescimento econômico ou, mesmo, a recessão na região, a queda dos indicadores sociais e o aumento do desemprego, alteraram igualmente a

⁷¹ A crise financeira asiática surgiu em 1997, na Tailândia, que tomava a medida de desvalorizar seu câmbio em busca de combater a fuga de capitais que assolava o país. A crise, então, se alastrou pelo Sudeste Asiático, Coreia do Sul e Japão (o PIB desses países chegou a cair entre 10 e 15%), convertendo-se, rapidamente na primeira grande crise dos países globalizados. A crise russa, por sua vez, ocorreu em 1998, e, com causas similares à asiática, relacionadas à fuga de capitais, resultou na desvalorização do rublo e na moratória do país que teve que renegociar sua dívida externa devido à turbulência.

⁷² A Figura 1 acima demonstra com precisão a queda do comércio intrarregional entre 1998 e 1999.

situação da política interna, produzindo a erosão da legitimidade dos governos dos países do Mercosul. (VISENTINI, 2008, p. 98).

Nesse contexto, enquanto sobravam sugestões para a saída da crise, como a de Carlos Menem que defendia a dolarização do conjunto das economias do Mercosul como forma de enfrentar a crise internacional e os desequilíbrios internos do bloco, os países membros começaram, de forma unilateral, a desenhar e implementar medidas para diversificar os destinos de suas exportações, de modo a escapar da dependência em relação ao mercado brasileiro (CAETANO, 2010, p. 38).

O Governo argentino, por exemplo, buscou aproximar-se ao máximo dos EUA para sair da crise e poder aumentar sua credibilidade internacional, tão importante para o equilíbrio de seu balanço de pagamentos que já sofria com a crescente inviabilização do mercado brasileiro para seus produtos. Foi nessa época, inclusive, que Menem implementou a doutrina do “Realismo Periférico”⁷³ e promoveu uma política de parceria incondicional (e coadjuvante) com os EUA que, em sua perspectiva, poderia aumentar as opções argentinas no cenário internacional (SARAIVA & TEDESCO, 2001, p. 130).

Para piorar o quadro da época, a economia argentina, que em 2001 já estava sob o comando do novo Presidente, Fernando de La Rúa, e do novo Ministro da Economia, Domingo Cavallo, parecia direcionar-se ao colapso. A combinação de fatores internos, como os altos índices de desemprego, o desequilíbrio fiscal e a perda de credibilidade do Plano de Conversibilidade, com fatores externos, como a escassez de financiamento internacional e a desvalorização cambial brasileira, foi altamente nociva para a sua economia. Tal panorama acabou levando à renúncia do Presidente De La Rúa e à declaração de moratória pelo país, em 2002 (VADELL, 2009, p. 39).

A turbulência vivida pelos países do Mercosul entre os anos de 1999 e 2002, portanto, indicava alguns sinais importantes para suas economias e para o Mercosul. Em primeiro lugar, na nova conjuntura econômica internacional, a manutenção de regimes econômicos puramente neoliberais seria uma estratégia praticamente suicida, pois remeteria os países às dificuldades econômicas e sociais vividas na década de 1990. Segundo, parecia claro que o Mercosul deveria evoluir institucionalmente para não ficar excessivamente vulnerável às mudanças conjunturais nacionais e aos desmandos dos poderes executivos. Finalmente, se o aprofundamento do Mercosul fosse realmente uma prioridade para os países membros, se

⁷³ Segundo a definição da base virtual de conhecimento de Teoria das Relações Internacionais (<http://www.irtheory.com/know.htm>), o Realismo Periférico é uma teoria de Política Externa que surge da perspectiva especial de Estados periféricos (latino-americanos) e foi promovida, principalmente, pelo historiador argentino Carlos Escude. A visão periférica introduz um diferente modo de entendimento do sistema internacional: que é, do ponto de vista único de Estados que não impõem as regras do jogo e que sofrem altos custos ao confrontá-las. Nesse caso, o confronto com as grandes potências é evitado e a autonomia não é entendida como liberdade de ação, mas em termos dos custos do uso dessa liberdade.

tornaria urgente uma maior coordenação de suas políticas macroeconômicas. Não poderia ser mais evidente que mudanças bruscas nas políticas econômicas dos membros, principalmente de Brasil ou Argentina, sem o respaldo concomitante dos vizinhos, seriam maléficas para a integração regional, dada a interdependência econômica que se alcançara no bloco.

Foi a partir desse contexto que começou a quarta etapa histórica do Mercosul que ocorreu entre 2002 e 2008. O primeiro ano iniciou-se com a emergência de Eduardo Duhalde como Presidente da Argentina. Isso significou, de imediato, o fim do regime de conversibilidade, vigente desde 1991, e a aposta de retomar, desde já, um bilateralismo privilegiado com o Brasil, com o objetivo manifesto de revitalizar o comércio entre os dois países (CAETANO, 2010, p. 41).

A eleição de Luis Inácio Lula da Silva como Presidente brasileiro, em 2003, seria outro fato de extrema relevância para a nova conjuntura do Mercosul. O novo governante, que já possuía um discurso decididamente pró-Mercosul durante as eleições, iria definir a região como prioridade de sua Política Externa. Entre os anos de 2002 e 2004, aliás, se elegeriam, em três dos quatro países membros⁷⁴, Presidentes com consideráveis afinidades ideológicas e perfis integracionistas (entre eles, o novo líder argentino – Nestor Kirchner) o que se tornou um elemento adicional para as expectativas de aprofundamento institucional do Mercosul.

No ano de 2003, inclusive, os novos Presidentes do Brasil e da Argentina celebraram o “Consenso de Buenos Aires” e comprometeram-se a aprofundar o processo de integração, não apenas no tocante à liberalização comercial, como também no que dizia respeito a temas antes negligenciados como as imperfeições na união aduaneira e a promoção de uma agenda social vigorosa (SIMÕES, 2011, p. 74).

A Cúpula de Ouro Preto, realizada em 2004, tornou-se o *locus* de confrontação das expectativas de fortalecimento ao evidenciar a possibilidade de criação de um novo Protocolo que poderia significar um avanço institucional sem precedentes para o Mercosul. Entretanto, nas palavras de Caetano (2010),

[...] já durante a maior parte de 2004 e, em particular, durante o segundo semestre, quando se aproximava o tempo culminante das negociações finais do eventual novo Tratado, começaram a emergir sinais contraditórios e até mesmo adversos. O mais preocupante foi que reemergiram os já conhecidos lobbies anti-Mercosul [...]. A discussão aberta sobre os temas institucionais em relação a um Protocolo de Ouro Preto II de viés reformista começou a ser caricaturada como “inflação institucional”. A opacidade e a desinformação lisa começaram a ganhar o campo das negociações que mudavam de âmbito e de interlocutores variadas vezes em

⁷⁴ Todos os governos que emergiram nessa época tinham na esfera social seu centro e mantinham discursos de cunho centro-esquerdista. O Brasil era representado, a partir de 2003, por Luis Inácio Lula da Silva, líder do Partido dos Trabalhadores; a Argentina era liderada, a partir de 2003, por Nestor Kirchner, figura importante do Partido Justicialista; o Uruguai era representado, a partir de 2005, por Tabaré Vazquez, líder do Frente Ampla, partido esquerdista que derrubou a tradição política dos Partidos Blanco e Colorado.

pouco tempo [...]. Talvez o mais significativo foi que os bloqueios e vacilações começaram a provir dos negociadores brasileiros, os que mais haviam empurrado uma perspectiva reformista até aquele momento, o que sem dúvida gerou tanto suspeitas como ceticismo acerca de até onde estava disposto a chegar Brasil – sem dúvida o país líder para qualquer relançamento do bloco – nas resoluções finais. Neste marco, começaram a aparecer matizes a respeito do entusiasmo integracionista entre um setor do Itamaraty (talvez o órgão mais reticente em relação a compromissos radicais no âmbito específico do Mercosul) e as principais vozes do PT, lideradas por Marco Aurélio Garcia (CAETANO, 2010, p. 50).

Mesmo com todos os retrocessos em relação às expectativas anteriores à reunião de Ouro Preto, o encontro produziu algumas decisões importantes como: i) o compromisso de avançar na eliminação da dupla cobrança da TEC⁷⁵; ii) a autorização para que fossem tomadas as ações necessárias para o estabelecimento do Parlamento do Mercosul no final de 2006; iii) a autorização para a conformação do FOCEM⁷⁶, dotado, a princípio, de 100 milhões de dólares para diminuir os desequilíbrios regionais e internacionais; iv) a criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR) que impulsionaria a orientação de políticas integracionistas a nível local e sub-regional (CAETANO, 2010, p. 51)⁷⁷.

Um acontecimento que também teve enorme relevância neste período foi a assinatura do protocolo de adesão da Venezuela, em 2006, pelos países membros que se confirmou nesse ano de 2012, após a turbulenta suspensão política paraguaia do Mercosul⁷⁸. A entrada do país caribenho no bloco representou um grande avanço político para o processo de integração regional, já que se configura numa potência energética, com população considerável e peso geoestratégico evidente.

A quinta fase histórica do Mercosul, por fim, viria a acontecer entre os anos de 2008 e 2011. O primeiro evento marcante nesse período foi a criação da UNASUL (União das

⁷⁵ A dupla cobrança da TEC significa que os produtos acabados (aqueles que não receberam qualquer outro componente) sejam tarifados no momento da exportação e no momento que entram no país de destino. A aprovação do fim da bi-tributação no âmbito do Mercosul ocorreu, definitivamente, em 2010, mas acontecerá de forma gradativa, até 2019. Essa cobrança dupla representava 20% da arrecadação tributária do Paraguai, sendo, por isso, o país que mais barrou o projeto de eliminação. A eliminação da dupla cobrança da TEC auxilia, entre outras coisas, na celebração de Tratados Bi-regionais com outros blocos, por exemplo.

⁷⁶ O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) é um fundo destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional; fortalecer o processo de integração⁷⁶. Ele é composto por contribuições não reembolsáveis que totalizam US\$ 100 milhões (cem milhões de dólares norte-americanos) por ano, além de possíveis contribuições voluntárias. Os aportes são feitos em quotas semestrais pelos Estados-membros do Mercosul, na proporção histórica do PIB de cada um deles. Desse modo, a Argentina é responsável por 27% (vinte e sete por cento) dos recursos; o Brasil, por 70% (setenta por cento); o Paraguai, por 1% (um por cento); e o Uruguai, por 2% (dois por cento). Disponível em: <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=focem>. Acesso em 28/05/2012.

⁷⁷ Nos anos posteriores à reunião de Ouro Preto, segundo a abordagem do analista argentino Felix Peña (2004, p. 3), o Mercosul se desenvolveu a partir de três eixos fundamentais: a ampliação, o aprofundamento e a flexibilização. A orientação para a ampliação se confirmou através não somente da entrada da Venezuela, como também pela formalização das solicitações boliviana e equatoriana. No que diz respeito ao eixo do aprofundamento, se inaugurou oficialmente o Parlamento do Mercosul e se deu início à implementação do FOCEM, com financiamentos especialmente radicados no Uruguai e no Paraguai. Já o elemento da flexibilização teve a liderança brasileira que apresentou uma proposta para a eliminação da dupla cobrança da TEC e para habilitar a flexibilização das regras de origem para os produtos procedentes dos dois países menores.

⁷⁸ O Senado paraguaio bloqueou, desde 2006, a entrada da Venezuela do bloco alegando que haveria uma perfuração na Cláusula Democrática do bloco que isso acontecesse. No ano de 2012, esse mesmo Senado articulou o *impeachment* do Presidente Fernando, a partir de ações bastante questionáveis com relação ao normal funcionamento do Estado Democrático de Direito. Os países do Mercosul, então, concordaram em suspender politicamente (e não economicamente) o Paraguai do bloco, até que fossem realizadas novas eleições democráticas no país. Em uma jogada política astuta, aproveitaram para formalizar a adesão da Venezuela ao bloco.

Nações Sul- Americanas), em 2008. Esse projeto, que é liderado pelo Brasil e inclui todos os países autônomos da América do Sul, tem sido desenvolvido por meio da integração energética e de infraestruturas físicas entre os membros, e visa integrá-los através de três diferentes esferas: política, energética e social.

A UNASUL tem suscitado análises⁷⁹ sobre o quão complementar ou excludente se torna em relação ao Mercosul. Ao que parece, contudo, é uma instância de integração regional bastante embrionária que foca prioritariamente no campo político e estratégico, sendo de vital importância para a gestão das crises e das disputas no norte da América do Sul, para a convergência das posições dos Estados nacionais perante questões internacionais e para, entre outras ações mais específicas, o combate conjunto ao narcotráfico⁸⁰.

Outro acontecimento importante foi a crise global deflagrada em âmbito internacional no segundo semestre do ano de 2008⁸¹. Enquanto afetava severamente as economias mais desenvolvidas da Europa e dos EUA, a turbulência, diferentemente de outras ocasiões, encontrava os países do Mercosul muito bem preparados para seu enfrentamento, pelo menos em seus primeiros impactos. Na verdade, a existência do bloco regional, que serviu como uma espécie de fortaleza contra a crise – principalmente no que se refere ao mercado para as exportações de produtos manufaturados complexos de Brasil e Argentina –, e a promoção de políticas macroeconômicas prudentiais por todos os países da região, facilitaram substancialmente o combate à crise (BUSTOS, 2010, p. 11).

A emergência chinesa como um mercado demandante de produtos primários oriundos do Mercosul foi outro fato de primeira ordem nos últimos anos para os países da região. O país asiático manteve um padrão comercial bastante regular com os países do bloco, importando uma altíssima porcentagem de produtos primários e exportando uma grande quantidade de bens de consumo e de capital (QUIJANO, 2010, 119).

O principal parceiro econômico da China na região do Mercosul é o Brasil que, em 2010 e 2011, teve o país asiático como principal destino de suas exportações, através de uma relação comercial baseada majoritariamente na exportação de bens primários, como soja e minério de ferro. Sobre a relação Brasil-China, Manuel Quijano (2010) comenta que,

⁷⁹ Como, por exemplo, a de Félix Peña que trata da integração do espaço sul-americano e da possibilidade de que Mercosul e Unasul se complementem. Em “La integración del espacio sudamericano ¿La Unasul y el Mercosur pueden complementarse? Félix Peña. Revista Nueva Sociedad, N°219, 2009.

⁸⁰ Futuramente, se for possível a desejada ampliação do projeto econômico do Mercosul para os outros países membros da UNASUL, haverá a necessidade de que se fundam as estruturas dos dois blocos para que não se confundam institucionalmente. Porém, num futuro próximo, é difícil esperar a criação de uma união aduaneira em todo o subcontinente graças às estruturas tarifárias de países como Chile, Peru e Colômbia que já possuem extensos acordos bilaterais de livre-comércio com os EUA.

⁸¹ A crise financeira internacional de 2008 teve origem no início da década com o boom artificial dos investimentos no setor imobiliário dos EUA, que resultou no sistema de hipotecas subprimes nesse país, indutora da sucessão de bolhas especulativas posteriores. A quebra do tradicional banco de investimentos norte-americano Lehman Brothers, criado em 1850, foi o estopim para um efeito dominó generalizado que acabou por atingir as economias de inúmeros países, situados, principalmente, no eixo desenvolvido.

A ascensão da China como destino das exportações do Brasil se deve ao tamanho da economia brasileira e a sua capacidade exportável. Tem-se sustentado que para exportar à China destaca-se “a importância de três elementos fundamentais: a distância entre o país exportador e a China, sua dotação de fatores e o tamanho de sua economia”. O avanço no comércio bilateral entre Brasil e China se acompanha, ademais, de um boom de investimentos chineses – por números muito elevados, sobretudo em 2010 – que sugerem que a emergência de uma aliança estratégica entre a maior economia da Ásia e a maior da América do Sul. É difícil imaginar que isso não tenha consequências sobre o Mercosul e sobre as visões de integração que têm predominado nos últimos quatro anos (QUIJANO, 2010, p. 120-121).

Finalmente, a imposição, durante o ano de 2011, de licenças não-automáticas à importação de produtos estrangeiros, inclusive oriundos do Mercosul, por parte da Argentina, foi o último grande fato dessa quinta etapa histórica do bloco. Além de dificultar a relação bilateral com o Brasil, gerou diversas escaramuças comerciais entre os dois países, amplamente noticiadas na imprensa, e proporcionou, mais do que tudo, a indefinição sobre quais serão os progressos do Mercosul no futuro próximo.

A partir do aparato histórico desenvolvido, torna-se importante entender como evoluíram e como se encontram atualmente as assimetrias dentro do Mercosul, especialmente, entre Argentina e Brasil, maiores economias do bloco. Isso é importante para o entendimento das diferenças estruturais de cunho político, econômico e institucional que os países devem considerar quando efetuam qualquer ação a favor ou contra o processo de integração regional.

Segundo consta em relatório elaborado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), assimetrias estruturais se relacionam com a discrepância quanto à dimensão econômica, posição geográfica, dotação de fatores, acesso à infraestrutura regional, qualidade institucional e nível de desenvolvimento dos Estados-membros; enquanto assimetrias de políticas resultam da falta de convergência e coordenação entre as políticas e as instituições por elas adotadas (SOUZA, OLIVEIRA & GONÇALVES, 2010, p. 7).

Em termos estruturais, os quatro países apresentam diferenças consideráveis. O Brasil, graças à sua evolução histórica (marcada por sua unidade política e extensão territorial), é bem maior os vizinhos em alguns números. A tabela 1 faz uma comparação entre os quatro países no ano de 2010, considerando fatores como população, território e PIB nominal. Nestes quesitos estruturais o Brasil é mais que quatro vezes maior que a Argentina.

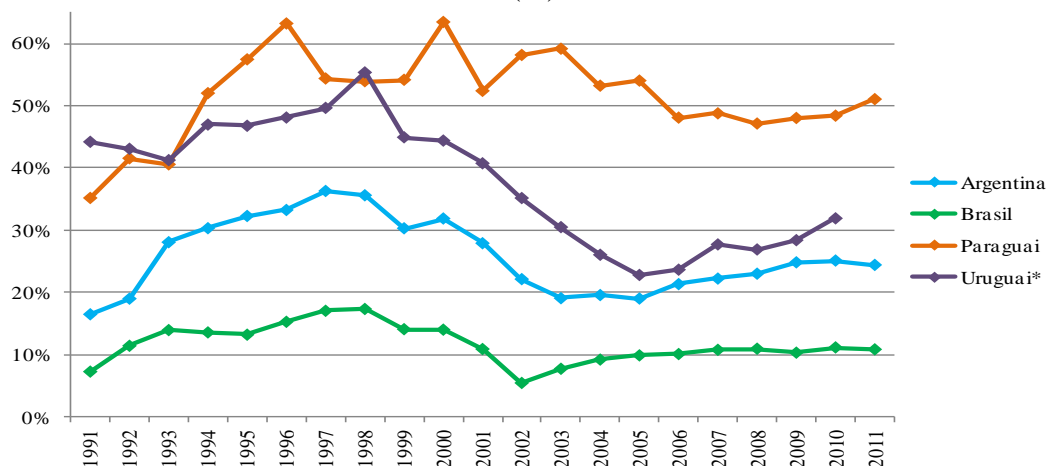
Tabela 1 - População, Território e PIB dos Membros do Mercosul, 2010

País	População (milhões)	Território (milhões de km ²)	PIB nominal (US\$ bilhões)
Argentina	40,4	2,7	370
Brasil	194,9	8,5	2.088
Paraguai	6,4	0,40	17,8
Uruguai	3,3	0,17	40,2

Fonte: UNCTAD (2010). Elaboração própria.

Aspectos relacionados ao comércio internacional dos países também podem ser indicadores em potencial para o estudo de suas assimetrias estruturais. O gráfico 3 mostra a evolução da participação das exportações para o Mercosul em relação ao total exportado por cada membro entre 1991 e 2011. É possível observar que a dependência em relação aos mercados vizinhos é inversamente proporcional ao tamanho dos membros. Vale destacar que a partir de 1999, as exportações intra-Mercosul de todos os membros tiveram uma tendência de queda em relação às exportações totais de cada um.

Gráfico 3 - Exportações para o Mercosul sobre Total Exportado por Membro, 1991-2011⁸² (%)



Fonte: Centro de Economía Internacional – Argentina (2011). Elaboração própria.

* Não há dados disponíveis em relação ao Uruguai no ano de 2011.

Esses dados comerciais retomam os conceitos desenvolvidos no primeiro capítulo, relacionados à interdependência assimétrica. Existe, sim, entre os membros do Mercosul, uma interligação comercial considerável que foi ainda mais forte na década de 1990. Porém, também é relevante o fato de que o peso econômico do Brasil faz com que sua dependência econômica em relação ao bloco seja bem menor do que a verificada em relação aos demais membros, ensejando um panorama de interdependência assimétrica.

A análise do peso econômico do Brasil relativo à sua população, em comparação com os demais, demonstra que essas diferenças estruturais se tornam bem menos relevantes. A tabela 2 trata da evolução do PIB *per capita* dos quatro membros, desde a criação do Mercosul até o ano de 2010. Pode-se notar que Argentina e Uruguai ainda mantêm a ponta no que diz respeito a renda por indivíduo, enquanto o Paraguai convive com os piores resultados.

⁸² Chama atenção a queda abrupta dos valores exportados pelo Uruguai para o Mercosul. Se em 1998 as exportações intra-Mercosul representavam mais de 50% do total exportado por Uruguai e Paraguai, em 2005 esse número chegava a menos de 25%. A partir de 2006 esses valores apresentaram relativa melhora.

Tabela 2 - Evolução do PIB *per capita* dos Membros do Mercosul, 1991-2010
(US\$, PPP)

País	1991	1995	1999	2003	2007	2010
Argentina	6.323	7.878	9.170	8.796	13.331	15.901
Brasil	5.516	6.469	6.864	7.697	9.893	11.314
Paraguai	2.950	3.443	3.451	3.539	4.518	5.207
Uruguai	5.644	7.015	8.149	7.932	11.359	14.048

Fonte: FMI (2011). Elaboração própria.

A interposição de indicadores socioeconômicos também relativiza o debate sobre as assimetrias no Mercosul. Em dados de 2011, a tabela 3 apresenta o IDH⁸³, a expectativa de vida ao nascer, a escolaridade em anos esperados e o Índice de Gini⁸⁴ para os quatro países, indicando que tanto em desenvolvimento humano quanto em desigualdade, em comparação com Argentina e Uruguai, o Brasil convive com resultados bem piores, se considerado o potencial e a pujança econômica demonstrada anteriormente.

Tabela 3 - Variáveis Socioeconômicas dos Membros do Mercosul, 2011

País	IDH	Expectativa de vida (ao nascer)	Escolaridade (anos esperados)	Índice de Gini
Argentina	0,797	77,1	14,3	50,0
Brasil	0,718	73,5	13,4	55,0
Paraguai	0,665	76,4	10,0	53,2
Uruguai	0,783	77,0	13,7	46,2

Fonte: PNUD (2011). Elaboração própria.

Os dados embasam, nesse contexto, a afirmação de que análises sobre assimetrias estruturais no Mercosul são exercícios complexos. Alguns analistas tendem a enfatizar a diferença brutal entre Brasil, de um lado, e Argentina, Uruguai e Paraguai, de outro, justificando grandes programas de equalização econômica e social a favor dos últimos. Claramente, existe uma distinção entre os países do Mercosul, já que o Brasil supera o conjunto dos membros em aspectos estruturais importantes, inclusive em relação à sua competitividade industrial e ao tamanho seu mercado, se beneficiando da liberalização comercial nesse sentido.

⁸³ O IDH consiste em uma estatística composta para ranquear os países através de níveis de desenvolvimento humano. É calculado a partir de três componentes: PIB per capita, corrigido pelo poder de compra da moeda de cada país; longevidade, indicada pela expectativa de vida ao nascer; educação, computada através do índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. Os três componentes têm a mesma importância no índice que varia de 0 a 1, sendo que a proximidade em relação à unidade denota melhores condições de vida no país. São quatro as categorias que o IDH abrange: “desenvolvimento humano muito alto”; “desenvolvimento humano alto”; “desenvolvimento humano médio”; e, “desenvolvimento humano baixo”. No Mercosul, Argentina e Uruguai estão na segunda categoria, enquanto Brasil e Paraguai na terceira.

⁸⁴ O Índice de Gini é uma medida de dispersão estatística que mede o grau de desigualdade entre a distribuição da renda domiciliar per capita. Seu valor varia de zero, quando não há desigualdade, tendo a renda de todos os indivíduos o mesmo valor, e 100 quando a desigualdade é máxima e apenas um indivíduo detém a renda total da sociedade e quando a renda de todos os outros indivíduos é nula (SOUZA, OLIVEIRA e GONÇALVES, 2010, p. 17). Todos os países do Mercosul se encontram entre os quarenta mais desiguais do mundo, sendo que somente o Uruguai não figura entre os vinte.

Em termos socioeconômicos, contudo, o debate sobre as assimetrias caminha muito além das fronteiras nacionais. Por isso, torna-se necessário um exame mais aprofundado que traga à pauta as subdivisões internas dos Estados-membros do Mercosul, evidenciando assim aspectos relevantes relativos às desigualdades regionais e às regiões deprimidas em cada país (SOUZA, OLIVEIRA & GONÇALVES, 2010, p. 17).

Quando se consideram todas as sub-regiões de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai no estudo das assimetrias no Mercosul, verifica-se que programas de ajuste estrutural no bloco vão além de simples fluxos financeiros dos maiores para os menores países. O quadro 3, por exemplo, demonstra o IDH por regiões no Mercosul no ano de 2004, indicando mais da metade dos estados brasileiros como os mais pobres do bloco, ao passo que o Uruguai, que é um dos principais destinos do FOCEM, conta com o segundo melhor IDH do Mercosul.

Quadro 3 - O IDH do Mercosul por Regiões, 2004⁸⁵

País, estado ou província	Valor IDH	País, estado ou província	Valor IDH	País, estado ou província	Valor IDH
Maranhão, BR	0,636	Misiones, AR	0,753	Buenos Aires, AR	0,785
Alagoas, BR	0,649	Paraguai (todo o país)	0,755	Paraná, BR	0,787
Piauí, BR	0,656	Chaco, AR	0,755	Córdoba, AR	0,789
Paraíba, BR	0,661	Sgo. Del Estero, AR	0,757	Mendoza, AR	0,790
Sergipe, BR	0,682	Corrientes, AR	0,758	La Pampa, AR	0,793
Bahia, BR	0,688	Espírito Santo, BR	0,765	Río Negro, AR	0,794
Acre, BR	0,697	Salta, AR	0,765	Neuquén, AR	0,801
Ceará, BR	0,700	Catamarca, AR	0,767	Rio de Janeiro, BR	0,807
Pernambuco, BR	0,705	San Luis, AR	0,768	Rio Grande do Sul, BR	0,814
Rio Grande do Norte, BR	0,705	Tucumán, AR	0,769	Chubut, AR	0,816
Tocantins, BR	0,710	Mato Grosso, BR	0,773	Santa Cruz, AR	0,819
Amazonas, BR	0,713	Minas Gerais, BR	0,773	São Paulo, BR	0,820
Pará, BR	0,723	Entre Ríos, AR	0,775	Santa Catarina, BR	0,822
Rondônia, BR	0,735	San Juan, AR	0,775	Tierra del Fuego, AR	0,823
Jujuy, AR	0,741	Goiás, BR	0,776	Ciudad de Bn. As., AR	0,836
Roraima, BR	0,746	La Rioja, AR	0,777	Uruguai (todo o país)	0,840
Formosa, AR	0,747	Mato Grosso do Sul, BR	0,778	Distrito Federal, BR	0,844
Amapá, BR	0,753	Santa Fe, AR	0,785		

Fonte: SOUZA, OLIVEIRA & GONÇALVES (2010). Elaboração própria.

Apesar disso, a análise de dados com menos tendência a mudanças no curto prazo (como população, PIB nominal e território) leva à conclusão de que os membros do Mercosul estão longe de apresentar características simétricas. Na comparação específica entre os líderes do processo de integração regional, pode-se observar que as diferenças também não são pequenas. No campo econômico, especificamente, o Brasil leva vantagem não somente pelo tamanho de seu mercado como pelo grau de diversificação industrial, enquanto a Argentina é moldada basicamente por um perfil agroexportador (mesmo que nos últimos anos o

⁸⁵ Considera o Paraguai e o Uruguai como regiões únicas por causa de suas pequenas áreas territoriais. O dado de 2004 parece ser defasado, mas foi a única opção viável uma vez que há dados atualizados disponíveis na internet por regiões para Argentina e Brasil.

crescimento da indústria de transformação do país tenha sido relevante). Os programas econômicos liberalizantes dos governos argentinos, que começaram no período militar da década de 1970 e se aprofundaram a meados de 1990, foram causas de enorme significância para esse distanciamento dos dois países e para a especialização produtiva argentina (CUNHA & FERRARI, 2009, p. 16).

Os impasses comerciais no âmbito do Mercosul proporcionam um exemplo paradigmático dos problemas que podem decorrer das assimetrias entre Brasil e Argentina. Uma das grandes divergências que surgiram entre os dois países dentro do Mercosul ocorreu quando se estava negociando a TEC nas etapas prévias à criação do Protocolo de Ouro Preto. A Argentina sugeria firmemente que a TEC para bens de capital se situasse em zero, posição compartilhada por Uruguai e Paraguai. O Brasil – que naquele momento já era abastecedor de bens de capital para a região –, por seu turno, sustentou o critério de que a TEC fosse elevada para os produtos nos quais os países do Mercosul possuíam produção nacional (QUIJANO, 2010, p. 95).

Na verdade, os desalinhamentos políticos existentes no Mercosul, em boa parte das vezes, estiveram intimamente conectados às diferenças estruturais de Argentina e Brasil que acabaram causando, por óbvio, divergências com respeito às políticas ou estratégias econômicas e externas adequadas e adotadas por cada um. É nesse contexto específico que aparecem as nocivas assimetrias de políticas no Mercosul, conceituadas anteriormente como a escassez de convergência institucional e de coordenação política por parte dos participantes do bloco. Essas assimetrias se relacionam a um amplo espectro de instituições e políticas que vão desde a formulação e execução da política externa até as demais áreas referentes à política econômica, agrícola, de defesa, etc.

As duas próximas seções objetivam mapear uma parte desse ponto, ou seja, a questão das políticas macroeconômicas adotadas por Argentina e Brasil através da análise dos primeiros vinte anos de bloco (1991-2011). Como Uruguai e Paraguai representam apenas uma pequena parte do comércio, da população e do PIB do Mercosul⁸⁶, a ideia das próximas seções é focar nos dois líderes do processo. Longe de diminuir o peso dos dois países menores no bloco, mesmo porque no Mercosul as decisões sempre partem do consenso entre os membros, o objetivo é analisar as políticas econômicas dos países que, na prática, pelo seu poder econômico e político, podem alavancar ou trancar o processo de integração.

⁸⁶ De acordo com dados do Banco Mundial, Paraguai e Uruguai, juntos, representavam em 2008 menos de 4% da população e menos de 3% do Produto Interno Bruto (PIB) do bloco. Já o Brasil representava cerca de 80% da população e 75% do PIB do Mercosul (SOUZA, OLIVEIRA e GONÇALVES, 2010, p. 7).

3.2 As Políticas Macroeconômicas de Argentina e Brasil (1991-2002)

Para Argentina e Brasil, assim como para outros países latino-americanos, a década de 1980 significou uma época de enormes restrições econômicas relacionadas à crise da dívida externa e aos altos índices de inflação que assolavam as populações e os diferentes governos. Além disso, dentro do panorama ideológico emergente, o período demonstrava o desgaste dos modelos desenvolvimentistas tradicionais baseados no processo de substituição de importações e na presença do Estado como articulador setorial e promotor do crescimento econômico (SARAIVA & TEDESCO, 2001, p. 128).

Nesse sentido, para ambas as nações, a passagem para os anos 1990 expressou a busca por mudanças no contexto político e econômico. A assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, vinha em conjunto com novas coalizões neoliberais que apostavam em planos de austeridade econômica e liberalização comercial, importados do Consenso de Washington, para evitar o descontrole de preços que não raro representava processos hiperinflacionários⁸⁷.

A Argentina, que à época da eleição de Menem não parecia caminhar nesse sentido⁸⁸, foi um caso exemplar de efetivação das políticas ortodoxas que adentravam com força na América Latina no início da década de 1990. O país levou ao extremo as políticas de recorte neoliberal, sendo que a liberalização econômica, as privatizações e a política macroeconômica de adoção de um regime de câmbio fixo eliminaram a hiperinflação, mas lançaram o país em uma profunda crise política, econômica e social (CUNHA & FERRARI, 2009, p. 3).

O carro chefe da nova política macroeconômica argentina se orientava por meio do Plano de Conversibilidade, instituído pelo então Ministro da Economia, Domingo Cavallo. O principal elemento desse plano era a fixação do tipo de câmbio de um peso por dólar que acabou implicando na dolarização da economia argentina e na renúncia aos principais instrumentos de política monetária por parte deste país. Como assinala Rapoport (2000),

[...] a conversibilidade formava parte de um conjunto de normas que buscavam reduzir o campo de ação do Estado, individualizado como a principal fonte de instabilidade do processo econômico. As autoridades supunham que, para gerar maior confiança no caráter de longo prazo da estabilização de preços, era necessário renunciar explícita e irreversivelmente a um conjunto de ferramentas de política econômica que poderiam desarticular o novo modelo econômico. Entre elas se destacavam o financiamento do déficit por meio da emissão monetária espúria e a desvalorização [...] (RAPOPORT, 2000, p. 21).

⁸⁷ Em 1989, por exemplo, o Índice Acumulado de Preços ao Consumidor na Argentina chegou ao patamar de 4.923,6% (Ver tabela 5). Esse panorama de descontrole geral de preços resultou, dentre outros aspectos, na eleição de Carlos Menem e na posterior dolarização da economia argentina a partir do Plano Cavallo.

⁸⁸ “A traumática experiência de hiperinflação e recessão, junto à deterioração das contas fiscais, ao elevado endividamento, ao retrocesso das reservas e ao processo de fuga de capitais persuadiram Menem a abandonar suas promessas eleitorais de aumentos nos salários e revolução produtiva e a buscar apoio dos principais agentes econômicos, tanto internos como externos” (RAPOPORT, 2000, p. 15).

A principal meta da conversibilidade era o combate à inflação e, nesse ponto, houve uma melhora inegável. A tabela 4 demonstra a evolução da inflação entre os anos de 1990 e 2001, período no qual se pode notar uma queda vertiginosa nos índices de preços do país platino. A partir de 1993 a inflação chega ao patamar de um dígito, alcançando valores próximos de zero ou mesmo negativos entre 1999 e 2001 – o que já prenunciava um contexto de recessão.

Tabela 4 - Evolução da Inflação: Argentina, 1990-2001
(taxa de variação anual, dez./dez., %)

Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
IPC	1343,9	84,0	17,5	7,4	3,9	1,6	0,1	0,3	0,7	-1,8	-0,7	-1,5

Fonte: Centro de Economía Internacional - Argentina (2011). Elaboração própria.

Com o estabelecimento da conversibilidade, o déficit fiscal já não podia mais ser financiado mediante emissão monetária e, inicialmente, a capacidade de endividamento do governo também era limitada. Em consequência disso, se tornou indispensável um aumento na arrecadação fiscal que se baseou, fundamentalmente, na elevação do IVA (Imposto sobre o Valor Agregado), com participação no PIB acrescida de 1,6%, em 1989, para 6,3% em 1998. Em contrapartida, eliminaram-se os impostos sobre os débitos bancários e sobre as exportações⁸⁹ (RAPOPORT, 2000, p. 24).

O resultado dessa política fiscal foi o aumento dos impostos sobre o consumo dos argentinos. Ao invés de incidir tributos sobre o patrimônio, lucro ou riqueza, o governo decidiu arrecadar da forma mais prejudicial possível à população pobre, o que contribuiu para a deterioração substancial da distribuição de renda no país. Além disso, as taxas de juros na Argentina tiveram um crescimento considerável nos anos 1990, o que, apesar de atacar os preços e aumentar a atração de capitais estrangeiros, também teve impactos no âmbito fiscal, elevando o endividamento do setor público.

A liberalização comercial e de investimentos também era um pilar fundamental na nova estratégia econômica argentina. Dentro do mecanismo estabelecido pela dolarização, era de extrema importância que os produtos estrangeiros entrassem com mais liberdade em território argentino para controlar as pressões inflacionárias internas, obrigando os empresários nacionais a vender produtos que competissem com os importados (FANELLI, 1997, p. 9).

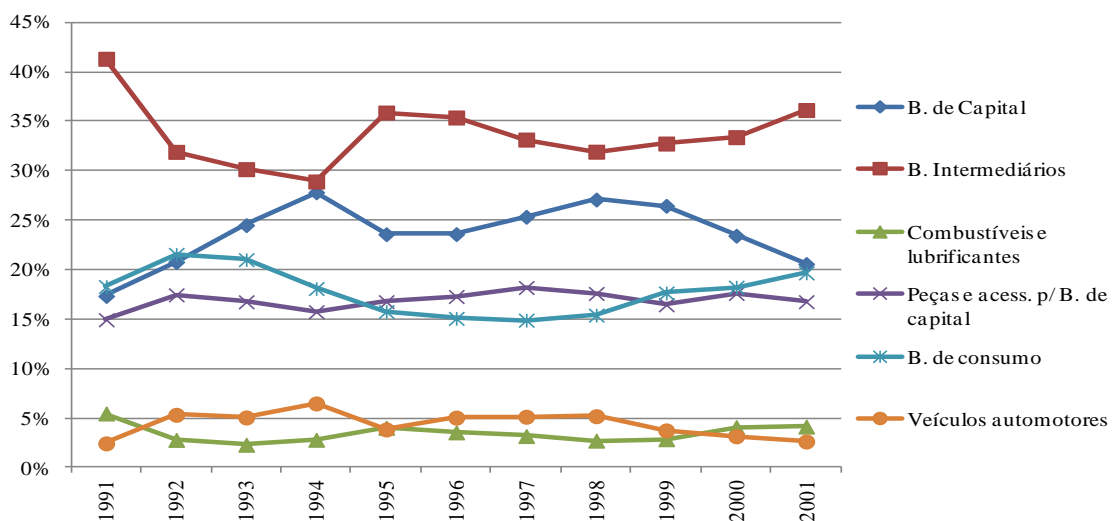
Essa política comercial acarretou custos para a indústria de bens manufaturados argentina que não possuía condições estruturais para competir de igual para igual com os

⁸⁹ A tática de incidir impostos sobre as exportações é popularmente chamada de “retenção” na Argentina.

produtos estrangeiros. O gráfico 4 aponta para a composição das importações argentinas por uso econômico, entre 1991 e 2001. Por meio dele se pode observar um crescimento considerável, nos anos iniciais, da entrada de bens capital, bens de consumo e automóveis no mercado argentino, em conjunto com a queda na importação de bens intermediários. Ao longo do tempo, contudo, essa tendência de mudança na composição das importações foi se suavizando e voltando aos patamares anteriores ao plano de estabilização do país.

Vale adicionar que grande parte dessas importações de bens manufaturados adveio do Brasil e coincidiu com o boom comercial vivido pelo Mercosul nessa época. Nesse contexto, entre 1991 e 1994, a Argentina manteria uma balança comercial deficitária com relação ao Brasil, muito em razão da apreciação da moeda argentina em relação à brasileira, uma vez que mantinha a paridade com o dólar. Esta situação somente seria revertida em meados de 1994, quando o Brasil adota o Plano Real⁹⁰ que, assim como ocorrera na Argentina, controlava os preços a partir da âncora cambial com o dólar (BARROS, 2009, p. 37).

Gráfico 4 - Composição das Importações por Uso Econômico: Argentina, 1991-2001
(% das importações totais)



Fonte: Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (2010). Elaboração própria.

Nesse período, a economia argentina passou a conviver com um ambiente de déficits contínuos na balança comercial que respondiam ao duplo movimento de dolarização e abertura comercial. A tabela 5 demonstra o balanço de pagamentos da Argentina entre 1991 e 2002, indicando, com clareza, a tendência referida. Pode-se notar que a elevação considerável

⁹⁰ O Plano de Conversibilidade foi lançado quatro anos antes que o Plano Real que somente foi adotado em 1º de julho de 1994. O processo de criação da nova moeda brasileira, contudo, vinha de meados de 1993, passando pela criação da URV (Unidade Real de Valor), cujo curso obrigatório foi estabelecido em 1º de março de 1994.

das exportações argentinas não foi suficiente para sobrepujar, principalmente até 1998, o aumento das importações argentinas.

Tabela 5 - Balanço de Pagamentos: Argentina, 1991-2002
(US\$ milhões)

Ano	Exportações	Importações	Balança Comercial	Conta Corrente	Conta Capital e Financeira	Variação de Reservas
1991	11.978	11.835	3.703	4.832	2.984	2.728
1992	12.399	13.795	-1.396	-5.558	9.169	3.274
1993	13.269	15.633	-2.364	-8.209	14.196	4.250
1994	16.023	20.162	-4.139	-10.981	13.781	682
1995	21.162	18.804	2.357	-5.104	7.701	-102
1996	24.043	22.283	1.760	-6.755	12.249	3.882
1997	26.431	28.554	-2.123	-12.116	17.709	3.273
1998	26.434	29.531	-3.097	-14.465	18.354	3.438
1999	23.309	24.103	-795	-11.910	13.772	1.200
2000	26.341	23.889	2.452	-8.955	8.732	-439
2001	26.543	19.158	7.385	-3.780	-5.442	-12.083
2002	25.651	8.473	17.178	8.767	-11.404	-4.516

Fonte: Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (2010). Elaboração própria.

O notável crescimento da conta capital e financeira até o ano de 2000 justificou-se pela necessidade de atração de montantes cada vez maiores de investimentos estrangeiros que equilibrassem os déficits recorrentes na balança comercial, fossem eles de curto ou longo prazo, de caráter especulativo ou real. Nesse sentido, instalava-se uma relação direta entre os movimentos de capital e a evolução do crédito (FANELLI, 1997, p. 6).

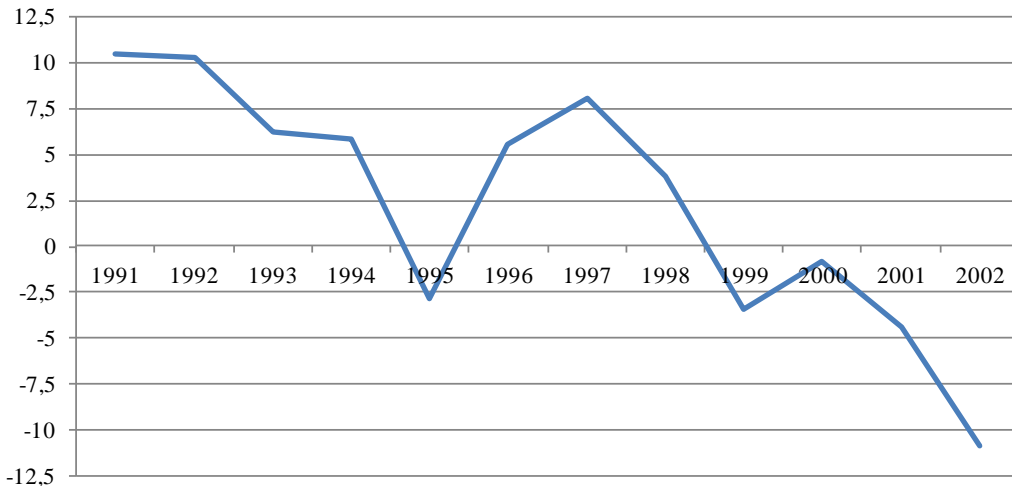
A reforma do Estado, inclusive, era um dos eixos centrais da estratégia econômica de Menem e avançou tanto no sentido de reduzir o peso quantitativo do setor público no emprego, na produção de bens e serviços, e no número de empresas, como na diminuição da capacidade e vontade de intervenção e regulação (RAPOPORT, 2000, p. 29). Sobre tal remodelamento estatal, esse autor assinala que

[...] poucos dias após o início do novo governo se aprovaram as leis de Emergência Econômica e de Reforma do Estado. Através da primeira se suspendiam por 180 dias (prazo que se ampliaria posteriormente) os regimes de promoção industrial, regional e de exportações, assim como os benefícios da lei do “Compre Nacional” que obrigava o Estado a priorizar em suas compras as empresas nacionais. Por meio da segunda lei se fixaram as condições para a privatização de numerosas empresas públicas, autorizando o Poder Executivo a intervir, eliminar seus diretórios e seus órgãos de administração, modificando também suas formas societárias. A única restrição ao Poder Executivo neste tema foi a constituição de uma Comissão Bicameral para o Controle das Privatizações e o requisito de que qualquer privatização adicional devia ser aprovada especialmente pelo Parlamento (RAPOPORT, 2000, p. 29-30).

Nesse contexto, o processo de privatizações na Argentina passou a ocorrer a partir de duas etapas. A primeira onda de reformas foi causada pela necessidade de reduzir o déficit fiscal e de conseguir uma mínima estabilidade de preços. Outros objetivos como o incremento da produtividade e competitividade das empresas passaram para o segundo plano. Depois de alcançada a estabilidade de preços, avançou-se para a segunda etapa que teve uma maior ênfase na modificação da função do Estado na economia, buscando um maior papel do mercado na designação dos recursos (RAPOPORT, 2000, p. 30).

O crescimento econômico argentino mostrou uma tendência clara de queda no período neoliberal e duas fases bem distintas. Pode-se notar no gráfico 5 abaixo que entre 1991 e 1998 o crescimento percentual do PIB, com a exceção do vale de 1995 que respondia, em partes pela crise ocorrida em 1994 no México, os outros anos mostrar taxas de crescimento significativas. Já a partir de 1999 o produto argentino irá despencar, chegando a uma taxa de crescimento em dez pontos percentuais negativa em 2002.

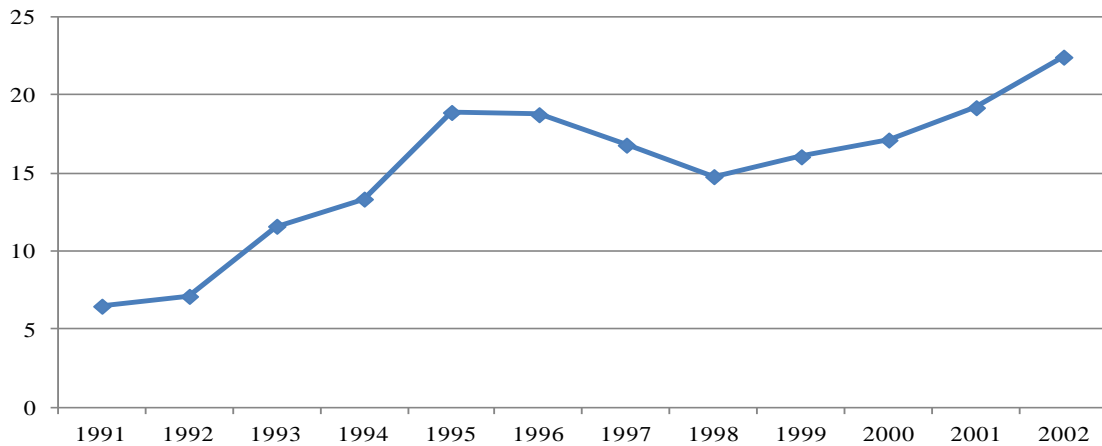
Gráfico 5 – Taxa de Crescimento do PIB: Argentina, 1991-2002 (%)



Fonte: Fundo Monetário Internacional (2011). Elaboração própria.

Como resposta à tendência de baixa no PIB, também o desemprego mostrou-se bastante alto na média do período neoliberal. À diferença da irregularidade do crescimento do PIB, o desemprego na Argentina no período se manteve, com exceção de 1991 e 1992, acima de dois dígitos, chegando a marca de 22,45% em 2002. Tal panorama foi uma marca do período neoliberal na Argentina, muito graças à falta de competitividade da indústria decorrente não somente de mazelas estruturais como também de um câmbio bastante sobrevalorizado para conter a inflação que igualmente prejudicaria os setores baseados em escala e emprego.

Gráfico 6 – Taxa de Desemprego: Argentina, 1991-2002
(%)



Fonte: Fundo Monetário Internacional (2011). Elaboração própria.

Em suma, a política macroeconômica argentina durante a primeira década do Mercosul (1991-2001) se desenvolvia a partir de fortes características ortodoxas. Seu modelo econômico, considerado como “bem sucedido” à época, tinha como principal objetivo o combate à inflação e, para tanto, inseria-se em um contexto de altíssima vulnerabilidade externa que dependia decisivamente dos recursos estrangeiros e de um alto grau de liquidez internacional para manter-se minimamente equilibrado.

As crises financeiras que se originaram na Ásia e, posteriormente, alastraram-se para a América Latina atingiram diretamente a estratégia argentina que já sofria com os altos índices de desemprego e o grande desequilíbrio fiscal presentes desde meados dos anos 1990. Assim, o desfecho das tendências de colapso econômico, que começariam com a desvalorização cambial brasileira e se cristalizariam a partir da instabilidade popular originada pelo *corralito* e *corralón*⁹¹ no final de 2001, se configurou de maneira trágica na renúncia do Presidente De la Rúa e na declaração do *default* da dívida do governo em moeda estrangeira.

Mais do que os saques, as revoltas e os atos de vandalismo, os acontecimentos de 2001 sinalizariam a derrocada de uma política macroeconômica que resultou no crescimento sustentado dos índices de pobreza e indigência, na piora substantiva da distribuição de renda, na quebra de diversas indústrias importantes e em altos níveis de desemprego por toda a extensão do país. Sobre estes aspectos Cunha e Ferrari (2009) assinalam que

Não parece ser exagero afirmar que a implementação do neoliberalismo na Argentina revelou-se como um profundo mergulho no subdesenvolvimento. Flagelos tão comuns nos seus vizinhos como pobreza, desemprego, precarização das relações de trabalho, elevada desigualdade na distribuição de renda, etc., e que

⁹¹ O *Corralito* consistiu no congelamento dos depósitos em conta-corrente e poupança. O *Corralón*, por sua vez, foi a medida que congelou o dinheiro depositado em fundos de investimentos e outras aplicações de prazo fixo.

até pouco tempo pareciam ser distantes de sua realidade socioeconômica, tornaram-se partes constitutivas da Argentina liberal e globalizada que emergiu a partir das reformas estruturais dos anos 1990. [...] A taxa de desemprego triplicou diante da média da década perdida e os salários reais atingiram os piores níveis das últimas três décadas. Ampliou-se de forma inédita na história recente e em um ritmo talvez sem precedentes no próprio contexto latino-americano o grau de desigualdade na distribuição de renda (CUNHA & FERRARI, 2009, p. 6-7).

As similaridades da política macroeconômica brasileira em relação à Argentina durante os anos 1990 são consideráveis. O Brasil não deixou de implementar uma política ortodoxa e nem de sofrer com os resultados socioeconômicos da mesma, principalmente, no que tange ao período entre 1990 e 1999. Contudo, graças a aspectos estruturais e a uma estratégia mais flexível, não foi ao limite do modelo neoliberal e nem viveu turbulências tão graves quanto às do vizinho platino.

A vitória de Fernando Collor de Mello nas eleições de 1989 demonstrou ser um grande revés ao modelo desenvolvimentista posto em prática desde Getúlio Vargas com alguns interregnos liberais⁹². A partir dos mesmos problemas apresentados pelo vizinho platino no que se referia à inflação, o novo governo tratou de estabelecer uma política econômica igualmente baseada nos ditames do Consenso de Washington e na necessidade de estabilização por meio de ajustes recessivos (GENARI, 2011, p. 35).

O contexto internacional tinha muita influência sobre as tendências econômicas da época. A liberalização financeira e o movimento de capitais de curto e longo prazo passaram a ser, paulatinamente, fatores de muita importância para o balanço de pagamentos dos países ao redor do mundo. A abertura comercial também era uma demanda muito importante do capital estrangeiro, muito em razão do crescimento das empresas transnacionais que necessitavam de certo grau de liberalização para realizar suas operações a partir de uma base internacional (VAZQUES et al., 2004, p. 149).

Pode-se afirmar que o Plano Collor, de março de 1990, foi o primeiro impulso neoliberal significativo iniciado no âmbito brasileiro. Entre as suas medidas destacavam-se a mudança do signo da moeda, a desindexação geral, principalmente entre preços e salários, a reformulação dos mercados cambiais, com a criação do dólar livre para as operações de exportação, importação e transações financeiras, o programa de privatizações, de desregulamentação e de supressão de subsídios, além da reforma administrativa (GENNARI, 2002, p. 36).

A principal característica deste pacote estava no programa de abertura comercial, passo imprescindível para os processos de estabilização vigentes no período, uma vez que

⁹² Entre os períodos de maior liberalismo dentro da política econômica brasileira se destacam os que compreenderam os governos de Dutra (1945-1950) e de Castelo Branco (1964-1969).

habilitaria a maior entrada de produtos estrangeiros e pressionaria a inflação doméstica para baixo. Vale lembrar, contudo, que o começo da abertura comercial voltava a anos anteriores ao Plano Collor e demonstrava ser um processo de mais longo prazo representado pelo aparente esgotamento do plano de substituição de importações⁹³.

Entretanto, o amplo processo de reformas neoliberais delineado pelo novo governo seria interrompido no final de 1992 com o *impeachment* de Fernando Collor a partir da crise originada pelo confisco dos ativos financeiros de grande parte da população e por graves denúncias de corrupção. O cargo seria ocupado pelo então vice-presidente Itamar Franco que, ao lado de Fernando Henrique Cardoso⁹⁴, iria desenvolver as bases para o Plano Real que, segundo Gremaud, Vasconcellos & Júnior (2011, p. 448), seria “um dos mais engenhosos planos de combate à inflação do Brasil”.

O novo plano seria iniciado em meados de 1993 e baseava sua política de controle inflacionário na ancoragem cambial e salarial. Este modelo exigia como pré-requisito, por um lado, o equacionamento do financiamento externo para equilibrar o balanço de pagamentos e sustentar o nível de reservas, a fim de manter a taxa de câmbio estável e apreciada. Por outro, exigia o equacionamento do financiamento interno, para esterilizar o aumento da liquidez decorrente da acumulação de reservas, de modo a sustentar o nível da taxa de juros e o consumo, para não alterar a taxa de câmbio (VAZQUEZ et al., 2004, p. 150).

Portanto, assim como ocorrera na Argentina, a política macroeconômica brasileira dependeria decisivamente da estratégia de abertura comercial e de câmbio valorizado, para controlar os níveis de preços através do influxo cada vez maior de importações. Nesse modelo a entrada de capitais estrangeiros assumiria um papel fundamental, pois equilibraria o balanço de pagamentos que, por razão da grande entrada de produtos do exterior, iria apresentar uma balança comercial geralmente deficitária.

Vale lembrar, no entanto, que, diferentemente de países como Argentina e México, a estratégia de estabilização brasileira não incluía o processo de dolarização da economia que implicava na substituição da moeda nacional pela moeda estrangeira. Nele, os preços eram

⁹³ A primeira etapa do processo de liberalização comercial ocorreu entre os anos de 1988 e 1989 e caracterizou-se pela redução da redundância tarifária média (de 41,2% para 17,8%) e por uma alteração pequena na estrutura tarifária. Além disso, foi abolida a maior parte dos regimes especiais de importação, unificaram-se os diversos tributos incidentes sobre as compras externas e reduziram-se levemente o nível e a variação do grau de proteção da indústria local: a tarifa média passou de 51,3% para 37,4%. A segunda etapa teve início em 1990 com a definição de novas diretrizes para a política industrial e de comércio exterior. A nova política industrial e de comércio exterior (Pice) extinguiu a maior parte das barreiras não tarifárias herdadas do período de substituição de importações e definiu um cronograma de redução das tarifas de importação (MOREIRA E CORREIA, 1997, p. 68).

⁹⁴ Fernando Henrique Cardoso, renomado sociólogo e líder do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), foi uma personagem importante do governo de Itamar Franco. De 1992 a 1993 foi o Ministro das Relações Exteriores. Em maio de 1993, assumiu o Ministério da Fazenda, sendo o principal administrador do Plano Real que contava com uma equipe de importantes economistas à época, como Pêrsio Arida, Gustavo Franco e Pedro Malan.

cotados em dólar e os agentes tentavam livrar-se da moeda nacional e utilizavam o dólar como reserva de valor. Nas palavras de Gremaud, Vasconcellos & Júnior (2011),

[...] a estratégia utilizada para estabilizar essas economias (Argentina e México) foi, de uma forma geral, fazer uma reforma monetária em que a nova moeda tinha uma taxa fixa de câmbio com o dólar (âncora cambial) e em alguns casos era complementada com algum tipo de *currency board* em que a emissão da moeda estava vinculada ao comportamento das reservas internacionais – só se emitia moeda nacional quando entrava moeda estrangeira, e a saída de moeda estrangeira levava à destruição da moeda nacional. No Brasil, não se recorreu ao *currency board*, nem se fixou a taxa de câmbio, que pôde flutuar, mas, assim como nos demais países, o principal instrumento para forçar a estabilização foi a âncora cambial (GREMAUD; VASCONCELLOS; JÚNIOR, 2011, p. 453).

Dessa forma, a política cambial brasileira, apesar de atrelada à inflação, se mostrava bem mais flexível que a argentina. Os agentes não estavam tão ligados à moeda estrangeira, o que possibilitaria, em 1999, o recurso da desvalorização cambial frente ao contexto de fuga de capitais sem uma alteração muito profunda na política macroeconômica, diferentemente do que ocorreu no vizinho platino.

A ascensão de FHC ao poder, a partir de 1995, não somente manteve as diretrizes básicas do plano real quanto deu um grande impulso à estratégia neoliberal. Em seu governo o processo de liberalização econômica e de privatizações se intensificaria de forma decidida. O combate à inflação, por sua vez, seguiria como ponto central da nova política macroeconômica e mostrou-se bem sucedido no período (OLIVEIRA & TUROLLA, 2003, p. 196).

A tabela 6 demonstra a evolução do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no Brasil entre 1990 e 2002, apontando para a forte queda do índice de preços a partir do estabelecimento do Plano Real, em 1994. No último ano do mandato de FHC a inflação iria chegar a dois dígitos, muito em razão da crise energética vivida pelo país no período e da mudança do regime macroeconômico, discutida com mais detalhes posteriormente.

Tabela 6 - Evolução da Inflação: Brasil, 1990-2002
(taxas de crescimento anuais, jun./jun., %)

Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
IPCA	1621,0	472,7	1119,1	2477,2	916,4	22,4	9,6	5,2	1,7	8,9	6,0	7,7	12,5

Fonte: Banco Central do Brasil (2004). Elaboração própria.

Assim como no plano de conversibilidade, o plano real apontava como uma das condições para o seu sucesso a existência de um regime fiscal compatível com a estabilização monetária, ou seja, um regime que gerasse em um curto espaço de tempo um orçamento equilibrado. Para tanto, delineou-se uma austera política de corte de despesas e aumento de

impostos que pudesse controlar minimamente o aumento da dívida pública (VAZQUEZ et al., 2004, p. 159).

Entre 1991 e 2002, a carga tributária total sobre o PIB passou de 23,9% para 32%⁹⁵. A dívida líquida do setor público, contudo, não foi diminuída por esse aumento da arrecadação. A tabela 7 mostra que a dívida líquida do setor público em razão do PIB saltou de 30%, em 1994, para 56,5%, em 2002. Boa parte da explicação para esse endividamento se encontrou no crescimento dos gastos do Governo Federal e do Banco Central, originados de reformas estruturais, como a renegociação da dívida dos estados, e da amortização da pesada carga dos juros (SICSÚ & VIDOTTO, 2007, p. 20).

Tabela 7 - Dívida Líquida do Setor Público: Brasil, 1994-2002
(% do PIB)

Composição/Ano	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gov. Federal e Bacen	12,9	13,3	15,9	18,7	25,0	29,8	30,6	32,8	36,0
Gov. Est. e Mun.	10,0	10,6	11,5	12,9	14,2	16,1	16,1	18,3	18,8
Empresas Estatais	7,1	6,7	5,9	2,8	2,6	2,8	2,2	1,6	1,8
Total	30,0	30,6	33,3	34,4	41,8	48,7	48,9	52,7	56,6

Fonte: Banco Central do Brasil (2004). Elaboração própria.

Além disso, a parcela das empresas estatais na dívida pública diminuiu bastante a partir de meados dos anos 1990, principalmente, graças ao processo de privatizações que foi um fator importante na estratégia de arrecadação que se inseria no bojo da política econômica da época⁹⁶. Nesse caso, assim como ocorreu em quase todo espectro da política econômica, o modelo brasileiro previa maior flexibilidade do que o argentino.

Como se pode ver no quadro 4, o número de setores totalmente privatizados foi menor no Brasil do que na Argentina, o que prova a maneira radical como a Argentina desenvolveu seu processo de liberalização. O governo brasileiro optou por uma estratégia mais gradual, tanto que as privatizações seguem ocorrendo até hoje por meio das concessões não somente na área de transportes (metrô) como também em portos e aeroportos, ou seja, na parte de infraestrutura logística⁹⁷. Segmentos como o de energia e previdência, principalmente, são capazes de demonstrar as diferenças de flexibilidade dos dois países em seus processos de privatizações nos anos 1990.

⁹⁵ Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/conjuntura/bancodeslides/CTB%202009%20Final.pdf>. Acesso em 29/02/2012.

⁹⁶ A receita total gerada pelo processo de privatização atingiu US\$ 105 bilhões, inclusive as dívidas transferidas à iniciativa privada. Os setores de telecomunicações e de energia elétrica responderam, cada um, por cerca de 31% da arrecadação total. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1639/notas_privatizacao_fernandez.pdf?sequence=1. Acesso em: 01/03/2012.

⁹⁷ O último grande processo de concessões, ocorrido no início de 2012, foi o do leilão dos aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos que fizeram com que o governo arrecadasse cerca de R\$ 25 bilhões. O aumento da demanda por vôos e a ocasião da Copa do Mundo de 2014 no Brasil aceleraram e facilitaram a iniciativa. Disponível em: <http://www.valor.com.br/impreso/opiniao/aeroportos-podem-abrir-espaco-mais-concessoes>. Acesso em 12/03/2012.

Quadro 4 - Setores Privatizados na Argentina e no Brasil, 2008

Argentina	Brasil
Telecomunicações	Telecomunicações
Energia: distribuição, geração, transmissão e comercialização	Energia: 80% da distribuição, 30% da geração, transmissão e comercialização
Portos	Portos
Petróleo	Flexibilização do Monopólio
Aeroportos	Não privatizado
Usinas	Não privatizado
Mineração	Mineração
Rodovias	Rodovias
Previdência	Não privatizado
Água e Esgoto	Parcialmente em alguns Municípios
Ferrovias	Ferrovias
Rádio e TV	Rádio e TV
Metrô	Não privatizado

Fonte: Farias (2008). Elaboração própria.

Outro dos traços marcantes da estratégia econômica brasileira ao longo dos anos 1990, em semelhança à da Argentina, foi o considerável crescimento da vulnerabilidade externa da economia brasileira. No escopo comercial, por exemplo, as importações, auxiliadas pela sobrevalorização cambial, entre 1992 e 1998, subiriam de US\$ 20 bilhões para cerca de US\$ 57 bilhões, sem que as exportações tivessem a mesma dinâmica de crescimento.

Justificada, como se pode ver na tabela 8, por fatores como a tendência deficitária da balança comercial, mais relevante entre 1995 e 1998, e os conseqüentes resultados negativos no balanço de pagamentos, a deterioração das contas externas brasileiras (em conjunto e intrinsecamente relacionada com o processo de fuga de capitais) esteve na base para as mudanças que viriam logo em seguida (OLIVEIRA & TUROLLA, 2003, p. 202).

Tabela 8 - Balanço de Pagamentos: Brasil, 1991-2002
(US\$ Milhões)

Ano	Exportações	Importações	Balança Comercial	Conta Capital e Financeira	Reservas Internacionais
1991	31.620	21.040	10.580	163	-369
1992	35.793	20.554	15.239	9.947	14.670
1993	38.555	25.256	13.299	10.495	8.709
1994	43.545	33.079	10.466	8.692	7.215
1995	46.506	49.972	-3.466	29.095	12.919
1996	47.747	53.346	-5.599	33.968	8.666
1997	52.994	59.747	-6.753	25.800	-7.907
1998	51.140	57.714	-6.575	29.702	-7.970
1999	48.011	49.210	-1.199	17.319	-7.822
2000	55.086	55.783	-698	19.326	-2.262
2001	58.223	55.572	2.650	27.052	3.307
2002	60.362	47.240	13.121	8.004	302

Fonte: Banco Central do Brasil (2011). Elaboração própria.

Vale considerar, ademais, o grande aumento do peso da conta capital e financeira no escopo do balanço de pagamentos brasileiro. Fruto de um contexto geral de globalização financeira, este fenômeno se conectava com a elevação do peso, na economia brasileira, do IED – que, entre 1990 e 1998, foi multiplicado por setenta – e dos investimentos em carteira, multiplicados por quarenta em igual período⁹⁸. Criava-se, dessa forma, uma dependência por recursos estrangeiros voláteis e dependentes da temperatura de um mercado internacional igualmente instável.

Na ocasião do estouro da crise financeira asiática, em 1997, e da redução no nível de reservas na ordem de US\$ 20 bilhões, o governo foi capaz de manter intacta sua estratégia econômica. Isso foi feito através do aumento na taxa de juros e do lançamento de um pacote fiscal, que, apesar de ter resultado na recomposição das reservas internacionais, redundou no salto da taxa de desemprego e na retração do produto. As consequências macroeconômicas desastrosas do ano seguinte, contudo, ampliariam as pressões pela correção cambial e, portanto, por um desvio relevante na política ortodoxa desenvolvida até aquele momento (GREMAUD; VASCONCELLOS; JÚNIOR, 2011, p. 468). De acordo com esse autor, com a crise russa,

Houve uma perda de reservas na ordem de US\$ 30 bilhões entre agosto e setembro de 1998 que, apesar da elevação da taxa de juros e do anúncio de um novo pacote fiscal, não mais se recuperou o que refletia a descrença na possibilidade de manter a taxa de câmbio. [...] Outra sinalização foi a negociação de um pacote de ajuda com o FMI no valor de US\$ 42 bilhões. Esse acordo possuía uma cláusula segundo a qual o volume mínimo de reservas que o país poderia atingir era de US\$ 20 bilhões, ou seja, limitava-se o poder do Banco Central em defender a taxa de câmbio, ampliando-se, portanto, as chances de sucesso de um ataque especulativo (GREMAUD; VASCONCELLOS; JÚNIOR, 2011, p. 468).

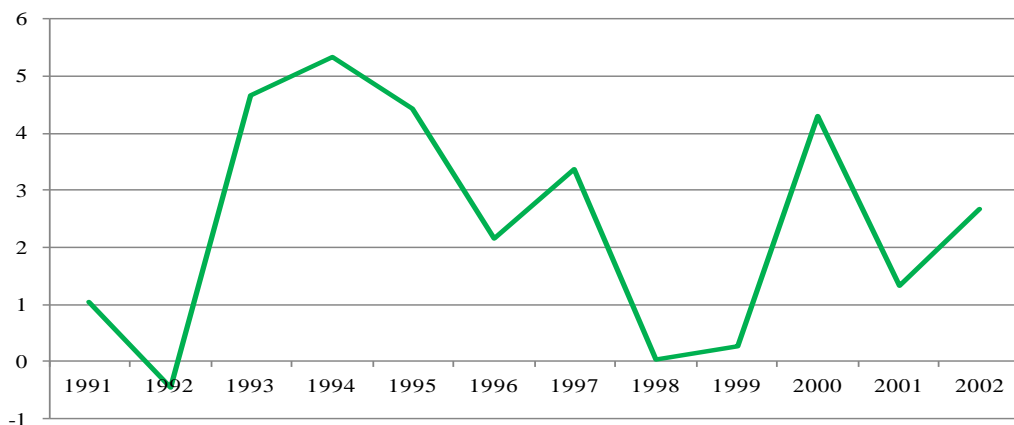
Apesar da crise e da tendência à desvalorização cambial, o governo resolveu não agir instantaneamente no mercado de câmbio pelo fato de que ocorreriam eleições em 1998 e a estabilização ainda era a maior conquista do mandato de FHC. Então, em janeiro de 1999, logo após a vitória da situação, houve a troca na presidência do Banco Central (Gustavo Franco por Francisco Lopes), a desvalorização cambial e a manutenção do sistema de bandas que não seriam suficientes para acalmar o mercado. Com o abandono do sistema de bandas e a adoção do câmbio flutuante, o impacto foi uma desvalorização do real na ordem de 70% em relação ao dólar nos primeiros meses, chegando a superar a faixa dos R\$ 2,00 em fevereiro do mesmo ano (GREMAUD; VASCONCELLOS; JÚNIOR, 2011, p. 473).

⁹⁸ Entre 1990 e 1998, o IED saltou de US\$ 364 milhões para US\$ 26.002 milhões, enquanto os investimentos em carteira passaram de US\$ 472 milhões para US\$ 18.125 milhões (GREMAUD; VASCONCELLOS; JÚNIOR, 2011, p. 458).

Para que não houvesse uma alteração demasiada no plano de estabilização, com o aumento da inflação, o governo instaurou o sistema de metas de inflação como o pilar fundamental da nova política monetária. Nesse regime, o principal instrumento de controle aos preços passaria a ser a taxa de juros que seria aumentada quando a inflação estivesse acima da meta e reduzida quando estivesse abaixo (BASTIAN, 2011, p. 3).

A taxa de crescimento do PIB brasileiro, por sua vez, assim como na Argentina, evoluiu de forma muito irregular. Como se pode notar no gráfico 7, apesar de ter chegado a valores negativos apenas em 1992, a taxa de crescimento, com exceção do período entre 1993 e 1994, sempre manteve uma média aquém do esperado. Entre 1991 e 2002, a média de crescimento da renda brasileiro se situou em 2,42%, muito próxima da média do crescimento do PIB mundial.

Gráfico 7 – Taxa de Crescimento do PIB: Brasil, 1991-2002 (%)

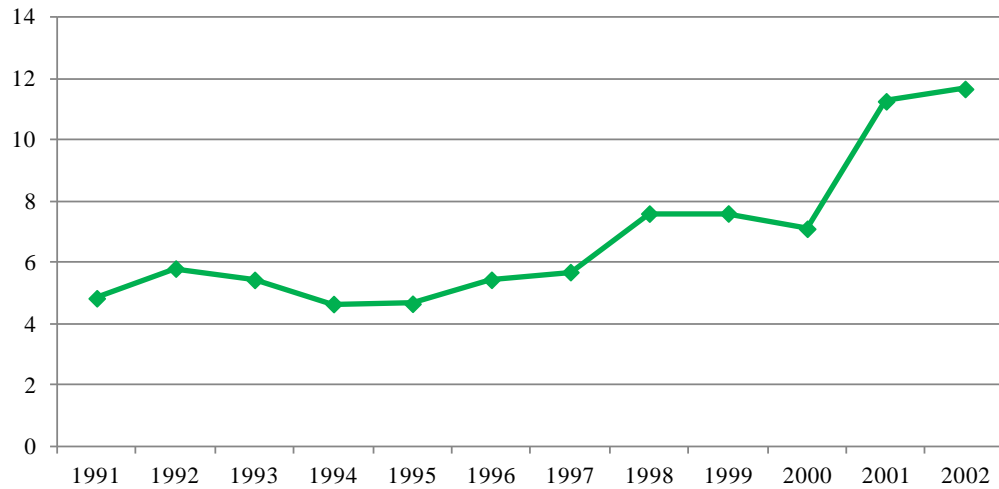


Fonte: Fundo Monetário Internacional (2011). Elaboração própria.

A dinâmica do emprego no Brasil também acompanharia, grosso modo, a evolução do PIB. Nota-se, entretanto, a partir do gráfico 8, que os níveis de desemprego, entre 1991 e 1997, se manteriam entre 4 e 6%. Já com a crise de 1999, haveria uma forte inflexão nas taxas de desemprego que chegariam a bater a marca dos 11% entre 2001 e 2002.

Isso, entre outros fatores, criou condições para a posterior mudança de governo, pois na perspectiva de população ficava clara a deterioração da renda e o vertiginoso aumento da pobreza no país, principalmente entre 1999 e 2002. A reversão do modelo neoliberal e a necessidade de uma maior presença do Estado na economia, agindo como uma espécie de promotor do desenvolvimento econômico nacional voltaria à cena com bastante força à época, principalmente no seio da elite, mesmo que estivesse ainda receosa em relação aos Partidos que surgiam como opção.

Gráfico 8 – Taxa de Desemprego: Brasil, 1991-2002
(%)



Fonte: Fundo Monetário Internacional (2011). Elaboração própria.

Em termos fiscais, o segundo mandato apresentaria novidades importantes como a perseguição de superávits primários e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, que impunha limites de gastos com pessoal para os três níveis de governos, critérios de transparência e controle das contas públicas, limites ao endividamento e penalizações aos gestores públicos que não a cumprissem (GREMAUD; VASCONCELLOS; JÚNIOR, 2011, p. 479).

Criavam-se, portanto, os alicerces de um tripé macroeconômico que seguiria como carro-chefe da política econômica brasileira por muitos anos, composto pelo câmbio flutuante, pelo regime de metas de inflação e pela necessidade de superávits primários (BASTIAN, 2011, p. 2-3). E, apesar do controle da inflação e do estabelecimento de importantes medidas como a Lei de Responsabilidade Fiscal, o desempenho econômico dos oito anos de governo de FHC não se mostrou muito positivo. O PIB permaneceu estagnado (crescendo em uma média de 2%), a fragilidade externa se mantinha, a dívida líquida pública chegou a subir ao patamar assustador de 60% e houve uma elevação grande da carga tributária, sem o respaldo nos gastos sociais ou em áreas críticas como saúde, segurança e educação.

Além disso, sustentou-se a ideia de um Estado omissivo que pouco intervinha no eixo socioeconômico e que promovia pequenos investimentos em infraestrutura, o que acabou resultando em um fraco desempenho industrial e em altos índices de desemprego, deixando empresários e trabalhadores insatisfeitos. Armou-se, dessa forma, o contexto para uma mudança nos rumos políticos e econômicos do país, com a subida do Partido dos Trabalhadores ao poder, nas eleições de 2002, sob a liderança de Luis Inácio Lula da Silva.

Nesse sentido, a longa década de 1990, para Argentina (1990-2001) e Brasil (1990-2002), no que tange a suas políticas macroeconômicas, demonstrou muitas similaridades. O foco central no controle da inflação através da ancoragem cambial, o tímido crescimento econômico, a grande elevação da carga tributária, os desequilíbrios fiscais e o panorama de vulnerabilidade externa somaram-se ao aumento do desemprego, da pobreza e da indignação para embasar essa afirmação.

Entretanto, as coincidências se localizaram mais no modelo neoliberal como um todo do que no grau ortodoxia escolhido pelos dois países, ou seja, enquanto a Argentina optou por ir ao extremo do modelo, o Brasil preferiu um caminho um pouco mais flexível. Tanto o contraste entre os sistemas cambiais, quanto o rumo diverso do processo de privatizações foram exemplos paradigmáticos da diferenciação nas estratégias de ambas as nações. As razões para essa distinção podem ser encontradas, novamente, nas assimetrias estruturais de Brasil e Argentina, fortemente vinculadas a suas formações econômicas.

A Argentina sempre contou com uma estrutura social bem mais homogênea, dependente do setor primário da economia que centralizava a produção e o comércio exterior do país, o que facilitou estratégias econômicas radicais para o extremo liberal. Ao explicarem os motivos pelos quais o ideário liberal se mostrou, historicamente, tão forte na Argentina, Cunha e Ferrari (2009) assinalam que

Ao contrário de países como o Brasil, cujo auge desenvolvimentista se deu no período de industrialização liderada pelo Estado, a Argentina experimentou seu ápice com o modelo primário-exportador. Ademais, a constituição de uma estrutura social relativamente mais homogênea do que a média latino-americana se deu com a estrutura produtiva tradicional, e não pela transformação consciente daquela. Os conflitos distributivos do passado não foram capazes de garantir a emergência de um consenso social em torno de um modelo de desenvolvimento alternativo ao liberal-agroexportador. [...] Na verdade, a etapa de industrialização da Argentina (1946-1976) nunca teve força suficiente para desbancar o modelo primário-exportador. Por um lado, o desenvolvimento da indústria não deixou de depender do setor agropecuário, em última instância, para financiar sua expansão. Por outro, esbarrava na estrutura do mercado de trabalho que tinha a característica de estar operando sempre perto do pleno emprego, o que ampliava o poder de barganha dos setores populares (CUNHA & FERRARI, 2009, p. 12-13).

O Brasil, em contraste, dividiu-se de modo mais equilibrado entre as posições dos diferentes grupos de interesse, o que dificultou a adoção de estratégias econômicas pouco flexíveis. Ao contar com uma sociedade heterogênea, mais diversificada setorialmente, tornou-se politicamente mais difícil a efetivação de um grande consenso sobre o modelo ultraliberal, como ocorreu dentro da Argentina. Por essa razão, o período neoliberal brasileiro não coexistiu com medidas de extrema ortodoxia como a privatização de quase todas as empresas estatais, a dolarização da economia e a abertura comercial irrestrita. Além disso, foi

de dentro do mesmo governo, responsável pela promoção do plano de estabilização, que partiria um forte processo de correção de rota, implementado entre os anos 1998 e 1999, através da desvalorização cambial e da instauração de um regime alternativo ao da ancoragem cambial para o controle da inflação.

3.3 As Políticas Macroeconômicas de Argentina e Brasil (2003-2011)

O ano de 2003 marcaria o início da ascensão de novos governos ao poder na América do Sul que se apoiariam no questionamento das reformas pró-mercado e na necessidade da volta do Estado ao patamar de ator central na cena econômica para basearem seus programas e discursos vitoriosos (VADELL, 2009, p. 39). Nesse sentido, as crises cambiais sofridas, o desastroso desfecho socioeconômico e o clima de insatisfação popular relativo aos modelos neoliberais adotados serviriam como um forte alicerce para as políticas econômicas aplicadas no subcontinente logo em seguida.

Além disso, a favorável conjuntura econômica internacional do início do século XXI seria um determinante adicional para os rumos que estes países tomariam nos anos posteriores a 2003⁹⁹. Para Argentina e Brasil, em especial, destacar-se-iam o crescimento da economia asiática, representado particularmente por China e Índia, e a conseqüente alta dos preços das *commodities*, que lhes garantiriam um mercado inesgotável para seus produtos primários e um alívio externo sem precedentes (QUIJANO, 2010, p. 119).

Este quadro de grande semelhança, contudo, não foi suficiente para que as duas maiores economias da América do Sul delineassem políticas macroeconômicas homogêneas ou coordenadas, entre 2003 e 2011. Em oposição ao panorama de acentuada uniformidade, ocorrido na década anterior, Argentina e Brasil optariam por políticas muito distintas não somente em relação ao modelo econômico em si, como no que tange à dosagem de ortodoxia ou heterodoxia que combinariam para alcançar seus objetivos.

No período em questão, a média de crescimento anual do PIB argentino foi de 7,82%, segundo dados do Banco Mundial¹⁰⁰. Esta estatística, isolada, ilustra o rompimento com o modelo de estabilização que dominou o país na década anterior. Na verdade, já nos primeiros meses da gestão de Eduardo Duhalde, em 2002, o governo estabelecia um conjunto de novas

⁹⁹ Segundo dados da UNCTAD, a média de crescimento da economia mundial, entre 2003 e 2011, seria de 2,78%. Já China e Índia mantiveram uma média de 10,93% e 8,48%, respectivamente, em igual período.

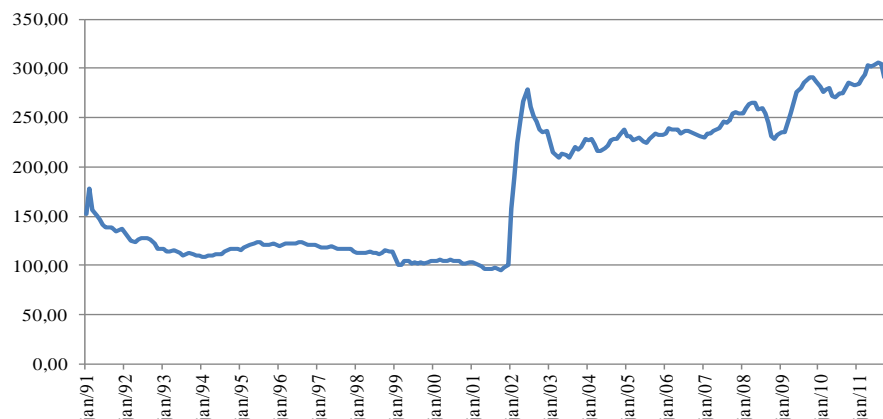
¹⁰⁰ Ver em: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>. Acesso em: 03/03/2012.

medidas de orientação heterodoxa, inspiradas, em parte, no que ficou conhecido como Plano Fênix. Segundo Vadell (2009),

Tal plano baseava-se no pressuposto de que o desenvolvimento econômico e a elevação do nível de vida requerem o cumprimento das seguintes condições, entre outras: 1) Estabilidade institucional e política; 2) Aumento do emprego e incorporação da força de trabalho ao processo de crescimento como requisito da integração do tecido social; 3) Funcionamento eficiente e competitivo dos mercados de bens e serviços, financeiros e reais; 4) Equilíbrio macroeconômico sólido embasado em altas taxas de poupança interna e investimento, financiamento genuíno do setor público, competitividade internacional, redução drástica do déficit na conta corrente do balanço de pagamentos. Isso, por sua vez, demandava a busca flexível de preços relativos consistentes com a manutenção do poder aquisitivo e do equilíbrio externo, em conjunto com uma baixa taxa de inflação; 5) Competitividade da produção nacional, limitando o endividamento externo à capacidade de geração de divisas e investimentos privados diretos; 6) Incorporação generalizada e contínua da mudança tecnológica em todo o sistema econômico e social; 7) Presença de um Estado que assegure o desenvolvimento nacional, a integração social, a equidade distributiva e o bem-estar (GRUPO FÊNIX, 2001 *apud* VADELL, 2009, p. 42).

Nesse contexto, o fim da Lei da Conversibilidade e a desvalorização cambial seriam as primeiras medidas de grande relevância a serem aplicadas dentro do novo regime macroeconômico. Buscava-se, através do estabelecimento de um câmbio real competitivo e estável, uma melhora significativa da competitividade dos produtos nacionais em âmbito externo e uma expansão sustentada da demanda interna (PEIRANO et al., 2010, p. 32). O gráfico 9 demonstra a evolução do tipo de câmbio real multilateral argentino entre os anos de 1991 e 2011, apontando justamente para a grande diferença do comportamento do câmbio depois da crise econômica do país. Visualiza-se a manutenção de taxas de câmbio reais bastante depreciadas, especialmente, a partir das medidas de 2002, que surgiram em contraposição ao regime de dolarização econômica e após a declaração da moratória do país.

Gráfico 9 - Taxa de Câmbio Real Multilateral: Argentina, 1991-2011
(jan.-jan./2001=100)



Fonte: Banco Central de la República Argentina (2011). Elaboração própria.

Vale considerar que os resultados positivos de um câmbio competitivo vinculam-se com o crescimento, a produção nacional e o emprego, uma vez que a desvalorização pode ampliar a gama de produtos potencialmente rentáveis e gerar incentivos para a elaboração de produtos intensivos em mão de obra. No contexto argentino, tal estratégia não se mostrou diferente, pois incentivou consideravelmente a produção nacional, favorecendo as empresas nacionais, fossem elas do ramo industrial ou agropecuário (PEIRANO et. al., 2010, p. 33).

A gestão de Duhalde também impôs o controle aos fluxos de capitais e “pesificou” totalmente o sistema financeiro. Além disso, ampliou a presença do Estado na economia, através de medidas que sustentavam: o controle de preços para encorajar o consumo e evitar a inflação; o aumento das taxas de exportação sobre *commodities* agrícolas e hidrocarbonetos; a manutenção da suspensão do pagamento da dívida externa¹⁰¹. É interessante mencionar, ainda, que o suporte político para a nova estratégia anti-inflacionária argentina se encontrava não somente na situação emergencial criada pela crise, como também no estabelecimento, ainda no governo Duhalde, da “Mesa de Diálogo Argentino”, uma iniciativa visando à construção de consenso, da qual participavam diversos atores da sociedade como organizações trabalhistas e empresariais (VADELL et al., 2009, P. 43).

Solidificou-se, dessa forma, o novo regime macroeconômico argentino que estaria baseado nos seguintes pilares: tipo de câmbio real competitivo (alto) e estável; superávit fiscal e da conta corrente do balanço de pagamentos; e, uma política monetária que procurou, ao mesmo tempo, evitar a apreciação cambial real, acumular reservas internacionais e limitar, mediante esterilização, o efeito monetário expansivo que gerou, desde 2002, a acumulação de reservas (DAMILL & FRENKEL, 2009, p. 1-2).

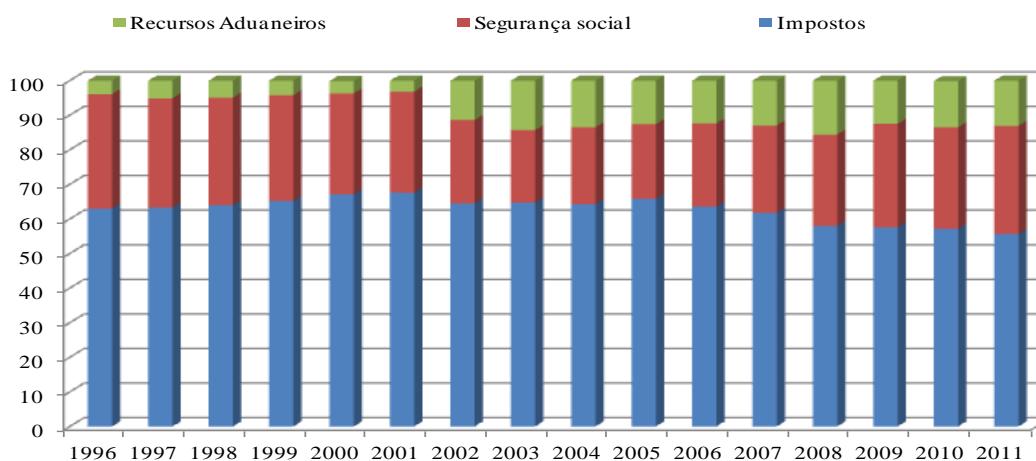
Um dos eventos que marcou a nova política econômica sob a direção de Néstor Kirchner, logo de sua subida ao poder, foi a renegociação de alguns contratos com empresas estrangeiras que proviam os serviços públicos privatizados no governo de Carlos Menem. O gesto, ao criar uma grande indisposição com as empresas transnacionais e organismos internacionais, sinalizou o crescimento da presença estatal na vida econômica e a emergência de um modelo de governo mais combativo e centralizador do que os anteriores, que seria cunhado de “estilo K”, em menção à inicial do presidente (VADELL et. al., 2009, p. 43).

¹⁰¹ A partir de 2003 começaria, segundo Cunha & Ferrari (2009), uma “bem sucedida” reestruturação da dívida. Originalmente havia 152 títulos de dívida, denominados em seis moedas distintas e atrelados às jurisdições de oito países, além de cerca de mil investidores envolvidos. Em fevereiro de 2005, a dívida elegível à reestruturação, incluindo os juros atrasados, era US\$ 104 bilhões. Após o *swap* ficou em US\$ 36 bilhões. Os três novos títulos emitidos apresentaram um valor de face equivalente a 35% dos montantes originais – um dos maiores deságios da história. Mais importante ainda foram os seus prazos de vencimento, que chegaram a 42 anos (CUNHA & FERRARI, 2009, p. 8).

Além disso, o novo governo manteve a política de retenções que consistia na incidência de tributos sobre as exportações de produtos agrícolas e hidrocarbonetos. A introdução das retenções acabou por criar algo análogo a um sistema de taxas de câmbio múltiplas, o que contribuiu para reduzir a passagem de desvalorizações para os preços de bens-salários, mas também para capturar parte da renda obtida por estes setores tradicionalmente competitivos a partir da taxa de câmbio real competitiva (DAMILL & FRANKEL, 2009, p. 60-61).

Nesse contexto, a prática das retenções se tornou um dos principais elementos da nova estratégia fiscal argentina. A participação da arrecadação aduaneira em relação à arrecadação total do fisco nacional, por exemplo, aumentou de uma média de 3 a 5% entre 1996 e 2001, para uma média de mais de 13% entre 2002 e 2011, como se pode verificar no gráfico 10. Esse aumento, em conjunto com o *boom* das commodities e a taxação criada para capturar tais rendas, melhorou as finanças nacionais e criou bases para a diminuição do peso dos impostos na economia argentina, que começou a cair principalmente a partir de 2006.

Gráfico 10 – Composição da Arrecadação Fiscal: Argentina, 1996-2011
(% da arrecadação total)



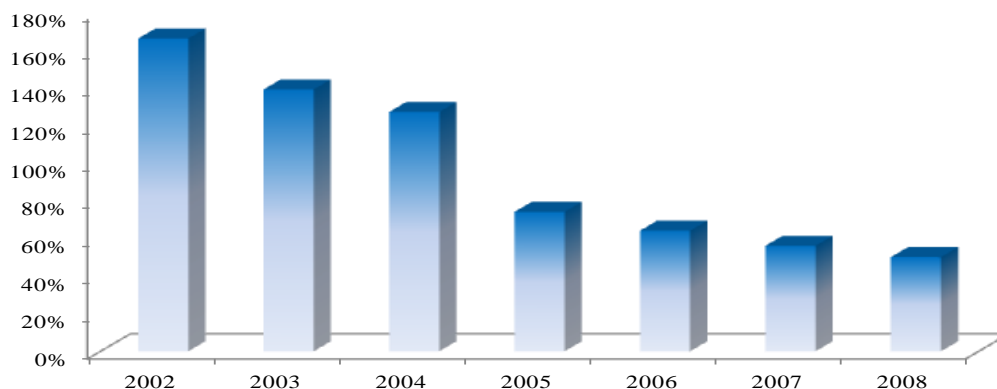
Fonte: Administración Federal de Ingresos Públicos - Argentina (2011). Elaboração própria.

Dentro da busca incessante por superávits primários e de uma política de diminuição do passivo relacionado à taxa de juros, que caiu de maneira constante a partir de 2003, houve uma queda considerável da dívida do setor público nacional que chegaria a 50% do PIB em 2008. Vale lembrar que a desvalorização cambial, em decorrência da crise, fez com que a dívida pública, composta em 97% por moeda estrangeira¹⁰², tivesse um crescimento abrupto

¹⁰² Desde a reestruturação da dívida pública argentina, em 2005, produziu-se uma mudança substancial no perfil dos credores do país. Transferiu-se dívida externa à dívida interna e reduziu-se a primeira de 71% do total do endividamento para 47%. Além disso, mudou-se a

graças à deterioração do valor da moeda nacional, chegando a 166% do PIB, como se pode verificar no gráfico 11.

Gráfico 11 - Dívida do Setor Público Nacional: Argentina, 2002-2008
(% do PIB)



Fonte: Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación Argentina (2009). Elaboração própria.

A nova estratégia econômica, calcada na taxa de câmbio competitiva e auxiliada pelo crescimento da economia mundial e pela alta dos preços das *commodities*, também permitiu que o setor externo obtivesse resultados expressivos. Nesse sentido, o quadro externo teria favorecido não apenas a própria reestruturação da dívida, como estaria garantindo aquilo que vem sendo apontado como uma combinação inédita nos últimos quarenta anos no país: forte crescimento da renda, com manutenção de sólidas posições externa e fiscal (CUNHA & FERRARI, 2009, p. 11).

A tabela 9 resume o balanço de pagamentos da Argentina entre 2003 e 2011. Através dela se pode notar: (i) um crescimento fortíssimo das exportações do país; (ii) uma trajetória de ampliação das importações, especialmente a partir de 2007, ligada a maior necessidade de bens de capital por parte da indústria; (iii) déficits recorrentes na conta capital e financeira, relacionados aos baixos juros praticados e à desconfiança dos mercados internacionais em relação ao país; (iv) um grande crescimento das reservas internacionais entre 2003 e 2010; (v) uma forte queda nas reservas internacionais entre 2010 e 2011 na ordem de US\$ 6 bilhões.

Vale adicionar que a crise financeira de 2008/2009 surtiu alguns efeitos negativos no balanço de pagamentos do país, que no ano seguinte seriam recuperados. As exportações tiveram uma queda de cerca de 20%, enquanto as importações caíram mais de 35%. Além

composição da dívida por moeda, privilegiando o endividamento por moeda doméstica. Em 2001, a dívida em moeda estrangeira chegava a 97% do total (efeito da dolarização econômica), enquanto em 2008, esta relação foi para 52%. Mais informações podem ser encontradas em: Informe de Estudio Especial de la Deuda Pública – Ministerio de la Economía y Finanzas de la Nación Argentina. Disponível em: http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2009/2009_202.pdf. Acesso em: 05/03/2012.

disso, nesses dois anos, houve um relevante processo de fuga de capitais que atingiu a marca de US\$ 17 bilhões, muito embora as reservas tivessem crescido de maneira tímida.

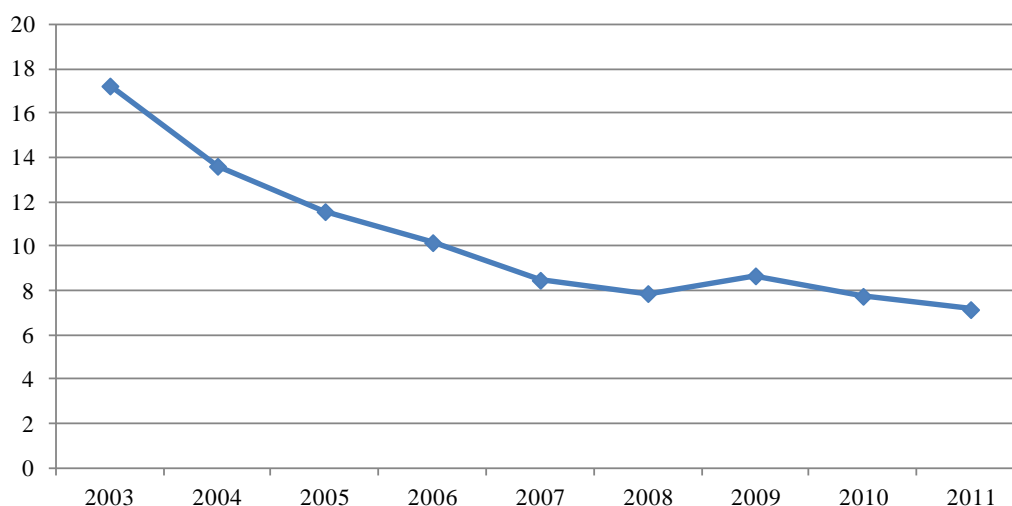
Tabela 9 – Balanço de Pagamentos: Argentina, 2003-2010
(US\$ Milhões)

Ano	Exportações	Importações	Conta Corrente	Conta Capital e Financeira	Varição das Reservas Internacionais
2003	29.939	13.134	16.805	-3.173	3.581
2004	34.576	21.311	13.265	1.574	5.319
2005	40.387	27.300	13.087	3.472	8.857
2006	46.546	32.588	13.958	-5.401	3.530
2007	55.980	42.525	13.456	5.680	13.098
2008	70.019	54.596	15.423	-7.809	9
2009	55.672	37.146	18.526	-9.330	1.346
2010	68.134	53.868	14.266	2.292	1.078
2011	83.950	70.743	-307	-3.129	-6.108

Fonte: Instituto Nacional de Estadística y Censos - Argentina (2012). Elaboração própria.

A taxa de desemprego argentina seria um dos aspectos positivos das novas diretrizes nacionais a partir da moratória de 2002. Entre 2003 e 2011, como se pode visualizar no gráfico 12, os níveis de desemprego caíram de 17,2% para 7,1%, o que pode ser facilmente explicado pelo forte recuperação econômica argentina no período em questão, facilitada, é claro, pelo boom das *commodities*.

Gráfico 12 – Taxa de Desemprego: Argentina, 2003-2011
(%)



Fonte: Fundo Monetário Internacional (2011). Elaboração própria.

A partir de 2005, contudo, a inflação começou a crescer de modo mais descontrolado, minando a política de congelamento de preços, voltada, especialmente, para a estabilização

dos preços dos produtos da cesta básica. Na verdade, durante todo o processo de recuperação da crise, o diálogo em torno do controle da inflação pareceu ser razoavelmente eficiente. O crescimento visto nos anos seguintes, contudo, aumentou os conflitos distributivos.

As pressões por aumentos nos salários reais, por parte dos trabalhadores (que já haviam registrado perda com a desvalorização cambial), e por maior rentabilidade, por parte dos empresários (que seguiram repassando seus custos para os preços), evidenciavam as disputas pelos ganhos do crescimento econômico, o qual, ao invés de atenuar o conflito distributivo, foi capaz de aumentá-lo. Segundo Cunha e Ferrari (2009), o histórico problema de luta distributiva no país se verificava na clivagem de posições com respeito à inflação descontrolada, pois

A visão propagada pela mídia é a de que o governo compreende a inflação como sendo um fenômeno derivado daquele conflito (distributivo) e que, desta forma, pretende arbitrariamente-lo, definindo padrões de evolução da lucratividade e dos salários. Por seu turno, os empresários apontam as pressões salariais como sendo a causa da inflação – a União Industrial Argentina (UIA) sustenta que as empresas estão no limite da rentabilidade. E os movimentos sociais apontam o contrário, nos quais os fabulosos balanços apresentados pelas empresas na Bolsa de Comércio de Buenos Aires atestariam sua elevada capacidade de gerar lucros (CUNHA & FERRARI, 2009, p. 20).

Esse panorama agravou-se ainda mais nos anos posteriores com a suspeita de ingerência de Guillermo Moreno, Secretário do Comércio Interior, sobre o, historicamente respeitado, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) que estaria divulgando taxas de inflação incompatíveis com a realidade. Em 2008, por exemplo, apesar de a inflação oficial estar na casa dos 8,5% ao ano, os institutos de pesquisa privados apontavam para uma inflação de aproximadamente 23% ao ano (DAMILL & FRANKEL, 2009, p. 15).

Em notícia divulgada recentemente pelo jornal “*The Economist*”¹⁰³, a diferença entre os preços “oficiais” e “não oficiais” na Argentina no início de 2012 chegou à ordem de aproximadamente 15%, demonstrando o tamanho do debate sobre a questão da manipulação dos índices de inflação nesse país. Vale considerar que, desde meados de 2011, o FMI tem pressionado a Argentina de maneira mais forte no que concerne à normalização e melhora das estatísticas elaboradas pelo Indec, especialmente em relação aos preços.

A eleição de Cristina Fernández Kirchner, em 2007, significou a vitória da situação e a manutenção da estratégia econômica heterodoxa desenvolvida desde 2002. Logo de sua

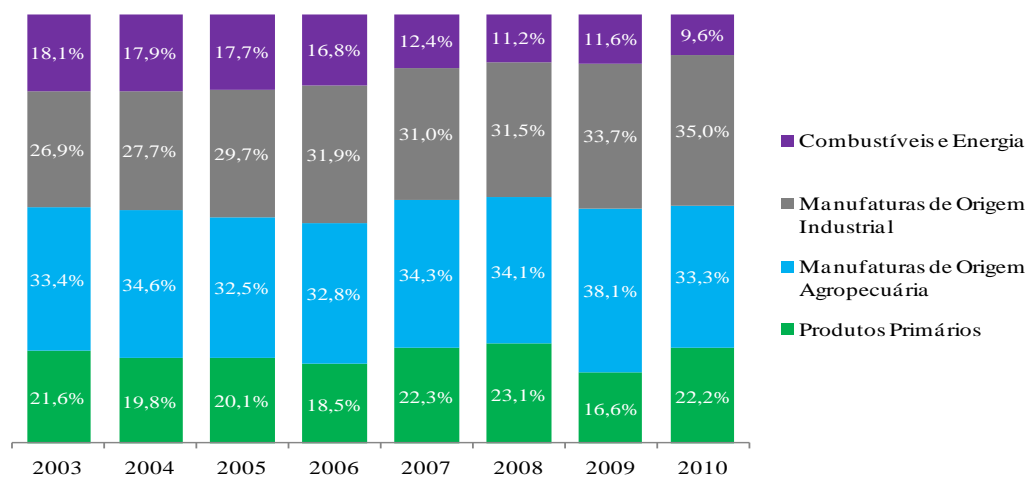
¹⁰³ A notícia do jornal inglês Economist, com o título “Don’t lie to me Argentina” dá o tom da repercussão internacional em torno da questão, embora as informações e os dados divulgados devem ser analisados com cautela em um período em que os debates sobre a posse do território das ilhas Malvinas ou Falkland está em ebulição novamente. Disponível em <http://www.economist.com/node/21548242>. Acesso em: 03/03/2012.

subida ao poder, a nova Presidenta teve de controlar a instabilidade política originada pela “crise do painel”, em 2008, já esmiuçada nesse trabalho anteriormente.

Mais do que um simples protesto contra os impostos móveis aos produtos vinculados ao agronegócio, o contexto de confrontação se relacionava com a crítica ao novo projeto de desenvolvimento argentino, o chamado Acordo do Bicentenário, que contempla uma matriz produtiva diversificada, melhoras substanciais com relação à infraestrutura existente e uma política agressiva de exportações de bens industrializados. Todas essas medidas econômicas comporiam uma estratégia maior que tem por principal objetivo a queda do desemprego, da pobreza e da indigência em toda a Argentina¹⁰⁴.

Não seria objetivo apontar, aqui, em quais áreas já se podem ver os resultados desse novo planejamento estratégico. Contudo, é notável o aumento do peso das manufaturas de origem industrial nas exportações argentinas que, no período de 2003 a 2010, ganharam o espaço dos combustíveis (um dos produtos alvo da política de retenções) na pauta exportadora, como se pode verificar no gráfico 13. As manufaturas de origem agropecuária e os produtos primários mantiveram sua relevância, respondendo por 55,5% das exportações argentinas em 2010.

Gráfico 13 - Composição das Exportações: Argentina, 2003-2010
(em % das exportações totais)



Fonte: Instituto Nacional de Estadística y Censos - Argentina (2010). Elaboração própria.

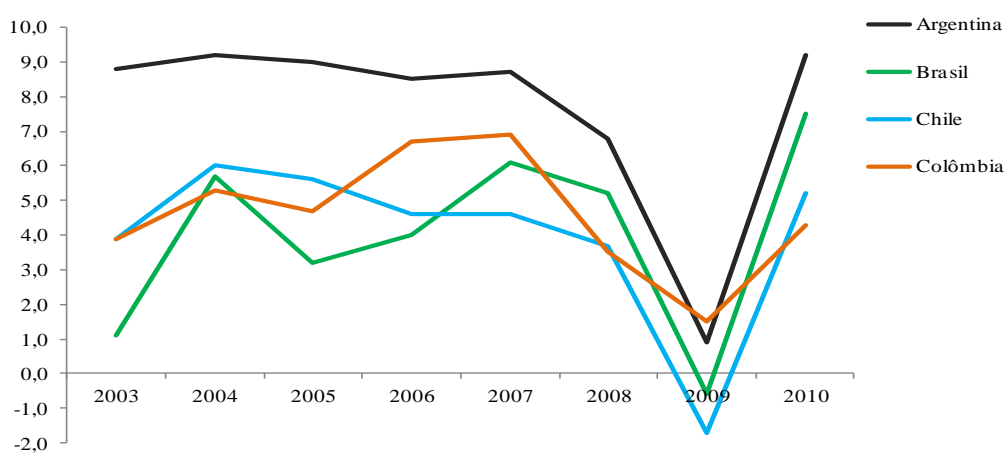
Apesar dos problemas gerados pelo aumento da pressão inflacionária, a política macroeconômica argentina do período pós-crise, ao menos até 2011, mostrou ser eficiente no que se relacionou com os três principais objetivos que emergiram após os resultados do

¹⁰⁴ Para maiores informações sobre as ideias centrais do Acordo do Bicentenário, proposto por Cristina Kirchner, podem ser encontradas em: <http://parlamentario.com/noticia-13372.html>. Acesso em: 06/03/2012.

regime neoliberal: maior crescimento econômico, menor vulnerabilidade externa e melhora na condição fiscal. A vulnerabilidade externa talvez tenha sido o ponto de menor controle, já que o país verificou uma perda preocupante de reservas em 2011, na ordem de US\$ 6 bilhões, fato que impulsionou a adoção de medidas protecionistas pelo país.

O gráfico 14 indica a taxa de crescimento das quatro maiores economias da América do Sul em perspectiva comparada, entre 2003 e 2010. Através dele se nota, até o ano de 2008, a forte projeção econômica argentina em relação aos demais e sua rápida recuperação a partir da crise de 2009. Além disso, na maior parte do período analisado o vizinho platino conseguiu manter uma média de crescimento de 8 a 9%, excetuando-se os anos que corresponderam à crise do *subprime* que arrastou todos os países a baixas taxas de crescimento.

Gráfico 14 - Crescimento do PIB: 4 Maiores Economias da América do Sul, 2003-2010 (%)



Fonte: Banco Mundial (2010). Elaboração própria.

Embora a contribuição do crescimento da demanda asiática por produtos primários tenha sido grandiosa, esta não ofuscou o peso da nova política argentina em seu processo de recuperação e consolidação econômica. Entretanto, a dúvida sobre a sustentabilidade do regime fortemente heterodoxo do país parece ser pertinente à medida que a manutenção do câmbio alto pode ser desgastante em relação aos estouros inflacionários e à estratégia de retenções, o que, num ambiente internacional restritivo, pode consumir a perda política do setor agropecuário que, ao fim e ao cabo, sustenta as finanças do país. Além disso, o aumento da fragilidade institucional na Argentina é uma preocupação adicional para o atual modelo de desenvolvimento econômico, especialmente com relação à crescente centralização do poder em um reduzido número de áreas como a Presidência, o Ministério da Economia e Finanças, o Ministério do Planejamento e a Secretaria de Comércio Interior.

Como fora explicitado anteriormente, a estratégia econômica brasileira, entre 2003 e 2011, não apresentou os fortes traços de heterodoxia vistos no vizinho platino. Pelo contrário, o que se verificou no Brasil, mesmo com a eleição de Luis Inácio Lula da Silva à presidência, foi a manutenção das bases do regime macroeconômico de cunho ortodoxo que emergiu, inicialmente, com o Plano Real e foi flexibilizado com a desvalorização cambial de 1999.

Dois fatores políticos contribuíram para que a troca de governo não resultasse em qualquer mudança no regime macroeconômico anterior. O primeiro teve a ver com os condicionantes da assistência financeira do FMI ao Brasil em 2002 que requisitavam uma adesão prévia, entre todos os candidatos à presidência, em torno da manutenção da abertura financeira externa, do câmbio flutuante e de um superávit primário em torno de 4% do PIB, além da consolidação do regime de metas de inflação (MINEIRO, 2010, p. 86).

O segundo ligava-se à incessante busca do Partido dos Trabalhadores, durante toda a campanha eleitoral, por uma maior credibilidade junto a setores com os quais ainda tinha um relacionamento distante, em especial, com relação ao empresariado e ao segmento financeiro. Para esse aspecto em especial foi de extrema importância a aliança com o Partido Liberal de José de Alencar e, anteriormente a isso, a indicação de Antônio Palocci como coordenador do programa de governo de Lula que ajudaram a dirimir a desconfiança geral em relação ao novo governo. A “Carta ao Povo Brasileiro”, lançada pelo Partido dos Trabalhadores em 2002 é paradigmática neste sentido (GREMAUD; VASCONCELOS; JUNIOR, 2011, p. 491)¹⁰⁵.

Assim, a política macroeconômica desde o período de 1999 até 2011 passou a estar ancorada, por um lado, no uso do regime de metas de inflação¹⁰⁶ a fim de assegurar a estabilidade de preços e, por outro, na adoção de uma política fiscal voltada para garantir a sustentabilidade da dívida pública. Além destes elementos, optou-se também por um regime de taxa de câmbio flutuante (BASTIAN, 2011, p. 2-3).

O novo governo liderado por Lula herdou desafios consideráveis. As taxas de inflação, no contexto de crise energética e instabilidade política verificado no biênio 2001-2002,

¹⁰⁵ A experiência administrativa de Antônio Palocci como prefeito de Ribeirão Preto fora marcada por uma forte aproximação com o setor privado, liderando, inclusive, uma das primeiras experiências de privatização no setor de saneamento básico no país, em sua primeira gestão. Além do pragmatismo de Palocci, uma questão favorável a ele neste momento era o fato de não ser uma pessoa expressiva no PT em relação a assuntos econômicos, não recaindo sobre ele opiniões que colocassem em dúvida a preservação do ajustamento e a defesa da estabilidade. Com isso, durante a campanha eleitoral, Palocci foi transmitido junto aos principais segmentos da economia brasileira a ideia da manutenção da estabilidade, da defesa dos contratos, da preservação do ajuste fiscal e da garantia do pagamento das dívidas, enfim, a ausência de mudanças significativas em relação ao governo anterior.

¹⁰⁶ O regime de metas para a inflação adotado no Brasil tem a seguinte configuração: i) Para apurar o cumprimento das metas escolheu-se o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo IBGE, sem exclusão dos preços mais instáveis; ii) As metas incluíam um intervalo variável de tolerância para cima e para baixo (inicialmente de 2%, elevado para 2,5% e reduzido novamente para 2% em 2006); iii) As metas e os intervalos de tolerância seriam fixados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), com uma antecedência de um ano e meio; iv) A meta fixada deveria ser cumprida no decorrer de doze meses, ano calendário; v) Considera-se que meta foi cumprida quando a inflação acumulada no ano calendário fica dentro do intervalo estipulado pelo Conselho Monetário Nacional; vi) Caso a meta não seja cumprida, o presidente do Banco Central do Brasil tem que escrever uma carta aberta ao Ministro da Economia explicando as causas do não cumprimento da meta (BARBOSA-FILHO, 2009: 140-141 *apud* BASTIAN, 2011, p.2).

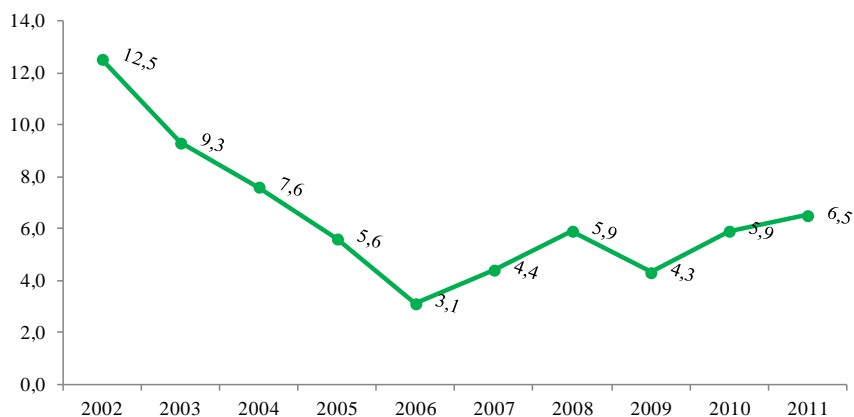
estavam bem acima das metas pré-estabelecidas. Além disso, era necessário aprofundar o ajuste fiscal, reverter a tendência de crescimento da dívida pública, garantir a preservação de superávits comerciais e buscar o crescimento econômico (GREMAUD; VASCONCELLOS; JÚNIOR, 2011, p. 490).

A administração da política econômica que, a partir de 2003, manteve-se sob a égide das diretrizes do Partido dos Trabalhadores, pode ser dividida, segundo a periodização de Mineiro (2009), em três grandes blocos em que

O primeiro deles é um período caracterizado pela bonança dos fluxos financeiros e comerciais internacionais, e uma política interna marcada pela forte preocupação com o ajuste macroeconômico, indo de 2003 a 2005. O segundo período, iniciado em 2006, desenvolve-se até os primeiros efeitos da crise financeira internacional no país, em 2008, e contaria com uma política econômica que buscava retomar taxas mais altas de crescimento econômico. A partir do segundo semestre de 2008 se assume que o país também estava envolvido na crise internacional. Assim, a política econômica amplia sua característica expansiva, com a preocupação em garantir liquidez interna, liquidez às empresas operando no Brasil e às empresas brasileiras operando no exterior, em ampliar os investimentos e em acelerar os projetos que estavam sendo desenhados como a estratégia de consolidar medidas anticíclicas em relação à crise (MINEIRO, 2009, p. 87)¹⁰⁷.

A política macroeconômica de 2002 a 2011, então, seria caracterizada fundamentalmente pela ênfase no combate à inflação, através da manutenção do regime de metas de inflação. A partir dos dados apontados pelo gráfico 15, que demonstra a evolução das taxas de inflação no Brasil entre 1999 e 2010, pode-se notar o sucesso da luta contra o aumento de preços, especialmente a partir de 2004, quando a inflação ficou rigorosamente dentro da banda de flutuação definida pelas resoluções do Banco Central¹⁰⁸.

Gráfico 15 - Taxas de Inflação: Brasil, 2002-2011 (%)



Fonte: Banco Central do Brasil (2011). Elaboração própria.

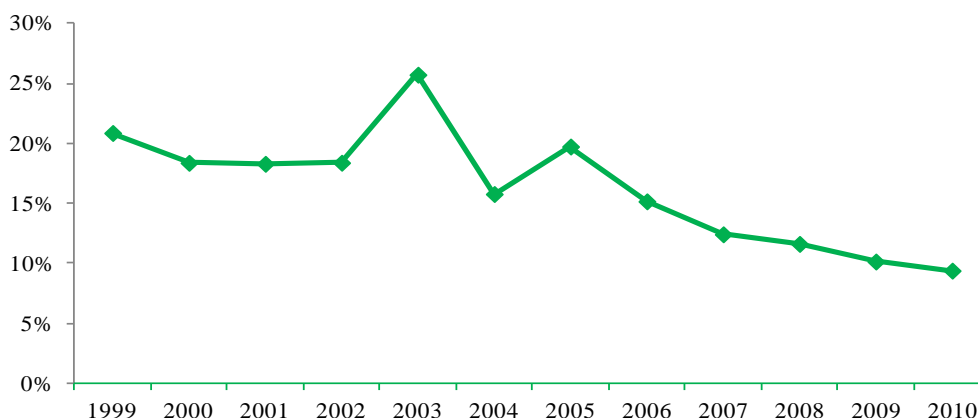
¹⁰⁷ Valeria a pena adicionar a esse breve resumo, o biênio 2010-2011 que foi marcado, respectivamente, por uma alta taxa de crescimento do PIB (7,5%) e pelo primeiro ano do mandato de Dilma Rousseff que procurou manter as diretrizes gerais da gestão anterior.

¹⁰⁸ Para visualizar as bandas de flutuação estabelecidas pelo BCB ver em: <http://www.bcb.gov.br/Pec/metas/TabelaMetaseResultados.pdf>. Acesso em 14/06/12.

O efeito colateral do regime de metas de inflação, contudo, relacionou-se com a persistente manutenção de elevadas taxas de juros que ficavam em patamares bastante altos para sinalizar o comprometimento do Banco Central no que dizia respeito ao combate da inflação. Para que se tenha uma ideia, a taxa real de juros do Brasil, em 2011, era a maior entre as quarenta principais economias do mundo e, também, entre todos os países da América Latina (FMI, 2011).

Contudo, se comparados com o período inicial do regime de metas de inflação, os anos posteriores a 2006 demonstraram uma considerável tendência de queda nos juros, o que abriu espaço para uma taxa menos sufocante no país, como se pode observar no gráfico 16. Em 2003, por exemplo, a Taxa Selic chegou ao patamar histórico de 25,74%, o que foi revertido, ao longo do tempo, fazendo com que o mesmo índice chegasse a 9,40% em 2010.

Gráfico 16 - Evolução da Taxa Juros (Selic): Brasil, 1999-2011
(meses de junho, %)



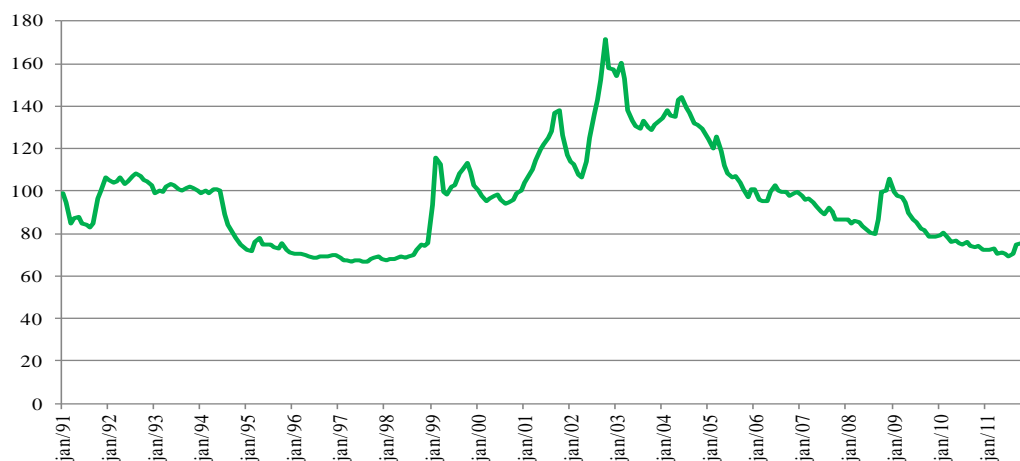
Fonte: Banco Central do Brasil (2011). Elaboração própria.

Como não poderia ser diferente, os altos juros acabaram por gerar consequências importantes para a dinâmica econômica brasileira no período em questão. A atração de capitais estrangeiros de curto prazo se elevou constantemente, já que os investidores se aproveitaram da diferença do juro real brasileiro em relação ao preço da moeda de seus países de origem para auferir uma renda cada vez mais ampliada. Graças ao excesso de dólares na economia brasileira, o real manteve fortes tendências de apreciação que resultaram, por um lado, na priorizada contenção da inflação e, por outro, na maior entrada de produtos estrangeiros no mercado brasileiro (PEREIRA, 2010, p. 69).

O gráfico 17 demonstra a evolução da taxa de câmbio real efetiva do Brasil entre 1991 e 2011 e sua forte tendência à apreciação desde 2002. Como se pode observar, entre os anos

de 2007 e 2011, a moeda brasileira alcançou um grau de apreciação comparável ao da década anterior.

Gráfico 17 - Taxa de Câmbio Real Efetiva: Brasil, 1991-2011
(IPCA, jun94=100)



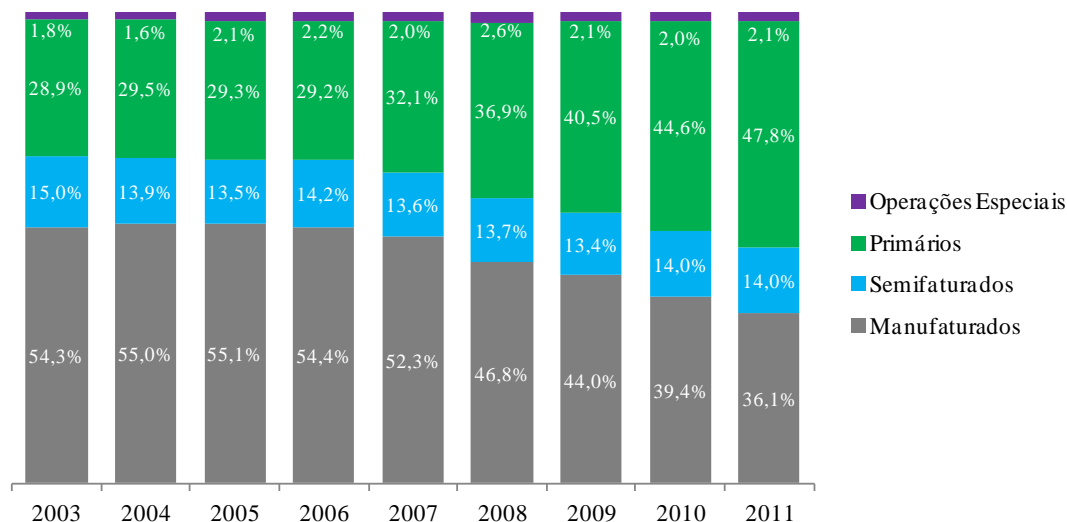
Fonte: Banco Central do Brasil (2011). Elaboração própria.

Por conta desse contexto, emergiram questionamentos em torno da política cambial brasileira, especialmente em relação à reprimarização da pauta de exportações e ao processo de desindustrialização da economia brasileira. Segundo Pereira (2010, p. 68), apesar de ser uma economia sólida, o Brasil estaria vivendo um processo de desindustrialização, sendo que, devido à alta valorização da taxa de câmbio, o país estaria perdendo capacidade exportadora e competitividade internacional.

Em relação à reprimarização da pauta exportadora, sem dúvida, essas críticas não pareceram carecer de legitimidade. Como se observa através do gráfico 18, o peso dos manufaturados na pauta exportadora brasileira, entre 2003 e 2011, caiu aproximadamente 34%, enquanto os bens primários tiveram uma elevação por volta de 70% em igual período. Em 2011, os bens primários já respondiam por 47,8% da pauta exportadora brasileira.

A crescente exportação de produtos não acabados como minério de ferro, soja e petróleo para o mercado asiático, em especial para a economia chinesa de rápida expansão na década, respondeu por grande parte desta elevação. Além disso, a perda de competitividade dos produtos manufaturados brasileiros nos mercados internacionais, até mesmo na América do Sul, em razão da própria competição asiática, também fez com que os setores de maior valor agregado concentrassem mais suas atenções no próprio mercado interno (Pereira, 2010; Bastos & Gomes, 2011).

Gráfico 18 – Composição das Exportações Brasileiras, 2003-2011
(em % das exportações totais)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – Brasil (2011). Elaboração própria.

A constatação de Bresser Pereira (2010) sobre a desindustrialização, entretanto, não parece ser tão inequívoca. Sem dúvida, o setor industrial sofreu muito com o problema da falta de competitividade do câmbio brasileiro no período, não somente porque suas exportações geraram receitas menores em reais, como também porque passaram a disputar os mercados internacionais com os produtos estrangeiros, especialmente asiáticos, que começaram a entrar com menor custo no Brasil.

Esta tendência de desindustrialização foi amenizada, no entanto, porque o mercado doméstico foi ampliado com as políticas de cunho social, aprofundadas a partir do governo de Lula, fato que possibilitou uma rentabilidade ampliada aos industriais do país e ofuscou a relativa perda de competitividade externa. Entre 2003 e 2011, por exemplo, aproximadamente 40 milhões de pessoas entraram na classe C¹⁰⁹, possibilitando um fortalecimento do extrato médio da sociedade e de seu poder de consumo no Brasil.

O setor externo, por sua vez, apresentou números favoráveis entre 2003 e 2011, como é possível verificar na tabela 10 que demonstra a evolução do balanço de pagamentos do Brasil no período. Exportações e importações cresceram bastante nesses anos, tendo a corrente de comércio aumentado quase quatro vezes de tamanho, o que aponta para a maior integração da economia brasileira ao mercado mundial.

¹⁰⁹Um brasileiro típico da classe C é o que possui o equivalente a um ou dois televisores, máquina de lavar, geladeira, automóvel e um banheiro. Além disso, tem escolaridade ginásial, completa ou incompleta. Outra forma de cálculo é baseada na renda. Por esse método, um domicílio de classe C possui renda mensal familiar de quatro a dez salários mínimos. Disponível em: <http://www.sae.gov.br/site/?p=10888>. Acesso em 29/05/12.

A balança comercial manteve-se sempre positiva, sendo que seus melhores resultados ocorreram entre 2005 e 2007, quando o saldo se manteve na ordem de US\$ 40 bilhões. Além disso, assim como nos anos 1990, houve um aumento brutal do peso da conta capital e financeira no balanço de pagamentos brasileiro que foi sustentado, em boa parte, pela entrada de IED e pelos investimentos financeiros de curto prazo.

Em consequência desse influxo de capitais e do bom rendimento da balança comercial, houve uma grande acumulação de reservas internacionais que chegou a US\$ 352 bilhões em 2011, valor mais do que sete vezes maior do que em 2003. É interessante considerar que um bom posicionamento em relação às reservas não somente possibilita uma maior manipulação do mercado cambial por parte do Banco Central, quanto pode blindar a economia brasileira frente às crises internacionais¹¹⁰.

Tabela 10 – Resumo do Balanço de Pagamentos: Brasil, 2003-2011
(US\$ Milhões)

Ano	Exportações	Importações	Balança Comercial	Conta Capital e Financeira	Reservas Internacionais
2003	73.084	48.290	24.794	4.613	49.296
2004	96.475	62.835	33.641	-7.895	52.935
2005	118.308	73.606	44.703	-10.127	53.799
2006	137.807	91.351	46.457	15.430	85.839
2007	160.649	120.617	40.032	88.330	180.334
2008	197.942	173.107	24.836	28.297	206.806
2009	152.995	127.705	25.290	70.172	239.054
2010	201.915	181.768	20.147	98.597	288.575
2011	256.040	226.243	29.796	110.294	352.012

Fonte: Banco Central do Brasil (2011). Elaboração própria.

A estratégia fiscal do governo de Lula, por sua vez, procurou focar, desde o primeiro ano de gestão, na elevação do superávit primário que teve sua meta estendida para 4,25% do PIB em 2003. Já nos primeiros anos de governo verificou-se não somente o cumprimento da meta, como também um aumento contínuo do superávit que se reduziu apenas no último ano do primeiro mandato de Lula. Ao longo dos quatro anos, o superávit primário situou-se na faixa de 4 a 5% do PIB, um ponto percentual acima do que foi registrado no governo anterior (GREMAUD; VASCONCELLOS; JÚNIOR, 2011, p. 495).

O segundo mandato de Lula também foi bastante austero, uma vez que o superávit fiscal se manteve entre 3 e 4% durante a maior parte do período¹¹¹. A grande expansão fiscal de sua gestão ocorreu entre 2008 e 2009 e somente apareceu como uma solução para aquecer

¹¹⁰Além disso, em consequência deste grande acúmulo de reservas, o Brasil, seguindo o passo de outros emergentes importantes, foi capaz de criar o Fundo Soberano do Brasil (FSB) que habilita o governo, entre outros aspectos, a investir em projetos de interesse estratégico do país no exterior.

¹¹¹BCB. Banco Central do Brasil. “Perspectivas para a Inflação”. Dezembro de 2011. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pec/apron/apres/Carlos_Hamilton_Relat%F3rio_Infla%E7%E3o_%2022-12-2011.pdf. Acesso em: 14/03/2012.

a economia diante da crise financeira internacional. A política fiscal restritiva, em conjunto com as tendências de apreciação cambial, contribuiu para a diminuição da dívida líquida do setor público do país. Como se pode ver na tabela 11, o total desse indicador diminuiu de 55% para 36,4% entre 2003 e 2011.

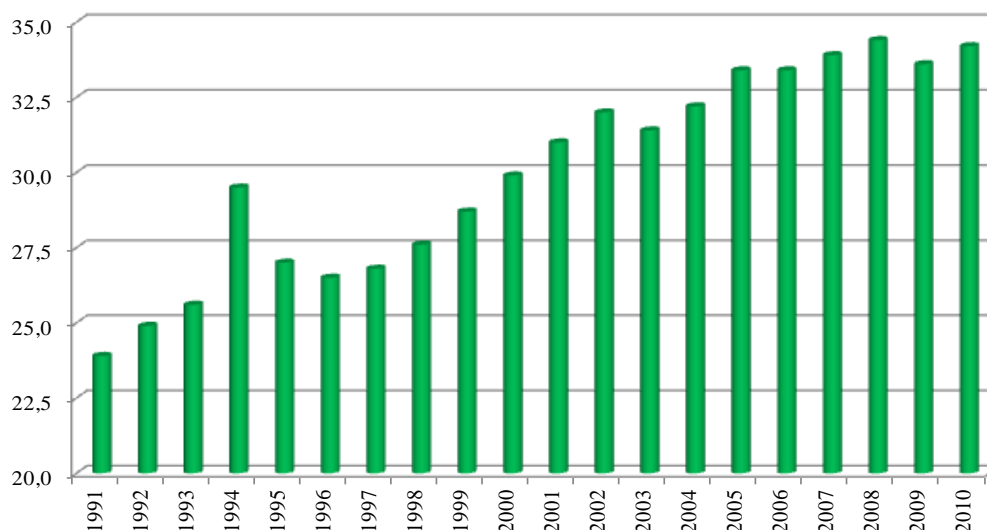
Tabela 11 – Composição da Dívida Líquida do Setor Público: Brasil, 2003-2011
(em % do PIB, dez./dez.)

Composição/Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Governo Feder. e Bacen	34,1	31,0	30,9	31,1	30,7	24,0	28,8	26,5	24,3
Governos Est. e Mun.	18,7	18,1	16,3	15,4	14,0	13,7	12,5	12,0	11,5
Empresas Estatais	2,2	1,5	1,2	0,9	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6
Total	55,0	50,6	48,4	47,4	45,5	38,5	42,0	39,1	36,4

Fonte: Tesouro Nacional do Brasil (2011). Elaboração própria.

A partir de 2003 houve um aumento do peso da carga tributária sobre o PIB brasileiro, embora a elevação não tenha sido tão grande quanto à ocorrida nos anos 1990, como se observa no gráfico 19. Se em 2003, a carga tributária equivalia a 31,4% do PIB, em 2010, esse valor chegou a 34,2%, mantendo o histórico de elevação constante dos tributos sobre a população, principalmente a de menor renda.

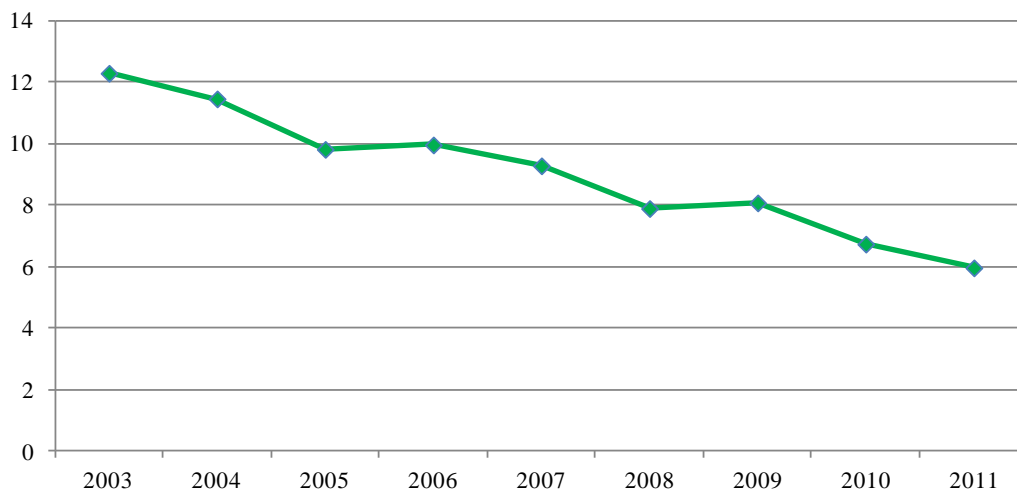
Gráfico 19 - Evolução da Carga Tributária: Brasil, 1991-2010
(em % do PIB)



Fonte: Ministério da Fazenda do Brasil (2010). Elaboração própria.

Assim como na Argentina, as taxas de desemprego no Brasil também demonstraram uma tendência de queda. Entre 2003 e 2011, como se observa no gráfico 20, o nível de desemprego saíria de 12,3% para 5,9%, resultado do melhor dinamismo econômico do Brasil se comparado com a década anterior quando as taxas de desemprego atingiram dois dígitos, acompanhadas de recessão econômica e piora das condições sociais no país.

Gráfico 20 – Taxas de Desemprego: Brasil, 2003-2011
(%)



] Fonte: Fundo Monetário Internacional (2011). Elaboração própria.

Diferentemente do caso argentino, portanto, a emergência, no Brasil, de um governo que pregava a recuperação da centralidade do Estado nos processos econômicos não veio acompanhada de uma ruptura profunda com as políticas macroeconômicas da gestão imediatamente anterior. Somam-se às questões políticas específicas ao caso brasileiro (mencionadas anteriormente), os seguintes motivos: i) a profundidade da crise cambial; ii) o prestígio do modelo ortodoxo; iii) as opções de política econômica; iv) o grau de debilidade institucional.

Na Argentina, a crise cambial que resultou no abandono da conversibilidade foi muito mais profunda e intensa do que a crise cambial brasileira. No Brasil, a crise foi debelada em poucos meses e, no meio do ano de 1999, o novo regime já estava operando normalmente. Devido à opção pela conversibilidade, o abandono do regime na Argentina foi muito mais traumático, debilitando a estrutura produtiva do país e resultando na perda de renda por parte da maioria da população (FAUCHER & ARMIJO, 2004, p. 297).

Em relação a esse ponto, vale o complemento de Vadell et al. (2009) ao indicar que

Além de economicamente quebrado, o país (Argentina) foi testemunha de manifestações sociais, saques e atos de vandalismo, que extrapolaram o âmbito econômico e contaminaram também o campo político-institucional, sendo que as políticas econômicas da década de 1990 foram fortemente identificadas, na população, como as provocadoras da maior crise econômica desde 1930. Tal associação não é feita no Brasil em relação à crise de 1999, talvez porque os efeitos não tenham sido tão graves quanto no país vizinho. Isso faz com que, no imaginário popular, a rejeição às políticas pró-mercado seja maior na Argentina do que em outros países – o que tem sido amplamente explorado pelo casal Kirchner (VADELL et. al., 2009, p. 49).

Em consequência da crise, o prestígio do modelo ortodoxo, na Argentina, despencou e abriu espaço para a adoção de medidas extremamente heterodoxas. No Brasil, por sua vez, houve um processo de continuidade e o novo regime que emergiu a partir de 1999 seguiu ao longo dos anos posteriores, baseado nas metas de inflação, no câmbio flexível e na responsabilidade fiscal, o que nada mais era do que o “estado da arte” em termos de política econômica dentro da ortodoxia (BASTIAN, 2011, p. 5).

As opções de política econômica de Argentina e Brasil após os resultados de suas crises cambiais também afetaram suas respostas macroeconômicas, no sentido de que a crise econômica e a moratória fizeram com que os argentinos tivessem menor margem de manobra do que os brasileiros. Sobre esse ponto, é pertinente a ideia de Bastian (2011),

Por um lado a Argentina ficou obrigada a gerar superávits em conta corrente, uma vez que ficou alijada do mercado internacional de capitais. Por outro, diante de um contexto de moratória da dívida pública, a possibilidade de endividamento público também ficou seriamente afetada. A opção por manter a taxa de câmbio depreciada para gerar saldos comerciais e por fazer um forte esforço fiscal era algo quase inescapável para um país que, em função do default, não podia recorrer ao financiamento externo para cobrir déficits em conta corrente e que, adicionalmente, não tinha mercado no exterior para sua dívida pública. Neste contexto, a alternativa de política econômica escolhida em 2002 foi sensata, mas teve talvez uma dose maior de pragmatismo do que de decisão estratégica (BASTIAN, 2011, p. 5).

A escolha dos modelos macroeconômicos pós-crises, por fim, seria afetada pelo componente institucional. Na Argentina o que se verificou, muito graças aos resultados catastróficos do modelo neoliberal vigente nos anos 1990, foi a grande autonomia do Executivo para modificar o panorama econômico imediatamente após o contexto de instabilidade. Essa liberdade de ação, contudo, se aprofundaria em detrimento do tecido institucional do país nos anos que se seguiram, dando origem ao processo de centralização do poder e ao conjunto de medidas que moldariam o “Estilo K”¹¹².

No Brasil a tendência seria contrária, não somente pela manutenção de certas políticas consideradas importantes para a estabilidade econômica, como o controle da inflação, quanto pelo fortalecimento ou a ampliação de leis e instituições consideradas vitais para um projeto de Estado de mais longo prazo, como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse contexto, apesar da elevação, a partir de 2003, em ambos os países, de governos de cunho mais esquerdista que focavam na centralidade do Estado dentro dos processos de desenvolvimento, haveria uma importante diferenciação institucional e de formação de consensos entre Argentina e Brasil que pôde ser vista com facilidade na heterogeneidade de

¹¹² Sobre o “Estilo K” dentro da Política Externa da Argentina ver (Silva, 2012).

suas estratégias econômicas. Sob essa perspectiva, é interessante, novamente, a argumentação de Vadell (2009) ao defender que,

[...] as diferenças cruciais dos dois países seriam a discrepância no que se refere à consolidação de um aparato institucional que conduziu ao crescimento e os diferentes níveis de construção de bases de consenso sobre o direcionamento para a realização de políticas que recuperam o papel do Estado na condução do desenvolvimento. Nesse sentido, políticas de incentivo ao desenvolvimento muito diferentes podem resultar em uma estrutura sócio-produtiva tão distinta que poderia inviabilizar qualquer convergência de interesses na arena internacional (VADELL et. al., 2009, p. 49-50).

Com o objetivo de finalizar e sintetizar as duas últimas seções deste segundo capítulo, o quadro 5 resume os aspectos gerais (orientação econômica, política monetária, política cambial, política fiscal e setor externo) das políticas macroeconômicas de Argentina e Brasil entre 1991 e 2011, com a devida separação entre os períodos neoliberal e de maior ativismo estatal.

Esse esquema serve para que o leitor perceba que as políticas econômicas das duas maiores nações sul-americanas coincidiram mais durante o período neoliberal do que na época de maior ativismo estatal, o que teve impactos na integração dos dois países. É possível notar, nesse sentido, uma convergência das duas economias em relação a modelos ortodoxos na primeira década que direcionaram esforços para o controle da inflação através de algum tipo de ancoragem cambial e de políticas fiscais austeras, apesar da elevação da dívida pública. Esse desenho resultou, entre outros aspectos, em forte vulnerabilidade externa, em decorrência de déficits reiterados na balança comercial dos dois países.

Na segunda década, entretanto, as suas políticas macroeconômicas apresentaram fortes divergências. A Argentina, em resposta à profunda crise vivida no início da década de 2000, irá se basear em um modelo heterodoxo com foco no crescimento econômico, na melhora da posição externa – através de um câmbio depreciado e competitivo – e da posição fiscal, com certo descaso em relação à inflação. Já o Brasil manterá o modelo ortodoxo baseado no regime de metas de inflação, melhorando a posição externa e demonstrando um crescimento econômico menos expressivo do que o seu vizinho platino.

Vale o esclarecimento de que, apesar dessas divergências, o período de maior ativismo estatal demonstrou um desempenho positivo em termos sociais e de crescimento econômico, fatores que são, sem dúvida, a prioridade da região. O crescimento econômico e o fortalecimento do Mercosul, contudo, não são excludentes. O desafio que emerge, portanto, é que se desenhem políticas macroeconômicas conjuntas orientadas ao crescimento econômico e à integração.

Quadro 5 – Políticas Macroeconômicas de Argentina e Brasil, 1991-2011

Aspectos Gerais	Quadro comparativo Argentina-Brasil - Políticas Macroeconômicas em 20 anos de Mercosul			
	Período Neoliberal (1990-2002)		Período Progressista (2003-2011)	
	Argentina (1990-2002)	Brasil (1990-1999)	Argentina (2002-2011)	Brasil (1999-2011)
Orientação Econômica	Ortodoxa	Ortodoxa	Heterodoxa	Ortodoxa
Política Monetária	Controle da Inflação	Controle da Inflação	Crescimento Econômico	Controle da Inflação
<i>Controle da Inflação</i>	Ancoragem Cambial	Ancoragem cambial	Congelamento de Preços	Metas de Inflação
<i>Juros ao longo do período</i>	Médios	Altos	Baixos	Altos
Política Cambial	Câmbio Fixo (Dolarização)	Câmbio Flutuante (Sujo)	Câmbio Flutuante (Sujo)	Câmbio Flutuante (Livre)
<i>Posição em relação ao dólar</i>	Apreciado	Apreciado	Depreciado	Apreciado
Política Fiscal	Restritiva	Restritiva	Restritiva	Restritiva
<i>Dívida Líq. do Setor Público</i>	Elevação	Elevação	Diminuição	Diminuição
Setor Externo	Altamente Vulnerável	Altamente Vulnerável	Pouco Vulnerável	Pouco Vulnerável
<i>Balança Comercial</i>	Deficitária	Deficitária	Superavitária	Superavitária
<i>Conta Capital e Financeira</i>	Influência Alta	Influência Alta	Influência Baixa	Influência Alta
<i>Pauta de Exportações</i>	Bens Primários	Equilibrada	Equilibrada	Bens Primários

Fonte: Elaboração própria

3.4 Considerações Preliminares

Do ponto de vista histórico, a assinatura do Tratado de Assunção significou, para a região da Bacia do Rio da Prata, a transição de um paradigma de conflito, protagonizado por Argentina e Brasil durante quase dois séculos, para um panorama mais cooperativo, iniciado de maneira consistente pela aproximação de Sarney e Alfonsín. O contexto neoliberal, que passaria a ser dominante à época da criação efetiva do Mercosul, por Collor e Menem, em 1991, foi essencial para moldar um processo de integração regional que, diferentemente do que se planejava anteriormente, se mostrou modesto em relação às diferentes agendas políticas e manteve características puramente comerciais.

Já na década inicial de funcionamento, apesar do dinamismo econômico demonstrado, o bloco platino irá conviver com uma grave turbulência originada pela desvalorização cambial brasileira e pela recessão argentina que mais do que uma crise do processo de integração regional significava a inconsistência dos modelos liberais sustentados até então. Para o Mercosul, entretanto, a crise dava um claro sinal da existência de interdependência entre os participantes e da necessidade da coordenação das políticas econômicas com vistas à manutenção e fortalecimento do bloco.

A nova face do Mercosul nasceria com a emergência de governos de centro-esquerda em toda a região platina e com movimentos decididos em direção a seu aprofundamento e fortalecimento. Os países do bloco vivenciariam, a partir de 2003, uma fase de grande crescimento econômico e convergência ideológica que, no entanto, não foram suficientes para a mudança do perfil institucional do Mercosul.

Apesar de discursos voluntaristas e da retórica em torno do aprofundamento do Mercosul, ficava claro que a inflexão do mecanismo intergovernamental - que naturalmente privilegia o nacional sobre o regional e centraliza as decisões do bloco nos poderes executivos - para o supranacional se mostrava e se mostra, na prática, uma possibilidade bastante distante. A assimetria estrutural existente entre o Brasil e os demais membros se mostrou fator decisivo nesse ponto. Além disso, as diferenças entre Brasil e Argentina, líderes do processo, pesaram ainda mais para o não avanço do projeto de integração, tendo consequências para o desalinhamento existente no Mercosul.

Do ponto de vista macroeconômico, a divisão histórica entre o período neoliberal (1991-2002) e o período de maior ativismo estatal (2003-2011) serviu também para recortar a evolução das políticas macroeconômicas de Argentina e Brasil. Na primeira fase, os dois

países mantiveram um modelo macroeconômico mais homogêneo, procurando dar ênfase ao combate da inflação e se baseando, para tanto, primordialmente, na ancoragem cambial e na austeridade fiscal que resultaram, entre outras coisas, no aumento da vulnerabilidade externa e na piora considerável dos resultados sociais.

Mesmo dentro desse panorama convergente, as políticas de Argentina e Brasil demonstraram matizes relevantes. A Argentina, por exemplo, promoveu a dolarização de sua economia e mergulhou fundo no processo de privatização, atingindo muitos setores antes alcançados pelo Estado. O Brasil, por sua vez, optou por uma guinada mais flexível, com uma política cambial administrada e um processo de privatizações menos radical. Além disso, o país acabaria por mudar de rota em 1999, com o abandono da âncora cambial e a adoção do regime de metas de inflação.

No segundo período, os vizinhos iriam optar por políticas macroeconômicas bastante distintas. O Brasil iria manter as principais diretrizes que emergiram em 1999, apesar de que, no novo contexto, a intervenção do Estado tanto na economia quanto na esfera social (foco da nova administração) seria revitalizada e se tornaria bem mais eficiente do que na década anterior. A ideia de vencer o panorama de vulnerabilidade externa e de retomar o caminho do crescimento seria priorizada e relativamente bem sucedida, embora a opção pela manutenção de uma política macroeconômica ortodoxa geraria certos desequilíbrios relevantes, principalmente com relação ao câmbio apreciado e aos juros altos.

A Argentina, após a forte crise econômica do ano de 2001, escolheria uma mudança mais radical, até mesmo pelos constrangimentos econômicos e políticos que enfrentava. A necessidade de uma conta corrente superavitária e a impossibilidade de contar com os capitais externos para lhe garantir financiamento, devido, entre outros aspectos, à moratória de 2002, iriam direcionar a Argentina para uma mudança total na sua política macroeconômica. O câmbio seria depreciado, o foco na inflação seria flexibilizado e o objetivo maior agora se tornaria o crescimento econômico, única variável capaz de reverter a deterioração socioeconômica vista no país na década de 1990.

4 POLÍTICAS MACROECONÔMICAS E COMÉRCIO BILATERAL

Ao longo dos capítulos anteriores ficaram claros dois pontos essenciais para o desenvolvimento do trabalho. O primeiro deles está relacionado aos prejuízos, amplamente sugeridos pela literatura, que a falta de coordenação de políticas macroeconômicas pode gerar aos processos de integração regional e, em particular, aos fluxos comerciais entre grupos de países. Além disso, foi possível perceber que políticas monetárias, fiscais e cambiais divergentes, na falta de um arranjo institucional mais sólido, atuam no sentido de atribuir uma maior volatilidade à taxa de câmbio, juros e de crescimento dos países membros, aumentando os custos de transação, as incertezas e a probabilidade de *lobbies* protecionistas no seio dos acordos de integração.

O segundo ponto, por sua vez, relaciona-se com a própria evolução das políticas macroeconômicas de Argentina e Brasil que foi marcada por uma alternância de períodos de convergência e divergência durante os primeiros vinte anos de Mercosul. Na fase neoliberal (1991-2002), ambos os países, imersos na amplamente difundida doutrina do Consenso de Washington, demonstraram preferências econômicas ortodoxas, principalmente com relação ao controle inflação e à disciplina fiscal austera. Apesar disso, esse período não se apresentou plenamente uniforme, uma vez que a Argentina preferiu seguir uma linha bem mais radical do que a brasileira, dolarizando a economia e privatizando quase todos os setores antes estatais.

Na fase de maior ativismo estatal (2003-2011), porém, emergiram, muito em razão da diferença de escopo e profundidade das turbulências econômicas vividas por Argentina e Brasil na virada do milênio, divergências consideráveis entre os objetivos econômicos dos dois países. A Argentina promoveu uma forte recuperação econômica que não poupou esforços para engendrar o crescimento na renda nacional, através do câmbio competitivo e do relativo descaso em relação à pressão inflacionária, enquanto o Brasil manteve os pilares ortodoxos estabelecidos em 1999 com a instauração do regime de metas de inflação e com a adoção do câmbio flexível.

Resta, então, definir como o comércio bilateral de mercadorias entre as duas nações, tomado aqui como *proxy* de integração regional, se comportou diante dessa menor ou maior convergência macroeconômica apresentada durante o período analisado (1991-2011). Dessa forma, será possível indicar como a falta de coordenação de políticas macroeconômicas, ou mesmo a adoção ou não de regimes macroeconômicos comuns, impactou na integração

comercial do Mercosul, aspecto que, como foi visto no segundo capítulo, é central para o desenvolvimento do bloco regional sul-americano.

O atual capítulo, portanto, se divide em três seções. A primeira delas trata da evolução do comércio bilateral de mercadorias entre Argentina e Brasil (1991-2011), fornecendo dados que permitem entender, entre outros aspectos, como se comportou o intercâmbio bilateral dos dois países no período, qual foi o peso das trocas com o vizinho sobre a corrente de comércio total de ambos, qual é a distribuição dessas trocas por fator agregado e como evoluiu o comércio intrarregional no Mercosul em relação ao comércio total dos membros.

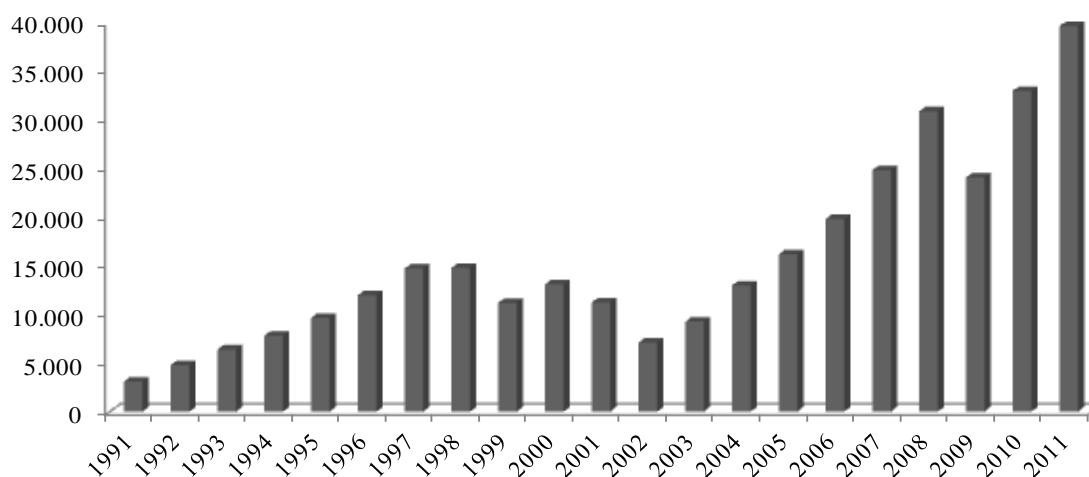
A segunda seção correlaciona as divergências entre as políticas macroeconômicas de Argentina e Brasil com a evolução de seu comércio bilateral de mercadorias no marco temporal escolhido. Inspirada nas obras de Bevilaqua (1997), Eichengreen (1998) e Baer (2002), essa parte do trabalho busca descrever de que maneira os diferentes planos econômicos utilizados pelos dois países afetaram os seus volumes de comércio bilateral e criaram bases para *lobbies* em favor de ações protecionistas com relação aos vizinhos. Nesse ponto, inclusive, surge a hipótese de que a falta de coordenação quanto à definição dos objetivos macroeconômicos das duas nações, por conta de seus efeitos sobre a taxa de câmbio real, tenha resultado em alterações na sua dinâmica comercial bilateral, que, por sua vez, deram espaço a práticas protecionistas contrárias à integração regional.

A última seção apresenta algumas perspectivas para o avanço do Mercosul por meio da coordenação de políticas macroeconômicas. Ponderado pelo baixo perfil institucional do Mercosul, o objetivo é propor possibilidades de cooperação macroeconômica entre Argentina e Brasil que possam se adequar à realidade assimétrica dos dois países e deem resultados positivos para o processo de integração regional, em especial com relação à esfera comercial. A abordagem, em certa parte baseada no trabalho de Eichengreen (2002), tenta definir a proposta mais viável à realidade dos países do Mercosul entre cinco modalidades de coordenação de políticas macroeconômicas que incluem: (i) a criação moeda única; (ii) o estabelecimento de metas de convergência macroeconômica; (iii) a dolarização das economias; (iv) o regime de bandas cambiais coletivas; e (v) a adoção conjunta do sistema de metas de inflação.

4.1 A Evolução do Comércio Bilateral Argentina-Brasil (1991-2011)

Nos primeiros vinte anos de Mercosul, o intercâmbio comercial entre Argentina e Brasil apresentou uma alta média de crescimento. Como se pode observar através do gráfico 21, a corrente de comércio bilateral desses países passou de menos de US\$ 5 bilhões, em 1991, para quase US\$ 40 bilhões, em 2011, ou seja, o valor inicial foi multiplicado em quase oito vezes. Embora, entre 1999 e 2002, o intercâmbio tenha decaído, a corrente comercial de Argentina e Brasil cresceu a uma média de 23,18% ao longo de todo o período. Além disso, vale enfatizar o forte dinamismo comercial visto a partir de 2003, era dos governos que retomaram o maior ativismo estatal.

Gráfico 21 – Corrente de Comércio Bilateral: Argentina e Brasil, 1991-2011 (US\$ Milhões)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – Brasil (2012). Elaboração própria.

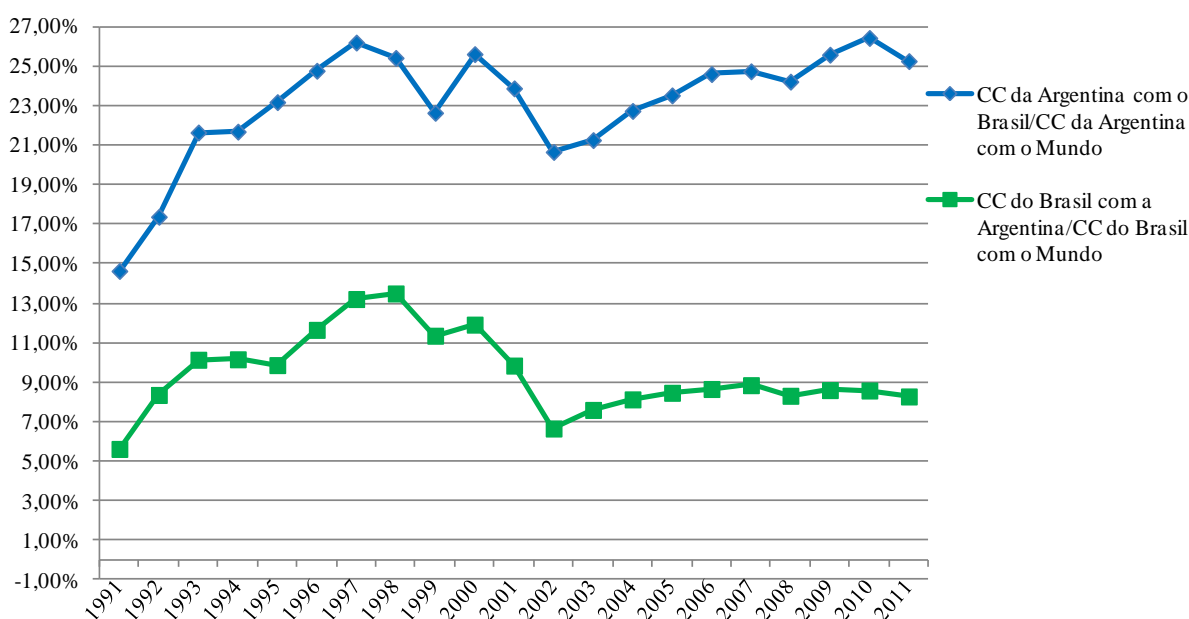
Para a análise do processo de integração regional, no entanto, o gráfico anterior pode denotar certa ambiguidade. Como se pôde perceber no capítulo três, tanto Argentina quanto Brasil, a partir de 2003, tiveram suas exportações aumentadas de maneira considerável devido ao crescimento da economia mundial, a maior abertura de suas economias e ao *boom* das vendas de commodities, principalmente com destino ao mercado asiático. Esses valores, portanto, devem ser ponderados para que se tenha uma visão mais acurada sobre o real crescimento da corrente de comércio dos dois líderes do Mercosul.

O gráfico 22 se presta justamente para isso, ao demonstrar o peso da corrente de comércio com o vizinho sobre a corrente de comércio total de cada um. Verifica-se que as transações com o mercado brasileiro mantiveram importância crescente para a Argentina, o

mesmo não podendo ser dito na relação do Brasil com o mercado portenho. A corrente de comércio da Argentina com o Brasil chegou a responder por quase 27% do total de suas transações de mercadorias com o mundo em 2010. Já o peso da Argentina na corrente de comércio brasileira não conseguiu manter a forte aceleração vista na década de 1990.

Parte deste *gap* se explica pela própria assimetria dos dois países e pela ideia de interdependência assimétrica tratada anteriormente. Como menor economia, é mais provável que a Argentina mantenha um padrão de dependência comercial maior em relação ao mercado brasileiro do que o oposto. O Brasil, em comparação consigo mesmo, entretanto, se integrou menos à Argentina na década de 2000 do que na década anterior. Esse é um dado importante, pois o Brasil, como aspirante a líder do Mercosul, em teoria, deve estar mais integrado aos seus vizinhos, em especial à Argentina, para que o processo de integração prospere.

Gráfico 22 – Corrente de Comércio Bilateral sobre Total: Argentina e Brasil, 1991-2011 (%)



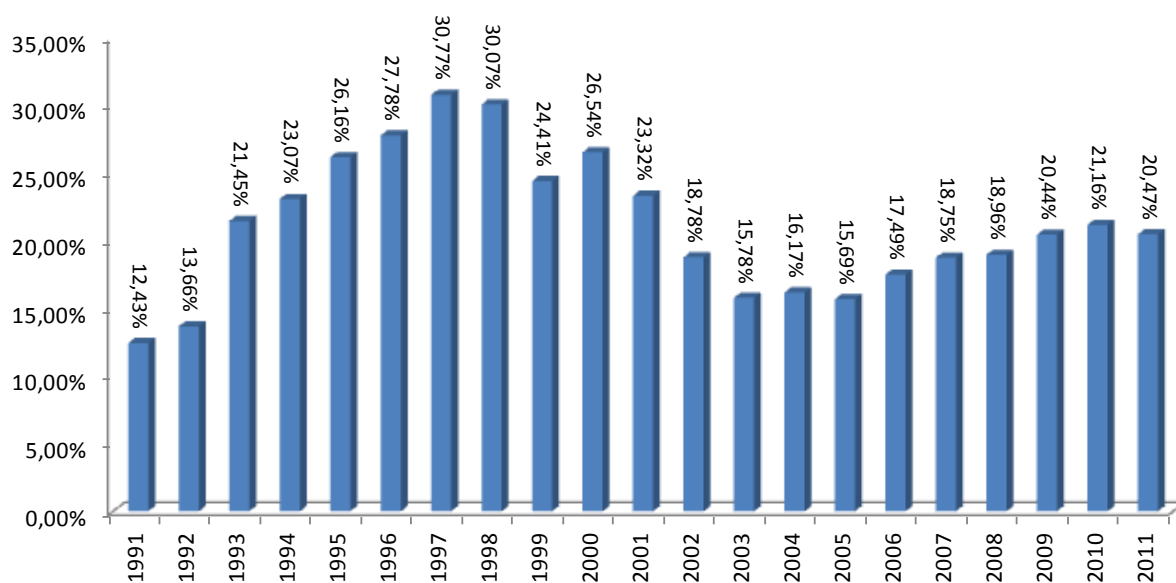
Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Brasil (2012). Elaboração própria.

A análise das exportações da Argentina para o Brasil sobre o seu total exportado, objeto do gráfico 23, pode trazer outras informações interessantes a respeito da dinâmica comercial dos dois países. Nota-se uma clara diminuição nas exportações argentinas para o Brasil a partir da desvalorização cambial brasileira em 1999, que somente começou a ser revertida, timidamente, a partir de 2006. Essa reversão, porém, esteve longe de alcançar os patamares que prevaleceram entre os anos de 1995 e 1998.

Se esse gráfico for analisado em conjunto com o anterior, o qual demonstra que o peso da corrente de comércio da Argentina com o Brasil aumentou bastante a partir de 2002, pode-se concluir, intuitivamente, que as importações vindas do Brasil penetraram fortemente no mercado argentino sem a contrapartida do aumento das exportações. Logo, houve menor absorção de produtos argentinos por parte do mercado brasileiro, o que pode ter auxiliado na queda do dinamismo comercial do bloco.

Essa tendência pode sugerir a necessidade de que o Brasil substitua importações de outros países por produtos advindos da Argentina. Afinal, como maior economia da região, o país também precisa arcar com os custos do processo de integração. Se o país seguir mantendo superávits recorrentes com todos os vizinhos, como tem ocorrido nos últimos anos, sem um mecanismo financeiro que gere uma contrapartida aos outros países, o projeto de integração tende, naturalmente, a ruir.

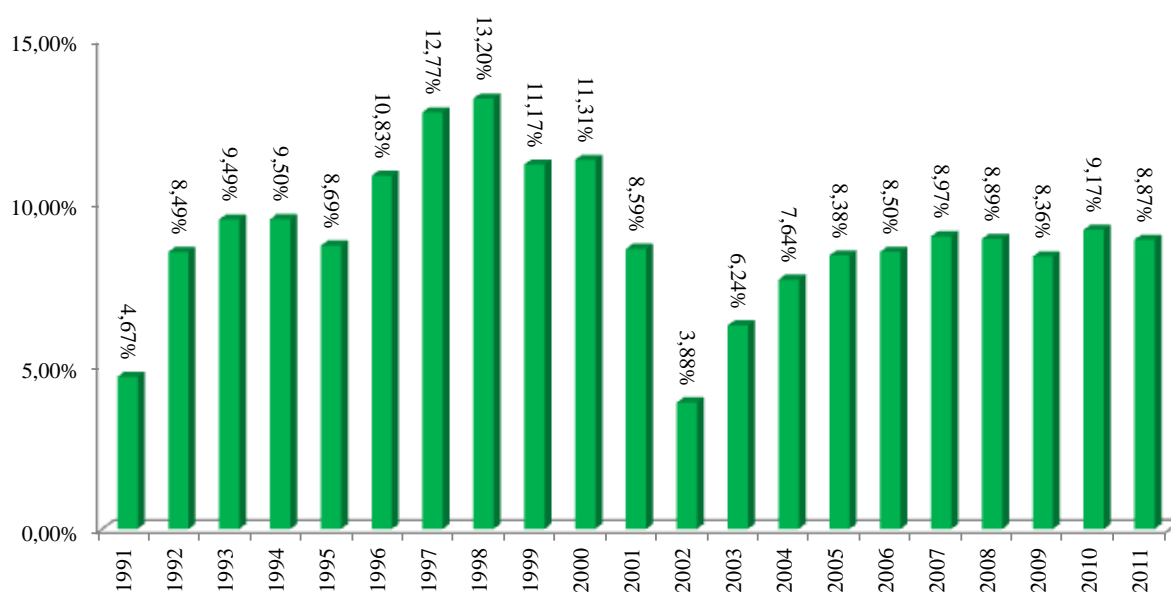
Gráfico 23 – Exportações Argentinas para o Brasil sobre o Total Exportado, 1991-2011 (%)



Fonte: Centro de Economía Internacional – Argentina (2012). Elaboração própria.

Nessa mesma direção, as exportações do Brasil para a Argentina em relação às suas exportações totais também diminuíram, mas em um ritmo menor do que o verificado no país platino. Como se pode perceber no gráfico 24, a partir do péssimo resultado comercial ocorrido em 2002, o percentual de exportações brasileiras para a Argentina manteve uma relevante tendência de crescimento, não atingindo, contudo, os picos vistos em 1997 e 1998, quando de 12 a 13% das exportações totais brasileiras se direcionavam ao vizinho.

Gráfico 24 – Exportações Brasileiras para a Argentina sobre o Total Exportado, 1991-2011 (%)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – Brasil (2012). Elaboração própria.

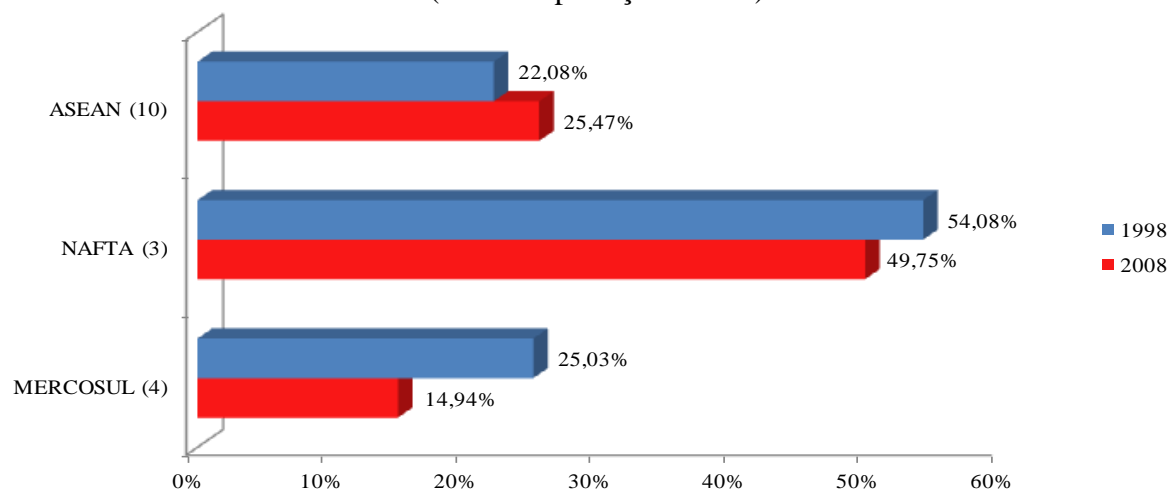
Se comparado consigo mesmo ou com blocos de institucionalização similar, ou seja, com processos de integração regional que esbarram na área de livre comércio ou na união aduaneira, o Mercosul (representado, principalmente por Argentina e Brasil) perdeu muito peso como destino das exportações de seus membros entre a década de 1990 e de 2000, o que significou, sendo o comércio uma *proxy* para a integração regional, um forte arrefecimento do processo de cooperação.

Como se pode notar através do gráfico 25, entre 1998 e 2008, o peso do Mercosul como destino das exportações de seus membros caiu de 25,03% para apenas 14,94% das exportações totais dos participantes do bloco. Enquanto isso, o já expressivo peso do NAFTA nas exportações totais de EUA, Canadá e México também apresentou uma diminuição, de intensidade bem menor do que a vista no cone sul.

Os países da ASEAN¹¹³ foram os únicos, dentro do período em questão, a aumentar a participação das exportações intrarregionais (que já não eram desprezíveis em 1998) em relação a suas exportações totais, de 22,08% a 25,47%, o que representa bem o aumento da interdependência comercial da região. O grande dinamismo econômico, a adoção de regimes macroeconômicos comuns, a estabilidade das políticas econômicas e a ampliação dos mercados em decorrência dos sustentados anos de crescimento são explicações importantes para esses resultados.

¹¹³ Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Vietnam.

Gráfico 25 – Blocos como Destino das Exportações dos Membros: Mercosul, Nafta e Asean (% das exportações totais)



Fonte: Organização Mundial do Comércio (2009). Elaboração própria.

O menor grau de integração, contudo, não diminuiu a importância estratégica do comércio bilateral de Argentina e Brasil. Para ambas as economias, o peso do vizinho na compra de produtos de maior valor agregado ainda é extremamente importante, apesar deste índice estar em queda atualmente.

O quadro 6, por exemplo, fornece um conjunto de dados sobre as exportações por fator agregado de Argentina e Brasil, em 2010, comparando o peso das compras de cada vizinho em relação ao mundo. É possível notar que o mercado brasileiro significou para a Argentina um destino para 41,81% de suas exportações totais de manufaturas de origem industrial. Já o mercado argentino foi responsável pelas importações de 21,16% dos manufaturados brasileiros.

Quadro 6 – Exportações por Fator Agregado: Argentina e Brasil, 2010 (US\$ Milhões)

Exportações Argentinas por Fator Agregado (2010) - US\$ Milhões				
Destino/Tipo*	Produtos Primários	Manufaturas de Origem Agropecuária	Manufaturas de Origem Industrial	Combustíveis e Energia
Brasil	1.612	1.519	9.958	1.330
Mundo	15.141	22.661	23.816	6.515
% do Total	10,65%	6,70%	41,81%	20,41%
Exportações Brasileiras por Fator Agregado (2010) - US\$ Milhões				
Destino/Tipo	Produtos Básicos	Produtos Semimanufaturados	Produtos Manufaturados	Operações Especiais
Argentina	1.170	481	16.836	34
Mundo	90.005	28.207	79.563	4.140
% do Total	1,30%	1,71%	21,16%	0,82%

Fonte: Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (2010) e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – Brasil (2010). Elaboração própria.

O comércio entre esses dois países, nessa perspectiva, se configura não só em um tema vital para o Mercosul quanto para o próprio desenvolvimento econômico e social de ambos. Sabe-se que a exportação de manufaturas incentiva a produção industrial das nações e que tanto Argentina quanto Brasil são pouco competitivos internacionalmente em relação às exportações de manufaturados.

Por isso é tão importante que os dois líderes do Mercosul se integrem de uma maneira mais aprofundada, aproveitem as economias de escala e os efeitos de aprendizagem dos mercados alheios e se fortaleçam na competição econômica global. Nesse contexto, a queda verificada nos padrões de comércio entre Argentina e Brasil, especialmente, a partir de 1999, é muito preocupante, pois afeta a integração regional e o desenvolvimento de ambos.

Há uma diversidade de motivos para essa menor integração comercial relativa que perpassam esferas estruturais, econômicas e, mesmo, políticas¹¹⁴. Uma dessas motivações, contudo, é especialmente central para esse trabalho e está presente nas relações econômicas de Argentina e Brasil desde a assinatura, em 1991, do Tratado de Assunção: a falta de coordenação de suas políticas macroeconômicas ou mesmo de similaridade em seus regimes macroeconômicos que, como se viu anteriormente, contribuem para a maior volatilidade na taxa de câmbio bilateral e incentivam *lobbies* protecionistas dentro dos países, o que dificulta a integração comercial.

Defende-se, destarte, que a coordenação políticas macroeconômicas auxilia a integração comercial, não sendo, esta, um requisito obrigatório para aquela. É uma visão diferente do que se apregoa na “Teoria das Áreas Monetárias” (TAMO) desenvolvida pioneiramente por Mundell (1961), McKinnon (1963) e Kenen (1969). A TAMO foca no *trade-off* entre abrir mão da autonomia na gestão macroeconômica, especialmente nas áreas monetária e cambial, em nome da adesão a um arranjo cambial fixo ou a uma moeda única.

A principal conclusão dessa teoria é que os países integrados precisam reagir simetricamente aos choques externos para que os custos de uma política monetária coordenada regionalmente sejam menores. Portanto, de acordo com essa visão, o sucesso da integração monetária regional (ou da coordenação de políticas monetárias) depende de um alto nível de convergência econômica (UNCTAD, 2011a, p. 18).

Na linha desse argumento, três critérios ótimos principais são requisitos para a integração monetária regional: (i) mercados com livre mobilidade de fatores que permitam um mecanismo de ajuste alternativo para as taxas de câmbio em caso de choques assimétricos

¹¹⁴ O modelo gravitacional proposto por Tinbergen (1962), por exemplo, relaciona efeitos de fronteira (custos de transporte, barreiras comerciais, localização, contiguidade, etc.), população, renda nacional e taxa de câmbio como determinantes fundamentais para variações nos fluxos comerciais bilaterais.

(Mundell, 1961); (ii) um alto grau de abertura que permita que os países integrados abandonem a taxa de câmbio como um mecanismo de ajuste (McKinnon, 1963); e, (iii) uma estrutura de produção diversificada entre as economias integradas que possibilite a diminuição dos impactos dos choques externos nas economias individuais (UNCTAD, 2011a, p. 18).

A Unctad (2011a, p. 18-20) propõe uma série de questionamentos à TAMO: (i) primeiro, essa teoria ignoraria os efeitos dinâmicos da cooperação monetária sobre a integração econômica regional; (ii) segundo, estaria baseada em uma visão altamente estática dos ganhos potenciais da cooperação e da integração, principalmente em termos de crescimento econômico e criação de empregos; (iii) terceiro, superestimaria a habilidade dos países em gerenciar suas taxas de câmbio isoladamente ao advogar regimes cambiais flexíveis como alternativa à cooperação; e, (iv) quarto, ignoraria os problemas associados à criação de arranjos monetários unilaterais, como a dolarização, por exemplo.

O ponto mais pertinente desse argumento para o trabalho é de que a TAMO partiria de uma perspectiva altamente estática, baseada na crença de que uma forte integração econômica seria extremamente necessária para a cooperação monetária, o que implicaria na existência de altos níveis de integração comercial entre os participantes para que qualquer esforço fosse realizado em termos de coordenação de políticas monetárias.

Nesse sentido, nenhum dos países em desenvolvimento poderia se engajar nesse tipo de ação, uma vez que seus níveis de integração comercial seriam muito mais baixos do que os verificados nos países avançados. Entretanto, defende-se aqui que o argumento mais válido seria o de que a cooperação monetária poderia dar um ímpeto maior à integração comercial, sendo que essas duas variáveis poderiam ser reforçadas mutuamente com o passar do tempo. A integração comercial, então, antes de configurar em um requisito para a coordenação de políticas macroeconômicas, poderia se tornar um resultado desta.

4.2 Os Efeitos Políticos da Descoordenação Macroeconômica: Tensões Comerciais

Desde a criação do Mercosul, Argentina e Brasil têm implementado diversos planos econômicos de estabilização com vistas a combater problemas internos, como a persistente inflação, ou externos, como os *spillovers* das crises econômico-financeiras decorrentes da maior globalização e da crescente interdependência em nível internacional. Boa parte desses planos de estabilização tem sido planejada por cada país sem considerar a posição do vizinho, mantendo-se o foco estrito nas questões nacionais e desconsiderando-se quase por completo os efeitos dessas ações sobre o processo de integração regional (BEVILAQUA, 1997, p. 17).

Entre 1991 e 2011, poucos avanços foram realizados em relação à coordenação de políticas macroeconômicas entre Argentina e Brasil ou mesmo dentro do Mercosul. Os poucos encontros que ocorreram para tratar do tema se concentraram na década de 1980, quando houve o estabelecimento do “Acordo de Pagamento de Créditos Recíprocos”, ratificado ainda no âmbito da ALADI em 1982 (CUNHA, 2008, p. 8).

Esse acordo, também conhecido como “Acordo México”, criava um mecanismo de compensação de pagamentos em moedas conversíveis e livremente transferíveis, e permitia o estabelecimento de um Fundo de Reservas, com o objetivo de dar sustentação aos balanços de pagamentos dos países membros, outorgando créditos, garantindo empréstimos de terceiros e melhorando as condições de investimento das reservas oficiais dos Bancos Centrais.

Entre Argentina e Brasil, segundo CUNHA (2008), a questão da coordenação macroeconômica somente seria tratada, pela primeira vez,

[...] em 1986, com a assinatura do Protocolo nº 10 de Estudos Econômicos, e que tinha por objetivo “facilitar medidas que tendam a harmonizar as políticas econômicas dos dois países”. Posteriormente, em 1987, assinou-se o Protocolo nº 20, onde se estabeleceu a necessidade de se iniciar um processo visando à criação de uma unidade monetária comum, o “Gaúcho”, que deveria ser “emitida e respaldada por um Fundo de Reserva Binacional”. Este, por sua vez, estaria ancorado nos recursos derivados do Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos. Imaginava-se que os recursos viriam da ampliação gradual dos prazos de compensação das transações comerciais. Todavia, tal proposta elaborada pela comissão brasileira não teve apoio e foi descartada (CUNHA, 2008, p.9).

Além disso, em decorrência do Tratado de Assunção, estabeleceu-se a estrutura institucional do subgrupo de trabalho (SGT) nº. 10, sobre a Coordenação de Políticas Macroeconômicas, vinculado ao Grupo Mercado Comum (GMC). No escopo desse SGT, retomou-se, em 1993, o debate sobre a coordenação, o qual foi centrado no estabelecimento de um arranjo cambial regional de bandas de flutuação que teriam por base de determinação as taxas reais bilaterais. Segundo Cunha (2008)

Essa proposta, realizada pelo Brasil, e que resultaria na adoção do sistema de bandas a partir de 1995, previa um período de transição para que se pudesse estabelecer um certo arcabouço de regras, com destaque para (i) a criação de uma Unidade de Referência Cambial (URC), para fixar as paridades centrais entre as moedas nacionais; e (ii) o estabelecimento de um sistema de bandas, uma estreita para os países grandes e outra larga para os pequenos. O objetivo central era o de implantar um sistema de coordenação cambial capaz de evitar as “desvalorizações competitivas”. Por isso mesmo previa-se uma série de penalizações, dentre as quais a criação de sobretaxas para quem desvalorizasse sua moeda. Imaginava-se, também, um Fundo Regional de Intervenção para ser utilizado no caso de desvalorizações consideradas excessivas. Pela segunda vez, a (nova) proposta brasileira seria rechaçada (CUNHA, 2008, p. 9).

Outra tentativa significativa de cooperação macroeconômica seria feita em 2000, quando os Ministros das Finanças e os Presidentes dos Bancos Centrais dos quatro países do Mercosul concordaram, no primeiro encontro daquele ano, em, entre outros aspectos: (i) estabelecer objetivos comuns com relação a questões econômicas e serviços financeiros; (ii) desenvolver indicadores de desempenho baseados em uma metodologia comum; (iii) começar a publicar regularmente uma série de indicadores fiscais harmonizados; (iv) desenhar conjuntamente objetivos em relação ao déficit fiscal, à dívida pública e à inflação, a partir de 2001; e (v) estabelecer um grupo de monitoramento macroeconômico formado por executivos de alto nível (MACHINEA & ROSENWURCEL, 2005, p. 25).

Esse Grupo de Monitoramento Macroeconômico (GMM) entrou realmente em prática quando os presidentes dos países membros declararam, em dezembro de 2000, um série de objetivos de convergência macroeconômica. Os países se comprometeram em criar metas para: (i) a inflação (que não poderia exceder 5% ao ano entre 2002 e 2005, e 4% em 2006); (ii) os déficits fiscais (que não poderiam exceder 3,5% do PIB entre 2002 e 2003, e 3% a partir de 2004); e, (iii) os déficits públicos (que não poderiam mais exceder 40% do PIB por volta de 2010) (EICHENGREEN, 2002, p. 21).

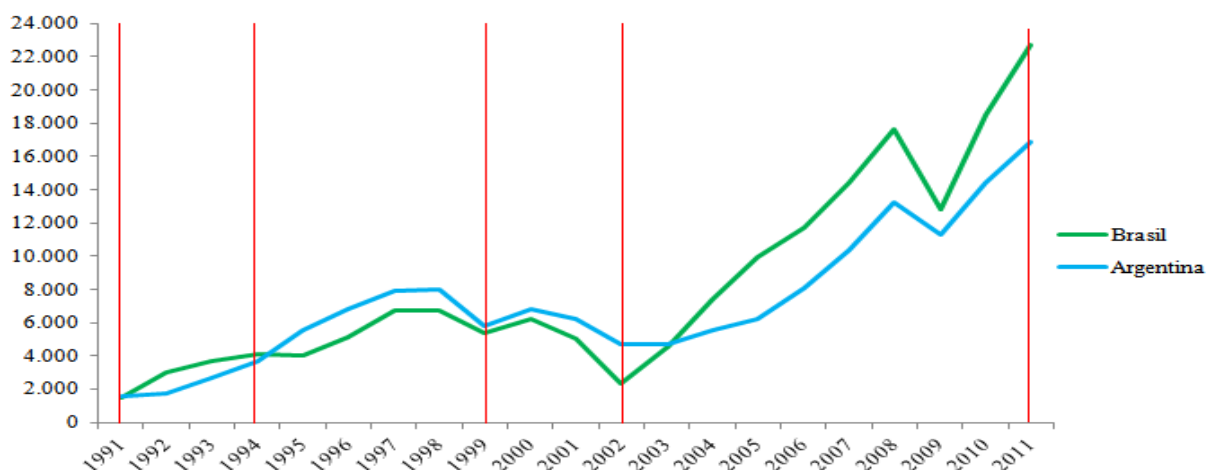
Caso discrepâncias nessas metas fossem detectadas, então os governos dos países em questão iriam ser chamados a apresentar medidas estruturais e macroeconômicas a fim de garantir o retorno às metas até o próximo encontro do GMM (EICHENGREEN, 2002, p. 22). Na prática, entretanto, sabe-se que o GMM é um órgão com pouquíssimo poder no Mercosul, tanto que essas metas sequer foram seguidas ao longo dos anos posteriores, principalmente após o baque econômico sofrido pela Argentina.

Como se pôde ver no terceiro capítulo, contudo, mesmo com essas poucas e enfraquecidas ações concretas por parte de Argentina e Brasil em direção à coordenação macroeconômica, houve um período (1991-1999) em que esses dois países mantiveram modelos macroeconômicos similares que coincidiram com o incremento do comércio de mercadorias intrabloco e com o ápice de sua integração bilateral. Porém, a mudança nos regimes monetário e cambial do Brasil, em meio a um ambiente de forte instabilidade, inaugurou uma fase de divergências de estratégias e de estagnação do comércio intrarregional (CUNHA, 2008, p. 10).

Dentro dos próprios períodos neoliberal (1991-2002) e de maior ativismo estatal (2003-2011) existiram divisões e acontecimentos marcantes que alteraram os desenhos macroeconômicos de Argentina e Brasil, afetando, indiretamente, a evolução de seu intercâmbio comercial. O objetivo do gráfico 26 é justamente realçar essas subdivisões, tendo

em vista a dinâmica do comércio bilateral de mercadorias de Argentina e Brasil entre 1991 e 2011. Desse modo, será possível indicar como os principais planos econômicos desses dois países afetaram o comércio bilateral e sustentaram demandas por ações protecionistas em seus governos.

Gráfico 26 – Planos Econômicos vs. Comércio Bilateral: Argentina e Brasil, 1991-2011 (US\$ Milhões)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – Brasil (2012). Elaboração própria.

As linhas vermelhas caracterizam os anos de rupturas nas trajetórias econômicas de Argentina e Brasil durante os primeiros vinte anos de Mercosul, indicando, respectivamente: (i) o estabelecimento do Plano de Conversibilidade na Argentina (1991); (ii) a criação do Plano Real no Brasil (1994); (iii) a desvalorização cambial no Brasil e o estabelecimento do Plano de Metas de Inflação (1999); (iv) a moratória argentina e a aplicação do Plano Fénix (2002); e (v) a imposição de medidas protecionistas mais fortes por parte da Argentina (2011).

A primeira fase se estende da aplicação do Plano de Conversibilidade na Argentina à aplicação do Plano Real no Brasil. Sinteticamente, nesse período, a economia argentina verificou uma forte apreciação do peso frente ao dólar, já que os preços, apesar de terem caído bruscamente no país, seguiram crescendo a um nível maior do que nos EUA. Enquanto isso, o Brasil mantinha um regime altamente inflacionário, mas com desvalorizações em relação ao dólar e, portanto, ao peso argentino. Essa apreciação real do peso em relação à moeda brasileira e o *boom* de crescimento argentino devido ao fim da inflação modificaram a balança comercial argentina com o Brasil, que saiu de um superávit de US\$ 853 milhões em 1990 para um déficit de US\$ 1,03 bilhões em 1992 (BAER, 2002, p. 8)¹¹⁵.

¹¹⁵ Os valores propostos por BAER et. al. (2002) sobre o comércio bilateral de Argentina e Brasil estão bastante desatualizados. Por essa razão, optou-se pela atualização desses dados através dos valores propostos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

Como resposta a esse crescente déficit comercial com o Brasil, o governo argentino tomou uma série de medidas protecionistas em 1992, como o aumento de 3% para 10% da chamada “taxa de estatística” sobre as importações, incluindo as originadas no Mercosul, e a aplicação de medidas de salvaguarda e antidumping com o propósito de proteger sua indústria da competição estrangeira. Embora isso tenha sido visto pelo Brasil como um movimento contrário aos objetivos do Mercosul, a reação do governo brasileiro foi pragmática, pois, para aliviar o tamanho do déficit bilateral argentino, decidiu realizar compras maiores de trigo e petróleo da Argentina em 1993 (BAER, 2002, p. 9).

A segunda fase compreende os anos entre a implementação do Plano Real no Brasil, em 1994, e a desvalorização cambial realizada por esse mesmo país frente ao contexto de crise externa em 1999. Já no primeiro semestre após a criação do real, a moeda brasileira sofreria uma forte apreciação em relação ao dólar, quando um real chegava a poder comprar mais do que um dólar e, embora a inflação tenha caído rapidamente, assim como ocorrera na Argentina, era ainda muito maior do que a inflação dos EUA. Como consequência, o real também se apreciou muito em relação ao peso argentino, o que resultou numa nova mudança da balança comercial brasileira em relação à Argentina, saltando de um superávit de US\$ 170 milhões em 1994 para um déficit de US\$ 2,2 bilhões em 1996 (BAER, 2002, p. 10).

Como resposta à deterioração em sua balança comercial, o Brasil promoveu uma série de medidas protecionistas. Em 1995, a tarifa sobre a importação de veículos foi aumentada¹¹⁶ e, em 1997, foram aplicadas cotas e restrições sobre o crédito para a importação de produtos selecionados, incluindo os originados no Mercosul¹¹⁷. Nesse mesmo ano, o Brasil impôs um sistema de licenças discricionárias de importação para produtos selecionados, o que foi condenado pelo Tribunal do Mercosul que, posteriormente, ordenou sua suspensão até o fim de 1999. Entretanto, permitiu-se que o Brasil postergasse essa medida protecionista até o fim de 2000 (BAER, 2002, p. 10).

Note-se que essas duas primeiras fases, apesar dos espasmos de cunho protecionista e das mudanças de regime macroeconômico por parte de um ou de outro país, representaram o ápice da integração comercial de Argentina e Brasil, uma vez que cada um chegava a ser o destino de, em média, 22,15% das exportações totais do outro. Pode-se afirmar que três

(MDIC) que podem ser encontrados em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2081>. Acesso em: 11/07/2012.

¹¹⁶ O governo brasileiro, na verdade, aumentou para 70% a alíquota para a importação de automóveis, a partir de janeiro de 1996, contrariando o acordo vigente com os demais membros do Mercosul que estabelecia uma alíquota de 62% sobre carros (CEDEP UFRGS, 1999, p. 27).

¹¹⁷ Essa foi a famosa medida provisória 1.569 que eliminava os financiamentos às importações de até 180 dias. O ministro da Economia do Uruguai à época, Luis Mosca, chegou a afirmar que a medida brasileira afetava mais da metade das exportações uruguaias, especialmente em relação aos setores têxteis e de confecções, o que obrigou a rever o funcionamento da medida e colocar os países do Mercosul dentro de um regime de exceção (CEDEP UFRGS, 1999, p. 29).

fatores foram fundamentais para esse resultado: a abertura sob o marco de eliminação tarifária do Mercosul, o otimismo inicial sobre o bloco regional e a estabilização cambial calcada na convergência de objetivos macroeconômicos de ambos os países.

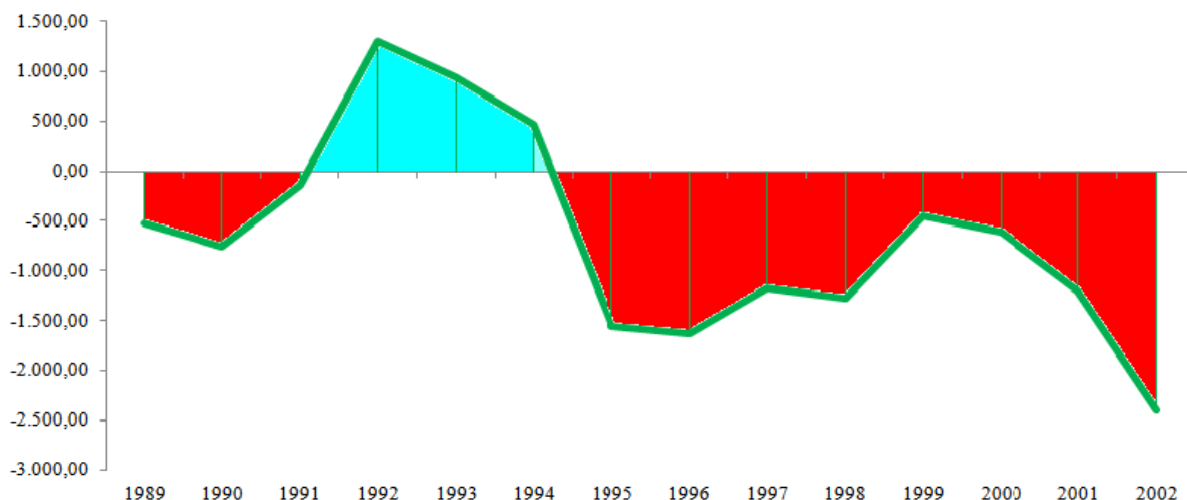
A terceira fase começa com a desvalorização cambial brasileira em 1999, quando o governo brasileiro decide pôr fim a sua política de mini-desvalorizações periódicas do real frente ao dólar devido à acelerada perda de reservas, resultando no fim do combate à inflação por meio da ancoragem cambial e no início da instauração do plano de metas de inflação no país. Como já foi dito anteriormente, a ação brasileira se configuraria num fator importante, apesar de não decisivo, para a piora da crise econômica argentina que desemboca em todas as turbulências ocorridas no ano de 2001, como a moratória e a renúncia de De La Rúa, e na desvalorização do peso argentino em janeiro de 2002, já durante gestão de Eduardo Duhalde.

O resultado imediato das medidas tomadas pelo governo brasileiro foi a drástica redução do déficit comercial brasileiro com a Argentina, que caiu de US\$ 1,2 bilhões, em 1998, para US\$ 448 milhões, em 1999, tendência que, nos anos posteriores, seria revertida em favor da Argentina. Essa reversão somente foi conseguida através de medidas de proteção que não só mantiveram as barreiras existentes como as ampliaram. Argentina e Brasil, por exemplo, negociaram restrições voluntárias às exportações brasileiras de calçados para frear o alto crescimento das exportações desse setor para a Argentina. A Argentina, por sua vez, pressionou em favor de um aumento na TEC sobre os bens de consumo de 14% para 35% com vistas a contribuir para a sua recuperação econômica (BAER, 2002, p. 11)¹¹⁸.

O gráfico 27, que ilustra o saldo comercial do Brasil com a Argentina entre 1989 e 2002, demonstra com clareza os efeitos das mudanças macroeconômicas dos dois países sobre o seu comércio bilateral que não raro promoveram fortes ondas superavitárias e deficitárias, as quais se transformaram em uma base sólida para *lobbies* protecionistas em cada um dos países. Pode-se notar, em especial, que o período foi amplamente favorável à Argentina que manteve superávits comerciais com o Brasil de 1995 a 2002. No acumulado desses anos, o saldo comercial positivo da Argentina com o Brasil chegou a US\$ 10,2 bilhões, o que ajudou a sustentar os déficits do país com o mundo devido a seu plano de estabilização que se baseava dolarização e numa taxa de câmbio, nesse contexto, pouco competitiva.

¹¹⁸ Vale lembrar que, em 1999, apesar de manter um superávit comercial com o Brasil (que já era bem menor que em anos anteriores) a Argentina já vinha apresentando saldos comerciais negativos com o resto do mundo, o que amplificava ainda mais a perda de competitividade no mercado brasileiro graças à desvalorização do real. Isso acabava dando base para as reclamações protecionistas em face da desvalorização brasileira. O que aumentou ainda mais o descontentamento argentino foi o fato de que, segundo Alves (2006, p. 67), “[...] algumas empresas efetivamente transferiram sua produção para o Brasil, entre elas a Goodyear que, em novembro de 1999, optou por centralizar no Brasil todas as suas atividades para o Mercosul. Fate, Firestone e Pirelli também trasladaram parte de sua produção para o Brasil. Em dezembro de 1999 foi a vez da Renault transferir sua produção de motores da fábrica de Córdoba para o sul do Brasil, mas sem fechar a unidade na Argentina nem despedir funcionários”.

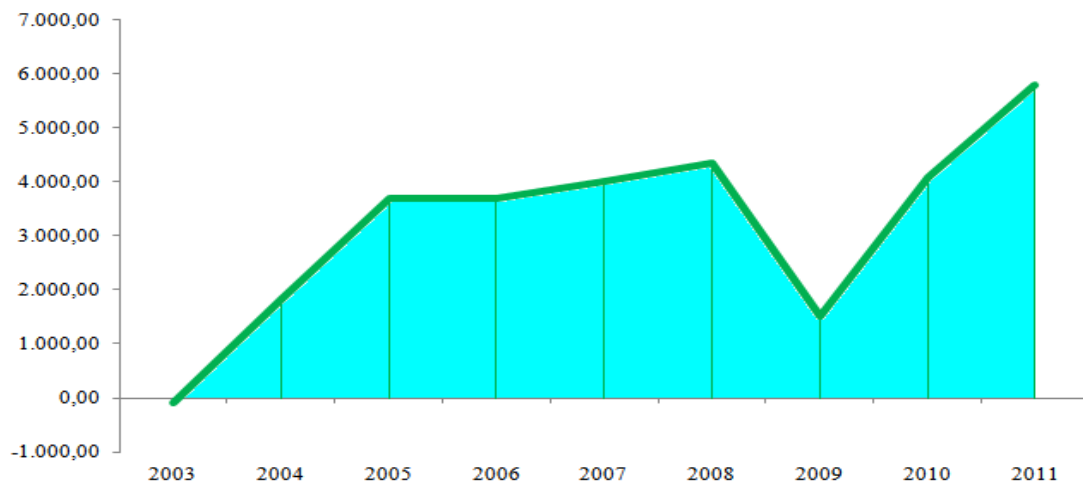
Gráfico 27 – Saldo Comercial do Brasil com a Argentina, 1989-2002
(US\$ Milhões)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – Brasil (2012). Elaboração própria.

A quarta, última e mais longa etapa começa com a moratória argentina, em 2001, e toma forma com a eleição de Néstor Kirchner à presidência da Argentina, em 2003. Nessa fase há uma mudança significativa nos rumos da política econômica argentina, com a adoção do câmbio flexível e desvalorizado, e certo descaso com a inflação, enquanto no Brasil o desenho macroeconômico continua semelhante ao estabelecido em 1999. O que se viu nesse período foi uma inflexão brusca nos padrões de comércio da Argentina com o vizinho Brasil. Como se pode ver no gráfico 28, o saldo comercial da Argentina com o Brasil saíria de quase uma década de superávits recorrentes para um déficit acumulado de 2004 a 2011 de expressivos US\$ 30 bilhões.

Gráfico 28 – Saldo Comercial do Brasil com a Argentina, 2003-2011
(US\$ Milhões)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – Brasil (2012). Elaboração própria

O grande crescimento econômico argentino provê parte da explicação para esse aumento do déficit comercial argentino com o Brasil¹¹⁹. Como a renda aumentou mais rápido na Argentina do que no Brasil, o próprio ritmo de crescimento das importações daquele país superou em muito o deste. Além disso, a inflação argentina cresceu de forma mais veloz que a do Brasil, o que também auxiliou no aumento da competitividade dos produtos brasileiros no mercado portenho, pois serviu para alinhar as taxas reais de câmbio dos dois países.

Como resposta ao panorama deficitário¹²⁰, a partir de 2008, a Argentina começou um processo de expansão dos acordos de restrições voluntárias com o Brasil e de aumento no número de requisições de licenças não automáticas para os produtos importados tanto extra quanto intra-Mercosul (a cobertura subiu de 58 produtos, em 2007, para 600, em 2011) que, não raro, desrespeitavam o prazo máximo de liberação estipulado pela OMC em 60 dias para os artigos sujeitos a licenciamento¹²¹. Além disso, o país reforçou a aplicação de certificados sanitários, investigações anti-dumping e valores critério, dando alusão a um crescente protecionismo e a uma estratégia de substituição de importações.

Em 2011, o Brasil começou a sentir de maneira mais forte o peso das restrições comerciais argentinas, principalmente em relação ao conjunto de produtos mais afetados que incluía calçados, alimentos, máquinas agrícolas e automóveis. Com isso, o Brasil também resolveu tomar medidas de restrição às importações argentinas, freando as importações de automóveis e autopeças produzidos no vizinho platino¹²².

O ano de 2012 marcou o recrudescimento das restrições comerciais argentinas que tiveram origem, como se viu, nos grandes déficits com seu principal parceiro comercial, o Brasil, e, principalmente, na perda de reservas, ocorrida no fechamento das contas de 2011, na ordem de US\$ 6 bilhões, como se pôde notar através da tabela 9. Esses fatores, que tiveram certa conexão, motivaram a reação da recém-reeleita Cristina Kirchner na definição de uma meta de um superávit comercial de US\$ 10 bilhões ao longo de 2012.

A principal ferramenta para alcançar essa meta estabelecida pela presidência foi a introdução da DJAI (Declaração Jurada Antecipada de Importação) e da DJAS (Declaração Jurada Antecipada de Serviços) entre fevereiro e abril de 2012. As duas declarações

¹¹⁹ Para um melhor entendimento deste ponto são válidos os aspectos propostos no item “2.3” deste trabalho que tratam dos efeitos do crescimento, da inflação e da variabilidade cambial no comércio exterior dos países.

¹²⁰ Vale destacar, nesse ponto, a opinião do Embaixador do Brasil na Argentina, Enio Cordeiro, que afirma que o déficit duradouro entre Argentina e Brasil tem poucas chances de mudar através de medidas voluntaristas, pois o Brasil já compra todo o excedente industrial argentino e a Argentina importa insumos industriais que exigiriam investimentos para serem substituídos. Além disso, as mercadorias brasileiras que entram no país chegam pela proximidade geográfica, política e econômica, e não por uma política deliberada para tanto. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/2811558/superavit-comercial-brasil-argentina-e-estrutural-diz-embaixador>. Acesso em 07/10/2012.

¹²¹ Em alguns casos, os órgãos argentinos levam 500 dias para a liberação dos produtos brasileiros na aduana. Disponível em: <http://www2.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/panorama-brasil-argentina/>

¹²² Pouco tempo depois o Brasil voltaria atrás com relação a essas medidas.

consistem em uma exigência, pela Receita Federal Argentina, de informações prévias sobre a totalidade de importações de bens e serviços (FIESP, 2012, p. 1).

Na prática, as importações somente são autorizadas após uma avaliação discricionária da Receita Federal Argentina e de outros órgãos intervenientes como a Secretaria de Comércio Interior. Além disso, há uma clara instrução para a proibição de importações de produtos como: autopeças, vestuário, calçados, linha branca, medicamentos, cosméticos e perfumes (FIESP, 2012, p. 4).

O panorama gerado pelo biênio 2011/2012, portanto, criou uma das piores crises comerciais vividas pelo Mercosul desde sua criação. Na média, o peso de cada um nas exportações do vizinho, chegou, em 2011, a 14,67%, muito longe dos 24,63% vistos em 1998, auge comercial do bloco. Além de aspectos estruturais e produtivos, pode-se afirmar que a falta de convergência macroeconômica entre os dois principais *players* do bloco jogou um papel fundamental nessa escalada de protecionismos.

Os desalinhamentos ocorridos em relação às taxas de crescimento do PIB, câmbio, juros e inflação foram catalisadores potentes para as grandes distorções no comércio bilateral entre Argentina e Brasil nesses últimos dois anos. Ironicamente, o acordo de livre comércio desenhado para ampliar as relações comerciais entre Argentina e Brasil fez, na verdade, com que houvesse uma escalada de tensões comerciais entre os dois países, graças à forte instabilidade macroeconômica de seus mercados (EICHENGREEN, 2002, p. 2).

Como se viu, não se pode afirmar que houve uma estratégia deliberada de coordenação de políticas macroeconômicas entre Argentina e Brasil ao longo desses primeiros vinte anos de Mercosul. Entretanto, apesar do maior número de crises de estabilização verificadas na década de 1990, houve maior convergência em relação a um modelo de desenvolvimento comum, o neoliberal, do que na década posterior. O modelo neoliberal, contudo, seria rejeitado por todas as populações da América do Sul ao longo da década de 2000, graças aos fracos resultados alcançados em relação ao desenvolvimento econômico e social.

A ideia de um modelo macroeconômico convergente, contudo, foi um dos fatores importantes para o *boom* comercial visto entre Argentina e Brasil na década de 1990, principalmente, entre 1995 e 1998, quando a integração comercial bilateral atingiu seus melhores resultados. A crise de 1999 e o posterior desalinhamento das políticas econômicas dos dois países, contudo, afetaria a proximidade comercial de ambos, apesar da melhora verificada nos números absolutos de comércio ao longo da década de 2000, fortemente apoiada no crescimento da renda.

Pode-se afirmar, conseqüentemente, que o ideal para os dois países, em particular, e para o Mercosul, em geral, seria a adoção de modelos macroeconômicos comuns capazes de estimular o crescimento da renda e, simultaneamente, a integração comercial entre os membros. Esse passo, entretanto, pode esbarrar nas diferenças de tamanho entre as economias e no precário grau de institucionalização do Mercosul, o que torna o processo mais complexo.

4.3 Perspectivas para o Avanço do Mercosul

As opções para o avanço na coordenação de políticas macroeconômicas entre Argentina e Brasil são variadas. Como se viu no primeiro capítulo, os arranjos cooperativos que relacionam as políticas econômicas dos países podem assumir diversas formas, desde sistemas complexos que demandam um arcabouço institucional rígido à mera perseguição conjunta de um ambiente macroeconômico mais estável.

O quadro 7, elaborado por Cunha, Bichara & Sarriera (2010) aprofunda e aperfeiçoa os níveis de coordenação macroeconômica demonstrados por Cooper (1985) no primeiro capítulo, adicionando as características de cada nível de coordenação, bem como seus níveis de decisão e benefícios potenciais. A partir dele, é possível observar seis níveis de cooperação que reafirmam, primeiramente, a ideia de que a coordenação não pode ser visualizada a partir de um ponto de vista rígido com base apenas na experiência europeia. Como se pode notar, existem vários estágios de coordenação de políticas macroeconômicas que podem se adaptar não somente ao nível de desenvolvimento dos participantes, quanto ao avanço institucional alcançado por seu acordo regional.

A coordenação de políticas macroeconômicas no Mercosul poderia trilhar estágios de integração iniciais, como, por exemplo, aqueles com níveis de decisão descentralizados e autônomos que vão desde trocas de informações à administração conjunta de crises, ambos servindo não somente para evitar percepções incorretas entre os tomadores de decisão acerca dos vizinhos como para demonstrar mais comprometimento entre os participantes.

Com esses passos iniciais bem consolidados, há possibilidade de que, no médio prazo, o processo possa evoluir em direção à coordenação cambial evitando seus efeitos maléficos sobre o comércio e os investimentos intrabloco. No longo prazo, os países não estão proibidos de alcançar os níveis de União Monetária ou de União Política e Econômica, o que, obviamente, depende muito mais de aspectos políticos, internos e externos, do que propriamente econômicos.

Quadro 7 – Níveis de Coordenação de Política Econômica

NÍVEIS DE COORDENAÇÃO DE POLÍTICA ECONÔMICA			
Nível de Coordenação	Características Básicas	Nível de Decisão	Benefícios Potenciais
Troca de Informações	Livre troca de informações sobre objetivos e prioridades da política econômica.	Descentralizado e Autônomo.	Eliminação de informações incompletas e incorretas sobre política econômica.
Administração de Crises	Surge como resposta a crises internacionais e envolve cooperação relacionada exclusivamente com a crise.	Descentralizado e Autônomo.	Maior troca de informações.
Evitar Conflitos entre Objetivos em Comum	Surge quando os países têm objetivos similares (ex.: câmbio) e não são capazes de resolvê-los através de intervenção política.	Descentralizado com menor grau de autonomia.	Resultado de acordos que limitam a possibilidade que os países fixem objetivos incompatíveis ou concorrentes.
Coordenação de Objetivos Intermediários (Coordenação Cambial)	É um grau de coordenação limitado e surge quando os países coordenam conjuntamente as variáveis que formam as principais conexões e <i>spillovers</i> entre eles. Nesse caso, as variáveis são tratadas como objetivos intermediários, sendo instrumentos para alcançar o melhor resultado.	Menor grau de descentralização e de autonomia. Não há órgãos internacionais que façam supervisão e garantam os acordos.	O melhor exemplo desse nível de coordenação é a coordenação cambial. Os benefícios são resultado da menor flutuação do câmbio, maior nível de confiança e menor possibilidade de ser atingido por crises internacionais.
Coordenação Parcial (União Monetária)	Os países cooperam para alcançar alguns objetivos de acordo com alguma regra estabelecida. Normalmente, se refere à coordenação de política monetária, sem considerar a política fiscal.	Decisão internacional sobre os objetivos acordados. Há certa autonomia em relação aos demais objetivos.	Maior estabilidade monetária, maior fortaleza monetária e menores incertezas.
Coordenação Completa (União Política e Econômica)	Os países adotam um processo de negociação sobre todos os objetivos e instrumentos de política econômica, como a política fiscal, monetária e cambial.	Centralizado.	Máximo benefício da coordenação. Alcança o ótimo de Pareto.

Fonte: Cunha, Sarriera e Bichara, 2010, p. 472.

Nessa discussão, não se pode esquecer, entretanto, que as opções viáveis para coordenar o tipo de câmbio e as outras variáveis macroeconômicas entre os países do Mercosul devem reunir certos pré-requisitos, como: (i) respeitar as limitações e características da globalização econômica e financeira; (ii) considerar as características macroeconômicas de cada país; (iii) aprofundar a integração econômica e comercial do acordo regional; e, (iv) ser compatíveis com os pensamentos e motivações políticas das elites do Mercosul (CRAWLEY, 2004, p. 20).

Nesse sentido, a estrutura do sistema econômico e financeiro internacional merece, aqui, atenção especial. Krugman & Obstfeld (2001, p. 421), por exemplo, entendem que com a globalização, intensificada no último quarto do século XX (e catalisada nos anos 90), alguns fatores – altamente correlacionados – emergiram e se tornaram elementos constrangedores às políticas econômicas nacionais e internacionais.

O primeiro deles, sem dúvida, foi o aumento da integração comercial entre os países, resultante do crescimento da proporção das importações e das exportações em relação ao PIB. O segundo foi a grande mobilidade dos capitais financeiros internacionais que se beneficiaram da abertura comercial e financeira dos países. O terceiro, consequência direta dos outros dois, foi a maior e mais rápida propagação dos choques econômico-financeiros que fizeram com que as economias ficassem mais vulneráveis umas às outras.

Além disso, de 1973 até os dias de hoje, haveria surgido um “não-sistema” monetário internacional, ou seja, um cenário de “luta livre” (substituto do pacto de Bretton Woods que pressupunha taxas de câmbio fixas e restrições à mobilidade de capitais), no qual as políticas econômicas nacionais estariam, de início, sempre em conflito, o que agiria constrangendo a coordenação macroeconômica (KRUGMAN & OBSTFIELD, 2001, p. 422).

Sem desconsiderar essas tendências e limitações, Eichengreen (2002) busca trabalhar, a partir da experiência de outros blocos regionais como a União Europeia e o NAFTA, sobre cinco formas com gradações diferentes de cooperação macroeconômica para o Mercosul: (i) a adoção da moeda única; (ii) a definição de critérios de convergência macroeconômica aos moldes do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC); (iii) a dolarização; (iv) a adoção conjunta de um sistema de bandas cambiais – *a la* SME (Sistema Monetário Europeu) –; e, (v) a implementação por todos os membros do sistema de metas de inflação. O objetivo central dessa seção é realizar um debate do trabalho citado acima com a literatura que também

trata do tema¹²³ para gerar uma melhor compreensão sobre as reais possibilidades de coordenação de políticas econômicas no Mercosul.

Segundo Eichengreen (2002, p.7), no caso da moeda única, nenhum exemplo poderia ser mais paradigmático do que o da União Europeia. Desde o início, a integração monetária e a integração comercial andaram lado a lado nesse bloco regional. Em 1950, por exemplo, os países receptores da ajuda proveniente do Plano Marshall estabeleceram a “União Europeia de Pagamentos”, sob a qual os membros realizavam auxílios financeiros de curto prazo para os países que apresentavam dificuldades em suas balanças de pagamentos, engajavam-se na supervisão mútua das políticas macroeconômicas e comerciais de cada um, e coordenavam a remoção de restrições comerciais e cambiais unilaterais.

Na verdade, desde aquela época, a instabilidade cambial era vista como contrária à criação de um mercado europeu realmente integrado e como um ponto extremamente crítico para a evolução do bloco regional europeu, não somente na sua parte comercial como na sua parte política. Isso se confirmaria com a evolução da pauta da coordenação macroeconômica nos acordos que a Comunidade Europeia ou União Europeia conduziria ao longo do último quarto do século XX, entre os quais: (i) a criação do Sistema Monetário Europeu (SME), em 1979; (ii) a afirmação do Ato Único Europeu, em 1986; (iii) o estabelecimento do Tratado de Maastricht, em 1992; (iv) a criação do PEC, em 1997; e, (v) a definição, por fim, pela adoção do euro, em 1999. Além disso, de acordo com Eichengreen (2002),

Não foi coincidência que o Tratado de Maastricht tenha vindo quase que imediatamente após a adoção do Ato Único Europeu, o qual obrigou os Estados membros a removerem os controles de capital a fim de criar um mercado único em fatores de produção, assim como de mercadorias. Eliminar os controles de capital fez com que a estabilização das taxas de câmbio das moedas nacionais ficasse mais difícil, como a crise SME rapidamente demonstrou. A escolha se configurou entre se mover para trás, em direção a taxas de câmbio mais livres (o que prejudicaria o mercado único) ou se mover para frente em direção à União Monetária, o que eliminaria o problema de instabilidade cambial, com a eliminação da taxa de câmbio. A volta a um sistema de taxas de câmbio flexíveis ameaçou incentivar um movimento brusco contra o mercado comum, já que a depreciação monetária poderia conferir uma vantagem competitiva arbitrária a alguns produtores nacionais. Voltar atrás não era uma opção, dado o valor que os políticos e executivos europeus empregavam à integração econômica. A única alternativa plausível seria se mover em direção à moeda única. De certa forma, então, foi a crise do SME que forneceu o ímpeto imediato para a integração monetária (EICHENGREEN, 2002, p. 8, tradução nossa¹²⁴).

¹²³ Unctad, 2011a; Cunha, Bichara & Sarriera, 2010; Machinea & Rosenwurcel, 2005; Crawley, 2004; Ferrari, 2003; Redrado, 2003.

¹²⁴ It is no coincidence, then, that the Maastricht Treaty followed almost immediately on the adoption of the Single European Act, which obliged member states to remove capital controls in order to create a single market in factors of production as well as merchandise. Eliminating capital controls made it more difficult to stabilize the exchange rates between national currencies, as the 1992 crisis in the European Monetary System was quick to demonstrate. The choice became whether to move backward toward more freely fluctuating exchange rates, which might jeopardize the single market, or to move forward to monetary union, which would eliminate the problem of exchange rate instability by eliminating the exchange rate. Retreating to more flexible exchange rates threatened to fuel a backlash against the single market, since currency depreciation could then confer an arbitrary competitive advantage on some national producers. Moving

Difícilmente, sob a perspectiva desse autor, os outros blocos econômicos regionais conseguiriam, no curto ou médio prazo, evoluir em direção à unificação monetária como no caso da União Europeia. Condições históricas e políticas únicas e o longo processo integracionista visto nessa região estariam ausentes em outras regiões. Na América do Norte, o problema principal seria a forte dominância econômica estadunidense. Os membros do Mercosul, em sua visão, teriam pequena tradição em cooperar e pouco desejo por uma federação. Já na Ásia, o problema seria a diversidade dos sistemas políticos, sendo difícil imaginar que países como China, Japão e Coreia chegassem a um estágio integrativo tão complexo (EICHENGREEN, 2002, p. 12).

Ferrari (2003, p. 21-22) chega a mesma conclusão de Eichengreen sobre a impossibilidade, ao menos no curto ou médio prazo, da criação de uma moeda única no Mercosul. Além da falta de “motivação política” no bloco sul-americano, um dos motivos para essa inviabilidade estaria no fato de que uma união monetária aos moldes europeus implicaria na adoção de uma política deflacionária, o que tenderia a exacerbar recessões. Como os países do Mercosul possuem problemas sociais muito maiores do que a União Europeia, o custo da adoção da união monetária a partir da experiência europeia seria bastante significativo, o que também demandaria mais dos já restritos mecanismos de compensação do Mercosul.

Nesse contexto, a União Monetária Europeia, historicamente baseada em políticas fiscais e monetárias extremamente austeras, não seria um modelo desejável para uma eventual união monetária do Mercosul. Além disso, segundo Ferrari (2003),

Uma união monetária envolve a imposição de uma moeda comum através de diversas nações com a exigência de que essa moeda comum seja a única moeda corrente dentro das nações envolvidas. Nesse sentido trivial, uma união monetária envolve um grau de acordo político, senão de união política. Há também a exigência óbvia de um banco central para a união monetária, e em uma época de dominância da política monetária sobre a política fiscal, de que o banco central se torne o protagonista efetivo da política macroeconômica. Qualquer exigência de uma política fiscal efetiva através da união monetária que possa ser redistributiva ao longo do tempo e do espaço aponta na direção do surgimento de uma autoridade fiscal no contexto da união monetária. Outras exigências, tais como medidas para aumentar o comércio ou um sistema comum de seguridade social para aumentar a mobilidade da mão-de-obra, apontam novamente na direção de políticas que sejam exercidas no contexto da união monetária. Poder-se-ia dizer que é factível introduzir tais políticas através da criação de instituições no nível da união monetária sem união política formal. Porém, em diversos aspectos, se for o caso de haver política fiscal, política de seguridade social, etc, no contexto da união monetária, isso se aproxima muito de uma união política (FERRARI, 2003, p. 21).

backwards was not an option, given the value that European politicians and officials attached to economic integration. The only feasible alternative was to move forward to a single currency. In a sense, then, it was the 1992 EMS crisis that provided the immediate impetus for monetary unification.

Diante disso, a alternativa restante seria, segundo Eichengreen (2002, p. 21), encorajar a coordenação de políticas macroeconômicas por meios menos rígidos. A sugestão de estimular o tipo de estratégia usado para encorajar a convergência macroeconômica real e nominal a exemplo do que a Europa pré-1999 desenvolveu a partir do PEC e dos critérios de Maastricht se configuraria em uma possibilidade a ser considerada.

Na verdade, os países do Mercosul já haviam tentado adotar alvos de convergência macroeconômica análogos aos de Maastricht ao estabelecerem o GMM, porém, esse órgão, como se viu anteriormente, não teve êxito. A inexistência, no bloco, de um arcabouço institucional de caráter supranacional capaz de cobrar e supervisionar os membros, nos termos da Comissão Europeia, seria um dos motivos possíveis para a falha do GMM que mostra, até os dias de hoje, não ter “dentes” (EICHENGREEN, 2002, p. 22).

Outro motivo para o fraco desempenho do GMM e de seus critérios de convergência seria a falta de “fôlego financeiro” entre os membros, capaz de servir como mecanismo basilar para o tratamento com os países mais frágeis dentro do bloco regional. De acordo com autor supracitado,

Não haveria, entre os países do Mercosul, uma teia de conexão suficientemente fortalecida entre as suas barganhas políticas, econômicas e financeiras, as quais poderiam ser seriamente prejudicadas se os alvos de convergência macroeconômica fossem desrespeitados. Em contraste com as facilidades financeiras de curto e curtíssimo prazo disponibilizadas pelo Sistema Monetário Europeu pré-1999, não haveria linhas de crédito no Mercosul que pudessem ser prejudicadas por um comportamento aquém do pactuado. Além disso, é claro nesse contexto que os metas fiscais que os países da América Latina tomam seriamente são aquelas elaboradas pelo FMI, o qual é a fonte do financiamento concessionário (EICHENGREEN, 2002, p. 22, tradução nossa¹²⁵).

Em face desses obstáculos, valeriam para o Mercosul formas menos complexas de coordenação de macroeconômica que servissem para combater fortes mudanças cambiais, uma vez que, “é impossível aprofundar qualquer processo de integração sem diminuir as variações nas taxas de câmbio dos países envolvidos, dada sua influência direta no comércio e na economia política da integração” (MACHINEA & ROSENWURCEL, 2005, p. 31).

Sob essa perspectiva, a dolarização não poderia ser uma alternativa desejável ou viável para os participantes do bloco, por três motivos fundamentais. Primeiro, porque o colapso do Plano de Conversibilidade argentino sugere que uma estratégia similar não será considerada pelos governos do Mercosul por uma quantidade de tempo considerável. Segundo, porque a dolarização envolveria um alto custo em termos simbólicos e iria de encontro à busca por uma

¹²⁵ There is no interlocking web of economic, financial and political bargains among the Mercosur countries, all of which would be jeopardized by their failure to adhere to their convergence targets. In contrast to the Short-Term and Very-Short-Term Financing Facilities of the pre-1999 European Monetary System, there are no credit lines to be jeopardized by bad behavior. It is revealing in this connection that the fiscal targets that South American countries take seriously are those set by the IMF, which is the source of concessionary finance.

estratégia de desenvolvimento independente defendida por grande parte das elites do bloco sub-regional. Terceiro, porque existe uma virtual impossibilidade política de todos os países membros do Mercosul aceitarem deixar suas políticas macroeconômicas sob o comando e a responsabilidade do FED (Federal Reserve Board) estadunidense (CRAWLEY, 2004, p. 16).

De acordo com Eichengreen (2002, p. 17), para que uma forma de coordenação de políticas macroeconômicas mais “frouxa” fosse viável no Mercosul, seria necessário que se considerassem duas indagações importantes: (i) primeiro, de que forma seria organizado o arranjo coletivo de taxas de câmbio; (ii) segundo, na sua ausência, o que poderia ocorrer.

A ideia de que um acordo coletivo sobre taxas de câmbio poderia ser a base para os esforços de coordenação de políticas macroeconômicas dentro de um bloco regional, posta em prática inicialmente (e novamente) pelos europeus com o SME, mereceria destaque, apesar da lembrança de que a proposta feita pelo Brasil de um sistema análogo a este já havia sido rechaçada convictamente em 1993.

Dentro desse sistema, os membros do acordo regional estabeleceriam um grid multilateral de taxas de câmbio para suas moedas, cercadas por bandas de, por exemplo, 10% e 15% de variação para mais ou para menos. Esse mecanismo deixaria certo espaço para ajustes cambiais provenientes de choques nos preços das *commodities* ou de ciclos de negócios assimétricos. Quando as taxas de câmbio alcançassem os limites de suas bandas de flutuação, haveria uma intervenção pelos países com moeda mais forte em favor das economias que estivessem mais vulneráveis (EICHENGREEN, 2002, p. 17).

Segundo Eichengreen (2002, p. 18), dois elementos fariam com que esse sistema de coordenação fosse viável em termos de comprometimento e incentivos. Em primeiro lugar, os participantes iriam se engajar na vigilância mútua das políticas fiscais e monetárias dos parceiros e, portanto, coordenariam essas políticas para limitar pressões e desbalanceamentos. Dessa forma, a função da coordenação seria limitar as ajudas requisitadas às moedas mais fortes e maximizar a possibilidade de que, se tais ajudas fossem realmente necessárias, os países credores seriam pagos. Em segundo lugar, se as moedas se tornassem seriamente desalinhasadas, os padrões de paridade e as bandas seriam reajustadas antes que as pressões do mercado se tornassem muito fortes (EICHENGREEN, 2002, p. 18).

Eichengreen demonstra que ao inspirar esquemas de coordenação, o SME também demonstrava limitações. Defender um sistema de bandas cambiais no atual contexto de mercados internacionais com alta liquidez é um desafio formidável, como sugerem as experiências individuais de Argentina, Venezuela, Brasil (antes de 1999) e de um grande

número de países latino americanos, para não mencionar a própria Europa em 1992. Segundo esse autor,

O suporte político de subordinar todos os outros objetivos de política econômica para manter um sistema de câmbio fixo deve ser inquestionável a fim de que mantenha a confiança do mercado. Na prática, tal apoio possui chances improváveis de acontecer em sociedades democráticas, pois grande parte dos cidadãos pode ter outros objetivos políticos e demonstrar suas preferências nas eleições. Na Argentina, a conversibilidade era tida como um contrato sacro entre o governo e o povo, sendo uma base importante para a política econômica nacional; mas, quando esse sistema se mostrou incompatível com a perseguição de pleno emprego e crescimento, perdeu o suporte público e a confiança dos investidores. O mesmo aconteceu na Europa em 1992, quando as crescentes taxas de desemprego enfraqueceram a decisão dos governos de manter políticas de austeridade com o objetivo de defender suas bandas cambiais. Dessa forma, está longe de ser claro que os governos envolvidos nesses sistemas tomarão quaisquer medidas políticas necessárias para manterem seus sistemas cambiais fixos ou de bandas pré-estabelecidas, seja por vontade ou por negociação (EICHENGREEN, 2002, p. 18, tradução nossa¹²⁶).

Uma das possibilidades para o funcionamento eficaz do sistema de bandas cambiais, então, seria que todos os países do Mercosul controlassem os efeitos da volatilidade sobre a parte real da economia, através de controles sobre os fluxos de capitais. Restringir o financiamento baseado em fluxos de capitais de curto prazo evitaria crises de “*sudden stop*”, onde as reversões de conta corrente, que devem ser realizadas em prazos muito curtos, implicam em desvalorizações muito abruptas da taxa de câmbio real e em recessões econômicas profundas (REDRADO, 2003, p. 60)¹²⁷.

Considerando a alta volatilidade apresentada pelos mercados financeiros globais nos últimos anos, a estratégia de controlar capitais, apesar de apresentar restrições e não funcionar perfeitamente, poderia ser uma alternativa eficiente para moderar os fluxos de capitais, modificar sua composição (de curto para médio e longo prazo) e impedir variações abruptas nas taxas de câmbio (MACHINEA & ROSENWURCEL, 2005, p. 36).

Essa opção, entretanto, não parece ter apelo se contrastada com a orientação brasileira, já concretizada desde 1999, para um regime macroeconômico ortodoxo que, entre outros pontos, está alinhado com as ideias de livre movimentação de capitais e atração de capital estrangeiro – vale notar que a alta taxa de juros verificada nos últimos anos no Brasil foi

¹²⁶ Political support for subordinating all other goals of policy to maintenance of the peg must be complete and unquestioned in order for the peg to command market confidence. In practice, such unqualified support is unlikely to obtain in democratic societies, some of whose citizens attach priority to other goals and who can express their preferences in the voting booth and the streets. In Argentina, convertibility was regarded as a sacred contract between the government and the public and the linchpin of national economic policy; but when it came to be seen as incompatible with the pursuit of full employment and growth, it lost public support and then investor confidence. The same was true in Europe in 1992, where rising unemployment weakened the resolve of governments to implement harsh policies of austerity in order to defend their currency pegs. Thus, it is far from clear that the governments involved will take whatever policy measures are needed to defend their currencies, either of their own volition or through negotiation.

¹²⁷ Vale lembrar que nos últimos anos a Argentina tem efetuado controles sobre capitais de maneira crescente. O controle sobre a compra de dólares, que já vinha sendo realizado pela Receita Federal argentina (AFIP) desde o fim de 2011, a partir de 2012 começou a se estender a saques com cartão de crédito realizados fora do país.

importante para o financiamento de curto prazo do país e forte causa da valorização cambial verificada a partir de 2004. Dado esse contexto, é pouco provável que o Brasil se engaje em uma política de controle de capitais, ao menos no curto prazo.

Machinea & Rosenwurcel (2005, p. 34) também trabalham com a opção do câmbio administrado dentro de um sistema de bandas. Segundo eles, pelo fato de os regimes flutuantes serem inerentemente instáveis, para que fosse reduzida a volatilidade cambial, um câmbio administrado seria preferível à flutuação livre para a integração regional. Entretanto, para que haja uma administração eficiente da flutuação, as autoridades devem intervir no mercado de câmbio estrangeiro e, para que possam fazer isso, devem disponibilizar uma quantidade de reservas suficientes e os efeitos monetários decorrentes não podem pressionar demasiadamente os preços.

Na verdade, as intervenções dos bancos centrais nesses casos podem ter diferentes objetivos. Atualmente, a China e outros países asiáticos têm manejado suas políticas cambiais para manter a taxa de câmbio real desvalorizada como parte de suas estratégias de desenvolvimento. Na opinião dos autores, considerando as pré-condições econômicas necessárias para fazer com que uma política dessa natureza seja viável, tanto em termos de acumulação de reservas como de inflação, parece claro que essa alternativa na maioria dos países latino-americanos está longe de se materializar (MACHINEA & ROSENWURCEL, 2005, p. 34).

Como se pôde perceber ao longo do capítulo três, a Argentina, desde 2003, tem adotado uma estratégia semelhante de câmbio desvalorizado e administrado para angariar, dentre outros aspectos, competitividade externa. É válido destacar, contudo, que, tanto em termos de acumulação de reservas como em termos de inflação, a economia argentina vem enfrentando obstáculos relevantes atualmente, com a alta de preços e a perda de divisas, que, inclusive, a força a tomar medidas protecionistas.

Nesse sentido, caso haja a introdução conjunta de um sistema de bandas cambiais, há a necessidade de acumulação de um grande volume de reservas, a qual aumenta quanto mais estreita for o *grid* de variação cambial das moedas. Portanto, levando-se em consideração a significância dos fluxos de capitais, sua alta volatilidade e os constrangimentos historicamente enfrentados pelos países latino-americanos em termos de reservas, se esse tipo de arranjo fosse adotado pelas economias do bloco, a banda de variação não poderia ser muito estreita. Além disso, vale lembrar que se o fortalecimento financeiro dos países for limitado e ativos importantes das economias ainda estejam dolarizados, tal sistema de flutuação administrada

deixará de ser praticável, caso fortes choques externos ocorram e não existam quaisquer controles de capital nas economias (MACHINEA & ROSENWURCEL, 2005, p. 35-36).

Logo, nem um sistema de bandas cambiais estreitas – graças, entre outros aspectos, à alta mobilidade internacional de capitais existente atualmente –, nem um pacto relativo à convergência macroeconômica real e nominal dos membros – principalmente pela existência de uma estrutura institucional ainda prematura e pelo pequeno fôlego financeiro dos membros para aliviar choques intra e extra-bloco – e, tampouco, a moeda única – graças ao pequeno grau de integração política existente no Mercosul –, seriam eficientes, realizáveis ou mesmo desejáveis para os participantes no curto ou médio prazo.

Cunha, Bichara & Sarriera (2010) também contribuem nesse sentido ao defender que

Arranjos monetários e cambiais montados para garantir certa convergência macroeconômica e, assim, pavimentar o caminho rumo a um dado objetivo final – a constituição de uma “moeda única”, por exemplo – podem resultar na criação de um ambiente de crescimento baixo e/ou volátil, de polarização social e espacial, pela concentração de renda e poder em setores sociais e regiões vencedoras no processo de integração, dentre outras distorções. Logo, ao se tratar de economias e sociedades tão desiguais como no Mercosul, é necessário existir o cuidado de não tornar os processos de convergência macroeconômica e de integração monetária e financeira como fontes adicionais da criação de assimetrias (CUNHA, BICHARA & SARRIERA, 2010, p. 489).

Negligenciar os efeitos da grande variação macroeconômica entre os membros do Mercosul, contudo, segue não sendo uma opção. Nesse contexto, Eichengreen (2002, p. 23) sugere o exemplo do NAFTA, onde todos os membros possuem moedas flutuantes, as quais, entretanto, variam a partir de uma arcabouço de política monetária comum e consistente. Suas taxas de câmbio aumentam e caem refletindo inúmeras variáveis, como as alterações no preço das *commodities* e no passo de crescimento dos três membros. Porém, embora as taxas de câmbio possam se mover no curto prazo, grandes desalinhamentos reais que podem gerar retrocessos protecionistas são de acontecimento improvável sob esse mecanismo.

A principal razão para a estabilidade relativa das taxas de câmbio intra-NAFTA, segundo esse autor, seria a de que todos os três Bancos Centrais de EUA, Canadá e México trabalham com um sistema de metas de inflação, seja de facto (no caso dos EUA), seja de jure (caso do Canadá e do México), sendo, também, transparentes em relação a suas estratégias e regras de política monetária. Essa experiência sugeriria que taxas de câmbio flutuantes, se ancoradas por um sistema de metas de inflação claro e coerente, poderiam ser conciliadas com sucesso com o desejo de aprofundar o grau de integração regional e comercial, em particular (EICHENGREEN, 2002, p. 24).

Machinea & Roserwurcel (2005, p. 33) também indicam que, para que um regime cambial flutuante funcione a favor da integração regional, a política monetária e, acima de tudo, a reputação das autoridades responsáveis pela sua implementação são cruciais. Com isso, surge um *trade-off* delicado, especialmente em economias altamente dolarizadas. A restauração da credibilidade e o alcance de um grau razoável de autonomia monetária é um processo gradual cujos benefícios somente se tornam aparentes no médio e longo prazo. No curto prazo, por outro lado, o processo pode gerar alguns sacrifícios como altas taxas de juros e crescimento econômico menor.

Nesse ponto, também aparece a problemática do que pode acontecer se os países desrespeitarem reiteradamente suas metas de inflação em um acordo de livre comércio, ou seja, surge novamente a questão dos *free riders*. Uma alternativa para esse problema seria a necessidade de que o comprometimento dos países com o sistema de metas de inflação fosse visualizado como compatível com um mecanismo de incentivos. Se de um lado a inexistência de grandes divergências inflacionárias com relação aos outros membros seria positiva para cada participante, de outro a indisciplina monetária seria punida pelos próprios investidores internacionais (EICHENGREEN, 2002, p. 25).

Eichengreen indica pelo menos três argumentos que poderiam ser usados para explicar por que a flexibilidade da taxa de câmbio em conjunto com a adoção de metas de inflação seria impraticável ou indesejável para mercados emergentes e por que um sistema regional harmonizado de metas de inflação não pode conciliar a existência de políticas nacionais autônomas com a integração regional (EICHENGREEN, 2002, p. 27).

A primeira limitação seria a de que muitos países emergentes possuem graves problemas macroeconômicos cuja presença eventualmente pode tornar os bancos centrais inaptos para se comprometer com baixos níveis de inflação. O caso da Argentina no início da década de 2000 poderia ser citado como uma situação em que seria impraticável um sistema de metas de inflação, assim como qualquer outra estratégia coerente de política monetária. Entretanto, em países com um menor grau de turbulência social, econômica e financeira, a chance desse sistema ser bem sucedido é considerável, como foi o caso de países como Chile e Peru (EICHENGREEN, 2002, p. 27).

A segunda objeção, para esse autor, teria a ver com o fato de as dívidas dos bancos, famílias e empresas dos países do Mercosul estarem denominadas em dólar, o que eliminaria as vantagens de uma grande flexibilidade cambial para os mercados emergentes. A dolarização das dívidas, sem dúvida, é uma das principais diferenças financeiras entre economias mais ou menos desenvolvidas. Quando esse fator está presente, a depreciação

cambial não apresenta apenas o efeito positivo associado ao aumento da competitividade externa, mas também o efeito negativo relacionado ao peso do pagamento das dívidas denominadas em dólares. Nesse caso, a depreciação não somente pressiona a inflação, quanto se torna contraditória por si só (EICHENGREEN, 2002, p. 29).

A terceira limitação se relacionaria com o fato de o sistema de metas de inflação ser inconsistente com o desenvolvimento e o aprofundamento financeiro. Segundo Eichengreen (2002, p. 30), praticamente todas as economias industrializadas e avançadas que desenvolveram profundos e líquidos mercados financeiros tiveram por base taxas de câmbio fixas. O autor ainda adiciona que

Em especial nas economias relativamente pequenas e abertas, uma taxa de câmbio volátil faz com que seja desvantajoso manter ativos denominados na moeda doméstica uma vez que o poder de compra dessas moedas vai flutuar consideravelmente. Famílias e empresas irão manter uma grande parte de suas poupanças na forma de depósitos em dólar e os bancos irão manter uma fração ainda maior de seus ativos em empréstimos em dólar, ambos buscando se proteger contra o risco cambial. Como resultado, os mercados que dependem de ativos denominados em moeda doméstica irão demorar a se desenvolver, e, na sua ausência, as empresas irão encontrar mais dificuldades em alavancar financeiramente seus investimentos assim que as taxas de câmbio comecem a se mover. Isso não fará apenas com que o sistema de metas de inflação seja mais difícil, como também irá enfatizar o conflito entre a volatilidade cambial e a liberalização do comércio regional, já que os importadores e exportadores não poderão se proteger em ocasiões de flutuação cambial (EICHENGREEN, 2002, p. 30, tradução nossa¹²⁸).

Apesar de todas essas posições, o autor argumenta que se os países envolvidos no projeto de integração mantiverem um ambiente de estabilidade macroeconômica é bastante possível que a adoção conjunta de sistemas de metas de inflação seja praticável e benéfica para a integração regional. Nesse sentido, Eichengreen conclui que

Antes de buscar resolver o problema da volatilidade cambial através da cooperação internacional, os países do Mercosul deveriam buscar essa solução no âmbito doméstico. Na prática, isso significaria adotar políticas monetárias responsáveis e estáveis embasadas na aplicação de estratégias como o sistema de metas de inflação e a criação de bancos centrais independentes. Além disso, seria interessante praticar políticas financeiras e fiscais prudentes, não apenas adotando orçamentos apropriados, como também minimizando sua dependência de dívidas indexadas ou denominadas em moeda estrangeira. Com essas políticas, a volatilidade cambial poderia ser reduzida a níveis compatíveis com a integração regional. E, à medida que a integração regional se aprofunde, os países participantes podem esperar que os mercados futuros, necessários à alavancagem financeira contra flutuações cambiais, se fortaleçam. A integração comercial e a integração financeira, então,

¹²⁸Especially in relatively small, relatively open economies, a volatile exchange rate makes it unattractive to hold assets denominated in domestic currency, since the purchasing power of those assets will fluctuate widely. Households and firms will hold a larger fraction of their savings in the form of dollar deposits, and banks will hold a larger fraction of their assets in dollar loans, both in order to protect themselves against exchange risk. As a result, markets in domestic-currency-denominated assets will be slow to develop. In the absence of these markets, firms will find it harder to hedge their exposures when the exchange rate begins to move. Not only will this make inflation targeting more difficult, but it will point up the conflict between exchange rate volatility and regional trade liberalization, since importers and exporters will be unable to hedge against currency fluctuations.

alimentarão uma a outra em um círculo virtuoso, mas em um ciclo diferente do vista na Europa (EICHENGREEN, 2002, p. 32, tradução nossa¹²⁹).

Machinea & Roserwurcel (2005, p. 27) reforçam que, acima de todo o resto, cada país precisa desenvolver políticas macroeconômicas responsáveis que garantam um nível mínimo de estabilidade. É virtualmente impossível coordenar políticas econômicas sem economias razoavelmente estáveis. Vista por este ponto de vista, a demanda por estabilidade pode ser considerada, em certa extensão, como uma pré-condição básica para a emergência de uma demanda por coordenação política entre países vizinhos. Além disso, argumentam que

[...] é evidente que mesmo que todos os membros do acordo regional adotem taxas de câmbio flutuante, as diferenças nas suas políticas monetárias e cambiais podem ser sérios impedimentos para qualquer redução na volatilidade cambial na região. Portanto, se o objetivo de ampliar a integração for mantido, é muito importante – em conjunto com a configuração de metas macroeconômicas comuns e, particularmente, metas comuns de inflação – para que os países gradualmente progridam na coordenação de suas políticas cambiais, começar com a definição de um critério comum de intervenção para então trabalhar na harmonização de restrições aos movimentos de capitais e, possivelmente, na adoção de um sistema de bandas cambiais. É claro que, numa área tão sensível como essa, avanços maiores não podem ocorrer tão rapidamente. Entretanto, de início os países podem acordar sobre um mecanismo de consulta de uns com os outros sobre possíveis cursos de ação a ser seguidos em situação extremas. Esse exercício não implicaria em quaisquer comprometimentos concretos, mas seria um ponto de partida para o processo de aprendizagem conjunto necessário com vistas a promover objetivos mais ambiciosos no futuro (MACHINEA & ROSENWURCEL, 2005, p. 37-38, tradução nossa¹³⁰).

Portanto, antes mesmo da discussão sobre modelos de coordenação macroeconômica ou de arranjos cambiais mais eficazes para o caso do Mercosul, em geral, e de Argentina e Brasil, em particular, é fundamental que os países em questão, mesmo com taxas de câmbio flutuantes, desenvolvam políticas econômicas marcadas por um alto grau de estabilidade que sejam capazes de acalmar as expectativas dos atores e permitam que as regras do jogo não sejam alteradas com frequência.

¹²⁹ Rather than seeking to solve the problem of exchange rate volatility through international cooperation, Mercosur countries must find the solution at home. In practice, this means adopting sound and stable monetary policies backed by a clear and coherent operating strategy like inflation targeting and central bank independence. They must follow prudent fiscal and financial policies, not just adopting appropriately balanced budgets but also minimizing their dependence on short-term, foreign currency denominated or indexed debt. With such policies in place, exchange rate volatility can be reduced to levels compatible with regional integration. And, as regional integration deepens, the participating countries can expect to see the development of the forward and futures markets needed to hedge against currency fluctuations. Trade integration and financial integration will begin to feed on one another in a virtuous circle, but a circle of a rather different sort than experienced in Europe.

¹³⁰ [...] it is evident that even if all members of a regional agreement adopt a floating exchange rate, the differences in their monetary and exchange-rate policies may be a serious hindrance to any reduction in the volatility of exchange rates in the region. Therefore, if the objective of furthering integration is to be maintained, it is very important—in addition to setting common macroeconomic and particularly inflation targets—for the countries to gradually make progress on the coordination of their exchange-rate policies, starting with the definition of common criteria for intervention, then moving on to the harmonization of regulations pertaining to capital movements and, possibly, the adoption of a system of currency bands. Of course, in an area as sensitive as this, major advances cannot be expected to occur quickly. However, in principle the countries could agree on a mechanism for consulting with one another concerning possible courses of action to follow in extreme situations. This exercise would not imply any concrete commitments for action, but it would be the starting point for the joint learning process that is needed in order to propose more ambitious objectives later on.

Tão importante quanto isso é a adoção de regimes macroeconômicos similares. Nesse caso, vale a argumentação indicada no primeiro capítulo de que mais do que um mecanismo rígido de coordenação macroeconômica, é ideal para a região do Mercosul o estabelecimento de um arcabouço macroeconômico comum que possa responder eficazmente pelas demandas de crescimento econômico de seus países integrantes. Segundo a Unctad (2011),

Vale considerar que a cooperação monetária não oferece um substituto a políticas macroeconômicas orientadas ao crescimento. Além disso, ela pressupõe o estabelecimento de um ponto de referência regional para políticas macroeconômicas orientadas ao crescimento. Isso significa que o primeiro passo importante para o processo de cooperação é estabelecer um acordo sobre a perspectiva que a região seguirá em termos de políticas cambiais, fiscais e monetárias, e sobre a função das instituições do mercado de trabalho (UNCTAD, 2011a, p.v).

Reitera-se, entretanto, que essa tarefa, mesmo que tomada isoladamente, não é trivial. Como se viu anteriormente, os países apresentam dificuldades em concordar sobre os instrumentos macroeconômicos adequados aos seus objetivos de crescimento, graças a suas assimetrias e às suas diferentes perspectivas com relação ao funcionamento da economia. No caso dos países do Mercosul o problema é ampliado, uma vez que nenhum de seus participantes dispõe de um projeto macroeconômico “vencedor” capaz de transbordar para os outros países e virar o modelo comum da região.

Um alento para todos esses obstáculos vem do continente asiático. Na região, apesar da inexistência de uma coordenação cambial formal e de arranjos institucionais pouco avançados, tem-se verificado um alto grau de convergência macroeconômica através da adoção de regimes macroeconômicos similares que dão prioridade a taxas de câmbio estáveis e competitivas, combinadas com taxas de juros baixas e estáveis. No caso asiático, a estabilidade da taxa de câmbio real intrarregional e a integração comercial vêm sendo mutuamente reforçadas (UNCTAD, 2011a, p. 14).

Na Ásia, nota-se que a convergência em torno de uma estratégia macroeconômica similar e marcada por considerável estabilidade tem sido um instrumento importante para o fortalecimento da integração regional. Já entre Argentina e Brasil, em especial a partir de 2003, o que se observa é um grande desalinhamento de estratégias macroeconômicas, que, através de seus efeitos sobre as taxas de câmbio, crescimento, juros e inflação (entre outros), auxiliou na geração de distorções no comércio intrarregional e na perfuração da já vulnerável fortaleza política do bloco.

Portanto, para que esses problemas tornem-se menos preocupantes, é vital uma guinada em direção à definição de desenhos macroeconômicos comuns que confirmam

estabilidade às economias do Mercosul, em especial de Argentina e Brasil. Ações iniciais em prol da coordenação de políticas macroeconômicas, como a troca de informações entre os tomadores de decisão sobre as políticas econômicas adotadas e a movimentação conjunta para a administração de crises de origem intrarregional e extrarregional, também podem ser extremamente bem-vindas.

A demanda mais importante para a construção desses regimes macroeconômicos comuns é a de que sejam promotores de crescimento econômico, estabilidade e pleno emprego. De nada adianta a promoção por Argentina e Brasil de estratégias econômicas similares, se estas, apesar de aumentarem a integração comercial dos países, resultem em desemprego e pobreza para as suas populações como ocorreu entre 1991 e 1998. Esse argumento segue a linha da síntese que Cunha promove do pensamento keynesiano sobre a importância da coordenação e da convergência macroeconômica, indicando que

É importante destacar que os autores keynesianos não negam a importância da coordenação das políticas econômicas ou a necessidade da convergência macroeconômica para a implementação de arranjos monetários e cambiais que estabilizem as flutuações das taxas de câmbio entre um grupo de economias, ou, no limite, que permitam a constituição de uma moeda única – supondo que este é um objetivo “possível” e “desejado”. O que se defende é a introdução de políticas monetárias, fiscais e cambiais que impeçam os governos locais – em âmbito nacional e, eventualmente, supranacional com algum recorte geográfico regional – de exercitar o papel de estabilização do ciclo econômico e de promoção do pleno emprego. Ademais, a abordagem keynesiana-minskyana assume que a moeda não é neutra nem no curto, nem no longo prazo, de modo que as políticas macroeconômicas podem (e devem) alterar o ritmo da expansão da renda e do emprego. Dá-se particular atenção ao processo desestabilizador provocado pelos ciclos financeiros, especialmente no ambiente institucional contemporâneo de predomínio das finanças globalizadas e liberalizadas. A ênfase aos aspectos históricos e institucionais leva à busca de compreensão dos limites mais estreitos para o exercício da autonomia (relativa) na gestão macroeconômica pelos países emergentes (ou periféricos) com implicações diretas sobre os processos nacionais de desenvolvimento. Os países periféricos estão mais expostos aos ciclos – financeiros, de preços das commodities, etc. – exogenamente determinados por não emitirem moedas conversíveis e por apresentarem estruturas produtivas menos robustas e concentradas em poucos setores produtivos, além contarem com estruturas sociais marcadas pela má distribuição da renda, riqueza e oportunidades. Neste contexto, a mão visível das políticas estatais de coordenação e regulação se faria ainda mais importante do que nos países centrais. Ademais, a estabilização das taxas de câmbio – este sendo considerado um preço macroeconômico chave – e a redução da vulnerabilidade externa seriam pontos centrais da agenda de políticas keynesianas para as economias periféricas (CUNHA, 2008, p. 6).

4.4 Considerações Preliminares

A desvalorização cambial brasileira foi um divisor de águas para dinâmica comercial bilateral de Argentina e Brasil. Vindo após o *boom* do comércio desses dois países entre 1991 e 1998 – que se beneficiou não somente da abertura comercial proveniente do acordo para a criação do Mercosul, em 1991, como também da similaridade e estabilidade dos regimes macroeconômicos dos dois países no período – esse fato impossibilitou que comércio bilateral de Argentina e Brasil, em relação ao comércio total de ambos, alcançasse, posteriormente, os níveis pré-crise.

Além disso, a queda do real inaugurou um duro interregno de instabilidade econômica que desembocaria na crise argentina no final de 2001. A partir de 2003, com novos governos no poder de cada país, começaria uma nova fase nas relações econômicas de Argentina e Brasil com o grande aumento nos valores absolutos de comércio e a criação de grandes superávits comerciais anuais em favor do Brasil. O desenvolvimento deste último ponto, em conjunto com outros aspectos, tem sido decisivo para o recrudescimento, a partir de 2011, do protecionismo no Mercosul, em níveis relevantes.

Todos esses acontecimentos, de uma forma ou de outra, acabaram por reforçar a falta de coordenação de políticas macroeconômicas entre Argentina e Brasil e seus resultados em sua dinâmica comercial, não somente em termos numéricos, como, principalmente, em termos políticos. Além disso, constatou-se que as opções para mecanismos rígidos de coordenação na região – como a criação da moeda única ou o estabelecimento de metas de convergência reais ou nominais – capazes de exercer um controle sobre a volatilidade da taxa de câmbio ou das variáveis macroeconômicas fundamentais que afetam os índices comerciais bilaterais são inviáveis ou indesejáveis no presente momento.

Resta, então, apesar do atual desalinhamento de estratégias econômicas visto entre Argentina e Brasil, que sejam promovidos regimes macroeconômicos similares e estáveis que não demandem um arcabouço institucional muito rígido ou complexo. Ademais, é requisito básico que tais modelos não gerem modestas taxas de crescimento econômico, pobreza e perda de competitividade internacional. O espelho na experiência asiática talvez possa ser uma boa solução, se bem que é sempre bom ter cautela na indicação de soluções alcançadas por outras regiões, especialmente pela existência de diferenças nas condições e realidades de cada uma.

5 CONCLUSÃO

No aniversário de vinte anos do Mercosul, percebeu-se que o tema da coordenação de políticas macroeconômicas entre Argentina e Brasil, países responsáveis por grande parte do PIB e do comércio no bloco, pouco evoluiu. A tentativa de estabelecimento de diversos mecanismos de coordenação, como o sistema de bandas de flutuação cambial, em 1993, ou a criação de critérios de convergência nominal, em 2000, ou foram rechaçadas ou não passaram do plano da retórica. Como afirma Cunha (2008, p. 8), “por mais antigo e importante que seja esse tema, na prática ele ainda não vingou”.

Entretanto, há algumas razões subjacentes que explicam perfeitamente esse contexto de inércia e de pequenos avanços na área de coordenação macroeconômica. A primeira delas tem a ver com o próprio aprofundamento do processo de integração regional que tende a demandar, resolvendo a primeira pergunta específica levantada na introdução, dois pontos em especial: interdependência entre os participantes e motivação política.

Na análise do Mercosul, a interdependência não esteve ausente, o que pode ser comprovado por alguns fatores como o aumento relevante, em comparação com décadas anteriores, dos fluxos comerciais e de investimentos decorrentes da criação da ZLC e da UA, e os efeitos econômicos nos vizinhos da desvalorização cambial brasileira, em 1999. A interdependência vista no Mercosul, contudo, mostrou-se bastante assimétrica, o que, de acordo com a teoria da interdependência elaborada por Keohane & Nye (1979), tende a gerar poder para os países maiores. Paraguai e Uruguai tiveram de se adaptar a esse panorama, assim como o fez a Argentina, em muito menor grau.

Conforme observado no primeiro capítulo, a motivação política, dependente, entre outros aspectos, dos interesses nacionais, da necessidade de melhor posicionamento nas negociações internacionais, dos grupos de interesse internos, das necessidades das elites econômicas e de suas empresas (mesmo multinacionais) – na busca por mercados, escala e competitividade –, e das perspectivas dos países no jogo geopolítico mundial, não tem, ao menos atualmente, evoluído em direção ao fortalecimento do Mercosul e, destarte, das relações entre Argentina e Brasil. Considerando-se a abordagem de Putnam (1988) de jogos de dois níveis, um doméstico e um internacional, percebe-se quão complexa pode ser a conjunção de interesses para o fortalecimento do bloco.

A segunda razão para a pequena efetividade da coordenação macroeconômica entre Argentina e Brasil tem a ver com os próprios obstáculos inerentes ao processo. As perdas de

autonomia na formulação das políticas econômicas nacionais, as dificuldades no que tange à visualização comum da conjuntura econômica a partir de posições não similares, as diferenças entre objetivos, preferências e modelos econômicos por razão das assimetrias estruturais vistas entre os países em questão podem prover uma amostra de quão difícil pode ser o engajamento num processo cooperativo desse quilate.

É vital, porém, ressaltar que o processo de coordenação macroeconômica não pode ser visto apenas a partir de mecanismos extremamente rígidos como os vistos na União Europeia, seja com a moeda única ou mesmo com os critérios de convergência estabelecidos pelo PEC europeu. Por ser multifacetada, a coordenação de políticas econômicas pode assumir formas mais brandas em seu início como a constante troca de informações ou a conjunção para a administração de crises esporádicas. O fato é que nem isso foi realizado com consistência entre Argentina e Brasil.

Vale destacar que, em razão da já relevante interdependência econômica entre Argentina e Brasil, políticas macroeconômicas muito desalinhadas podem criar grandes divergências nas taxas de câmbio reais, cuja volatilidade decorre, dentre outros pontos, da evolução de indicadores como crescimento, inflação e juros. Os desalinhamentos cambiais, por seu turno, tendem a afetar o comércio entre os países não somente por meio do aumento do risco associado às operações de *hedge* e da incerteza dos agentes, como também porque, ao engendrarem taxas de câmbio muito voláteis, podem aumentar bruscamente a penetração das importações em um país ou outro, incentivando *lobbies* protecionistas no seio dos governos.

Nesse sentido, mesmo sem iniciativas fortes em direção à coordenação de políticas macroeconômicas, a própria presença de um regime macroeconômico comum e estável nos países, por si só, auxilia na menor volatilidade bilateral das taxas reais de câmbio, crescimento, juros e inflação, permitindo a evolução constante e mais equilibrada do comércio e até mesmo dos investimentos, o que auxilia no processo de integração regional.

Entre os dois países, ao longo dos primeiros vinte anos de Mercosul, o que se viu, dentro do recorte político que coloca, de um lado, o período neoliberal (1991-2002) e, de outro, o de maior ativismo estatal (2003-2011), foram fases bastante distintas no que tange ao grau de convergência de seus regimes macroeconômicos, o que teve impactos na sua integração comercial. Isso responde ao segundo questionamento levantado nesse trabalho.

Da criação do Mercosul à desvalorização cambial brasileira, tanto Argentina quanto Brasil perseguiram regimes macroeconômicos comuns que se baseavam, resumidamente, na busca por inflação baixa através da ancoragem cambial, com câmbio fixado ao dólar no caso argentino ou com bandas estreitas de flutuação no caso brasileiro. O fato é que esse panorama

de estabilidade e similaridade macroeconômica auxiliou bastante no aprofundamento da integração comercial entre os dois países. Em 1998, as exportações dos dois países com direção ao vizinho representaram 21,75% de suas exportações totais para o mundo.

Os planos de estabilização elaborados por Argentina, em 1991, e por Brasil, em 1994, até geraram tensões comerciais por razão do aumento brusco das importações originadas dos vizinhos, como o aumento das chamadas taxas estatísticas às importações aplicadas pela Argentina ou mesmo com o aumento das tarifas de importação de veículos aplicadas pelo Brasil em 1997. Essas barreiras, contudo, seriam retiradas em pouco tempo pelos dois países e tiveram um resultado pequeno em face ao *boom* comercial vivido por ambos na época.

A desvalorização cambial brasileira, em 1999, e a moratória argentina, em 2001, mudariam totalmente esse panorama. Num contexto de forte instabilidade financeira, os países se veriam obrigados a corrigir todos os desequilíbrios gerados pelos seus processos de estabilização inflacionária. Esses problemas também marcariam o fim do período neoliberal que deixou mazelas econômicas e sociais profundas em ambos os países, como o histórico de taxas de crescimento aquém do esperado e o aumento da pobreza e da indigência. Pode-se afirmar que uma de suas poucas heranças positivas foi o aumento da integração comercial no Mercosul, especialmente até o fim da década de 1990.

Inaugurar-se-iam, em 2003, novas estratégias de desenvolvimento entre Argentina e Brasil que iriam questionar em parte, no caso brasileiro, ou quase no todo, no caso argentino, as reformas pró-mercado da década anterior, com especial ênfase para a retomada da presença do Estado na economia. Por causa da intensidade de cada crise e das opções que cada um tinha para mudar o panorama de instabilidade, os dois países apresentariam diferenças importantes em seus regimes macroeconômicos.

Na Argentina, a crise que resultou no abandono da conversibilidade, em 2001, foi muito mais profunda do que a crise cambial brasileira. No Brasil, já no segundo semestre de 1999, o novo regime funcionava normalmente. Na Argentina, além dos atos de vandalismo e de violência nas ruas, as políticas econômicas da década de 1990 foram identificadas como a causa principal para a pior crise com a qual o país já convivera desde 1930. Ademais, sobravam ao país poucas opções de política econômica, já que a Argentina não poderia recorrer nem ao financiamento externo, nem ao endividamento público.

A Argentina optou, então, por dar uma forte guinada em sua estratégia macroeconômica, mantendo o peso desvalorizado e competitivo, em detrimento da inflação e em busca da manutenção do crescimento econômico acelerado, mesmo que tal definição tenha gerado certo descontentamento por parte do FMI e de outros credores internacionais. O Brasil,

por sua vez, manteria o tripé de políticas econômicas de cunho ortodoxo definido em 1999, fundado nas metas de inflação, no câmbio flutuante (muitas vezes apreciado) e na geração de superávits primários, tendo os juros patamares altos, porém com tendência de queda ao longo dos anos. Logo, optou-se nos dois países por regimes macroeconômicos bem diferenciados.

A análise dos números absolutos de comércio bilateral no período (2003-2011) pode dar a impressão de que Argentina e Brasil ficaram ainda mais integrados comercialmente. A soma das exportações dos dois países evoluiu de US\$ 9,2 bilhões para US\$ 39,6 bilhões, o que é um número positivo e importante. Não se pode esquecer, no entanto, que os dois países se integraram bastante à economia internacional ao longo da década de 2000. As exportações totais do Brasil, por exemplo, saltaram de US\$ 73 bilhões, em 2003, para US\$ 256 bilhões, em 2011, e a proporção de suas exportações sobre as exportações mundiais saiu de uma média aproximada de 0,9%, nos anos 1990, para cerca de 1,3%, no início da atual década.

Em 2011, contudo, as exportações médias para o vizinho respondiam a apenas 14,67% das exportações totais de cada um, ou seja, em números relativos, a integração comercial dos dois diminuiu. A discrepância dos regimes macroeconômicos de Argentina e Brasil auxiliou para essa tendência, assim como foi decisiva para o desequilíbrio comercial gerado no período em favor do Brasil. Entre 2003 e 2011, tanto o crescimento econômico como a inflação na Argentina foram bem maiores do que no vizinho, o que ajudou a retirar parte de sua vantagem competitiva associada à taxa de câmbio depreciada.

Outro ponto chave para explicar esse déficit comercial recorrente também se relaciona com sua componente estrutural. A ausência de uma política de integração produtiva no Mercosul fez com que permanecessem assimetrias industriais importantes entre os países, tendo o Brasil apresentado vantagens no intercâmbio comercial pela exportação de produtos com maior valor agregado. Os próprios investimentos estrangeiros diretos se concentraram muito mais no Brasil do que na Argentina – também pelo tamanho do mercado e pelo tipo de política econômica mais “agradável” aos investidores internacionais –, auxiliando na manutenção desse contexto assimétrico.

A resposta da Argentina para isso tem sido a aplicação de um amplo leque de medidas protecionistas, principalmente a partir de 2011. Com a eminente perda de reservas vista no ano em questão, o governo optou por ampliar as medidas restritivas (tanto tarifárias como não tarifárias) ao comércio exterior com todos os seus parceiros comerciais, o que inclui os membros do Mercosul, ensejando o que pode ser considerado um dos momentos mais difíceis da caminhada do processo de integração regional.

Como o país não pode contar muito com a entrada de investimentos estrangeiros em sua conta capital e financeira, fica bastante dependente de saldos em transações correntes para financiar seu desenvolvimento, o que explica em partes as atitudes de fechamento de mercado. A razão para não poupar nem mesmo os Estados partes do Mercosul se vincula ao fato de ser o Brasil uma das principais origens de sua perda de divisas (em 2011, o déficit bilateral da Argentina com o Brasil chegou a marca recorde de US\$ 5,8 bilhões).

Vale a importante ponderação de que o comércio bilateral, tomado aqui como *proxy* da integração entre Argentina e Brasil – escolhido, entre outros fatores, pelo valor que esses dois países empregam a essa variável em suas relações –, também depende de outros determinantes como o tamanho dos mercados, a proximidade cultural, o índice de complementaridade e a distância geográfica.

Esse conjunto de fatores não somente responde às perguntas três, quatro e cinco propostas na introdução, como auxilia na verificação da **hipótese principal** levantada no início do trabalho de que o período em que Argentina e Brasil apresentaram regimes macroeconômicos mais similares (1991-1998) também contou com uma integração comercial bilateral maior, em termos relativos, em comparação com os anos posteriores marcados pelas divergências nas estratégias econômicas de ambos os países. De certa forma, corrobora-se a afirmação de Corso & Fanelli (2006), ao indicarem que

O *boom* no comércio intrabloco entre a assinatura do Tratado de Assunção (1991) e a crise cambial brasileira (1999) se deu em um contexto em que os regimes macroeconômicos domésticos permitiram um processo de maior estabilidade de preços, das taxas de câmbio reais bilaterais e um crescimento econômico superior ao verificado na década perdida, especialmente no caso argentino; todavia, a mudança nos regimes monetário e cambial do Brasil, em meio a um ambiente internacional de forte instabilidade, inaugurou uma fase de divergência de estratégias e estagnação do incremento do comércio intrabloco (CORSO & FANELLI, 2006, p. 213).

Uma ponderação, contudo, deve ser destacada. O fato de o período de maior convergência macroeconômica ter coincidido com o início do processo de liberalização comercial e de criação da UA no âmbito do Mercosul pode ter sido um aspecto importante para esse crescimento dos fluxos de comércio visto tanto no bloco quanto entre Argentina e Brasil, ou seja, o peso do impulso inicial da criação do bloco não pode ser negligenciado.

Deste modo, há necessidade que Argentina e Brasil trabalhem em quatro sentidos. O primeiro deles é começar a agir, realmente, em prol de formas iniciais de coordenação macroeconômica, explorando melhor o espaço institucional já estabelecido no Grupo de Monitoramento Macroeconômico do Mercosul. Dada a virtual inviabilidade da criação da moeda única, ou mesmo de formas mais brandas de coordenação como o sistema de flutuação

cambial em bandas ou mesmo a criação de rigorosas metas de convergência macroeconômica real e nominal, não sobram muitas opções, respondendo à sexta pergunta específica elaborada na introdução, que não formas de cooperação macroeconômica mais flexíveis. O exemplo da Ásia demonstra que mesmo na ausência de uma rígida coordenação de políticas macroeconômicas, países em desenvolvimento podem produzir estratégias macroeconômicas similares benéficas à integração comercial.

O segundo fator interessante, nesse contexto, é o de que Argentina e Brasil convirjam em direção a um regime comum de políticas econômicas. Esse ponto é especialmente delicado por não haver um modelo de desenvolvimento “vencedor” na região sul-americana que possa servir como inspiração e centro para os outros membros. Nessa linha, é importante que exista uma âncora monetária regional capaz de promover políticas econômicas pró-crescimento e compartilhar o gerenciamento macroeconômico com as moedas mais fracas, para que estas se sintam mais confortáveis em seguir a moeda mais forte da região (UNCTAD, 2011a, p. 28).

A terceira questão tem a ver com a efetivação de um regime econômico comum que seja capaz, ao mesmo tempo, de gerar estabilidade, crescimento econômico e integração comercial na região. Não é eficaz o estabelecimento de políticas econômicas similares, se estas forem altamente voláteis ou levem às populações ao desemprego, pobreza e indigência, como ocorreu nos países do Mercosul durante o período neoliberal. As austeras políticas econômicas da zona do euro que beneficiam poucos países e criam problemas para os demais são bons exemplos do que não se fazer no Mercosul, mesmo porque, diferentemente da Europa, não há espaço na região para esse tipo de “experimento”.

O quarto ponto importante é o desenvolvimento cada vez maior de sistemas financeiros regionais, já que na maioria dos países em desenvolvimento, a dívida líquida em moeda estrangeira e a falta de instrumentos financeiros de longo prazo aumentam o risco de crises associadas à moeda, à dívida ou às finanças. Esse risco é exacerbado pela fragilidade de seus mercados financeiros domésticos, devido a sua falta de tamanho, diversificação, capitalização e liquidez se comparados aos sistemas financeiros de países avançados. Ademais, instituições financeiras regionais são capazes de aumentar os mecanismos de defesa contra crises intra e extrarregionais (UNCTAD, 2011a, p. 25).

O último aspecto indica que é necessário que se promovam conjuntamente políticas voltadas ao aumento da competitividade dos produtos e serviços da região em âmbito internacional. Atualmente, os mercados regionais estão cada vez mais blindados pelos acordos econômicos e são pouquíssimos os países que não se inserem em algum tipo de ZLC, ao

menos. Nesse sentido, se a região não avança no processo de integração regional, seus mercados ficam mais vulneráveis aos competidores externos sem que a contrapartida se dê em igual escala nas outras regiões, já que elas não deixam de aprofundar os laços econômicos.

No contexto dessas demandas e de tudo o que foi desenvolvido nessa dissertação, surgem certas perguntas a serem respondidas no futuro e que podem ser aspectos relevantes no que tange à sobrevivência ou fortalecimento do processo de integração de Argentina e Brasil e, portanto, do Mercosul:

1. Nos últimos anos, Argentina e Brasil, a partir de seus grupos de interesses internos e de seus posicionamentos nas negociações internacionais, têm realmente reconhecido os benefícios econômicos e, principalmente, políticos da integração regional, como o faziam em outros períodos pré e pós-criação do Mercosul?
2. Que requisitos são necessários para que os dois países tenham uma visão convergente sobre a atual economia política internacional que lhes permita, em conjunto com outros fatores, a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento econômico comum?
3. Que tipos de instituições financeiras regionais são viáveis e devem ser moldadas para que os países membros e o processo de integração regional sejam protegidos de crises externas ou mesmo internas ao bloco?
4. Que possibilidades e por quais meios Argentina e Brasil podem alinhar seus regimes macroeconômicos sem que, para isso, sejam criados prejuízos à integração regional ou, no limite, haja a necessidade de algum deles mergulhar em fortes crises econômicas para a alteração das políticas?

REFERÊNCIAS

ALBRIEU, Roberto. Instituciones, convergencia y coordinación en la macroeconomía del Mercosur. In: CAETANO, Gerardo (Org.). **La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas**. Montevideo: CEFIR, 2009, p. 77-103.

ALMEIDA, Paulo R. Dez anos de Mercosul: uma visão brasileira. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 4, p. 19-50, 2000.

_____. Uma história do Mercosul: do nascimento à crise. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 10, n. 119, abr./2011.

ALVES, Morgana C. **Da instabilidade cambial às demandas protecionistas: a desvalorização do real em 1999, a reação argentina e as lições para o Mercosul**. 146f. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina). Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina.

BAER, Werner; CAVALCANTI, Tiago; SILVA, Peri. Economic integration without policy coordination: the case of Mercosur. **Emerging Markets Review**, n. 3, p. 269-291, 2002.

BALASSA, Bela. **Teoría de la Integración Económica**. Ciudad de México: Hispano Americano, 1980.

BASTIAN, Eduardo F. **Objetivos, desempenho e desafios dos regimes macroeconômicos de Argentina e Brasil**. In: IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira. Campinas: UNICAMP, 2011.

BASTOS, Suzana Q.; GOMES, Jéssica E. Modificações na Estrutura das Exportações Brasileiras: diferencial-estrutural para o período de 1997 a 2009. **Revista de História Econômica e Economia Regional Aplicada (HEERA)**, v. 6, n. 11, jul.-dez./2011.

BCB. Banco Central do Brasil. **“Dez Anos de Metas para a Inflação no Brasil: 1999-2009”**. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/Pec/Metas/10_anos_metas_inflacao_completo.pdf> Acesso em 04/07/2012.

BARROS, Daniel. Volatilidade Cambial: Um Obstáculo à Coordenação de Políticas Macroeconômicas no Mercosul. **A Economia em Revista**, v. 17, n. 1, jul./2009.

BCB. **“Perspectivas para a Inflação”**. Banco Central do Brasil, 2011. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pec/apron/apres/Carlos_Hamilton_Relat%F3rio_Infla%E7%E3o_%2022-12-2011.pdf> Acesso em: 14/03/2012.

BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, 2008.

BEVILAQUA, Afonso S. **Macroeconomic coordination and commercial integration in Mercosur**. Departamento de Economia, Rio de Janeiro, out./1997. Disponível em <<http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td378.PDF>> Acesso em 04/07/2012.

BUSTOS, Pablo (Org.). **Política Económica delos Gobiernos del Cono Sur: Elementos Comunes, Diferencias y Aprendizajes**. Red de Fundaciones Progresistas. Buenos Aires, 2010. Cap. 3, p. 9-23.

CAETANO, Gerardo. Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años: Coyuntura e instituciones (1991-2011). In: CAETANO, Gerardo (org.). **MERCOSUR 20 años**. CEFIR: Centro de formación para la integración regional. Montevideú, 2009. Cap. 1, p. 21-71.

CAPANELLI, Giovanni; LEE, Jong-Wha; PETRI, Peter. Developing Indicators for Regional Economic Integration and Cooperation. **ADB Working Paper Series in Regional Economic Integration**, n. 33, 2009. Disponível em: <<http://www.aric.adb.org>> Acesso em 04/07/2012.

CEI. Centro de Economía Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. Estadísticas Mercosur. Disponível em <<http://www.cei.gov.ar/node/26>> Acesso em 04/07/2012.

COOPER, Richard N. The Prospects for International Economic Policy Coordination In BUITER, Willem H.; MARSTON, Richard C. **International Economic Policy Coordination**. Cambridge University Press, 1985.

CORREIA, Rodrigo A. Particularidades do Processo de Integração – O Caso do Mercosul. **Revista Urutágua**, Maringá, n. 7, p. 1-7, 2001.

COUTINHO, Marcelo; HOFFMANN, Andrea R.; KFURI, Regina. Mercosur: um analisis multidimensional del proceso de integración. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales**, v. 3, n. 5, p. 97-123, 2008.

CRAWLEY, Andrew. **Mercosur: En busca de una nueva agenda**. Buenos Aires: BID, 2004. Disponível em <<http://www.iadb.org/es/intal/intal,1081.html>> Acesso em: 22/08/2011.

CUNHA, André M. **Moeda Única no Mercosul Ampliado: Avaliando Riscos e Perspectivas**. In: Encontro Nacional da Associação Keynesiana Brasileira. Campinas: UNICAMP, 2008.

CUNHA, André M.; FERRARI, Andrés. A Argentina depois da conversibilidade: um caso de novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, v. 29, n. 1 (113), pág. 3-23, jan./mar. 2009.

CUNHA, André M.; BICHARA, Julimar S.; SARRIERA, Javier M. Moeda Única no Mercosul: Uma Análise da Simetria a Choques para o Período 1995-2007. **Economía**, v. 11, n. 2, pág. 465-491, mai./ago. 2010.

DAMMIL, Mario; FRENKEL, Roberto. **Las Políticas Macroeconómicas en la Evolución Reciente de la Economía Argentina**. Nuevos Documentos CEDES n. 65, 2009.

DE LOMBAERDE, Philippe; VAN LANGENHOVE, Luk. **Indicators of Regional Integration: Methodological Issues**. Institute of International Integration Studies, Dublin,

2005. Disponível em: <<http://www.tcd.ie/iiis/documents/discussion/pdfs/iiisdp64.pdf>> Acesso em 04/07/2012.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert L. **Relações Internacionais: As Teorias em Confronto**. Lisboa: Gradiva, 2003.

EICHENGREEN, Barry. **Does Mercosur need a single currency?** National Bureau of Economic Research, Working Paper n. 6821, Cambridge, 1998. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w6821>> Acesso em 01/06/2012.

_____. **What macroeconomic measures are needed for free trade to flourish in the Western Hemisphere?** University of California, Berkeley, nov./2002. Disponível em: <<http://emlab.berkeley.edu/~eichengr/policy/oas2nov25-02.pdf>> Acesso em 04/07/2012.

FANELLI, José M. **Fundamentos para la cooperación macroeconómica en Mercosur**. Buenos Aires: Siglo Vintiuno, 2006.

FARIA, Luis Augusto. **A Chave do Tamanho**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

FARIAS, Regina C. G. B.; **Estado mínimo, para quem?: Uma reflexão sobre Estado, política, privatizações e democracia no Brasil e na Argentina**. In: XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov. 2008.

FAUCHER, Philippe; ARMIJO, Leslie E. Crises Cambiais e Estrutura Decisória: A Política de Recuperação Econômica na Argentina e no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, 2004, p. 297-334.

FERRARI, Fernando F; PAULA, Luiz F. União monetária no Mercosul: uma avaliação crítica. In: CROCCO, Marco; JUNIOR, Frederico G. **Moeda e Território: uma interpretação dinâmica regional brasileira**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 133-144.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE SÃO PAULO. **Panorama Brasil – Argentina (Abril/2012)**. São Paulo: FIESP, 2012. Disponível em <<http://www2.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/panorama-brasil-argentina>> Acesso em: 13/10/2012.

FRENKEL, Roberto; RAPETTI, Martín; **Current Problems with the IMF and Challenges Ahead: A Latin American Perspective**. Buenos Aires: CEDES, 2007.

FUNABASHI, Yoichi. **Managing the dollar: from the Plaza to the Louvre**. Washington: Institute for International Economics, 1988.

GALANDIM, Antonio C. **A Moeda Única Europeia: O Papel do Euro no Processo de Integração Europeia**. 2011. 151f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade de Nova Lisboa, Programa de Ciência Política e Relações Internacionais, Lisboa.

GARCIA, Manuel E.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 2002.

GARRIDA, Marcelo; ROSALES, Walter. **Efectos Asignativos, Distributivos y Fiscales de las Retenciones a las Exportaciones**. Universidad Nacional del Plata – Documento de Trabajo n. 75, ago. 2008.

GARRIDA, Marcelo; SANGUINETTI, Pablo. **Coordinación macroeconómica en el Mercosur : Ventajas, desventajas y la práctica**. Serie Prosur, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 1996.

GENNA, Gaspare M.; HIROI, Taeko. **Power Preponderance and Domestic Politics: Explaining Regional Economic Integration in Latin America and the Caribbean 1960-1997**. Miami European Center, Working Paper Series, v. 3, n.1, p. 1-25, ago. 2002.

GENNARI, Adilson M. Globalização, Neoliberalismo e Abertura Econômica no Brasil nos Anos 90. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 13, n. 1(21), p. 30-45, 2001.

GILPIN, Robert. **Global Political Economy: Understanding the International Economic Order**. Princeton University Press. New Jersey, 2001.

GREMAUD, Amaury P.; VASCONCELLOS, Marco A. S.; JÚNIOR, Rudinei T. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2011.

GILLINGHAM, John. **Coal, Steel and the Rebirth of Europe, 1945-1955**. Cambridge University Press. Cambridge, 1991.

GUIMARÃES, Samuel P. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HAAS, Ernest B. **Beyond the Nation State**. Stanford: Stanford University Press, 1964.

HIRST, Mônica; BOCCO, Héctor E. **Cooperação nuclear e integração Brasil-Argentina**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 9, jan./jun. 1986.

KAHN, George A. **International Policy Coordination in an Interdependent World**. Federal Reserve Bank: Economic Review. Kansas City, 1987.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 2ª Ed. Harvard: Harvard University, 1977.

KENEN, Peter B. **The Coordination of Macroeconomic Policies** In BRANSON, William H.; FRENKEL, Jacob A. **International Policy Coordination and Exchange Rate Fluctuations**. University of Chicago Press, 1990.

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: teoria e política**. Makron Books, 5ª edição. 2001.

MARIANO, Marcelo P.; MARIANO, Karina L. P. As Teorias de Integração Regional e os Estados Subnacionais. **Revista Impulso**, São Paulo, v. 31, n. 1, 2002.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Balança Comercial, 2011**. Disponível em <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1331125742.pdf> Acesso em 04/07/2012.

MECON. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Auditoría General de la Nación. **Informe de Estudio Especial de la Deuda Pública, 2009**. Disponível em <http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2009/2009_202.pdf> Acesso em 04/07/2012.

MELO, Marcus A. O Leviatã Brasileiro e a Esfinge Argentina: os determinantes institucionais da política tributária. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 58, p. 91-128, 2005.

MINEIRO, Adhemar S. Comentários sobre a Política Econômica Brasileira entre 2003 e 2008. In: BUSTOS, Pablo (org.). **Política Económica delos Gobiernos del Cono Sur: Elementos Comunes, Diferencias y Aprendizajes**. Red de Fundaciones Progresistas. Buenos Aires, 2010. Cap. 3, p. 69-115.

MORACVSIK, Andrew. Preferences and power in the European community: a liberal intergovernmentalist approach. In: BULMER, S. & ANDREW, S. **Economic and Political Integration in Europe: internal dynamics and global context**. Oxford: Blackwell Publishers, 1994.

MOREIRA, Mauricio M.; CORREA, Paulo G. Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 2 (66), abr./jun. 1997.

NYE, Joseph S. **Comparative Regional Integration: Concept and Measurement**. University of Wisconsin Press, 1968.

OLIVEIRA, Maria O. A Integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. 1, p. 5-23, 1998.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudanças em condições adversas. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 195-217, nov. 2003.

PEIRANO, Fernando et. al. El Crecimiento de Argentina entre 2003-2008: Virtudes, Tensiones y Aspectos Pendientes. In: BUSTOS, Pablo (org.). **Política Económica de los Gobiernos del Cono Sur: Elementos Comunes, Diferencias y Aprendizajes**. Red de Fundaciones Progresistas. Buenos Aires, 2010. Cap. 2, p. 23-69.

PEÑA, Félix. La integración del espacio sudamericano ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? **Revista Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 219, 2009.

_____. **Hay vida después de la cumbre del MERCOSUR en Ouro Preto**. Jornal La Nación, 21 de dezembro de 2004, p. 3.

PEREIRA, Bresser. Taxa de Câmbio, Doença Holandesa e Industrialização. **Cadernos FGV Projetos**, São Paulo, 2010, p. 68-73.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Relatório de Desenvolvimento Humano, 2011. Sustentabilidade e Equidade. Disponível em <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete_reprint.pdf> Acesso em 04/07/2012.

PRAZERES, Tatiana. **A OMC e os Blocos Regionais**. São Paulo: Aduaneiras, 2008.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games**. International Organization, v. 42, n. 3, jun. 1988, p. 427-460.

QUIJANO, José M. El MERCOSUR 20 años después. In: CAETANO, Gerardo (org.). **MERCOSUR 20 años**. CEFIR: Centro de formación para la integración regional. Montevideu, 2010. Cap. 3, p. 89-133.

RAPOPORT, Mario. El Plan de Convertibilidad y la economía argentina (1991-1999). **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 15, p. 15-47, dez. 2000.

REDRADO, Martín. Cooperación Macroeconómica como Requisito de la Integración. In FILHO, Clodoaldo H.; CARDIM, Carlos H. **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul**. Brasília: FUNAG, 2003.

RUTA, Michele; ALBOIN, Marc. **The relationship between exchange rates and international trade: a review of economic literature**. World Trade Organization, 2011. Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201117_e.pdf>. Acesso em 01/06/2012.

SARAIVA, Miriam G.; TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n. 2, p. 126-150, 2001.

SICSÚ, João; VIDOTTO, Carlos. A administração fiscal no Brasil e a taxa de juros. In: SICSÚ, João (org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SILVA, Everton N.; JACINTO, Paulo A. **Coordenação de Políticas Macroeconômicas: Evidências para o Mercosul**. Banco do Nordeste do Brasil, 2001. Disponível em <<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Eventos/ForumBNB2007/docs/coordena-politicas.pdf>> Acesso em 28/05/2012.

SILVA, Laura T. **Política Externa Brasileira para o Mercosul: Interesses Estratégicos e Crise da Integração Regional**. 2006. 107f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.

SILVA, Vera L. O estilo K na política externa argentina e o governo de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). **Meridiano**, v. 13, n. 129, jan.-fev., 2012, p. 17 a 27.

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

SOUZA, André de M.; OLIVEIRA, Ivan T. M.; GONÇALVES, Samo S. **Integrando desiguais: Assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

SPE. Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. **Evolução da Carga Tributária Bruta: 1990–2009**. Setembro de 2010. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/conjuntura/bancodeslides/CTB%202009%20Final.pdf>> Acesso em 04/07/2012.

THE ECONOMIST. Argentina's inflation problem: the price of cooking books. February 25th 2012. Disponível em <<http://www.economist.com/node/21548229>> Acesso em 04/07/2012.

UNCTAD. **Trade and Development Report, 2007**. New York: United Nations, 2007. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs/tdr2007_en.pdf> Acesso em 14/06/2010.

UNCTAD. **Regional Monetary Cooperation and Growth-Enhancing Policies: The New Challenges for Latin America and The Caribbean, Cap. 1 e 2**. New York: United Nations, 2011. Disponível em: <<http://www.unctad.org/en/docs/gds20101en.pdf>> Acesso em 13/02/2012.

VADELL, Javier A. et al. Integração e Desenvolvimento no Mercosul: Divergências e Convergências nas Políticas Econômicas dos Governos Lula e Kirchner. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 39-54, jun. 2009.

VAZQUEZ, Daniel A. et al. Política econômica e política social no Brasil nos anos 1990: possibilidades, limites e condicionantes. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 2 (23), p. 147-167, jul./dez. 2004.

VISENTINI, Paulo. Dez Anos do Mercosul: a crise da integração e o desafio da ALCA. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre: FEE, 2001.

_____. O Brasil, o Mercosul e a Integração na América do Sul. In: GRIFFITHS, Richard T.; WEISEBRON, Marianne (org.). **Processos de Integração Regional e Cooperação Intercontinental desde 1989**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008.