

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Faculdade de Ciências Econômicas

Curso de Relações Internacionais

**A Coordenação Macroeconômica e as Perspectivas do Mercosul: Uma
Abordagem da Teoria Interdependência Desde o Início do Governo Lula**

Igor Isquierdo Celeste

Porto Alegre

2010

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
Faculdade de Ciências Econômicas
Curso de Relações Internacionais

Igor Isquierdo Celeste

**A Coordenação Macroeconômica e as Perspectivas do Mercosul: Uma
Abordagem da Teoria Interdependência Desde o Início do Governo Lula**

Trabalho elaborado como requisito para
obtenção do grau de Bacharel em Relações
Internacionais pela Faculdade de Ciências
Econômicas – UFRGS.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Marley
Modesto Monteiro.

Porto Alegre
2010

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, principalmente, à minha família que tanto me apoiou desde meu nascimento até hoje. Por meio dela pude aprender que os principais pilares que devem acompanhar o ser humano se encontram na amizade, companheirismo, compaixão, solidariedade e persistência.

Ofereço este trabalho a três pessoas sem as quais, com certeza, não estaria aqui. São elas, meu Pai, João Edegar Pedroso Celeste, minha Mãe, Iracema Isquierdo Celeste e minha Avó, Dilma Pedroso Celeste. Cada um me passou um exemplo precioso. Meu pai, por me ensinar que somente a educação pode libertar e revolucionar. Minha mãe, por me passar o valor do carinho, da persistência e da inteligência como maneiras de melhorarmos como seres humanos. Minha avó, por me dar o exemplo de que a vida deve ser traçada através da força de vontade, do amor e da solidariedade.

Também gostaria de agradecer ao meu querido Avô, Nei Isquierdo, e minha querida Tia, Lizeth Pedroso, os quais sempre me apoiaram, estiveram presentes e têm um valor incomensurável para mim.

Envio um abraço forte a todos os meus amigos de Bagé que também me ensinaram muito sobre o valor da amizade e do companheirismo. Especialmente os seguintes (Los Gadañas): Bruno Sylva, Leandro Garcez, Marcel Jardim, Maicon Madruga, Liana de la Vecchia, Tiago Barreto, Pedro Hidalgo e Jerônimo Paiva.

Agradeço muito também aos meus queridos amigos de Porto Alegre, com os quais também aprendi muito e cresci enormemente. Ensinaram-me muito sobre amizade, solidariedade e intelectualidade. Especialmente: Christiano Ambros, Fabrício Dreger, Carla Vargas, Tiago Lazzari, Ricardo Etges, Rodrigo Xavier e Rafael Scherer.

Gostaria também de agradecer ao professor Sérgio Marley Monteiro pela grande disponibilidade e atenção com as quais me auxiliou durante o trabalho, e também por ter me dado a oportunidade de ser seu orientando.

Por fim, e não menos importante, agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e à República do Brasil por terem me dado a oportunidade de estudar em uma Universidade de grande excelência que, tenho certeza, passou-me a melhor formação possível e terá uma importância extremamente grande, não somente na minha formação profissional como pessoal.

RESUMO

Esta pesquisa analisa os principais aspectos da coordenação macroeconômica no Mercosul e as possibilidades de evolução do bloco a partir de seu desenvolvimento. Estabelece como base teórica a Teoria da Interdependência e tem como hipótese principal a idéia de que a falta de harmonização macroeconômica do Mercosul se justifica pela existência tanto de assimetrias entre os membros, como também pela relevante falta de vontade política e pela inconsistente institucionalização características do bloco regional. Utiliza, além disso, o período do Governo Luis Inácio Lula da Silva para um estudo empírico da coordenação macroeconômica do Mercosul. Os resultados indicam que a harmonização macroeconômica no bloco ainda é pequena, não somente em relação às ações tomadas por parte dos países do Mercosul em sua direção, como também em termos de convergência de variáveis macroeconômicas ao longo dos anos analisados. Isso se justifica pelas diferenças estruturais entre os países, pela falta de ações concretas em direção a uma integração regional mais aprofundada e pelo deficiente grau de institucionalização do bloco.

Palavras-chave: Integração - Mercosul - Coordenação Macroeconômica - Interdependência – Institucionalização - América do Sul.

ABSTRACT

This research analyzes the main aspects of macroeconomic coordination in Mercosur and its development possibilities. The theoretical foundation is based on the Interdependence Theory and the paper's major hypothesis indicates the lack of macroeconomic harmonization in Mercosur caused by the existence of asymmetries among its members as well as the need of political will and the inconsistent institutionalization in this regional integration process. The study examines the period of Luis Inácio Lula da Silva's Government to make an empirical analysis of macroeconomic coordination in Mercosur. The results indicate that the macroeconomic harmonization in Mercosur is still limited, not only regarding the measures taken by the members in this direction, but also in terms of macroeconomic variable convergence throughout the studied years. These consequences are proved by the structural differences among the Mercosur nations as well as both the lack of concrete actions towards a deeper regional integration and the deficient institutionalization in Mercosur.

Keywords: Integration – Mercosur – Macroeconomic Coordination – Interdependence – Institutionalization – South America.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	EMBASAMENTO TEÓRICO	10
2.1	Uma abordagem geral da Teoria da Independência	10
2.2	A aplicação da Teoria da Interdependência para o Mercosul	15
3	O PANORAMA HISTÓRICO-ESTRUTURAL DO MERCOSUL	22
3.1	Uma breve análise histórica do Mercosul.....	22
3.2	Os princípios e a estrutura institucional do Mercosul	26
4	A COORDENAÇÃO MACROECONÔMICA NO MERCOSUL.....	32
4.1	Coordenação macroeconômica e interdependência	34
4.2	Aspectos positivos e negativos da coordenação macroeconômica.....	41
4.3	A atual carência de coordenação macroeconômica no Mercosul.....	48
4.4	As soluções de harmonização macroeconômica e a perspectiva da União Monetária	53
5	ANÁLISE EMPÍRICA DO ANDAMENTO DA COORDENAÇÃO MACROECONÔMICA DESDE O INÍCIO DO GOVERNO LULA	59
5.1	Os últimos oito anos em termos de coordenação macroeconômica	60
5.2	A evolução dos arranjos macroeconômicos no Mercosul	63
5.3	A análise empírica das principais variáveis macroeconômicas do Mercosul ...	68
6	CONCLUSÃO.....	73
7	BIBLIOGRAFIA	77

1 INTRODUÇÃO

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 político-econômico mundial, reinseriu-o em uma ordem consideravelmente multipolar. Isso possibilitou o fortalecimento e a criação de inúmeros processos de integração regional que, ao fim e ao cabo, representavam a tentativa de fortalecimento das nações e a sua adequação a essa nova (des)ordem. Como exemplos desses projetos podem-se citar a União Européia, o NAFTA, a ASEAN e o Mercosul.

Até o fim da década de 1990, o Mercosul passou por um considerável avanço que não somente aumentou a integração entre os seus países membros, como também apresentou positivas perspectivas em relação a uma melhor inserção internacional das nações do Cone Sul, fato este, extremamente positivo frente à caracterização que o mundo vem assumindo.

Na primeira década deste século, entretanto, não conseguiu marchar em direção ao nível de profundidade esperado quando da assinatura do Tratado de Assunção em 1991. Uma das principais motivações para esse fato pode ser encontrada na escassez de coordenação de políticas macroeconômicas entre os membros desse projeto de integração.

Para piorar o panorama, as nações pertencentes ao Mercosul, há algum tempo, começaram a conviver com certos questionamentos sobre sua real utilidade para os seus processos de desenvolvimento nacionais, principalmente, em virtude do estancamento relativo da integração comercial do bloco e de suas deficiências institucionais. O marcante consenso que os sócios do processo de integração do cone sul sustentavam parece ter começado a dar sinais de desgaste.

Pode-se afirmar que parte considerável dessas indagações relaciona-se 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 política e econômica. Tanto a abertura comercial, quanto a instauração da União Aduaneira, mesmo que incompletas, intensificaram a dependência das nações umas às outras e estabeleceram fortes indicações de reciprocidade e custo nas interações dos Estados Partes do bloco.

A partir da Teoria da Integração Econômica, a intensa coordenação de políticas macroeconômicas entre os países inseridos em um projeto de integração regional é o passo posterior à criação da União Aduaneira e, conjuntamente à eliminação das barreiras para a movimentação de fatores produtivos entre os países membros, pode produzir as pré-condições

básicas para o estabelecimento de uma União Econômico- Monetária internacional (BALASSA, 1972, p. 26).

Ainda sob esse aspecto, uma eficaz harmonização macroeconômica entre nações gera fortes ganhos em termos de diminuição dos custos provenientes da interdependência econômica, alavancando a integração comercial regional e aprofundando o processo de integração regional como um todo. Analisando-se essa cadeia, pode-se notar a imprescindibilidade da coordenação macroeconômica para processos que se baseiam na cooperação internacional e que almejam ser profundos, grandiosos e eficazes, como parece ser o caso do Mercosul.

Por coordenação macroeconômica depreende-se, num conceito amplo, tanto a redução das divergências entre os indicadores macroeconômicos nacionais - como as taxas de inflação, câmbio e juros - quanto a escolha de metas e objetivos consistentes aplicados por governos nacionais no que diz respeito às políticas monetária, cambial e fiscal (FANELLI, 2006, p. 20). Nesse sentido, uma forte coordenação econômica não somente pode influenciar positivamente a integração comercial, por engendrar uma taxa de câmbio real mais estável e previsível, como também pode gerar ganhos em termos de estabilização econômica e credibilidade internacional.

A partir dessa perspectiva e tendo-se em mente que a coordenação de políticas macroeconômicas é indicada no tratado de constituição do Mercosul como um de seus objetivos, o principal problema a ser analisado são os motivos para a falta de coordenação macroeconômica dentro do bloco. Essa análise se justifica no momento em que se nota que a harmonização macroeconômica econômica é um fator chave não somente para o aprofundamento do processo de integração regional do cone sul, como também para o desenvolvimento econômico das nações que participam dele.

O objetivo principal do trabalho é analisar a coordenação macroeconômica do Mercosul de forma ampla e consistente. Isso requer que se inter-relacionem os aspectos positivos e negativos dos processos de coordenação, assim como a situação de falta de harmonização macroeconômica existente no bloco. Além disso, indica a necessidade de que se demonstrem certos mecanismos e soluções para que tal feito seja engendrado.

A hipótese primária da pesquisa é a de que tal fenômeno ocorre, principalmente, pela existência de grandes assimetrias dentro do Mercosul e, também, por fatores como o pequeno grau de institucionalização do bloco, a carência de vontade política para que se aprofunde o processo de integração regional e a existência de mecanismos de compensação ineficientes que, em última análise, possam combater tais assimetrias. Para esses pontos, indica-se que é

extremamente importante que se pense o processo de integração regional do cone sul no longo prazo, uma vez que estes obstáculos dificilmente serão amenizados em um reduzido espaço de tempo.

A teoria utilizada para que se entenda a necessidade de coordenação macroeconômica do Mercosul e a atual situação do bloco é a Teoria da Interdependência, desenvolvida por Robert Keohane e Joseph Nye, na década de 1970. Ela foi escolhida por ser extremamente eficaz na explicação das nuances das interações internacionais baseadas na cooperação como é o caso dos processos de integração regional.

O desenvolvimento do trabalho é subdividido em quatro capítulos. O capítulo dois descreve a Teoria da Interdependência, focando em seu caráter geral e na sua aplicação para o Mercosul. Traz à baila os principais conceitos apontados pelos autores supracitados e faz a ligação entre essas idéias e o processo de integração regional do Mercosul.

O capítulo três faz a descrição do arcabouço histórico-institucional do bloco, o qual é considerado uma base, não somente para que se descrevam as raízes da associação, como também para que se fortaleçam os conhecimentos do leitor sobre os princípios e instituições que figuram no Mercosul.

O terceiro capítulo de desenvolvimento explica o principal ponto tratado no ensaio, ou seja, a coordenação macroeconômica no Mercosul. Começa abordando as principais relações entre interdependência e coordenação macroeconômica de maneira mais direta. Avança para os pontos positivos e negativos dos movimentos de harmonização de políticas econômicas dentro da esfera regional, para, depois, explicitar os motivos para a falta de uma efetiva coordenação macroeconômica no Mercosul. Finalmente, propõe soluções para o problema e abre a perspectiva da União Econômico-Monetária no Mercosul.

O quarto capítulo, por fim, estabelece uma análise empírica sobre o estado da harmonização das políticas macroeconômicas entre os países do Mercosul. Baseia-se, majoritariamente, na periodização que vai de 2003 a 2010, período que coincide com o início e o fim do Governo de Luis Inácio Lula da Silva no Brasil. É necessário que se esclareça que a escolha dessa periodização se relaciona com o fato de que esse Governo estabeleceu o Mercosul como prioridade de sua agenda externa e também por ser um período bastante atual.

Esse capítulo, então, considera os últimos oito anos em termos de movimentos de coordenação macroeconômica entre os países no Mercosul, indica as principais convergências e divergências em arranjos macroeconômicos no período e finaliza apresentando um breve exame empírico dos principais indicadores macroeconômicos dos membros do bloco.

2 EMBASAMENTO TEÓRICO

O foco primordial deste capítulo é caracterizar a abordagem teórica a ser utilizada ao longo do trabalho. Nota-se, basicamente, que o processo de regionalização e integração econômica ocorrido no início da década de 90, entre os quatro países da Região Sul do Continente Sul-Americano, foi acompanhado por um aumento do que se convencionou chamar de interdependência, tanto econômica quanto política.

A partir disto, optou-se por utilizar uma teoria que pudesse explicar de maneira eficiente os processos de integração regional crescentes após a globalização, e que fosse útil para criar alternativas para o entendimento tanto das carências como das possibilidades de coordenação macroeconômica entre os países do Mercosul. Entende-se que este passo pode levar a um avanço nas relações entre os países membros do bloco e, por conseguinte, a melhorias nos índices de desenvolvimento econômico-social da região.

A abordagem escolhida foi a da Teoria da Interdependência, desenvolvida, primordialmente, no livro *Power and Interdependence* (1977), escrito pelos autores Robert Keohane e Joseph Nye. Seu alvo fundamental é a análise das relações internacionais e, mais especificamente, da política internacional. Entretanto, possui uma utilidade grande para as análises da economia e dos processos de integração regional. Os itens subsequentes dão conta da ligação entre esta teoria e a harmonização macroeconômica entre os componentes do Mercosul, realização considerada fundamental para o aprofundamento da integração entre os países do bloco.

Primeiramente desenvolve-se uma abordagem geral da Teoria da Interdependência, que abrange as principais perspectivas teóricas e conceitos empregados no livro citado acima. Além disso, realiza-se uma adaptação desta teoria para o Mercosul, através da aplicabilidade das idéias exploradas por Keohane e Nye neste processo de integração internacional. Elas são utilizadas com vistas a encontrar as alternativas e também as restrições que a harmonização macroeconômica no bloco sul-americano pode enfrentar.

2.1 Uma abordagem geral da Teoria da Independência

Power and Interdependence (1977) é uma obra marco para a discussão não somente das relações internacionais, como também para a análise das nuances da integração regional. Resumidamente, a idéia 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 internacional, pelo surgimento das multinacionais e pela multipolarização do poder mundial.

O primeiro passo relevante para uma análise mais consistente desta obra é o entendimento do conceito de interdependência. De modo geral, dependência significa o estado de ser determinado ou significativamente 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 (KEOHANE & NYE, 1977, p. 8).

Os efeitos resultantes das transações internacionais vão depender de constrangimentos ou custos associados a elas. Quando tais interações são recíprocas (não necessariamente simétricas) e envolvem custos, podem caracterizar a existência da interdependência entre os países (KEOHANE & NYE, 1977, p. 9). Precisamente, interdependência significa uma teia de situações de interação que trazem consigo, necessariamente, reciprocidade e custo.

Dentro desta 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 outros parceiros com os quais se relacionam (no caso deste trabalho, os países do Mercosul). Além disso, por não envolver relações entre iguais, a interdependência pode gerar assimetrias, as quais são usadas por atores menos dependentes como fontes de influência e, por conseguinte, poder, nas suas relações político-econômicas com os demais atores (KEOHANE & NYE, 1977, p. 10).

A interdependência, ainda sob a análise de Keohane e Nye, implica na compreensão de duas dimensões específicas: a sensibilidade e a vulnerabilidade. As relações que envolvem sensibilidade ocorrem dentro de uma estrutura básica onde as políticas não podem ser mudadas, ou seja, em situações onde ações são impostas de fora sem que haja tempo para mudanças nas políticas por parte dos atores ou países.

Já as relações que sugerem vulnerabilidades 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 afetadas. Ao fim e ao cabo, as vulnerabilidades vão depender da habilidade governamental e das capacidades dos países. Conseqüentemente,

pode-se notar que a interdependência em vulnerabilidades será mais importante que em sensibilidades para prover recursos de poder e influência para os atores numa situação dada.

Um exemplo que pode clarificar estes 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, somente os EUA detinham capacidade financeira e reservas petrolíferas suficientes para um enfrentamento da situação a médio prazo. O Brasil, que logo após este fato começou um investimento mais pesado em energia (II PND), sofreu imensamente com este acontecimento que foi uma das causas para a crise da dívida externa na década de 1980. Os dois países dependiam do petróleo, eram sensíveis a ele, entretanto o Brasil era mais vulnerável.

Dentro da perspectiva deste trabalho, é importante também a compreensão do modelo de interdependência complexa, em razão de que este conceito se aproxima, mesmo que parcialmente, de uma demonstração das características e elementos da integração regional. Além disso, pode fornecer algumas conclusões interessantes sobre a dinâmica das relações internacionais e da política internacional, sobretudo nas últimas duas décadas que sucederam o fim da URSS.

Em busca de um modelo teórico ideal alternativo ao realismo¹ que pudesse prover um melhor retrato da realidade das relações internacionais e, mais especificamente, das políticas internacionais, os autores de *Power and Interdependence* desenvolveram a idéia da interdependência complexa, caracterizada por três pontos principais.

O primeiro deles seria a existência de canais múltiplos que interconectariam as sociedades dos diferentes países, incluindo laços informais entre as elites governamentais, assim como arranjos formais de política externa (relações interestatais) e laços informais entre elites não-governamentais (relações transgovernamentais) e as organizações transnacionais (como bancos multinacionais, grandes corporações e ONG's).

O segundo elemento seria o de que as relações interestatais, que são as mais importantes e decisivas, consistiriam na tratativa, pelos governos, de múltiplas áreas (política, militar, econômica, social) que não estariam nitidamente arranjadas em uma clara e consistente hierarquia. Esta ausência de hierarquia entre as áreas sugere, inclusive, que a

¹ A Teoria Realista, 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 opoentes (DOUGHERTY & PFALTZGRAFF, 2003, p 38.)

segurança militar passa a ser menos dominante em termos de formulação de agendas entre os governos.

O terceiro ponto da interdependência complexa indica que, embora a força militar domine 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 mais a atividade doméstica econômica atual, borrando os traços entre a política externa e a política nacional, e aumentando o número de áreas relevantes a serem tratadas na primeira é uma conclusão inicial importante da Teoria em questão.

Além disso, países que possuem um relativo grau de avanço e 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,

Os extensivos arranjos de consulta desenvolvidos pela OCDE, tanto quanto pelo GATT (OMC), FMI e União Européia, 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 internacional coerente e consistente aumentam (KEOHANE & NYE, 1977, p. 26).

É importante ressaltar-se que, nas idéias do autor, o Estado Nacional, em uma situação de interdependência complexa, não perde sua força e importância, mas torna-se crescentemente complexo e dependente dos constrangimentos impostos pelo sistema internacional. Numa situação de interdependência intensificada, 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.

Resumidamente, defende-se neste ensaio que, atualmente, as relações de interdependência existem tanto nas interações interestatais globais quanto nas relações de determinados países dentro de blocos regionais. Isto 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. Isto trouxe consigo um aumento no número de assuntos tratados entre os diferentes Estados, além de uma relativa flexibilização da hierarquia entre as “macro-áreas” que dominam a pauta de atuação dos países (segurança, política, economia, meio ambiente).

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

A grande chave do pensamento dos autores 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 de Keohane,

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).

Dentro de um questionamento sobre a utilidade desta teoria para as questões de integração regional surge a necessidade de voltar-se atrás, nas origens da própria Teoria da Interdependência formulada por Keohane e Nye. Os autores, ao longo do texto, indicam que parte de sua análise reflete a sua dívida para com os estudos de integração regional realizados durante os anos de 1950 e 1960. A principal análise que moldou a Teoria da Interdependência em questão foi a de Ernest Haas, no livro *The Uniting of Europe* (1958), obra marco para a criação da teoria neo-funcionalista de integração regional².

Este autor focou seu estudo na Europa unida e na transformação das hostilidades franco-germânicas em uma cooperação política e econômica no pós-guerra. Posteriormente, outros estudiosos estenderam esta perspectiva para a interdependência e a integração econômica, social e política de outras regiões. O que estas abordagens possuíam em comum era o seu enfoque de como as crescentes transações e contatos mudavam as atitudes dos atores

²O neofuncionalismo é uma teoria que descreve e explica o processo de integração regional com referência a três fatores casuísticos que interagem entre si: crescimento da interdependência econômica entre as nações; capacidade organizacional para resolver disputas e construir regimes legais internacionais; e regras de mercado supranacionais que substituam os regimes regulatórios nacionais. (DOUGHERTY & PFALTZGRAFF, 2003, p. 200)

e impulsionavam as oportunidades de coalizões internacionais, além de fazerem com que os caminhos através dos quais as instituições ajudavam a promover tais processos fossem mais bem entendidos. A partir destas raízes, o que os autores de *Power and Interdependence* (1977) buscaram desenvolver foi o pressuposto de como muitas das idéias da integração regional poderiam ser transferidas para as dimensões crescentes de interdependência econômica internacional.

Pode-se notar, claramente, que três fatores contribuíram para moldar as perspectivas dos autores na construção da Teoria da Interdependência. O primeiro foi o fato de estarem, à época, em meio à Revolução Tecnológica da década de 1970, a qual vinha diretamente ao encontro dos avanços nas telecomunicações. Um segundo ponto indica a questão de estarem visualizando a expansão cada vez mais consistente das empresas transnacionais e, portanto, de atores que agiam alternativamente aos Estados Nacionais, em âmbito internacional. Além disso, tanto a questão do sucesso da integração regional européia, quanto o arrefecimento das rivalidades franco-germânicas em moldes mais sólidos, fortaleceu os paradigmas da teoria desenvolvida por Keohane e Nye.

A Teoria da Interdependência possui, com efeito, pressupostos capazes de refletir o cenário internacional, agrupando fenômenos relativamente recentes que marcaram as Relações Internacionais e possuem efeitos na forma de relacionamento dos atores atuais, como a queda da URSS, a globalização econômico-financeira, a regionalização (integração regional). A próxima seção tem por alvo explicar de maneira mais abrangente justamente a aplicação dessa teoria para o Mercosul e, mais especificamente, para as questões que compreendem a coordenação macroeconômica do bloco.

2.2 A aplicação da Teoria da Interdependência para o Mercosul

A justificativa da escolha desta teoria para a explicação da coordenação macroeconômica do Mercosul assenta-se tanto no fato de ter nascido a partir da explanação da integração regional da União Européia, quanto por ser extremamente eficiente para explicar casos de cooperação entre países. Estes casos nascem a partir de crescentes pressões relacionadas à interdependência que podem ser sanadas a partir da criação ou da improvisação de instituições, regimes ou regras a partir da ação conjunta dos governos.

Dentro de qualquer esquema de integração regional há, necessariamente, relações de interdependência. Em primeiro lugar, pelo fato de que suas interações são dadas a partir de

uma estrutura de zona de livre comércio e tarifa externa comum (temas que serão mais explorados posteriormente), as quais associam as 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 dos atores inter-relacionados e o custo nada mais é do que os sacrifícios gerados pela relação. No Mercosul existe uma relação recíproca e de custos em boa parte das áreas. Entretanto, na prática, ela se materializa muito pouco nas relações econômicas entre Brasil e Uruguai ou Brasil e Paraguai, por exemplo, devido à diferença brutal entre as economias destes países. Em outras áreas como a política ou a segurança internacional, tendem a ter uma materialidade maior.

Isto não significa dizer, contudo, que Brasil e Uruguai ou Brasil e Paraguai não são interdependentes na totalidade das áreas, mas indica a ressalva de que a reciprocidade nas relações de interdependência econômica entre o Brasil, a Argentina e a Venezuela apresenta uma maior materialidade, simetria e, portanto, maior relevância do que nos outros exemplos.

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 nas exportações de trigo e que descontentaram profundamente os tricultores argentinos. Como resposta, tanto a produção como as exportações do produto agrícola caíram de forma muito forte. As secas ocorridas em 2008 e 2009 ajudaram a piorar o já preocupante panorama.

Isto teve reflexos extremos nos outros países membros do Mercosul. O primeiro deles foi o de que o Brasil entrou em uma crise de abastecimento interno -que gerou inclusive um aumento inflacionário 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 segundo resultado foi o de que outro país do Mercosul, o Uruguai, aumentou sua produção para cerca de 1,4 milhões de toneladas aproveitando-se das vantagens de estar dentro bloco e de poder suprir a demanda brasileira. Para completar, a produção do Estado do Rio Grande do Sul aumentou vertiginosamente³.

Esse exemplo, assim como inúmeros 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

³ Informações adicionais sobre as origens da crise do panelaço podem ser encontradas em: <http://economia.uol.com.br/ultnot/efe/2008/06/16/ult1767u122224.jhtm>

presente em função do grau de interconexão entre as economias do Mercosul, ou seja, se houver problemas de produção/abastecimento envolvendo as nações do bloco, os efeitos externos serão perversos para as economias dos outros membros ou, pelo menos, para alguns de seus setores específicos. Existe reciprocidade porque se esses problemas acontecerem com outros produtos importantes de Brasil, Argentina, Venezuela e, em menor grau, entre Uruguai ou Paraguai, trarão consigo efeitos perversos para as outras economias do bloco ou, mais especificamente, para setores específicos das economias dos demais países do bloco.

O caso apresentado também demonstra que as ações e relações que o caracterizaram envolveram custos. O simples fato de ter gerado uma pressão inflacionária considerável em um país com um histórico de preços descontrolados tão vivo na memória de todos, como o Brasil, já é suficiente para mostrar os custos que foram criados com a crise argentina. Além disso, os encargos advindos da criação de desconfianças sobre a própria integração regional e sobre as ações do Governo de um dos países mais fortes do bloco também assumem um peso relevante neste aspecto.

As transações em diferentes países, afetando em maior ou menor grau os demais, leva ao segundo ponto significativo da Teoria da Interdependência 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 desproporcionalmente grande em comparação ao dos outros países, já que este responde por mais de 60% do PIB do bloco⁴. 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, tais alterações econômicas têm significância, mas perdem força em relação às primeiras. Esta simples relação já indica a assimetria presente nas transações ocorridas dentro do bloco.

A partir da análise de Keohane e Nye, 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 o grande dilema do Mercosul, uma vez que a intensa disparidade de poderes (econômicos, principalmente) entre os seus membros e, principalmente entre o Brasil e o restante, gera um “gap” muito

⁴ Segundo dados revelados no Documento de Estratégia Regional da Comissão Européia sobre o Mercosul, formulado em Agosto de 2007 e que não levava a Venezuela em consideração como um membro do grupo, o Brasil respondia por cerca de 79% de todo o PIB do bloco. Argentina, com 18%, Uruguai com 2% e Paraguai com 1% fechavam o valor total de produção do Mercosul. Mais detalhes em: http://www.ecas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_pt.pdf. Último acesso em 02/09/10.

amplo entre os sócios do bloco e cria obstáculos de primeira grandeza para o aprofundamento da integração.

Para a realização de uma maior coordenação macroeconômica, os efeitos da assimetria parecem tomar uma face ainda mais perversa e complicada. Pela existência de imensas disparidades econômicas a 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. Dentro da perspectiva de criação de alternativas de coordenação macroeconômica, este é o primeiro desafio relevante que aparece.

Outros dois elementos descritos em *Power and Interdependence* que podem ser adaptados para a análise da coordenação macroeconômica do Mercosul e para a integração regional (em um ângulo mais ampliado) são a sensibilidade e a vulnerabilidade. De certa forma, os dois fatores também podem ser visualizados em termos de assimetrias dentro do bloco. Como a interdependência é um fenômeno custoso para os membros do bloco, pode ser tomada em termos de sensibilidades, que é a repercussão da tomada de decisão de um ator sobre o outro antes que possa alterar suas políticas, e de vulnerabilidades, que são a falta de alternativas e de capacidades de um ator para mudar o panorama estabelecido.

A assimetria dentro destes dois pontos surge porque todos os países que compõem o Mercosul, em menor ou maior grau, são sensíveis a tomadas de decisões por parte dos outros, uma vez que estão imersos a uma situação de interdependência. Entretanto, alguns são mais vulneráveis que outros, pois, ao terem a alternativa de alterarem políticas visando solucionar um determinado problema, esbarram em sua falta de capacidades (tanto econômicas quanto políticas) ou em sua carência de habilidade governamental.

Isto afeta a coordenação macroeconômica de modos variados. Na busca por uma forte convergência fiscal e monetária, por exemplo, os membros do bloco podem esbarrar nas vulnerabilidades de Estados menores como Uruguai e Paraguai. Em uma política de desvalorização cambial do real em relação às outras moedas do bloco por exemplo, os conceitos citados ganham relevância. Todos os países que formam o bloco, inclusive a Argentina, serão sensíveis a tal ação por parte do lado Brasileiro. Contudo, eventualmente as vulnerabilidades do defasado Estado Paraguaio irão saltar aos olhos, a partir da idéia de que o país tem poucas condições de reverter tal situação adversa através recursos econômicos e políticos numerosos e variados.

A partir da estrutura da teoria de Keohane e Nye, o modelo ideal de interdependência complexa não se aplica de maneira completa ao Mercado Comum do Sul. Entretanto, os três

pontos principais já abordados deste modelo parecem estar presentes, mesmo que de maneira parcial, na integração regional do sul do subcontinente sul-americano.

Um fator que realça a presença de elementos de interdependência complexa nas relações entre os países membros do Mercosul é o de que as questões tratadas por estes países não estão claramente estruturadas em uma escala hierarquizada. Isto significa que não há uma preponderância muito grande de uma área sobre a outra quando se leva em conta as matérias militar, econômica, política, social, ambiental, etc. Há de se esclarecer, entretanto, que as áreas da economia e da política possuem uma relevância consideravelmente maior do que as outras, justamente pelo fato de que a integração regional já avançou muito mais nessas áreas do que nas restantes.

Outra forte indicação da 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 a derradeira para a resolução de conflitos de altíssima gravidade entre os países.

No caso do Mercosul, entretanto, esta possibilidade é bastante pequena atualmente devido ao fato de que não somente a região do cone sul vive em um clima estável de paz desde o início do século XX⁵, quanto pela questão de que a aproximação ocorrida entre os países do bloco foi extremamente intensa e aumentou o clima de confiança entre os mesmos. A idéia básica é a de que, especificamente para o caso das relações ocorridas dentro do Mercosul, a importância da força militar cai em relação a outras áreas, o que não significa indicar, no entanto, que este fator pode ser aplicado às relações interestatais em um âmbito global.

A questão da existência de diversos canais múltiplos que interconectam as sociedades dos diferentes países e, primordialmente, as elites dos mesmos parece ter menos relevância no Mercosul quando a interdependência complexa entra no escopo de análise. A sociedade civil do bloco ainda é pouco interconectada, o que indica um importante caminho a ser trilhado pelos passos da integração regional. A interconexão entre o empresariado argentino e o brasileiro, entretanto, é um bom exemplo de que algumas ações já foram tomadas em relação à aproximação das diferentes sociedades do bloco. A criação do Grupo Brasil, em 1994, que reúne cerca de 200 empresas responsáveis pela geração de mais de 11 mil empregos na Argentina é a melhor prova deste fato⁶. Em comparação com o intercâmbio das elites públicas

⁵ 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.

⁶ O grupo Brasil é uma instituição brasileira sem fins lucrativos que tem por objetivo agrupar as empresas do principal sócio do MERCOSUL fora de seu território. Auxilia não somente às empresas brasileiras situadas na Argentina como a empresas argentinas com interesse no Brasil.

dos países, por exemplo, a conexão entre as elites privadas ocorre com mais força e mais frequência.

Apesar de não atingir totalmente o modelo ideal de interdependência complexa elaborado por Keohane e Nye, o Mercosul tem suas interações caracterizadas pela idéia de interdependência, indubitavelmente. A evolução do bloco já abarcou um grau de reciprocidade e custo que pode caracterizar a presença de uma considerável dependência mútua entre os países.

Quando se considera um enfoque estritamente econômico pode-se notar que os países do Mercosul se inserem nesse contexto de interdependência. Isto se explica não somente pelo aumento do fluxo de capitais internacionais e pelo crescimento dos fluxos internacionais que atingiram todos os países com o fim da guerra fria, como principalmente pelo fato de que no início da década de 1990 os próprios países do bloco liberalizaram o comércio de bens e serviços, o que intensificou o seu processo de dependência em relação aos vizinhos.

Nesse sentido, fatores como a sensibilidade e a vulnerabilidade ganham relevância e indicam que a dependência dos países membros do bloco em relação às ações dos outros e às mudanças no meio externo aumentou sensivelmente. A coordenação das políticas macroeconômicas, nesse cenário, torna-se fundamental tanto para diminuir as incertezas dos agentes como também para engendrar uma cooperação econômica que pode ser extremamente benéfica para países em desenvolvimento como é o caso dos membros do Mercosul.

Entretanto, a harmonização macroeconômica não é um processo fácil e pressupõe que três pontos elementares sejam considerados e inter-relacionados. Primeiro, a existência de uma imensa assimetria econômica entre o Brasil e as outras nações do Mercosul sugere que a coordenação não pode ser produzida a partir de uma base de igualdade entre os diferentes países, o que é um obstáculo de primeira grandeza para o crescimento da integração sulina. Há a necessidade de que se criem ou aperfeiçoem mecanismos de compensação dentro das relações econômicas dos países do bloco.

Segundo, a coordenação econômica materializa-se por meio da igualdade entre as taxas reais de câmbio dos países, fato que traz consigo não somente problemas monetários quanto fiscais, e que se intensificam na medida em que o meio se torna mais assimétrico. Soma-se a isto a idéia de que quanto maior a interdependência entre determinados países, maiores são os efeitos da inconstância das taxas reais de câmbio no comércio internacional, já que grandes oscilações na taxa de câmbio geram grandes modificações na alocação da produção, investimento e capital entre as nações (SILVA & JACINTO, 2001. p. 15).

O terceiro e último tema a ser considerado é o de que para se livrarem das dificuldades criadas pela interdependência econômica e para agirem de forma economicamente mais harmonizada, é indispensável que os países do Mercosul criem instituições e regimes mais consistentes e eficazes em face às demandas para o avanço da integração regional.

Um ponto importante se relaciona com o fato de que uma maior institucionalização não significa a total importação de modelos já existentes como o da União Européia, por exemplo. O avanço nas instituições do bloco deve ser obrigatoriamente realizado a partir das possibilidades que melhor se encaixam às próprias estruturas nacionais dos seus países membros. Isto não indica, contudo, que não deva ser feito de maneira eficiente (rápida e produtiva) e planejada, características que podem ser melhoradas nos países em questão.

3 O PANORAMA HISTÓRICO-ESTRUTURAL DO MERCOSUL

Tendo-se em mente que é imprescindível ao Mercosul uma maior institucionalização, a idéia básica deste capítulo é prover alicerces não somente para fazer um curto apanhado de sua história como para indicar a estrutura do bloco como um todo. Com isso, torna-se mais fácil entender por onde as mudanças em direção a uma maior coordenação macroeconômica e a uma maior institucionalização podem caminhar.

O Mercosul foi um projeto ambicioso criado em 1991 que atualmente está bem aquém dos objetivos estabelecidos em sua fundação. Em seus quase 20 anos, o bloco não conseguiu atingir a fase de União Aduaneira completa e, conseqüentemente, avançar para o estabelecimento de uma União Monetária. Para piorar a situação, o seu processo de integração regional está enfrentando uma considerável turbulência, uma vez que não consegue evoluir de maneira consistente e vê projetos de integração mais abrangentes tomarem o primeiro lugar na agenda dos governos de seus países membros como é o caso da UNASUL⁷.

Para o entendimento de como o bloco chegou a este ponto é indispensável que se tenha uma noção de sua trajetória, seus princípios e sua estrutura jurídico-institucional. Isto não somente irá acrescentar pontos ao estudo da coordenação macroeconômica entre os países membros do Mercosul, como também poderá indicar as alternativas para que a mesma possa avançar.

O conhecimento do leitor sobre a história e princípios do bloco permite que as análises que buscam clarear o caminho para a harmonização macroeconômica tornem-se menos superficiais e mais aguçadas. Este fator, aliado à conceituação provida no capítulo anterior, pavimentarão o caminho mais prático e objetivo que será trilhado nos capítulos subseqüentes.

3.1 Uma breve análise histórica do Mercosul

O Mercosul 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

⁷ A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) está constituída pelos doze países da América do Sul. Teve sua origem em 2004, com a criação da “Comunidade Sul-americana de Nações”, na III Reunião de Chefes de Estado e de Governo da América do Sul, realizada em Cusco, Peru. Em 2007, durante a I Cúpula Energética Sul-americana (Isla Margarita, Venezuela), decidiu-se adotar o nome “União de Nações Sul-Americanas”, denotando o elevado grau de compromisso que se pretende alcançar. Tem como principal objetivo promover a integração entre os países sul-americanos nas áreas de: energia; saúde; defesa; infra-estrutura e planejamento; desenvolvimento social; luta contra o narcotráfico; e educação, cultura, ciência, tecnologia e inovação. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>

(VIZENTINI, 2008, p. 93)⁸. É um processo de integração econômica que foi concebido em 1991 pela associação de quatro países: Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. Atualmente conta com a Venezuela que teve a primeira menção de entrada no bloco realizada através da assinatura de um protocolo de adesão pelos Estados membros em 2006 e que agora está somente no aguardo da aprovação do Senado Paraguai para que ela se concretize.

Sua matriz integracionista se fundamentou nas estratégias elaboradas pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) na ONU, além das tentativas da ALALC e da ALADI nos anos 60 e 80, respectivamente, as quais foram um grande insucesso, pois esbarraram no grau de fechamento das economias substitutivas de importações e nas concepções geopolíticas dos países sul-americanos.

Os primórdios de sua existência, de fato, encontram-se no acordo tripartite surgido entre Argentina, Paraguai e Brasil para o aproveitamento dos recursos hidráulicos que percorriam o Rio Paraná desde as Sete Quedas de Foz do Iguaçu até a foz do Rio da Prata⁹. Esse acordo significou a reaproximação de Argentina e Brasil e dirimiu o distanciamento entre as duas potências sub-regionais que vinha sendo alimentado desde a década de 60.

Esse processo de aproximação que surgia foi catalisado pela conjuntura político-econômica extremamente instável nos países do cone sul, especialmente Brasil e Argentina. 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).

O processo de integração realmente percebeu um grande fortalecimento com o programa de aproximação econômica efetuado por Brasil e Argentina que teve face no Tratado de Iguaçu (precursor do Tratado de Assunção), o qual estabelecia uma zona de livre comércio entre os dois países e se baseava em dois pilares principais já parcialmente salientados: a democratização política e a liberalização econômico-comercial.

Em 26 de março de 1991 foi assinado o Tratado de Assunção que estabeleceu o número de membros e os objetivos do bloco. Indicava o começo de uma zona de livre comércio que resultava na não tributação de todos os produtos e na exclusão das restrições não tarifárias às importações entre os países intra-bloco a partir de Dezembro de 1994.

⁸ Em "Processos de Integração Regional e Cooperação Intercontinental desde 1989" organizado por Marianne Wiesebron e Richard T. Griffiths. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2008.

⁹ 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.

Significava uma maior facilidade comercial entre os empresários dos países membros que poderiam fazer com que seus produtos penetrassem livremente no mercado dos outros países membros.

Em 1995, o bloco tornou-se uma União Aduaneira (UA), caracterizada pelo estabelecimento de uma TEC (Tarifa Externa Comum) que reafirmaria o livre comércio e blindaria os membros com o estabelecimento de uma tarifa em relação aos produtos dos países extra-zona. À época, ela era considerada bastante abrangente em relação às pautas comerciais dos participantes (FARIA, 2004, p. 137). Até hoje a conformação do bloco se resume a uma UA imperfeita, uma vez que ainda existem diferenças e ressalvas entre as tarifas.

No período que abrangeu os anos de 1995 a 1999, houve a adesão de Bolívia e 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 fitossanitárias, aduaneira, de circulação de pessoas e regulatória.

O andamento do Mercosul foi extremamente bem sucedido de seu nascimento até 1999, quando da desvalorização do real realizada pelo governo brasileiro. Ela vinha em reposta à intensa fuga de capitais que o país vinha enfrentando e significou a primeira grande crise enfrentada pelo bloco já que, por ter ocorrido na maior economia – o Brasil -, a desvalorização resultou em um aumento extremamente alto nas exportações brasileiras para os outros países. Isto fez com que as exportações Argentinas para o Brasil se encarecessem e, juntamente com a questionável paridade do peso em relação ao dólar, contribuiu para que o país se afundasse economicamente em 2001. A crise econômica destes dois países atingiria o Uruguai logo depois.

Vizentini afirma, sobre esta turbulência no bloco, que

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 situação da política interna, produzindo a erosão da legitimidade dos governos dos países do Mercosul. Contudo, a situação foi exagerada pela parte Argentina devido às eleições presidenciais daquele país. Eleito o candidato da oposição à presidência, De la Rúa, o tom foi de conciliação e de retomada da integração, o mesmo ocorrendo em relação ao Uruguai, com a vitória do colorado Batlle. Além disso, em

virtude da persistente recessão na Argentina, embora as exportações do país ao Brasil tenham caído, as importações desde o Brasil não cresceram significativamente (VIZENTINI, 2008, p. 98).

Apesar disso, notava-se, naquele momento, que a convergência macroeconômica era um objetivo distante, consideradas a instabilidade econômica e a pouca harmonização existente entre os países. Não havia somente uma carência por harmonização econômica, mas também uma forte ausência da coordenação no diálogo político.

Desde a vitória nas eleições do atual presidente do Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, em 2002, até os dias de hoje, o panorama do Mercosul não mudou drasticamente. Apesar de ter sido posto no centro da política externa brasileira, o bloco seguiu esbarrando nas mesmas restrições que freavam seu desenvolvimento. Entre elas se destacam a assimetria entre os países (fator este muito mais estrutural do que qualquer outro), a falta de diálogo político e o ainda prematuro grau de institucionalização.

Um acontecimento que também teve enorme relevância na história do Mercosul foi a entrada da Venezuela no bloco com a assinatura do protocolo de adesão em 2006 pelos países membros. Tal fato tem suscitado discussões sobre qual seria o tamanho do déficit democrático com a entrada desse país no bloco (em função da cláusula democrática) e sobre quais possibilidades de maior institucionalização do Mercosul a partir desta inclusão, o que será tratado mais a frente neste trabalho. O que é inegável, por enquanto, é a possibilidade de um maior fornecimento de petróleo para a zona, a qual poderá responder mais firmemente a qualquer crise de abastecimento energético que porventura possa acontecer.

Ademais, em 2008, outro projeto de integração que necessariamente inclui os países do Mercosul, mas que, ao mesmo tempo, desvia a atenção prioritária dos cinco membros no bloco é o da UNASUL. Um dos objetivos finais deste grupo é o de engendrar uma zona de livre comércio entre os doze países da América do Sul e, até o momento, tem sido desenvolvido por meio da integração energética e de infra-estrutura física entre os países. Conta com a clara liderança do Brasil e é consideravelmente mais ambicioso que o Mercosul, por agregar mais países, além de uma maior porção populacional e territorial, conseqüentemente. Tanto do ponto de vista geoestratégico, quanto político e econômico, é inegável que um processo de integração que abrange todos os países autônomos da América do Sul é desejável e ideal para as aspirações de desenvolvimento e de progresso dos países que conformarão o bloco (e, especialmente, para o Brasil que se configura como seu líder maior).

A grande questão, entretanto, se relaciona com o Mercosul e sua função neste processo. Apregoa-se que o Mercosul deve ser o núcleo duro para a expansão da zona de livre comércio em direção aos outros países da América do Sul e ser a base econômica e política para tal projeto, ao se considerar um desenrolar mais gradual e seguro como foi a CEE para a União Européia¹⁰.

Entretanto, como os dois blocos (Mercosul e UNASUL) já existem e parecem desenvolver-se de maneira independente, a idéia do caráter funcional do primeiro parece estar demasiadamente confusa. Os dois processos se desenvolvem de maneira concomitante e o foco principal dos países parece estar se movendo para o bloco mais abrangente. Isto indica não somente que o futuro do Mercosul deve ser decidido e pensado rapidamente, como também que o seu sucesso depende de ações mais afirmativas por parte de seus membros.

3.2 Os princípios e a estrutura institucional do Mercosul

Finalizado o histórico, é imprescindível a análise da estrutura e dos princípios do Mercosul para que se tenha o entendimento necessário do arcabouço institucional que caracteriza o bloco. Com isto há uma compreensão mais aprofundada sobre os motivos pelo qual tal processo de integração passa por uma espécie de crise existencial e também sobre as características subjetivas e organizacionais que dão face ao bloco.

Os princípios basilares do Mercosul são a gradualidade, a flexibilidade, o equilíbrio e a reciprocidade (FARIA, 2004, p. 131). O conceito de flexibilidade remete à possibilidade de os Estados realizarem acordos de alcance parcial, regulados em forma compatível a consecução progressiva da convergência e pelo fortalecimento dos vínculos da integração. A idéia de gradualidade é baseada na integração em etapas definidas, sem a sobreposição das mesmas, a fim de evitar um possível item que criasse problemas ao processo em um âmbito de integração mais elevada.

Já o princípio do equilíbrio apregoa uma igualdade de condições a Estados de diferentes proporções (estabelecimento de quotas compensatórias de importação a alguns produtos para países de economias menores, por exemplo). Este tópico, aliás, possui uma disposição claramente anti-ricardiana¹¹, já que, segundo Faria, é

¹⁰ Nesse sentido, o tratado instituinte da Unasul afirma que "ENTIENDEN que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos;" http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm

¹¹ A teoria ricardiana prega a necessidade de dois países terem vantagens comparativas em relação a trocas comerciais, (DOUGHERTY & PFALTZGRAFF, 2003, p. 150)

[...] um princípio com vistas a estimular a integração intra-setorial no sentido de se alcançar o “equilíbrio progressivo, quantitativo e qualitativo, do intercâmbio por grandes setores e por segmentos, através da expansão do comércio” (FARIA. 2004, p. 132)¹².

A idéia da reciprocidade, por sua vez, relaciona-se à igualdade de tratamento entre os Estados e ao sistema mútuo de execução e aplicação do Tratado. Também define que os resultados da aplicação dos instrumentos do Tratado de Assunção tenham efeitos econômicos e sociais parecidos entre os diferentes países membros, ou seja, que todos tenham acesso aos benefícios da integração. Além destas quatro bases para o processo de integração sub-regional do cone sul, há o princípio da simetria que vem de encontro ao problema da diferença de capacidades entre os membros do Mercosul e que de certa maneira está intrinsecamente interligada à idéia de equilíbrio.

Em relação à estrutura jurídica do bloco tem-se, em primeiro lugar, o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares¹³. Em seguida aparecem os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos. Por fim, as Decisões do Conselho Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção. Nota-se que, a partir de sua estrutura normativa, os Tratados e os Protocolos apresentam um papel fundamental na constituição e no funcionamento do Mercado Comum.

O Tratado de Assunção, além de registrar a fundação do Mercosul, prevê: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os quatro países-membros; o estabelecimento de tarifas aduaneiras comuns e a adoção de uma política comercial comum com relação a terceiros estados; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-membros; e o compromisso desses Estados de harmonizar suas legislações nas áreas correspondentes¹⁴.

Além do Tratado constitutivo, há também o Protocolo de Brasília de 1991 que regula o sistema de solução de controvérsias do Mercosul. Esse protocolo instaurou os procedimentos de negociação, conciliação e arbitragem. Nesse caso, houve uma forte preferência pelo

¹² *Apud* Faria, 1993, p. 13.

¹³ Vale lembrar que a estrutura jurídica do Mercosul encontra-se basicamente disposta no Tratado de Assunção, o qual pode ser encontrado em inúmeros websites e livros. Eis um sítio no qual toda o ordenamento do bloco pode ser encontrado: <http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/Mercosultratadoassuncao.pdf>

¹⁴ A íntegra dos objetivos do bloco pode ser encontrada no artigo 1º do tratado de Assunção, que estabelece: A livre circulação de bens serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991).

sistema arbitral, estabelecendo-se a forma Ad Hoc de composição e formação dos tribunais do Mercosul. O Protocolo de Olivos surgiu para aperfeiçoar o sistema de solução de controvérsias já existentes no Mercosul, criando o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul que se debruça sobre a segunda instância dos conflitos.

Além destes, outro protocolo que apresenta extrema importância e destaque é o Protocolo de Ouro Preto (1994), que relaciona as seguintes características: a) deu ao processo de integração o perfil de uma União Aduaneira; b) regulou a estrutura institucional definitiva para a negociação do aprofundamento da integração em direção ao ambicioso Mercado Comum; c) estabeleceu a personalidade jurídica do Mercosul, podendo então negociar como bloco acordos internacionais; e d) criou os órgãos do Mercosul (LABRANO, 2003, p. 193).

Sobre o terceiro ponto, Vizentini ressalta que

a aquisição de personalidade jurídica, conforme o Protocolo de Ouro Preto, deu ao Mercosul liberdade para, no uso de suas atribuições, praticar os atos necessários à realização de seus objetivos institucionais, em especial contratar, comparecer em juízo, conservar e transferir fundos, alienar móveis e imóveis etc. A aquisição da personalidade jurídica internacional confere ao Mercosul a competência para assinar acordos com outros pactos de integração regional ou com outros países, se a necessidade de ser, entretanto, supranacional (VIZENTINI, 2001, p. 10).

Resumidamente, há três características fundamentais que devem ser gravadas quando se estuda Mercosul. A primeira delas é a estrutura intergovernamental que, diferentemente da supranacional, dá o direito a veto aos Estados membros e privilegia o nacional sobre o regional. A segunda diz respeito à existência de uma União Aduaneira imperfeita como forma de expressão das relações econômicas e comerciais. E a terceira se fundamenta nos princípios de gradualismo, flexibilidade e equilíbrio do bloco, que resultam em acordos parciais, integração por etapas e igualdade de condições a Estados de proporções extremamente distintas.

Dentro dessa última idéia, se houvesse uma estrutura de votos dominada pela proporcionalidade, o Brasil tomaria todas as decisões do bloco. Um sistema proporcional baseado na economia poderia ser como doar para São Paulo todo o processo decisório brasileiro, ou seja, seria um passo extremamente errado a se tomar, indo contra, inclusive, o federalismo dos países do bloco.

A característica institucional mais marcante nessa organização, desde a definição de sua personalidade jurídica ocorrida em 1994, é a de que ela possui um perfil intergovernamental (SEINTENFUS, 2001, p. 23). Diferentemente da supranacionalidade da União Européia, abrange aspectos como a necessidade de decisões adotadas por consenso na presença de todos os Estados membros, o direito a veto dos Estados às decisões tomadas, a

existência da necessidade de internalização (não há o princípio da aplicabilidade direta das leis dentro dos países) por parte dos Estados membros das decisões tomadas no âmbito do Mercosul e a primazia do direito nacional em relação ao direito comunitário.

Esse último aspecto, segundo muitos analistas, indica um enorme déficit institucional da organização, pois a deixa mais exposta às decisões individuais dos Estados, por conseguinte, dificultando o processo de integração¹⁵. Sobre este ponto, Faria assinala que

[...] a profundidade do processo de integração pretendido pelo Tratado de Assunção não prescinde da delegação de soberania dos Estados participantes à personalidade jurídica supranacional em que se constitui o Mercosul num amplo espectro de suas atribuições de exercício de poder, que vai da política comercial aos direitos e garantias individuais, passando pela moeda e câmbio, pela seguridade social e indo até a segurança nacional. [...] se uma construção de tal magnitude requer uma perspectiva temporal alargada, para a qual, sem dúvida, o ritmo de institucionalização do Mercosul contribui, os passos dessa trajetória precisam continuar sendo trilhados. Essa necessidade, no entanto, permanece tendo expressão principalmente em declarações de caráter meramente retórico, como elemento dos processos de negociação dentro do bloco, com escassa intenção verdadeiramente propositiva. Dessa forma, a existência efetiva do Mercosul permanece dependente de iniciativas apenas adotadas com a concordância da unanimidade dos Estados-membros (FARIA, 2004, p. 134 e 135).

De fato, para ser bem sucedido, um processo de integração regional necessita de um avançado arcabouço institucional. Apesar de este aspecto não estar totalmente ligado à supranacionalidade, sabe-se que esta característica é de extrema importância para que o processo de integração regional seja mais eficiente e progrida de maneira mais eficaz. A necessidade de consenso nas tomadas de decisão faz com que o processo acabe ficando mais vagaroso e facilita o surgimento de enormes barreiras ao desenvolvimento do bloco. Nas palavras de Ricardo Seintenfus,

As concertações regionais abrangem situações muito díspares, desde a simples concessão de preferências tarifárias até a constituição de verdadeiros mercados unificados com a livre circulação dos fatores de produção e da cooperação em todos os campos, inclusive os não econômicos. Portanto, não será inspirados em considerações técnicas ou economicistas que devemos concluir sobre a necessidade ou não da institucionalização do Mercosul e da concessão de direitos supranacionais. O importante é conservarmos o nível de politização que está na base do processo, para definir qual será o ordenamento institucional do Mercado Comum do Sul. No entanto, parece ser inquestionável a necessidade de construir um *poder comum*, depositário dos interesses dos países membros, que possa fornecer a indispensável continuidade ao processo integracionista e à legitimidade da representação popular (SEINTENFUS, 1992, p. 125).

¹⁵ O autor ainda cita que esta seria uma das crises do sistema mundial como um todo. Há controvérsias em relação a estas afirmações, mas o importante é notar-se que de fato a integração não morreu após o episódio e que o sistema multipolar mundial vem se afirmando cada vez mais desde o fim da década de 1990.

Assim como é ressaltado nos dois trechos postados acima, é importante para o bloco que, em algum ponto de seu desenvolvimento, algumas características de supranacionalidade estejam presentes na ordem institucional do Mercosul. Entretanto duas ressalvas devem ser feitas em relação a esta idéia. A primeira delas se refere ao fato de que ela deve ocorrer, como Faria salienta, em um espaço temporal alargado. A outra é a de que o Mercosul, na ordem atual, abrange apenas 5 países e isto facilita as tomadas de decisão de maneira consensual. Esta possibilidade seria impensável em uma União Européia que já possui mais de 25 países.

Na hipótese de que haja um alargamento na integração sul-americana a partir do núcleo duro do Mercosul – que pode vir a ser a UNASUL -, a idéia de supranacionalidade não somente torna-se mais necessária quanto também mais viável. Dada a grande assimetria que existe no bloco, o poder político-econômico brasileiro se diluiria e facilitaria arranjos institucionais mais proporcionais e justos.

Isto não exime o fato de que há uma clara carência por instituições mais eficientes dentro do Mercosul. A necessidade de internalização das leis por parte dos Estados membros é uma delas. Ela aumenta significativamente as dificuldades de incorporação das normativas do Mercosul aos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados membros, uma vez que, obrigatoriamente, deve ser emitida uma lei interna para recepcionar uma norma negociada entre os membros (VIÉGAS, 2008, p. 54).

Em uma condição de aplicabilidade direta das normas tomadas, já por consenso, dentro do bloco, não somente a vigência e validade das leis seriam aplicadas diretamente e uniformemente entre os países, como os prejuízos econômicos e políticos que decorrem da vagarosidade de cada país diminuiriam de maneira drástica. Toma-se esse exemplo específico para justificar a idéia apresentada já no primeiro capítulo que dispõe sobre a necessidade de que se aperfeiçoem as instituições e regimes do bloco para que estas possam acompanhar as demandas e o desenvolvimento do mesmo.

Além disso, é importante que se tenha em mente, a partir da explanação do histórico e da estrutura do bloco, que a integração do cone sul se encontra no exato momento em que o déficit proveniente da interdependência entre seus membros e a necessidade do aprofundamento da integração começam a colocar o próprio Mercosul em uma grave situação.

Uma maior coordenação macroeconômica é um movimento de primeira necessidade para o desenvolvimento do bloco. Ela não é o último passo do processo de integração do Mercosul (até porque tal bloco é um projeto em constante evolução), mas é uma das próximas fases a ser alcançada e, ao menos a primeira vista, é a mais delicada. Para que tal harmonização ocorra, deve haver uma institucionalização mais eficiente no bloco que passa

por inúmeras medidas que desembocarão na maior vontade política dos Estados membros e, em última análise, na valoração que cada país membro confere ao bloco em sua escala de prioridades.

É importante que se esclareça que por falta de vontade política se define, neste ensaio, a escassez de um avanço mais forte e de atitudes mais concretas em direção à negociação de uma maior regulamentação dos aspectos conflitantes do bloco. A vontade política vai além de projetos que não ultrapassam o plano retórico, fato que ocorre com frequência atualmente, e é demonstrada por atitudes relevantes em direção ao aprofundamento da integração regional, como se viu nos desenvolvimentos da primeira década de existência do Mercosul.

Além disso, processos de integração como o do Mercosul necessitam de um maior envolvimento social que garanta que as barreiras conjunturais eventuais possam ser superadas porque existem motivos de longo prazo capazes de lhe garantir sustentação mesmo nos momentos críticos. A ausência de uma percepção clara dos consideráveis benefícios que um Mercosul mais fortalecido pode acarretar contribui para que a vontade política fique, de certa forma, inerte.

Nesse sentido, o fato da pequena mobilização dos grupos de interesse em direção ao aprofundamento do Mercosul e a inexistência de uma maior articulação entre as sociedades civis dos membros do bloco tendem a diminuir a vontade política dos governos envolvidos para uma maior institucionalização e, por conseguinte, para uma melhor regulamentação das interações no seio do Mercosul.

A vontade política é, em suma, o passo intermediário entre o plano retórico e aprofundamento da integração do Mercosul, via uma maior institucionalização. Depende dos governos, mas, em última análise, depende da percepção que a sociedade civil dos países membros do Mercosul tem sobre o mesmo.

4 A COORDENAÇÃO MACROECONÔMICA NO MERCOSUL

Todo o desenvolvimento realizado até agora serviu para embasar a análise do principal tema do trabalho que é a coordenação macroeconômica no Mercosul. Defende-se que o alcance de uma maior harmonização macroeconômica dentro do bloco é um passo fundamental para o aprofundamento da integração econômica entre seus sócios integrantes e, por óbvio, para o fortalecimento do próprio Mercosul.

A partir da Teoria da Integração Econômica o aprofundamento da integração econômica regional segue uma seqüência natural. Ela se inicia com uma zona de livre-comércio e com a criação de uma tarifa externa comum a todos os sócios; passa pela criação de um mercado comum onde os países-membros devem harmonizar suas políticas macroeconômicas e permitir a livre circulação dos fatores de produção; e, finalmente, desemboca na criação de uma união econômico-monetária que abrange não somente uma política econômica coordenada entre os países como a adoção de uma moeda única.

Nas palavras de Bela Balassa, um dos maiores colaboradores desta Teoria,

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 restrições aos movimentos de mercadorias e fatores com um 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, 1972, p. 13).

O Mercosul, atualmente, se encontra no nível de uma união aduaneira imperfeita, dentro da qual não somente há um considerável número de exceções em relação aos produtos que podem circular livremente entre os quatro países, como também pelo fato de que a tarifa externa comum ainda não abrange todos os produtos, não sendo, assim, totalmente uniforme e comum. Isso se configura em um forte mecanismo de compensação, já que essas exceções foram elaboradas, principalmente, para beneficiar os sócios menores como Uruguai e Paraguai¹⁶.

¹⁶ Para proteger ou estimular setores específicos de suas economias, Brasil e Argentina podem colocar 100 produtos cada um em listas de exceção à alíquota conjunta cobrada no momento da importação. O Uruguai e o Paraguai têm direito a 125 e a 150 produtos,

A partir deste fator, qualquer análise que siga à risca a teoria da integração econômica já fica complicada, uma vez que irá resultar na conclusão de que o bloco não constitui nem uma zona de livre comércio completa, tampouco uma união aduaneira. Para esta questão é interessante que se considere dois pontos em especial.

O primeiro deles é de que, como mencionado anteriormente, a flexibilidade é um dos princípios do Mercosul e apregoa a possibilidade de realização de acordos de alcance parcial com vistas ao bom funcionamento do bloco. O segundo fator refere-se ao desenvolvimento de blocos mais avançados. A União Européia, por exemplo, coexistiu com a presença de pequenas exceções, uma vez que se levou em conta as assimetrias entre os membros, em termos políticos e econômicos

Outro esclarecimento importante indica que a abolição das restrições à livre circulação de fatores de produção, como capital e trabalho, aparece junto ou até antes da harmonização macroeconômica na escala evolutiva dos processos de integração. O Mercosul possui imensas barreiras em relação a este ponto, as quais relacionam-se com a harmonização macroeconômica em vários aspectos. Isto de maneira alguma impede qualquer estudo sobre a viabilidade da coordenação macroeconômica, visto que eles não são fatores excludentes e, pelo contrário, se relacionam na medida em que o desenvolvimento de um impulsiona o crescimento do outro.

Feitos esses esclarecimentos, abre-se a possibilidade para o estudo da coordenação macroeconômica no Mercosul de maneira mais consistente e incisiva. Neste sentido, a primeira seção deste capítulo busca tratar do conceito de coordenação macroeconômica e de sua relação com a idéia de interdependência já desenvolvida no primeiro capítulo. Depois se demonstra a relação entre os aspectos positivos e negativos que a harmonização econômica traz consigo em termos de aprofundamento da integração regional sul-americana. O ponto seguinte se debruça sobre a questão da atual escassez de coordenação macroeconômica no bloco, explicitando as suas principais causas e antídotos. Por fim, tendo como pressuposto que se decida pela realização de tal harmonização no Mercosul, indicam-se os possíveis caminhos e possibilidades para que a coordenação ocorra. Através deles, percebem-se as diferentes políticas econômicas que surgem como alternativas para o avanço da integração regional e são consideradas as possibilidades da moeda única no Mercosul e, por conseguinte, da instauração de uma União Econômica e Monetária.

respectivamente, por serem economias menores e mais frágeis. Essas listas reforçam o que se chama de "perfuração da TEC". Ou seja, ao negociar em bloco acordos comerciais com outros países, o Mercosul se vê numa situação em que, na prática, cada sócio cobra uma tarifa de importação diferente. Disponível em: <http://textileindustry.ning.com/profiles/blogs/brasil-cede-e-mercosul>. Último acesso em 14/11/2010.

4.1 Coordenação macroeconômica e interdependência

A coordenação de políticas econômicas (ou coordenação macroeconômica), 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 (CURRIE, LEVINE e VIDALS, 1987, *apud* CUNHA et al, 2008, p. 2). Ela resulta na redução das divergências entre vários indicadores nacionais, como taxas de juros, câmbio e inflação, relacionando-se, assim, à produção de metas e objetivos consistentes aplicados por diferentes governos no que diz respeito às políticas monetária, cambial e fiscal¹⁷.

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 et al, 2008, p. 2). É importante aclarar que se trata de um conceito diferente do de cooperação macroeconômica, uma vez que é mais complexa e requer um nível bem maior de inter-relação entre as políticas econômicas de qualquer bloco de países. Nas palavras de Cunha,

A coordenação econômica é uma extensão da cooperação, já que a cooperação consiste em uma troca de informações e opiniões entre governos, devido a isso, os custos da cooperação são significativamente menores em comparação com os custos de coordenação de políticas. Dessa forma, uma simples cooperação não implica modificações nas políticas econômicas nacionais. Por outro lado, a coordenação é um nível de integração superior, pois assume que os governos devem dialogar e decidir políticas comuns para alcançar determinados objetivos; ou seja, considera a existência de organismos internacionais de decisão (CUNHA et al, 2008, p. 3).

A partir da Teoria da Interdependência, pode-se inferir que países que se encontram imersos em relações econômicas interdependentes tendem a estar em melhor situação elaborando suas políticas econômicas conjuntamente. Este detalhe retoma alguns pontos já discutidos nos primeiros capítulos que indicam a necessidade de que se tomem ações coordenadas, as quais possam diminuir os custos associados à mútua dependência e possam promover um ambiente mais propício para o desenvolvimento de países que se encontram em processos de integração regional de graus não desprezíveis, como é o caso do Mercosul.

A considerável interligação entre coordenação macroeconômica e interdependência econômica, no entanto, traz à tona a forte e relevante polêmica sobre a existência ou não de interdependência entre os países do Mercosul. Ela surge justamente por que a coordenação de

¹⁷ Disponível em: <http://www.administradores.com.br/informe-se/informativo/o-mercopol-e-a-coordenacao-macroeconomica/14660/>

políticas econômicas passa a ser mais racional e eficiente se acompanhada por altos graus de interdependência entre os países que irão realizá-la (CUNHA et al, 2008, p. 2).

A Teoria das Áreas Monetárias Ótimas (TAMO), formulada por Robert Mundell na década de 1960, passa uma importante contribuição para a discussão que emerge na análise da relação harmonização macroeconômica e interdependência. Nasceu a partir de uma estruturação dos arranjos cambiais ótimos necessários à promoção da estabilidade relativa de preços dentro de determinada região e, assim, à intensificação de sua integração econômica. Esta teoria relaciona o conceito de coordenação macroeconômica com o de interdependência na medida em que postula que a coordenação macroeconômica somente é eficiente em uma região ou bloco, caso existam condições de simetria de choques, mobilidade de força de trabalho e flexibilidade salarial entre e dentro dos países analisados (FERRARI & DE PAULA, 2004, p. 136).

Outro ponto interessante que esta teoria define é o de que a interdependência diferencia-se da abertura econômica, uma vez que esta se resume em uma única medida (volume de comércio sobre o PIB) que envolve diminuição de barreiras tributárias e não-tributárias. Nesta visão, a interdependência é uma relação marginal tal como a propensão de importação de um país ao outro (CUNHA et al, 2008, p. 3).

Por último, ela ainda indica a necessidade de que se separe interdependência e integração econômica, uma vez que é possível que as duas não coexistam, apesar de que uma integração econômica em geral leve a um maior nível de interdependência econômica e de que a pré-existência de interdependência faça com que a integração seja mais eficiente (CUNHA et al, 2008, p. 3).

A TAMO sem dúvida indica e relaciona inúmeros conceitos que são benéficos para a análise da existência de interdependência (e, portanto, de necessidade de coordenação macroeconômica) entre os países do Mercosul. Se houvesse a possibilidade de se quantificar até que ponto fatores como a simetria em relação aos choques econômicos, mobilidade dos fatores de produção e flexibilidade salarial aumentam o grau de interdependência entre dois ou mais países, certamente haveria uma forte ligação proporcional entre estes três aspectos.

De fato, se estes parâmetros fossem maiores no Mercosul, certamente a pressão por uma coordenação macroeconômica seria ainda mais intensa. Esses fatores não indicam, porém, que a interdependência entre os países do bloco em questão não seja significativa e não engendre a necessidade de uma integração mais aprofundada através de uma coordenação macroeconômica maior.

É relevante que se deixe claro que a coordenação macroeconômica e, portanto, o aprofundamento da integração regional, não é um processo estritamente econômico e deve levar em conta também a interdependência em outras agendas como a política, por exemplo. O processo de integração regional é, antes de tudo, um processo político que requer um concerto diplomático internacional bastante complexo e, muitas vezes, viável apenas através da criação ou aperfeiçoamento de instituições e regimes internacionais.

Apesar disso, os dois pontos passíveis de análise em relação à visão de interdependência proveniente da TAMO, quando levado em consideração o arcabouço teórico explicitado na Teoria de Keohane e Nye, são a sua consideração sobre a possibilidade de que não exista interdependência mesmo em uma integração regional e o fato a interdependência diferenciar-se da abertura econômica.

Segundo os pontos indicados no primeiro capítulo, toda a relação interdependente envolve reciprocidade e custo. Logo, todas as ações realizadas por países em direção a uma abertura econômica ou ao aprofundamento de sua integração com os vizinhos, tendem a ampliar a presença destes dois fatores em uma relação entre as nações. Isto ocorre porque a dependência de um país em relação às atitudes dos vizinhos cresce sobremaneira devido ao fato de que uma parte crescente de sua sociedade e, portanto, de sua agenda, estará ligada aos movimentos, estabilizadores ou não, dos vizinhos.

Dentro desta perspectiva, parece claro que a interdependência econômica não se resume a uma simples abertura econômica, mas esta, entretanto, é extremamente necessária para que a primeira ocorra. Países fechados no escopo econômico tendem a ter suas relações diminuídas, por vezes até, política e socialmente. Este ponto, aliás, ganhou um reforço ainda maior após a queda do muro de Berlim, a qual reforçou a importância da agenda econômica nas relações internacionais.

A questão da ligação entre integração econômica e interdependência também segue a mesma linha de pensamento e, inclusive, de maneira mais consistente. Uma integração regional, a partir do ponto de vista da Teoria da Integração e também a partir dos exemplos comuns de comunidades internacionais já estabelecidas indica que a criação de uma Zona de Livre Comércio ou o estabelecimento de uma União Aduaneira tendem a ser engendradas a partir do fenômeno supracitado.

Esses dois passos integracionistas (que, em geral, são os primeiros a serem dados em um movimento em direção à integração econômica), obrigatoriamente irão aumentar os custos e a reciprocidade dos países em questão. Ademais, em relações onde existia pouca interdependência na área econômica, como entre os países do Cone Sul antes da formação do

Mercosul, a integração (artificialmente, de certa forma) criou condições de dependência mútua que jamais existiram.

Além de Mundell, os autores Cooper e Gandolfo (*apud* CUNHA et al, 2008, p. 5) se debruçam diretamente sobre a questão da interdependência econômica e a diferenciam a partir de três tipos básicos: I) *Interdependência Estrutural*: ocorre quando os acontecimentos de uma economia afetam imediatamente a outra, e vice-versa, devido à sua abertura e forte intercâmbio comercial. Conseqüentemente, cada país terá um grande interesse nas alterações estruturais do país vizinho, prevendo *spillovers*¹⁸ sobre sua própria economia; II) *Interdependência referente aos objetivos de política econômica*: implica que uma economia deve estar atenta aos rumos da política econômica seguida pela outra; III) *Interdependência Política*: argumenta que a trajetória ótima de política econômica executada por um país depende diretamente das ações políticas tomadas pelos outros. Ela deriva basicamente dos outros dois tipos de interdependência.

Para a análise destes três pontos é necessário que se retome a idéia de interdependência assimétrica existente no Mercosul. Como visto, a idéia de interdependência (econômica) assimétrica assume que há uma dependência mútua e recíproca entre os países do bloco sul-americano, a qual, entretanto, não é simétrica, uma vez que o Brasil possui um peso maior que os outros quatro participantes. Essa assimetria gera efeitos nocivos para a integração e para a própria coordenação macroeconômica, já que a diferença de capacidades (principalmente no âmbito econômico) é bastante significativa entre os países do bloco.

Tendo-se em mente esse pressuposto, é possível notar-se que há uma interdependência estrutural assimétrica no Mercosul, já que seus membros estão imersos em uma situação de abertura comercial e considerável intercâmbio comercial, ficando expostos às alterações nos países vizinhos e aos eventuais *spillovers* provenientes das mesmas. Pelo fato de a assimetria existir, entretanto, os *spillovers* tendem a ser muito maiores partindo de alterações no Brasil do que no Paraguai.

Em um contexto de políticas macroeconômicas coordenadas, o segundo ponto de interdependência apontado pelos autores Cooper e Gandolfo tende a ser mais significativo do que é atualmente. Isso porque, em um quadro onde há harmonização macroeconômica entre os países de um bloco, os objetivos e metas das políticas econômicas vizinhas importam expressivamente a uma economia. No Mercosul, entretanto, por não haver políticas

¹⁸ Spillover é um conceito cunhado na década de 1960 pela teoria neo-funcionalista para explicar o processo de integração européia. Refere-se à dinâmica pela qual os membros de um bloco regional são incentivados a alargar o alcance ou incrementar o nível dos seus compromissos mútuos, ou ambas as coisas. Nesse sentido, é o efeito pelo qual os passos tomados no processo de integração geram novos problemas que somente podem ser resolvidos por meio de uma maior cooperação.

econômicas harmonizadas, também não uma efetividade maior desse tipo de interdependência.

O terceiro tipo de interdependência a partir dessa análise seria ainda mais avançado, já que a decisão de política econômica de um país derivaria diretamente das políticas executadas pelos outros. De fato não há, no Mercosul, uma relação interdependente deste tipo que combine a interdependência estrutural existente com a interdependência em termos de políticas econômicas, também por não haver uma coordenação econômica mais forte dentro do bloco.

A última visão que pode agregar pontos ao debate envolvendo a existência de interdependência no Mercosul é a de Martín Redrado (2003)¹⁹. Em seu trabalho “Cooperación Macroeconómica como Requisito de la Integración”, esse autor indica que o Mercosul atualmente se encontra em um estado intermediário de integração, onde a interdependência econômica começa a ganhar 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 (a qual 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 convergência macroeconômica que minimiza os custos da interdependência, mas requer um grande esforço institucional e uma considerável limitação de autonomia para cada um dos membros.

A coordenação macroeconômica, ainda sob sua visão, 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 tal coordenação figura muito mais como um requisito e não 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).

¹⁹ 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. Para maiores informações sobre sua saída do cargo: <http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2010/01/10/martin-redrado-o-economista-argentino-que-pos-em-xeque-os-kirchner.jhtm>

Como sustentação de sua idéia de que a interdependência no Mercosul é crescente e mostra sinais de relevância bastante significativos, 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, 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).

O primeiro ponto que prova a existência de interdependência no Mercosul, chega ao grau de importância do comércio entre os membros. Em 2008, por exemplo, o comércio intra-bloco dos países do Mercosul (definido como a soma das exportações dirigidas aos outros três sócios, alcançou US\$ 41,6 bilhões, um aumento nominal de 28,4% em relação ao ano anterior, superando o crescimento das exportações extra-regionais, que alcançaram 23,4%²⁰. Esse exemplo atual ilustra que a maior evolução do comércio intra-bloco em relação ao comércio extra-bloco é uma importante indicação de interdependência no Mercosul a partir da perspectiva de Redrado.

O segundo ponto que aponta para a existência de interdependência entre os países do Mercosul é a relação entre o fluxo de capitais internacionais e choques externos dentro da região. Nas palavras do autor,

O fluxo de capitais tem sido, devido à sua grande volatilidade, uma importante fonte de choques externos comuns para as economias do Mercosul, sendo transmitidos, prioritariamente, através do canal financeiro. Enquanto que os fluxos de capitais de curto prazo mostram uma grande volatilidade, o investimento estrangeiro direto aparece como o componente mais estável dos fluxos de capital internacional (REDRADO, 2003, p. 3).

O terceiro ponto relativo à existência de dependência mútua no Mercosul relaciona-se com a taxa real de câmbio. Segundo o autor, durante grande parte da década de 1990, por exemplo, o câmbio real dos países do Mercosul teve um comportamento diferente por conta de seus regimes cambiais diferenciados. Este comportamento resultou das diferentes formas de se ajustarem aos choques comuns que têm as economias com regimes diferentes. Dentro do

²⁰ Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Disponível em: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/p_Informe_MERCOSUL_14.pdf

contexto de considerável integração, a volatilidade do câmbio real teve efeitos relevantes na economia real (REDRADO, 2003, p. 4).

Além destes três 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 comuns. No caso do Mercosul, segundo o autor, o comércio intra-industrial é mais importante entre os sócios do bloco do que entre estes e o resto do mundo. Além disso, por debaixo de um maior comércio intra-industrial, se esconde uma forte estrutura de investimentos internos e externos ao bloco pensados sobre a base do Mercosul como plataforma produtiva (REDRADO, 2003, p. 3).

Para finalizar a indicação de existência de interdependência macroeconômica no interior do Mercosul, Martín Redrado chega a duas conclusões importantes. Primeiramente, ressalta que existe um notável co-movimento no ciclo das exportações entre os países do Mercosul. Essa correlação positiva no ciclo de uma das variáveis de comércio exterior resulta em um sinal de que existem choques comuns no canal comercial de transmissão de choques, levando, por conseguinte, à inferência de que há interdependência no bloco. Ademais, no caso do componente cíclico dos fluxos de capitais, sugere uma forte correlação positiva dentro da transmissão de choques dentro do canal financeiro (REDRADO, 2003, p. 5).

A segunda conclusão indica que os choques existentes em uma economia geram efeitos importantes sobre as demais. Esse resultado traz consigo a ressalva de que o tamanho das economias é relevante para a determinação da magnitude do choques, não negando, no entanto, que as economias relativamente menores também têm efeitos sobre as economias de maior tamanho relativo. Isso indicaria uma espécie de retroalimentação da interdependência entre todas as economias (REDRADO, 2003, p. 7).

A partir de todas as visões relacionadas e das características estruturais do Mercosul, pode-se afirmar que existe interdependência econômica dentro do bloco formado pelos países do Cone Sul. Essa interdependência (que inclusive é de difícil mensuração) realmente não se encontra em um altíssimo grau, graças à assimetria nas relações do Mercosul e também à falta de elementos de interligação, como a mobilidade de fatores de produção ou a intensa simetria aos choques (como indica a TAMO).

Entretanto, ela já é suficientemente grande para gerar significativos questionamentos em relação à possibilidade de sobrevivência do Mercosul sem grandes avanços estruturais (como uma maior coordenação macroeconômica e, no limite, uma moeda única) e sem fortalecimento do arcabouço institucional do bloco. Esse fenômeno ocorre por estar

intimamente relacionado com a existência de relações de custo e reciprocidade entre os países do bloco, indicando, assim, a necessidade de uma maior harmonização e coordenação em todas as agendas tratadas pelos membros do Mercosul e, no caso deste trabalho, em específico, nas políticas macroeconômicas.

A coordenação macroeconômica, contudo, não é relevante somente por diminuir os custos da interdependência. Há inúmeros benefícios práticos que adviriam da harmonização de políticas econômicas entre os países do Mercosul que vão além do alcance dessa primeira explicação. A idéia básica do capítulo subsequente é indicar quais são essas outras motivações para que a necessidade de harmonização macroeconômica no Mercosul seja pensada em bases ainda mais sólidas.

4.2 Aspectos positivos e negativos da coordenação macroeconômica

A partir da Teoria da Integração Econômica, a coordenação macroeconômica, em um contexto de integração regional crescente, é um dos passos para que se chegue à União Econômico-Monetária. Esta, por sua vez, é caracterizada não somente pela existência de uma moeda única entre os países pertencentes ao bloco, como também pela livre mobilidade dos fatores de produção (capital e trabalho) entre eles e por sua formulação comum de políticas econômicas, aos moldes da União Européia.

Isso significa que a harmonização macroeconômica faz parte de uma tríade base para o estabelecimento de uma União Monetária eficaz. Por estes três fatores estarem intimamente relacionados, é necessário que se desenvolvam da maneira mais simultânea possível.

Ferrari & De Paula esclarecem esse aspecto indicando que,

Tomando como base a literatura da TAMO, existem algumas pré-condições para que os países (do Mercosul) passem a aderir a uma união monetária, quais sejam: I) os processos de integração comercial e financeira entre os países devem ser intensificados; II) a mobilidade dos fatores de produção deve ser dinamizada; e III) as variáveis macroeconômicas dos países membros devem convergir. Em suma, a criação de uma moeda única para determinada região depende de quão integrado é o mercado regional (FERRARI & DE PAULA, 2003, p. 138).

A idéia desse trabalho é analisar principalmente a coordenação macroeconômica, traçando um estudo sobre suas nuances e peculiaridades, buscando entender quais são os seus custos e benefícios, e tentando responder o porquê de sua não ocorrência no Mercosul.

Boa parte da literatura que trata sobre benefícios da coordenação macroeconômica acaba por relacioná-los principalmente aos benefícios de uma União Econômico-Monetária. O

único esclarecimento pertinente em relação a esse aspecto é o de que o foco principal do presente ensaio é a análise da coordenação macroeconômica e não da União Econômico-Monetária.

Isso ocorre por que há uma clara consciência de que o caminho para a moeda única é de muito mais longo prazo e implica que se considerem não somente critérios de convergência macroeconômica como inúmeros fatores que variam de aspectos políticos a aspectos microeconômicos. Realizada essa aclaração, pode-se partir para a enumeração dos principais pontos positivos e negativos da coordenação macroeconômica dentro de um processo de integração regional.

O fator mais importante para o entendimento dos benefícios da coordenação macroeconômica e, portanto, do aprofundamento da integração comercial e regional é a taxa real de câmbio, pois tanto a política fiscal quanto a política monetária entre os países afetam a taxa de câmbio real, ocasionando o aumento da variabilidade desta. Nesse sentido, quanto maior a interdependência entre os países, maior o impacto da inconstância da taxa de câmbio real no comércio internacional, já que grandes oscilações cambiais geram fortes modificações na alocação internacional da produção, do investimento e do capital, o que aumenta a incerteza dos agentes (SILVA & JACINTO, 2001, p. 4).

Pode-se verificar, portanto, que quanto maior o nível de interdependência e coordenação, maior seria a necessidade de uma política comum no âmbito cambial. Justamente porque a taxa de câmbio é o principal determinante e instrumento para a coordenação econômica, já que é a variável que une diretamente as economias dos países interdependentes.

Andrew Crawley (2004, p. 19) complementa essa idéia 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. Na perspectiva desse autor, um alto nível de coordenação macroeconômica geraria benefícios tão grandes aos governos membros que estes teriam inúmeras razões para impulsionar uma integração mais profunda.

Esses dois argumentos realçam o primeiro fator importante proveniente de uma eficaz coordenação macroeconômica que seria o aumento da constância na variação na taxa real de câmbio. De fato, a variação nas taxas de câmbio atrapalha o comércio e a integração do mercado, uma vez que dificulta as comparações de preços, requer que importadores e

exportadores incorram em custos extras de *hedge*²¹ e reduzem o volume de comércio intra-regional (EICHENGREEN, 1999, p.5).

Ainda sob o aspecto da variabilidade da taxa real de câmbio há um segundo ponto o qual indica que, em uma zona econômica integrada como o Mercosul, mudanças cambiais bruscas desencadeiam movimentos de importação que antagonizam os interesses dos países envolvidos na integração regional. As variações nas taxas de câmbio real entre os membros do bloco, nas palavras de Eichengreen,

[...] 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, 1999, p. 6).

Um importante fator que indica a necessidade de uma política mais coordenada em relação à taxa de câmbio dos membros do Mercosul, entretanto, é a profundidade da integração que se deseja alcançar. Eichengreen, por exemplo, indica que é mais provável que uma taxa de câmbio real variável provoque movimentos contra a integração regional 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 ou da União Aduaneira (EICHENGREEN, 1999, p. 7).

Logo, fica claro que a realização de uma maior estabilização cambial e da própria uma coordenação macroeconômica, torna-se cada vez mais urgente quando a integração se move acima do estabelecimento de uma Zona de Livre Comércio ou de uma União Aduaneira. Eis que surge a pedra angular da vontade política e de quais são as reais intenções das elites dos países do Mercosul em relação ao bloco, o que será tratado mais especificamente quando da explicação de o porquê da escassez de coordenação macroeconômica no bloco. Sobre esse ponto, entretanto, vale que se referencie Eichengreen quando 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 regulações 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

²¹ 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. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/2143/o-contrato-de-hedge-hedging>.

políticos Sul-Americanos pretendem forçar uma integração mais profunda, então eles, como seus colegas europeus, terão também de contemplar a integração monetária (EICHENGREEN, 1999, 10).

Além da constância na variação das taxas de câmbio entre os países membros há outros aspectos positivos que provêm diretamente da coordenação macroeconômica. O primeiro deles é o de que, se realizada através de uma política comum estabilizadora, ela pode acarretar menor inflação entre os países membros. Isso resultaria em forte credibilidade à política econômica de todos os países membros e, por conseguinte, diminuiria incertezas, o que aprofunda a integração regional, melhorando, inclusive, a imagem internacional dos países membros e do bloco como um todo. Nas palavras de Redrado,

Em tal sentido, evitar tanto os processos inflacionários que danificam a credibilidade, como as desvalorizações competitivas, que prejudicam a integração comercial, é um motivo adicional importante para justificar a coordenação como tecnologia de compromisso (REDRADO, 2003, p. 7).

Segundo Cunha (et al, 2008, p. 4), a coordenação macroeconômica, se bem sucedida e desembocando em uma União Monetária, 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; e IV) diminuição das pressões políticas para a proteção das exportações, derivadas de mudanças bruscas na taxa de câmbio real.

Ademais, segundo a UNCTAD,

[...] em um ambiente de finanças “globalizadas e desregulamentadas” os países não teriam condições, por meio de suas políticas e arranjos macroeconômicos e fortalecimento de instituições domésticas, de conter as tendências disruptivas geradas pelos ciclos financeiros exogenamente determinados. Por isso há a necessidade de que exista um incentivo à construção de mecanismos de cooperação financeira e coordenação macroeconômica em âmbito regional, para o financiamento de curto prazo de desequilíbrios externos, para o financiamento do desenvolvimento e para a estabilização dos preços-chave, particularmente a taxa de câmbio (UNCTAD, 2007, p. 16).

Os benefícios de uma intensa 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, colocando-os em linha com os preços internacionais (FERRARI & DE PAULA, 2003, p. 136).

Além disso, tal harmonização aumentaria a credibilidade da política monetária, permitindo baixar, com menores custos, a inflação e a taxa de juros dos países envolvidos. Isso significa que, se realizada sob uma política econômica estabilizadora, não somente geraria ganhos para os agentes microeconômicos, como engendraria um aumento na credibilidade interna e internacional dos países membros do Mercosul. Sustenta-se, adicionalmente, que quanto maior o grau de coordenação de políticas entre países independentes, melhores são seus resultados potenciais em termos de estabilidade macroeconômica e de redução de vulnerabilidades a choques externos.

Entretanto, a coordenação macroeconômica não gera apenas benefícios, também envolve custos como toda a ação que envolve o concerto de vários países. A harmonização das variáveis macroeconômicas possui alguns obstáculos fundamentais: I) Conflitos entre objetivos e/ou instrumentos; II) Incerteza; III) Sustentabilidade; IV) Autonomia nacional; V) A questão do líder da integração; e VI) Existência de *free-riders* (CUNHA et al, 2008, p. 5).

O primeiro ponto indica que mesmo que os objetivos da política econômica tendam a ser semelhantes (estabilidade de preços e crescimento), os instrumentos podem diferir substancialmente quanto à combinação adequada de política econômica para atingi-los. Quando a função de bem-estar não é semelhante entre os países, os instrumentos de política econômica podem ser diferentes, dificultando a coordenação.

A incerteza, por sua vez, pode estar presente de várias maneiras na coordenação econômica, como quanto à escolha do modelo econômico adequado, quanto às expectativas futuras, e quanto aos verdadeiros objetivos e prioridades dos países. Além disso, os governos podem não ter as mesmas expectativas quanto aos impactos que a política econômica adotada terá sobre os objetivos visados. Há ainda situações nas quais os países podem não estar dispostos a revelar suas verdadeiras intenções, buscando aproveitar-se da integração.

A sustentabilidade indica que o cumprimento dos acordos e a credibilidade do processo são obstáculos de médio e longo prazo que devem ser levados em consideração. Há o exemplo da possibilidade de que um país não considere vantajoso cumprir acordos, uma vez que os outros países já os tenham cumprido. No caso de não existência de credibilidade, a coordenação não terá forças para alterar as expectativas dos agentes privados.

Nesse terceiro ponto, aliás, fica mais à vista a necessidade de um grau de institucionalização maior no Mercosul, uma vez que questões como credibilidade e cumprimento de acordos são extremamente delicadas entre nações soberanas. É necessária a existência de um relevante esquema institucional e de regimes dentro do bloco para que esses pontos sejam de mais fácil desenvolvimento.

O quarto obstáculo pode ser tranquilamente considerado o mais forte em termos de coordenação macroeconômica em um processo de integração regional ou internacional como é o caso do Mercosul. 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 de política econômica. Isso significa que cada nação que irá adentrar em um forte 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 (FERRARI & DE PAULA, 2003, p. 137).

Esse obstáculo tende a ser maior ainda em países em desenvolvimento como os do Mercosul onde os 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 e também por apresentarem estruturas produtivas menos robustas com dinâmicas sociais marcadas pela má distribuição de renda, riqueza e oportunidades.

A quinta dificuldade para o estabelecimento da coordenação macroeconômica em um bloco regional pode ser a falta de iniciativa de algum país envolvido em tornar-se líder da integração, ou seja, um agente dinamizador do processo. No caso do Mercosul, seria o processo de negação por parte do Brasil em assumir as rédeas do bloco. A União Européia, por exemplo, não teve graves problemas com isso uma vez que a Alemanha até hoje lidera o bloco, sendo o motor de seu funcionamento e o principal investidor dos fundos de convergência para países mais atrasados como os “PIGS”²².

O último ponto relacionado é o da possível existência de um agente *free-rider*, situação comum nos equilíbrios cooperativos da teoria dos jogos, que só pode ser combatida com a criação de mecanismos institucionais que obriguem a uma solução cooperativa. Para tanto, há a necessidade que se crie barreiras à saída do bloco, de forma que não permitam que qualquer insatisfação seja motivo para o desalinhamento em relação à harmonização das variáveis macroeconômicas e à cooperação econômico-financeira.

²² Sigla utilizada para caracterizar Portugal, Irlanda, Grécia e Espanha, os países de maior atraso econômico entre os principais membros da União Européia.

Qualquer análise sobre a coordenação macroeconômica no Mercosul, portanto, deve levar em conta esses seis obstáculos e quais são as possibilidades para que haja uma eliminação ou atenuação dos mesmos. Fica claro que se os representantes máximos do Mercosul realmente querem fazer com que o bloco evolua, obrigatoriamente, devem avaliar seriamente a possibilidade da instituição da União Monetária no Mercosul no longo prazo e, para tanto, não podem fugir à realização da coordenação macroeconômica e à instituição da livre mobilidade dos fatores de produção.

Para isso, esse ensaio considera que o avanço em termos de coordenação macroeconômica depende fortemente de que se inter-relacionem três fatores: maior vontade política, institucionalização mais eficaz e criação de mecanismos de compensação. Os obstáculos à coordenação macroeconômica, em menor grau, e à integração regional, em maior, podem ser mais facilmente atenuados através dessas três medidas.

O simples exemplo de quatro dos seis obstáculos relacionados acima facilita a compreensão dessa idéia. Em um processo de integração onde a vontade política e a existência de mecanismos inteligentes de compensação superam a desconfiança e a competição, não há indicação de que haja uma forte impossibilidade de que os instrumentos de políticas econômicas sejam cuidadosamente adaptados para as necessidades de bem-estar de todos os países. Além disso, essa conjunção diminui exponencialmente as incertezas entre os países do bloco.

O avanço do Mercosul para uma institucionalização mais eficaz deve resolver simultaneamente a questão da sustentabilidade e da existência de free-riders. Isso ocorre, porque uma institucionalização mais profunda nada mais é do que, simultaneamente, um *enforcement* ao cumprimento de acordos, uma injeção de credibilidade para o projeto de integração e uma barreira à saída dos membros.

As duas questões restantes relacionam-se fortemente com as primeiras, mas parecem ter soluções que vão além dos três antídotos enumerados. A aceitação, por parte do Brasil, da liderança do processo integracionista é um movimento óbvio se o país é guiado por necessidades que se relacionam ao fortalecimento de sua posição político-econômica mundial e, em última análise, por questões geopolíticas e de segurança.

A perda de autonomia nacional é realmente delicada, mas pode ser resolvida por uma racionalização simples. Ao que tudo indica, isoladamente (com uma chance de exceção para o Brasil), será muito difícil que qualquer um dos países que compõem o Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela) consiga alcançar um nível suficiente de projeção

mundial que lhes garanta uma sustentada sobrevivência dentro do teatro de nações até para que garantam um bem-estar sócio-econômico desejável para suas populações.

Assume-se, então, que a coordenação macroeconômica e, portanto, a integração regional, mesmo com todos os seus custos e obstáculos, ao menos como um projeto pensado de longo prazo, é importante para o fortalecimento dos países do Mercosul (e, em uma perspectiva mais ampliada da América do Sul). Os dirigentes dos países formadores da União Européia já formaram essa idéia há 30 anos atrás, o que pressupõe que esta já está há pelo menos o mesmo número de anos na frente do Mercosul em relação à integração regional.

No Mercosul, entretanto, sempre houve uma notável escassez de coordenação macroeconômica a qual aparenta, à primeira vista, estar engatinhando a partir da criação do Fundo de Convergência Estrutural, em 2006, e do Banco do Sul em 2007. Essa falta de harmonização parece estar relacionada com os obstáculos à coordenação anteriormente citados, com a existência de uma forte assimetria entre os países do bloco e também com a ocorrência de somente pequenos movimentos em direção aos três pontos que ainda precisam ser desenvolvidos no bloco (vontade política, institucionalização e mecanismos de compensação).

A próxima seção se debruça sobre esses pontos para que a pergunta sobre o porquê da não existência de coordenação macroeconômica no Mercado Comum do Sul seja respondida. A partir dele são formuladas algumas possibilidades e caminhos para a coordenação no bloco, caso eventualmente apareçam os pressupostos necessários a sua existência.

4.3 A atual carência de coordenação macroeconômica no Mercosul

No Mercosul sempre houve uma carência muito grande de políticas direcionadas à coordenação macroeconômica. Essa falta de harmonização tem motivações bem definidas que são bastante significativas e complicam o processo de integração regional. O objetivo primordial desse item é explicar por que há falta de coordenação macroeconômica no Mercosul e indicar alguns elementos que possam facilitar a sua existência.

Para explicar essa escassez de harmonização econômica entre os países do Mercosul, os autores Silva e Jacinto (2001) indicam quatro pontos interessantes que estão ligados a características internas de cada membro do bloco, além do pequeno índice de institucionalização existente no mesmo. Em suas palavras,

Fazendo uso do instrumental analítico para avaliar o Mercosul na perspectiva dos ganhos advindos da coordenação macroeconômica, pode-se concluir que este ainda não apresenta uma estrutura institucional consolidada, além de existirem características internas a cada membro participante do bloco que afastam a possibilidade de haver coordenação de políticas econômicas. Algumas constatações observadas atualmente corroboram com essa afirmação, as quais são sumarizadas a seguir: I- Pelo histórico político recente dos países do Mercosul, pouco se pode apostar na credibilidade dos formuladores de política econômica no que concerne ao avanço das metas estabelecidas no Mercosul, principalmente quando se lêem as declarações do Presidente argentino buscando proteção à sua indústria de bens duráveis; II- Há uma grande disparidade entre as economias do Mercosul, pois a economia brasileira possui um parque industrial relativamente grande se comparado com os demais parceiros, o que dá margem a reivindicações protecionistas; III- A existência de incerteza na condução da política econômica, devido ao histórico instável das economias; IV- Não há um ambiente institucional consolidado no âmbito do Mercosul que assegure o cumprimento de acordos firmados, haja visto que estava previsto que o Mercosul se tornasse uma União Econômica e até agora não se conseguiu nem se estabelecer uma área de livre comércio em sua essência, pois cada vez mais há pedidos de proteção tarifária (SILVA & JACINTO, 2001, p.16).

Cabe uma análise sustentada dos quatro pontos formulados por esses autores. O primeiro ponto que se relaciona com os problemas de histórico dos formuladores de política econômica no Mercosul, apesar de hoje ser menos significativo do que em 2001 (ano em que os autores formularam essas idéias), ainda prevalece. Frequentemente aparecem notícias que dão conta de movimentos protecionistas que simplesmente deixam de lado os acordos de livre comércio e prejudicam a integração regional, quanto mais qualquer coordenação macroeconômica. Como exemplo pode citar-se a notícia veiculada pelo jornal Folha de São Paulo, em Fevereiro de 2010, sobre a viagem de uma delegação Brasileira à Argentina com o objetivo de discutir a aplicação de medidas protecionistas por parte deste país sobre cerca de 60 produtos que se inseriam no manto do livre comércio²³.

Esse primeiro elemento se relaciona intimamente com o segundo que trata sobre a grande assimetria existente entre os países do Mercosul e que, de fato, se posiciona como um dos principais pontos que geram obstáculos à integração regional e à coordenação macroeconômica. Como já explicitada no primeiro capítulo que indica a ocorrência de uma interdependência assimétrica entre os países do Mercosul, a assimetria existente transpõe a existência de um parque industrial muito mais diversificado no Brasil, dando margem a atitudes protecionistas.

Andrew Crawley dá uma contribuição considerável para esse ponto,

A diferença no tamanho e nas estruturas econômicas dos membros deu lugar a uma interdependência assimétrica. Os menores sócios são mais dependentes dos mercados vizinhos do que os maiores sócios, e os afetam em maior medida as decisões de política econômica destes últimos. Uma desvalorização em um país

²³Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u530301.shtml>

grande pode fazer estragos em um pequeno; a provisão de ajuda estatal a certos setores em um sócio grande pode debilitar todo um setor do país menor. Por isso que os incentivos de cada país para que determinado tema apareça na agenda regional diferem notavelmente. Os países menores, por exemplo, têm razões mais fortes para incluir temas que reduzam a autonomia nacional no estabelecimento de políticas. Essa circunstância se complica ainda mais pela tendência (natural) de que o Brasil considere o Mercosul como uma contingência, como um opção entre as outras. Essa visão dificulta um verdadeiro enfoque regional (CRAWLEY, 2004, p. 5).

O terceiro ponto vai ao encontro da incerteza na condução de políticas econômicas devido ao histórico instável das economias dos países que formam o bloco. A ausência de uma institucionalização eficaz, aliada ao fato de que o comprometimento irrestrito ao processo de integração não é a qualidade mais forte dos países membros do Mercosul, tornam a instabilidade macroeconômica um fator impedor da coordenação macroeconômica. Isso porque, em um ambiente de instabilidade macroeconômica, qualquer movimento negativo na economia de determinado membro pode impeli-lo a quebrar o acordo de coordenação e voltar ao patamar de formulação independente.

Além disso, essa instabilidade faz com que haja um nítido divórcio entre intenções integracionistas e resultados concretos em termos de coordenação macroeconômica. Os episódios recentes de crises financeiras domésticas, que forçam estes países a adotar políticas que visam corrigir os desequilíbrios passados – como a inflação crônica, por exemplo – mas que acabam gerando novas perturbações – como as vulnerabilidades externas e fiscais – criam uma intensa volatilidade nos preços macroeconômicos fundamentais e no crescimento (CUNHA et al, 2008, p.2).

Esse tipo de ambiente não favorece o aprofundamento do comércio regional e da cooperação econômica (e política) intra-bloco. Além disso, impede que qualquer objetivo mais robusto de convergência de arranjos e desempenho saia do plano retórico. Cunha vai ao encontro dessa afirmação ao afirmar que,

Em virtude do elevado grau de especialização das estruturas produtivas e, por conseguinte, das pautas de exportação, bem como da maior abertura financeira verificada a partir do começo dos anos 1990, os países da região experimentaram ciclos curtos e intensos de expansão e contração de suas economias, gerados pelos movimentos de *boom and bust* dos mercados de capitais e de commodities em nível internacional. A instabilidade macroeconômica em um ambiente de fragilidade dos mecanismos nacionais e regionais de contenção das crises financeiras dificultaria a consolidação de uma agenda integracionista efetiva (CUNHA et al, 2008, p.8).

Em relação à coordenação macroeconômica houve (e isso será abordado no último capítulo desse ensaio) pequenos esforços para tratar do tema da coordenação monetária e financeira e, apesar das intenções formais de se harmonizar as políticas macroeconômicas e

cambiais no Mercosul, nunca se chegou a aplicar, plenamente, as normas sugeridas (CUNHA et alli, 2008, p. 10). Esse fato se relaciona com a pesquisa de inúmeros autores sobre a existência ou não de uma vontade política que transcenda o plano retórico e avance em direção a ações que realmente aprofundem o processo de integração regional no Mercosul.

O último ponto destacado pelos dois autores como fator importante para a não ocorrência de coordenação macroeconômica no bloco é a sua fraca institucionalização. É inegável que qualquer coordenação macroeconômica deve estar acompanhada de um patamar mínimo de institucionalização que faça com que haja um reforço ao cumprimento dos acordos firmados e que gere barreiras à saída no caso de um movimento em direção à harmonização econômica.

É indubitável que há um grande déficit institucional no Mercosul. Também é claro que se a convergência macroeconômica for a “bola da vez” na agenda dos governos, há uma forte necessidade de que se aperfeiçoem e aprofundem as instituições do bloco. A institucionalização, nas palavras de Andrew Crawley,

[...] não consiste em criar instituições, mas sim em conferir credibilidade a um sistema de estabelecimento e implementação de normas institucionais sub-regionais. Verdadeiramente, é a dimensão institucional que demanda a maior atenção no curso das presentes dificuldades do Mercosul, já que todas as áreas do processo de integração se encontram afetadas por elas. Um sistema institucional ampliado pode reverter decisivamente o atual estancamento do processo de integração regional. Neste aspecto, as áreas prioritárias que devem receber atenção são: o sistema para o estabelecimento de normas; os mecanismos para implementar essas normas; e o conteúdo ou profundidade dessas mesmas normas (CRAWLEY, 2004, p.7).

Como explicitado anteriormente, boa parte dos aspectos chave para que as causas da não coordenação econômica no Mercosul sejam atenuadas se encontram interconectados na vontade política, na institucionalização e na existência de mecanismos de compensação dentro do bloco. A existência de mecanismos de compensação eficazes no bloco não somente poderia dar mais legitimidade ao mesmo, como também produziria uma diminuição do fator assimetria nas relações político-econômicas do bloco, aumentando, inclusive a tão desejada institucionalização do Mercosul.

A vontade política, que está muito ligada ao que as elites e as sociedades dos membros do Mercosul esperam do bloco no futuro, poderia diminuir a recorrência de avanços que se limitam ao plano retórico e não ocorrem na prática, além de facilitar o aprofundamento das instituições existentes. Para esse elemento específico, seria interessante uma maior presença de aspectos simbólicos que remetesse à importância do Mercosul para o avanço dos países e também uma maior utilização da mídia a esse favor.

Sobre a própria institucionalização, Andrew Crawley sugere uma interessante linha de ação de curto prazo, levando em conta a necessária cautela que se deve ter na instauração de regimes e normas entre nações. Em suas palavras, as recomendações para a superação dos obstáculos em termos de institucionalização seriam

[...] I) a negociação e conclusão de um novo tratado constitutivo: que melhorasse e consolidasse não somente as regulações jurídicas primárias do Mercosul como também sua legislação secundária, que inclui os protocolos sobre investimentos, comércio de serviços e políticas de concorrência; II) fortalecimento do Conselho Mercado Comum (CMC): o conselho deveria se reunir ao menos uma vez por mês para proporcionar a orientação política das negociações intra e extra-Mercosul; III) os parlamentos nacionais devem envolver-se mais no processo: apesar de ser arriscado, seria importantíssimo que isso ocorresse uma vez que não se pode postergar mais se há a busca por um projeto de maior credibilidade; IV) deve-se reforçar a Secretaria do Mercosul: esse órgão, que em certa forma tem uma dimensão supranacional, necessita de recursos humanos, técnicos e financeiros que a permitam se transformar em um corpo consagrado ao projeto regional; V) o setor privado deve desempenhar um papel mais pró-ativo na determinação do processo de integração regional: há a necessidade de um maior compromisso do empresariado com as negociações internas e externas. Isso não se resumiria somente ao círculo mais elevado dos empresários nacionais como também aos pequenos e médio empreendedores.

O grande paradoxo da questão da dificuldade de coordenação entre os membros do Mercosul, entretanto, é que alguns dos fatores que fazem com que não ocorra uma maior coordenação macroeconômica no bloco podem ser sanados pela existência da mesma.

A principal função de uma política macroeconômica comum é a criação de uma Área de Estabilidade Macroeconômica (que está longe de existir no Mercosul) a qual eventualmente conduza a uma moeda única e, assim, à União Econômico-Monetária (REDRADO, 2003, p.9). Sendo assim, se houvesse harmonização econômica, ou ao menos uma maior cooperação entre os membros do Mercosul baseada nas idéias de forte estabilidade econômico financeira, por exemplo, a própria instabilidade que se prolifera a partir de crises econômico-financeiras domésticas e internacionais teriam um efeito menor sobre as nações do bloco.

Além disso, a convergência macroeconômica também diminuiria os efeitos da assimetria econômica no momento em que engendrasses uma maior cooperação em relação à tomada de decisão dos países maiores (principalmente o Brasil), a qual tem um notável efeito sobre as demais economias. Um exemplo que elucida essa possibilidade é a crise de 1999 em que houve a desvalorização do real e a conseqüente crise dos sistemas econômicos de Argentina e Uruguai. Se os países tivessem uma cooperação econômica mais estreita e eficaz, com a qual os vizinhos do Brasil pudessem dar uma resposta mais efetiva à desvalorização monetária ocorrida neste país, os efeitos da crise teriam sido aliviados.

A coordenação macroeconômica, por conseguinte, é um processo complexo que necessita da superação ou atenuação de grande parte dos obstáculos elencados acima. Mesmo que haja um consenso sobre a imprescindibilidade de sua ocorrência prática (além da recorrente retórica existente até o momento), é importante que se tenha também um consenso em relação a que tipo de caminho ela deve tomar. Isso abrange não somente as variáveis macroeconômicas fundamentais, como também a cooperação na regulação das principais fontes de vulnerabilidades externas e internas que ocorrem dentro dos países do Mercosul (REDRADO,2003, p.7).

A partir daí nasce a próxima pedra angular desse ensaio, que trata sobre as possibilidades de coordenação macroeconômica a partir de uma visão mais palpável. Estabelecem-se, portanto, os caminhos e soluções que se apresentam tanto em relação às variáveis macroeconômicas como também às questões que remetem às políticas fiscais e à cooperação em relação aos temas de vulnerabilidades internas e externas. É finalizado a partir de uma breve descrição sobre as perspectivas para a União Monetária.

4.4 As soluções de harmonização macroeconômica e a perspectiva da União Monetária

Boa parte das soluções de coordenação macroeconômica para distintos países que integram ou não processos de integração regional centram-se, por todos os aspectos já citados, na harmonização cambial. Neste cenário, as opções possíveis para coordenar o tipo de câmbio entre os países devem reunir certos requisitos: respeitar os determinantes da globalização financeira; considerar as características macroeconômicas de cada país; aprofundar a integração econômica; e ser compatíveis com os pensamentos e motivações das elites do Mercosul (CRAWLEY, 2004, p. 20). Infere-se, portanto, que ela dificilmente pode ser pensada sem que se considere o atual sistema econômico internacional e as peculiaridades da integração regional.

Com a intensificação da globalização que foi promovida no último quarto do século XX (e catalisada nos anos 90), alguns fatores – que estão inter-relacionados - emergiram e se tornaram elementos constrangedores às políticas econômicas nacionais e internacionais. O primeiro deles sem dúvida foi o aumento da interdependência econômica entre os países, o que resultou em um crescimento da proporção das importações e das exportações em relação ao PIB, elevando, conseqüentemente as cifras do comércio internacional. O segundo foi o aumento da mobilidade dos capitais financeiros internacionais que se beneficiaram da

abertura comercial e financeira dos países para ganhar mais espaço e poder no sistema econômico internacional. E o terceiro, consequência direta dos outros dois, foi a maior propagação de choques econômico-financeiros de maneira mais rápida e intensa que fizeram com que as economias ficassem mais vulneráveis umas às outras. O Mercosul, inclusive, nasceu a partir desses fatores e seu desenvolvimento foi moldado sob essas circunstâncias.

Um dos pontos fundamentais que embasa o estudo das possibilidades de coordenação das políticas econômicas entre os países é a presença, de 1973 até os dias de hoje, de um “não-sistema” monetário internacional, ou seja, um cenário de luta livre na qual as políticas macroeconômicas nacionais estão sempre em conflito (KRUGMAN, 2005, p. 422). Seria, basicamente, o sistema de taxas de câmbio flutuantes que substituiu o pacto de Bretton Woods, sistema gerado após a segunda guerra mundial, o qual pressupunha taxas de câmbio fixas e restrições a livre mobilidade de capitais.

Ao fazer um balanço de todos os fatores que resultam da flutuação cambial pós-1973, Krugman contribui com algumas conclusões importantes. Indica que desde 1973 houve maior autonomia das políticas econômicas nacionais; os bancos centrais demonstraram certa disciplina para controlar a inflação sob taxas de câmbio flutuantes; houve crescimento do protecionismo desde a adoção da flutuação; a flutuação não promoveu a coordenação internacional de políticas econômicas; e, por fim, o comércio internacional se intensificou desde a abertura comercial dos países, apesar das incertezas (KRUGMAN, 2005, p.423).

A partir dessa base, alguns autores discorrem sobre as possibilidades de coordenação cambial dentro do Mercosul. Eichengreen, por exemplo, começa esclarecendo que

O aumento na mobilidade internacional de capitais está, entretanto, fazendo com que os arranjos (cambiais) intermediários, ou híbridos, sejam mais difíceis de serem operados. O crescimento do mercado de capitais privados tem exposto a pequena escala de reservas oficiais para a liquidez privada. Enquanto isso, a revolução da informação e as tecnologias de comunicações fazem com que seja ainda mais difícil parar as entradas e saídas de capital nas fronteiras. A implicação básica disso é a de que países estão crescentemente forçados a escolher entre taxas de câmbio fixas numa mão ou uma grande variabilidade na flexibilidade cambial em outra (EICHENGREEN, 1999, p. 21).

Conseqüentemente, o autor indica que a implicação básica desse ponto para o Mercosul é a de que não adiantaria mais se discutir tipos de arranjos fixos ou bandas cambiais internacionalmente harmonizadas como bases duráveis para a estabilização cambial. O que ocorreu na Europa dos anos 80, um Sistema Monetário Europeu de taxas de câmbio fixadas multilateralmente com realinhamentos periódicos, foi possível somente por causa da ampliada manutenção do controle de capitais. O aconteceu na Europa dos anos 90, um Sistema

Monetário Europeu de bandas ampliadas, foi possível somente graças ao forte e crível comprometimento das nações Europeias na instauração da União Monetária.

Levando-se em consideração a dificuldade de se manter controle de capitais no Mercosul, sobrariam três perspectivas possíveis para a estabilização cambial entre os membros do bloco: o “Regime Voltaireano”, o “Regime Cavallo” e o “Regime Delors”²⁴ (EICHENGREEN, 1999, p. 22).

O primeiro regime propõe que cada país mexa no seu próprio jardim financeiro. Isso abriria possibilidades para um arranjo sobre o qual os países fixam a taxa de câmbio ao país com menor inflação do mundo ou oportunidades para um arranjo no qual criem metas de inflação, permitindo, assim, uma liberdade maior para mexerem em seus próprios índices. Para esse último caso, os estudos empíricos sugerem que as taxas de câmbio entre países operando em regimes de metas de inflação podem operar com certa amplitude. Entretanto, não seria certo que o grau de estabilidade cambial que poderia ser obtido neste caminho fosse consistente com o suporte político necessário para a integração regional (EICHENGREEN, 1999, p. 23).

A segunda perspectiva seria o Regime Cavallo, um movimento generalizado de inserção de um regime fixo dentro do qual todas as economias se ligariam a uma base externa – muito provavelmente o Dólar. Esse seria, dos tipos de regimes disponíveis à coordenação, o mais doloroso, não somente por que abriria novamente a possibilidade de reinserção da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas)²⁵ na agenda dos países membros do Mercosul como faria com que houvesse um forte processo de desindustrialização e desemprego nessas mesmas nações. Além disso, indicou ser um modelo insuficiente para enfrentar as características de um sistema econômico internacional caracterizado pela livre e rápida mobilidade de capitais e, por conseguinte, pela forte transmissão de choques financeiros com origens externas (vide o exemplo da crise Argentina de 2001).

A terceira possibilidade seria a adoção do Regime Deloriano que se verificaria na adoção de uma moeda comum para a União Aduaneira, ou seja, a instauração da União Monetária no Mercosul. Seria uma opção consistente na medida em que não aboliria a possibilidade de a moeda flutuar em relação aos países extra-zona e fixaria as moedas dos membros, aprofundando radicalmente a integração regional (pela existência de uma taxa de câmbio única). Ela seria, portanto, uma alternativa mais palatável politicamente do que um

²⁴ Tradução livre dos seguintes termos em inglês relacionados por Eichengreen: Voltairean Regime, Cavallo Regime and Delors Regime.

²⁵ A discussão sobre a ALCA surgiu no início da década de 1990 quando da idéia da criação da Iniciativa para as Américas, pelo então Presidente dos EUA, George Bush. Teve previsão de entrada em vigor em 2005, entretanto não vingou graças, principalmente, a divergências entre Brasil (e em menor grau Argentina) e EUA.

conjunto de moedas separadas, pois preservaria a flexibilidade cambial em relação ao resto do mundo e geraria somente um sacrifício parcial em termos de autonomia monetária (EICHENGREEN, 1999, p. 24).

Um curto estudo a partir dos autores que tratam da possibilidade de instauração de uma União Monetária, hoje, no Mercosul, pode indicar facilmente que essa idéia ainda é demasiada precoce para o nível de integração político-econômica em que o bloco se encontra. Eichengreen (1999), assim como Ferrari & De Paula (2003) e Cunha (2008) relacionam inúmeros fatores que indicam que a União Econômico-Monetária no Mercosul deve ser analisada através de cautela e com uma perspectiva de longo prazo.

Eichengreen, por exemplo, analisando as dificuldades as quais a União Européia enfrentou para a instauração da moeda única, relaciona quatro pré-requisitos imprescindíveis para que tal instituição passe a vingar no Mercosul: I) um Banco Central Independente; II) uma considerável flexibilidade no trabalho e nos preços; III) um setor financeiro fortalecido; e IV) barreiras à saída dos membros. Ao analisar a presença dessas condições para o Mercosul, argumenta que

Eles (os países do Mercosul) já trilharam o caminho da criação de bancos centrais independentes política e economicamente. Os pontos de pressão, no entanto, são os de fortalecimento dos sistemas financeiros e de aumento da flexibilidade nos seus mercados de trabalho. Reduzir as grades sobre o sistema financeiro requer a eliminação de vieses existentes em relação a setores públicos inchados, déficits excessivos e a pesada dependência nas dívidas de curto-prazo. Além disso, requer reformas de longo alcance para centralizar o processo orçamentário e também a delegação de maior autonomia na formulação de agendas e maiores poderes de veto para as mãos do Presidente ou do Ministro das Finanças, como um jeito de ultrapassar as amarras dos processos legislativos. Adicionalmente, a flexibilidade no mercado de trabalho não é uma das forças da América do Sul. Uma forte união monetária irá necessitar de um mercado de trabalho flexível, manifestado em um baixo índice de desemprego. Muitas das reformas estão ligadas ao relaxamento dos obstáculos para o emprego *part-time*, reduzindo as demissões temporárias (e, portanto, os custos de demissão e efetivação) e dando aos empregadores mais flexibilidade para compensar os trabalhadores por horas extras. Entretanto este é somente um passo modesto em direção à criação de um mercado mais flexível de trabalho: abolir contribuições compulsórias a sindicatos, permitir aos trabalhadores que se juntem aos sindicatos de escolha, aumentar os incentivos para o treinamento de jovens, e racionalizar as leis relacionadas à aposentadoria também são ações extremamente importantes (EICHENGREEN, 1999, 32).

Adicione-se a esses pontos a questão de que mobilidade mão-de-obra no bloco é muito baixa, principalmente porque as diferenças tecnológicas e profissionais entre os trabalhadores da região são grandes e o mercado de trabalho nos países é muito regulado (FERRARI & DE PAULA, 2003, p. 138).

Fica claro, por conseguinte, que a União Econômico-Monetária abrange muito mais pontos de pressão do que a coordenação macroeconômica. E mais, esses fatores devem

desejavelmente evoluir concomitantemente à coordenação macroeconômica para que o bloco alcance as prerrogativas necessárias à, no futuro, instituição de um modelo mais fortalecido de integração regional.

Por ser um projeto de longo prazo, a questão da moeda única sugere um pensamento alternativo. Entre os regimes cambiais flutuantes e a moeda única, há um amplo espaço de cooperação e coordenação que deve ser priorizado. A começar pela maior cooperação econômico-financeira que corresponde a uma troca mais intensa de informações econômicas entre os governos dos diferentes países do Mercosul. Isso moldaria as distintas expectativas, facilitaria as tomadas de decisão em prol da integração regional e aproximaria as esferas político-econômicas de todos os cinco países.

No curto prazo, a uniformização do regime voltaireano de coordenação a partir de metas de inflação para os cinco países seria uma ação a ser tomada em consideração. Não somente seguiria o tipo de política monetária do principal líder (o que daria mais credibilidade e proporcionalidade à integração), quanto aumentaria o clima de estabilização macroeconômica entre as diferentes economias, proporcionando uma maior previsibilidade aos distintos setores privados e melhorando a imagem externa dos países. Eichengreen argumenta que essa solução é empiricamente mais válida em termos de Mercosul do que a moeda única ou a dolarização, por exemplo (EICHENGREEN, 1999, p. 25).

Esse acontecimento abriria espaço para que se pensasse nas variações das taxas de câmbio real de maneira mais consistente. Na existência de um forte compromisso pela integração, mesmo com a intensa mobilidade internacional de capitais, a criação de um sistema similar ao do Sistema Monetário Europeu não seria tão dolorosa.

É válido lembrar que também a política fiscal precisa ser harmonizada, principalmente porque mudanças fiscais nos maiores países do bloco (Brasil e Argentina), em geral, possuem fortes efeitos sobre as menores economias (Uruguai e Paraguai). Diferenças na forma de ingressos públicos dos países e no montante de gastos que cada membro individualmente toma afetam não somente o produto de cada país, como suas taxas de juros, importações, entre outros. Certas ações como o esforço orientado para o uso das políticas fiscais como estabilizadores automáticos em cada uma das economias do bloco e a harmonização dos sistemas tributários vigentes nos países são de grande valia (FANELLI, 2006, p. 122).

No final das contas, as variadas possibilidades de coordenação macroeconômica também caem na mesma idéia que Eichengreen defende sobre a União Monetária no momento em que

A união monetária faz sentido como uma solução para o problema da taxa de câmbio do Mercosul somente se fizer parte de um projeto de integração mais profundo. Se o Mercosul acabar em uma União Aduaneira, então será difícil criar as barreiras de saída necessárias para que a União Monetária opere mais tranquilamente. E, se a integração parar na fronteira, não há razão pela qual a variação da taxa de câmbio deva ser uma real ameaça ao suporte político para a União Aduaneira. Se, por outro lado, houver o desenvolvimento de uma vontade de que se transforme o Mercosul em uma iniciativa de integração mais avançada, envolvendo a criação de um Mercado Único Sul-Americano verdadeiro, então as mudanças nas taxas de câmbio se tornarão mais desordeiras politicamente e a União Monetária não se tornará somente praticável como realmente essencial (EICHENGREEN, 1999, p. 33).

Isso significa dizer que se a agenda da integração econômica não for de alta prioridade para os formuladores de políticas do Mercosul, tanto a idéia de coordenação macroeconômica como a perspectiva de instauração de uma União Econômico-Monetária podem se tornar pouco úteis. O grande ponto, no entanto, é que o relógio de mudanças do sistema internacional político-econômico não pára, e países que possuem planejamento e convicção nos seus projetos tendem a ser mais bem sucedidos. Não tendem a parar, também, os efeitos dos custos da já considerável interdependência dentro do bloco, o que gera crescentes questionamentos sobre a real necessidade do processo de integração para os diversos países²⁶. O caminho entre o avanço e o retrocesso do processo de integração regional do Mercosul parece cada vez ficar mais bifurcado e decisivo.

²⁶ Note-se, por exemplo, as crescentes defesas, por parte do candidato à presidência do Brasil nas eleições de 2010, de que o Mercosul volte a ser somente uma Zona de Livre Comércio. Para mais informações sobre a questão: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/05/10/para-serra-mercosul-deve-ser-reformado-916540456.asp>.

5 ANÁLISE EMPÍRICA DO ANDAMENTO DA COORDENAÇÃO MACROECONÔMICA DESDE O INÍCIO DO GOVERNO LULA

O objetivo desse capítulo final é prover uma base mais empírica a todas as nuances da coordenação macroeconômica apresentadas. Para tanto, dá-se prioridade à faixa de tempo que vai desde que o Presidente Lula assumiu o maior cargo executivo Brasileiro, em Janeiro de 2003, até o período final de 2010. Essa periodização justifica-se tanto porque o Mercosul foi definido como um dos temas exteriores de maior relevância desse governo, como também porque o tema da coordenação macroeconômica perdeu um pouco de atenção entre os autores desde essa época.

O capítulo é subdividido em três partes. A primeira trata do histórico efetivo de ações de coordenação macroeconômica já realizadas pelos países do Mercosul, contendo, inclusive, atitudes que se remetem a períodos anteriores à formação do bloco, o que foge um pouco da periodização já delimitada, mas fornece um bom escopo de análise para essa parte específica. Passa, desde movimentos realizados ainda no âmbito da ALALC, até atos mais recentes como a instauração do Fundo de Convergência Estrutural, em 2006, e do Banco do Sul, em 2007.

A segunda seção atenta mais para o histórico da evolução dos regimes cambiais e das políticas econômicas dos cinco países membros do Mercosul. Como a taxa de câmbio é a variável mais importante para análises de coordenação macroeconômica, julgou-se por bem que fosse realizado um estudo eficiente sobre a os tipos de regimes que os sócios do Mercosul vêm adotando. Também são revelados, superficialmente, alguns aspectos das políticas econômicas que vão além do regime cambial para as nações em questão.

A última seção contém alguns dados para as principais variáveis macroeconômicas dos países do Mercosul. É composta pela demonstração de indicadores como a taxa de câmbio, a taxa de juros, a variação do Produto Interno Bruto (PIB), a taxa de inflação, números sobre as importações e exportações dos membros, etc.

Com isso, o leitor pode ter uma idéia mais concreta sobre a evolução histórica da coordenação macroeconômica no bloco, além de uma ampla gama de indicadores e variáveis que dão mais consistência ao estudo. Se analisada conjuntamente à análise teórica, esses aspectos práticos possibilitam um acréscimo de consistência e clareza a este ensaio.

5.1 Os últimos oito anos em termos de coordenação macroeconômica

O Artigo I do primeiro capítulo do Tratado de Assunção – o qual trata dos propósitos, princípios e instrumentos do Mercosul – indica que uma das implicações principais do bloco seria a coordenação das políticas econômicas e setoriais dos Estados Partes. Entretanto, antes mesmo desse tratado existir, algumas ações de coordenação econômica entre os membros do bloco já tinham sido tomadas. Nas palavras de Cunha,

Foi no âmbito da ALALC, por exemplo, que se deram os primeiros passos em direção à cooperação monetária e financeira entre os países membros do Acordo, entre os quais estavam os países que hoje conformam o Mercosul. Na época foi criado o Conselho de Política Financeira e Macroeconômica, com o intuito de aproximar as autoridades econômicas dos países. Essa instituição segue existindo na ALADI, sob a denominação de Conselho de Assuntos Financeiros e Monetários, sendo formada pelos presidentes dos Bancos Centrais, realizando funções consultivas e troca de informações. A decisão mais importante já tomada por este órgão foi o estabelecimento do “Acordo de Pagamentos de Créditos Recíprocos” entre os países da ALALC, no que também ficou conhecido como “Acordo do México”. Ele foi firmado em setembro de 1965, e ratificado pela ALADI em 1982. Estabelece um mecanismo de compensação de pagamentos em moedas conversíveis e livremente transferíveis (CUNHA et alii, 2008, p. 9).

O Acordo do México, aliás, é muito importante porque permite a criação de um Fundo de Reservas, com o objetivo de dar sustentação aos balanços de pagamentos (BPs) dos países membros, outorgando créditos, garantido empréstimos de terceiros e melhorando as condições de investimento das reservas oficiais dos Bancos Centrais envolvidos (CUNHA & BICHARA, 2004, p. 10).

Entre Argentina e Brasil, os maiores impulsionadores da formação do Mercosul, a questão da integração monetária foi 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” (CUNHA et al, 2008, p. 9).

A preocupação das autoridades com o problema da Integração Monetária continuou existindo, aparecendo no Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, na forma do tema “Coordenação Macroeconômica”. Formalmente, esse tema foi colocado no mesmo nível de importância da livre circulação de mercadorias, da definição da tarifa externa comum e da política comercial comum. Além disso, por 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 do Mercado Comum (GMC).

Em 1999, quando da XVI Reunião Ordinária do Conselho do Mercosul (CMC), foram criados dois grupos de trabalho para aprofundar o tema da integração monetária: o “Grupo de

Trabalho de Alto Nível de Coordenação de Políticas Macroeconômicas”, com o objetivo de analisar as políticas econômicas dos países, com ênfase na questão da sustentabilidade intertemporal das contas públicas e externas e propor alternativas e métodos de coordenação de políticas macroeconômicas, junto a um programa de trabalho que envolve, por exemplo, a harmonização das estatísticas econômicas e financeiras; e o “Grupo Ad-Hoc de Acompanhamento da Conjuntura Econômica e Comercial”, para analisar a conjuntura econômica dos países membros e a evolução do comércio intra e extra-regional. Esses grupos de trabalho não produziram nenhuma recomendação importante (CUNHA et al, 2008, p. 10).

Ainda assim, em junho de 2000, cria-se um novo conjunto de mecanismos voltados à viabilização da integração monetária no Mercosul: (I) elaborar estatísticas harmonizadas, especialmente na área fiscal; (II) que deveriam ser publicadas regularmente; (III) estabelecimento, a partir de 2001, de metas fiscais, de endividamento do setor público e de preços, com o respectivo padrão de convergência; (IV) realizar levantamento, com vista à harmonização de práticas e normas, das regulações vigentes nos mercados financeiros e de capitais – com a intenção de integrar tais mercados; e (V) criar o Grupo de Monitoramento Macroeconômico. Tais aspectos foram mantidos no Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006.

Nota-se que do espaço de tempo que inclui anos anteriores ao Tratado de Assunção e se estende até 2003, ano em que Lula assumiu a presidência do Brasil, pouco ou quase nada foi feito em termos de coordenação macroeconômica que pudesse ser avaliado como a vitória da prática sobre a retórica, fortemente materializada a partir das recomendações dos Grupos de Trabalho do bloco.

Nas palavras de Cunha,

Desde 2003, entretanto, os presidentes de Argentina e Brasil têm sinalizado de forma mais incisiva para a importância desse tema, a partir das conseqüências econômicas e políticas das diversas crises cambiais que vêm afetando a região nos últimos anos. A recente incorporação da Venezuela ao bloco, a criação do Fundo de Convergência Estrutural (2006) e do Banco do Sul (2007), dentre outras medidas, parecem sinalizar para a existência desse novo impulso para ações nas áreas monetária e financeira (CUNHA et al, 2008, p. 12).

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 integração²⁷. 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-Partes 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)²⁸.

A grande maioria dos projetos aprovados até o momento por esse fundo, por óbvio, tem seu destino aos países menores do bloco como o Paraguai e Uruguai. São exemplos projetos como o Programa de Apoio Integral às Microempresas no Paraguai, que teve início em 2007, e o Programa de Fortalecimento das Comunidades Locais com Projetos de Economia Social no Uruguai, também de 2007²⁹.

A criação do FOCEM foi um passo interessante justamente por tentar não somente diminuir os efeitos das assimetrias na região como também para dar um grau maior de institucionalização ao Mercosul. Por ser muito jovem e não ter sido desenvolvido de maneira mais intensiva na prática, apesar das expectativas sobre o financiamento do Projeto Itaipu-Assunção³⁰, tal Fundo de Convergência ainda é um ponto de interrogação. É uma iniciativa, contudo, inegavelmente produtiva e, se desenvolvida de maneira eficaz, pode gerar frutos extremamente positivos ao Mercosul.

A outra instituição da atualidade e citada por Cunha como positiva para a coordenação macroeconômica no Mercosul é o Banco do Sul, que teve sua idéia lançada em 2007, uma forte iniciativa do Presidente da Venezuela, Hugo Chávez. O acordo de sua criação foi fechado em 2009 e o principal objetivo da instituição financeira é o de financiar projetos de desenvolvimento em infra-estrutura e de integração comercial regional, além de ser uma tentativa de substituir mecanismos internacionais em períodos de crise. Os países participantes da iniciativa são Venezuela, Brasil, Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai. O objetivo final desse Banco é o de incluir todos os países independentes, do México à Argentina³¹.

Assim como o FOCEM, o Banco do Sul é uma iniciativa bastante jovem com poucas ações e um estatuto normativo indefinido. O que é passível de afirmação sobre essa instituição, entretanto, relaciona-se com o fato de que é muita mais ligada à Unasul do que ao

²⁷ Definição obtida no website do FOCEM: <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=focem>.

²⁸ Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=156&sub=279&sec=10>

²⁹ Para mais informações sobre os projetos já aprovados pelo Fundo: <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=proyectos-aprobados>.

³⁰ Segundo notícias veiculadas em Maio de 2010, há uma grande possibilidade de que o FOCEM venha a financiar a construção da linha de transmissão de energia que irá ligar Itaipu à Assunção e tem um investimento total que gira em torno de 400 milhões de dólares³⁰.

³¹ Informação Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/economia,sete-paises-firmam-acordo-para-criar-banco-do-sul.441731.0.htm>

Mercosul e, à primeira vista, está longe de, ao menos no médio prazo, alcançar um status de um Banco Central confiável que possa, ao fim e ao cabo, ser a instituição base para a moeda única dos países que compreende.

Logo, uma breve análise do histórico de movimentos para a coordenação macroeconômica entre os países do Mercosul indica, claramente, que as ações em favor de tal avanço do bloco foram, até o momento, muito mais retóricas do que práticas. Esse aspecto, de certa forma, serve para validar as afirmações de falta de coordenação macroeconômica feitas neste ensaio e demonstra o quão “desalinhados” estão os membros do Mercosul em termos de planejamento de coordenação macroeconômica. Isso, sem dúvida, relaciona-se com as inúmeras causas já indicadas anteriormente. A próxima seção trata da evolução dos arranjos macroeconômicos entre os países do Mercosul, de 2003 a 2010.

5.2 A evolução dos arranjos macroeconômicos no Mercosul

A evolução dos arranjos macroeconômicos no Mercosul é uma boa base para uma análise mais palpável do estado da coordenação macroeconômica do bloco. Pode refletir o quanto os países têm convergido em termos de políticas macroeconômicas, mesmo que não intencionalmente. O objetivo principal é o de que se indique as políticas macroeconômicas (principalmente em relação à taxa de câmbio, taxa de juros e inflação) de cada membro do Mercosul em separado, no período de 2003 a 2010. Isso proporcionará uma visão ainda mais consistente do panorama da coordenação macroeconômica dentro do bloco.

Ao analisarem a experiência integracionista do Mercosul, Corso e Fanelli (2006) apontam para um fato recorrentemente citado na literatura, qual seja: o *boom* no comércio intra-bloco entre a assinatura do Tratado de Assunção, de 1991, e a ocorrência da crise cambial brasileira, de 1999. Esse aumento comercial ocorre em um contexto onde os regimes macroeconômicos domésticos permitiram um processo de maior estabilidade de preços e das taxas de câmbio reais bilaterais, sob um plano de um crescimento econômico superior ao verificado na década anterior - perda-, especialmente em relação a Argentina (CORSO & FANELLI, 2006, p. 83)³².

Por outro lado, 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 no incremento do comércio intra-bloco. As dificuldades práticas de

³² Apud (CUNHA et al, 2008, 10)

gerir processos de estabilização em um mundo de finanças globalizadas e desregulamentadas apontavam para o enfraquecimento de qualquer pretensão a uma maior cooperação na área macroeconômica, especialmente em seus aspectos monetários e financeiros (CUNHA et al, 2008, p. 10). As agendas, prioridades e instrumentos de coordenação na área macroeconômica acabaram, desde essa crise, por seguir divergentes.

O Brasil, alguns meses após a sua crise cambial, implementou um regime de metas de inflação que é vigente até hoje e que funciona, na prática, como uma âncora monetária para os preços. É caracterizado por taxas de juros bastante altas que tanto possuem reflexos sobre os investimentos do setor privado, como também são forte motivo de atração para os capitais externos de curto prazo.

O regime cambial brasileiro, que também permanece o mesmo desde a desvalorização de 1999, é o flutuante. Entretanto, o Brasil pratica uma espécie de flutuação “suja” a qual é realizada a partir de algumas intervenções de compra ou venda de reservas, por parte do Banco Central, que variam de acordo com a situação econômico-financeira do país no momento.

As intervenções no mercado cambial também podem ser feitas a partir da área fiscal, sob prerrogativa do Ministério da Fazenda, primordialmente. Nos mês de Outubro de 2010, por exemplo, diante do excesso de dólares no mercado Brasileiro e da conseguinte valorização do real frente ao dólar, o ministério da Fazenda elevou o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), que saltou de 2% para 6%, com o objetivo de conter tal valorização, a qual vem causando uma forte polêmica sobre a necessidade ou não de maiores medidas para dar mais competitividade externa aos produtos do país.

Já em relação à Argentina, o país, desde sua crise econômica de 2001, parece ter priorizado o enfrentamento – desgastante e solitário, não tendo contado com o apoio brasileiro nos fóruns multilaterais, especialmente no FMI – da sua crise de endividamento e, simultaneamente, deseja dar continuidade ao crescimento acelerado. Para tanto sua política cambial e monetária deu um giro de 180 graus: o objetivo é crescer e o principal instrumento é a manutenção de um “peso competitivo”, em detrimento das pressões inflacionárias (CUNHA et al, 2008, p. 11). A base para estas aspirações foi a manutenção, desde 2001, de regime cambial que se baseia na flutuação administrada ou suja, como no Brasil, com o duplo fim de acumular de maneira prudencial as reservas internacionais e moderar a volatilidade do tipo de câmbio³³.

³³ Banco Central Argentino – Actualización de las Metas Del Programa Monetário. Disponível em: <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/polmon/Actualizaci%C3%B3n%20metas%20PM%20segundo%20semestre%202010.pdf>

Desde a crise econômico-financeira mundial, a Casa Rosada tem usado uma política monetária mais frouxa para aumentar o nível de atividade e crescimento no país. Diferentemente do Brasil que, já em meados de 2010 havia apertado sua política monetária através de um leve aumento da taxa de juros, a Argentina parece estar desconsiderando as pressões inflacionárias ao seguir desvalorizando o peso e ao deixar a taxa de juros em patamares mais baixos. Atualmente, a economia do país vem tendo um forte crescimento desde sua crise, em 2001 (com exceção de 2009, quando foi atingida pela crise mundial, juntamente com todos os demais países), e a expectativa é de que cresça algo em torno de 9,5% no ano de 2010³⁴.

Em um passo semelhante, o Uruguai também possui um regime cambial flutuante, o qual é administrado pelo Banco Central Uruguaio. Atua em um regime de metas de inflação de 5%, o qual pode variar até 2% para cima ou para baixo. Trabalha com um nível cambial bastante desvalorizado e utiliza a sua taxa de juros justamente para o controle da inflação.

A partir de 2003, a economia uruguaia já mostrava sinais de estabilização ao retomar o crescimento, impulsionada pela reação argentina (ainda que o crescimento do PIB nesse ano tenha sido de 2,2%, quatro vezes menor do que o da Argentina no mesmo ano). As autoridades monetárias no Uruguai adotaram uma política monetária de caráter expansivo, buscando reforçar o crescimento da demanda interna, e no âmbito cambial, registrava-se nova desvalorização do peso. Paralelamente, foi estabelecido um regime de metas de inflação. Para cumpri-la, em 2004, a política monetária tornou-se mais restritiva. Contudo, a redução da inflação (de 8% em 2004, 5% em 2005 e 6% em 2006) permitiu uma queda gradual dos juros da economia que persistiu até 2006 (CUNHA et al, 2008, p. 12).

Atualmente as políticas monetárias e cambiais Uruguaias vêm se adaptando a circunstâncias muito semelhantes a 2006. A inflação tem se apresentado bastante baixa, o câmbio é administrado pelo Governo Uruguaio, o qual tem mantido o peso consideravelmente competitivo e desvalorizado, e a taxa de juros tem se situado na média de 6%, o que torna a taxa de juros real da economia Uruguaia praticamente nula³⁵.

As políticas monetárias e cambiais do Paraguai envolvem uma taxa de câmbio flutuante do Guarani e um regime de metas de inflação. O país também opera administrando o câmbio e busca utilizar a taxa de juros de modo a controlar os aumentos inflacionários³⁶. O período que se iniciou em 2003 proporcionou significativos níveis de crescimento para a economia paraguaia em comparação aos anos anteriores, mesmo com a manutenção da

³⁴ Para mais informações: <http://online.wsj.com/article/BT-CO-20100826-716838.html>

³⁵ Para mais informações: <http://www.sociedaduruguaya.org/2010/07/aldo-lema-%C2%BFvender-dolares-%C2%BFcomprar-ui.html>

³⁶ Para mais informações: http://www.bcp.gov.py/index.php?option=com_content&task=view&id=149&Itemid=368

política monetária (com uma média de crescimento anual de 3,9%). A meta de inflação foi anunciada pelo Banco Central pela primeira vez no ano de 2005, a qual definia o limite de 5% em 2005 e 2006, com margens de 2,5%; contudo, essa meta não foi atingida em nenhum dos anos. Buscando cumprir as metas estabelecidas, as taxas de juros elevaram-se a partir de 2005 até o fim de 2006. No que tange à taxa de câmbio, o guarani, no período de quatro anos foi apreciando-se com relação ao dólar, com uma diminuição no seu valor nominal de total de 26,9% (CUNHA et al, 2008, p. 12). Atualmente, o país vem intervindo no câmbio em busca de uma resposta à considerável valorização que o Guarani vem tendo frente ao dólar, o que, diga-se de passagem, é o que boa parte dos países sul-americanos vem fazendo.

Dentre todos os países do Mercosul, o que possui o arranjo monetário- cambial mais divergente e volátil é o seu membro mais novo: a Venezuela. De 2003 até 2010, o país possuía um regime cambial que fixava o Bolívar ao dólar (*Currency Board*) em US\$ 2,6. Entretanto o regime foi parcialmente quebrado pela medida tomada pelo Governo Venezuelano, em Janeiro de 2010, que desvalorizou o câmbio e estipulou um confuso sistema com duas taxas cambiais: 2,6 bolívares o dólar, para importações de produtos de primeira necessidade (como alimentos e remédios); e 4,3 bolívares o dólar, para as demais transações comerciais.

A intenção de estimular a produção e recuperar o país da crise financeira mundial, entretanto, não evitou que a maior circulação de dinheiro e o aumento da demanda fizessem com que os comerciantes aumentassem os preços dos produtos. Isso fez com que a inflação no país chegasse a patamares preocupantes de mais de 25%³⁷. Aliando-se a esse fato a negativa taxa de juros real do país, depreende-se que a inflação na Venezuela parece ter vindo para ficar por algum tempo.

A economia venezuelana, além disso, é altamente dependente da produção de petróleo, ramo que representa algo em torno de 25% do total do PIB, por isso, as oscilações do preço do combustível são um fator importantíssimo para determinar comportamento da economia e, por conseguinte, das políticas monetárias e cambiais da nação em questão.

Nas palavras de Cunha,

Os países membros do bloco econômico vêm enfrentando crises recorrentes na última década, prejudiciais ao crescimento e provocando que a política econômica seja tratada não só de maneira diferente entre eles, mas entre os diferentes períodos por cada país. No âmbito do estudo a respeito da possível IM no bloco, esses movimentos divergentes, somado à entrada no Mercosul da Venezuela, um país que possui uma conjuntura econômica que não é similar aos demais países, nos indicam que os países do bloco não convergem na adoção de políticas monetárias e

³⁷ Mais informações em: <http://www.portaldocomercio.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=11112&sid=269>

cambiais. Uma dificuldade adicional está na própria assimetria em termos de grau de desenvolvimento, bem como de profundidade da integração econômica em curso (CUNHA et al, 2008, p.12).

O quadro 1, elaborado por Cunha (2008), apesar de um pouco desatualizado, indica, adicionalmente, os tipos de regimes cambiais utilizados pelos membros do Mercosul, os quais, até 2010 continuam sendo exatamente os mesmos.

Quadro 1 – Regimes Cambiais dos Países do Mercosul: 2000- 2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ARGENTINA	Câmbio fixo - <i>currency board</i>		Câmbio Flutuante				
BRASIL	Câmbio Flutuante						
PARAGUAI	Câmbio Flutuante						
URUGUAI	Bandas Cambiais		Câmbio Flutuante				
VENEZUELA	Bandas Cambiais		Câmbio Flutuante	Câmbio Fixo - <i>currency board</i>			

Fonte: Elaboração Própria.

Fonte: CUNHA et al, 2008, p. 12

A partir das análises de convergência em termos de arranjos macroeconômicos dentro do Mercosul, reitera-se a noção de que a coordenação macroeconômica no bloco ainda é bastante fraca. Apesar de que boa parte dos países tem uma estratégia semelhante de política macroeconômica baseada nas metas de inflação e no regime cambial flutuante - como é o caso de Brasil, Uruguai e Paraguai -, a assimetria entre os países e as divergentes ações de membros como a Argentina e a Venezuela, dificultam as perspectivas de uma harmonização no curto prazo.

Para piorar, a entrada da Venezuela no bloco³⁸ caracteriza uma dificuldade a mais para a harmonização macroeconômica do bloco, uma vez que diverge dos outros países não somente por representar uma economia altamente dependente de um só produto, o petróleo, como também por sua forte instabilidade econômica, estabelecida, prioritariamente, pela pesada inflação.

Entretanto, a pouca coordenação macroeconômica no Mercosul atual, de maneira alguma indica que esse processo deve ser desencorajado. Impõe, contudo, que as visões sobre o Mercosul e as bases da integração sejam repensadas e fiquem mais sólidas, justamente

³⁸ A diferentes considerações sobre se a Venezuela se encontra ou não definitivamente como um membro do Mercosul. Dentro de aspectos formais há a necessidade de votação por parte do Parlamento Paraguai para que esse acontecimento seja oficializado. Entretanto, na prática, o regimento do Mercosul e os seus vizinhos já consideram-na como membro permanente do bloco.

porque os ganhos políticos e econômicos, não somente da coordenação macroeconômica, como também da integração são consideráveis.

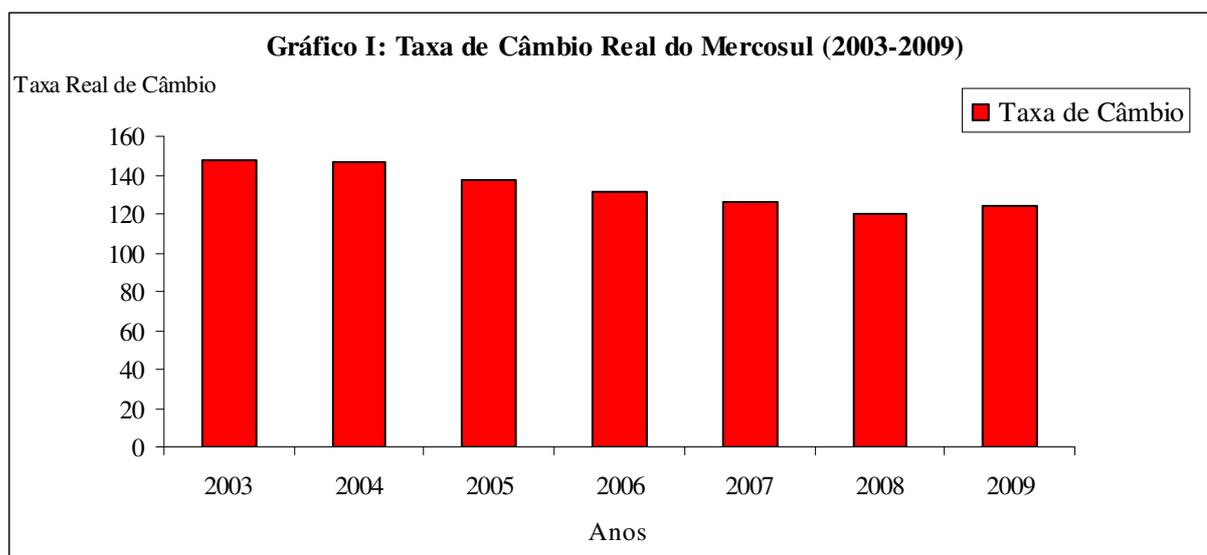
5.3 A análise empírica das principais variáveis macroeconômicas do Mercosul

A última seção deste capítulo se presta a, de maneira breve, demonstrar a evolução dos principais indicadores macroeconômicos dos países membros do Mercosul. Permite que se façam as conclusões finais sobre a coordenação macroeconômica do processo de integração, de uma forma empírica e visual.

O primeiro ponto que sintetiza o grau de coordenação macroeconômica é a taxa de câmbio. Sabe-se que uma taxa de câmbio parecida fortalece a interação comercial entre os países membros, uma vez que diminui as incertezas e propõe um intercâmbio de IED mais sustentado. A partir disso, elaborou-se o gráfico I, que indica a variação do tipo de câmbio real do Mercosul desde 2003 até 2009, a partir de dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.

O ideal, em termos de coordenação macroeconômica, é o de que esta taxa cada vez mais chegue perto de 100 para que a possibilidade de uma moeda única seja mais real. O bloco, pelo estudo deste gráfico, ainda está longe desse patamar, entretanto, há claros indícios de que a disparidade dá sinais de diminuição. Em 2003, esta taxa se situava em cerca de 150 unidades e em 2009 já estava em 123.

Isso indica dois fatores. O primeiro é de que os países ainda têm um importante caminho a trilhar em termos de convergência de taxa de câmbio real. Entretanto, gera um forte espaço para um otimismo em relação ao Mercosul, uma vez que sua taxa de câmbio real vem convergindo, mesmo sem que haja uma forte política de coordenação entre os membros do bloco. Este segundo fator não somente facilita uma maior integração comercial regional como diminui as incertezas dos agentes em relação aos preços entre os países.



Fonte: BID³⁹.

Um segundo indicador importante em termos macroeconômicos é a variação nas taxas de crescimento entre os países. Não somente expõe o quão próximas estão as taxas de crescimento entre as nações, como também indica o nível de influência de uma economia em relação às outras (em um contexto de interdependência assimétrica), pois as divergências e proximidades sinalizam, respectivamente, para um menor ou maior nível de interdependência.

A tabela I mostra a taxa de variação do PIB dos países do Mercosul de 2003 a 2009. Expõe uma importante base para o entendimento do ritmo de crescimento dos membros do bloco. O que se pode notar é a interessante retomada de crescimento dos países a partir do ano de 2004, os quais chegaram a índices de até 11,8% e mantiveram-se firmes até a crise de 2009, quando houve, inclusive, taxas de crescimento negativas entre os países.

Tabela I: Taxa de Variação do PIB dos países do Mercosul (%)

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	8,8	9,0	9,2	8,5	8,7	6,8	0,7
Brasil	1,1	5,7	3,2	4,0	5,7	5,1	0,3
Paraguai	3,8	4,1	2,9	4,3	6,8	5,8	- 3,5
Uruguai	2,2	11,8	6,6	7,0	7,6	8,9	1,2
Venezuela	- 7,8	18,3	10,3	9,9	8,2	4,8	- 2,3

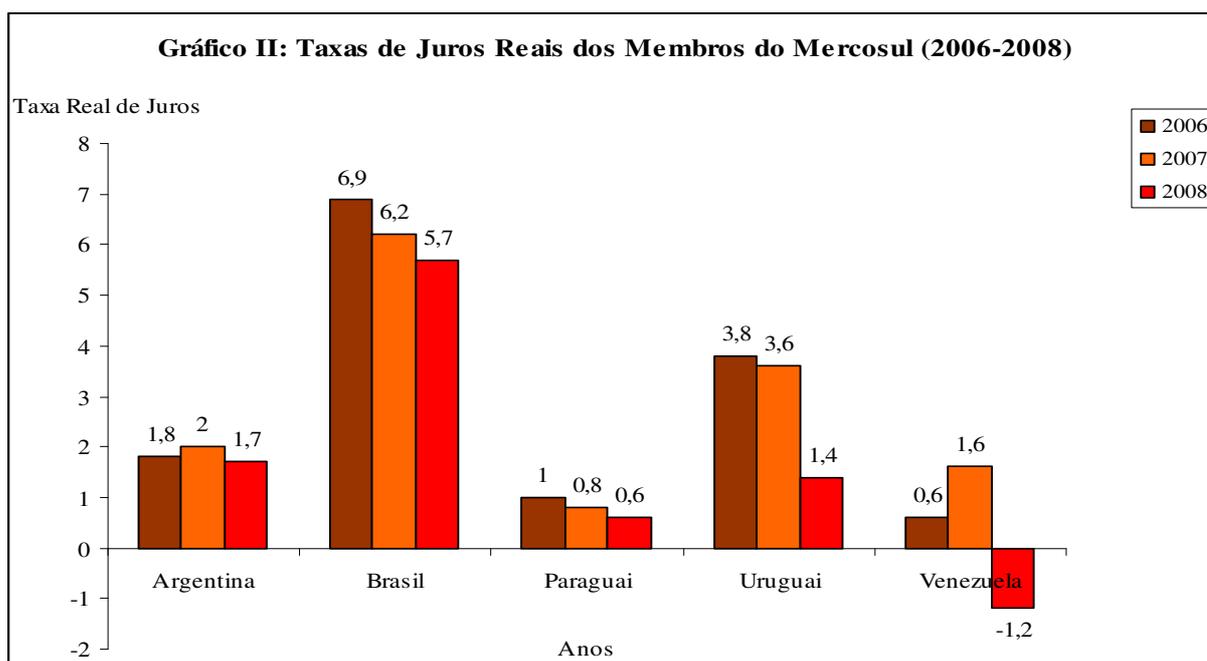
Fonte: CEPAL⁴⁰

³⁹ BID - Informe Mercosul, 2009.

⁴⁰ CEPAL - Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean.

A partir da análise da tabela pode-se notar que os sócios do Mercosul demonstraram pouca tendência em crescerem de maneira parecida neste conjunto de anos. Argentina e Venezuela, em geral, se mostraram mais voláteis. Brasil e Paraguai, por sua vez, demonstraram um crescimento mais estável no escopo dos países membros do Mercosul. Se a integração regional sul-americana fosse mais aprofundada, a variação de crescimento entre os membros, em condições normais, tenderia a se igualar. Verificar-se-ia, provavelmente, uma margem de mudança na variação de crescimento, de um país para outro, entre 1 e 2%, como ocorre na Europa.

O terceiro indicador escolhido como base para a análise da coordenação macroeconômica no bloco foi a taxa real de juros dos membros do Mercosul. Demonstra-se, no gráfico II, a evolução das taxas reais de juros dos cinco países integrados no bloco entre os anos de 2006 e 2008. A partir dessas taxas, não se pode inferir, entre as economias, uma substancial coordenação, já que há considerável diferença entre elas.



Fonte: BID⁴¹

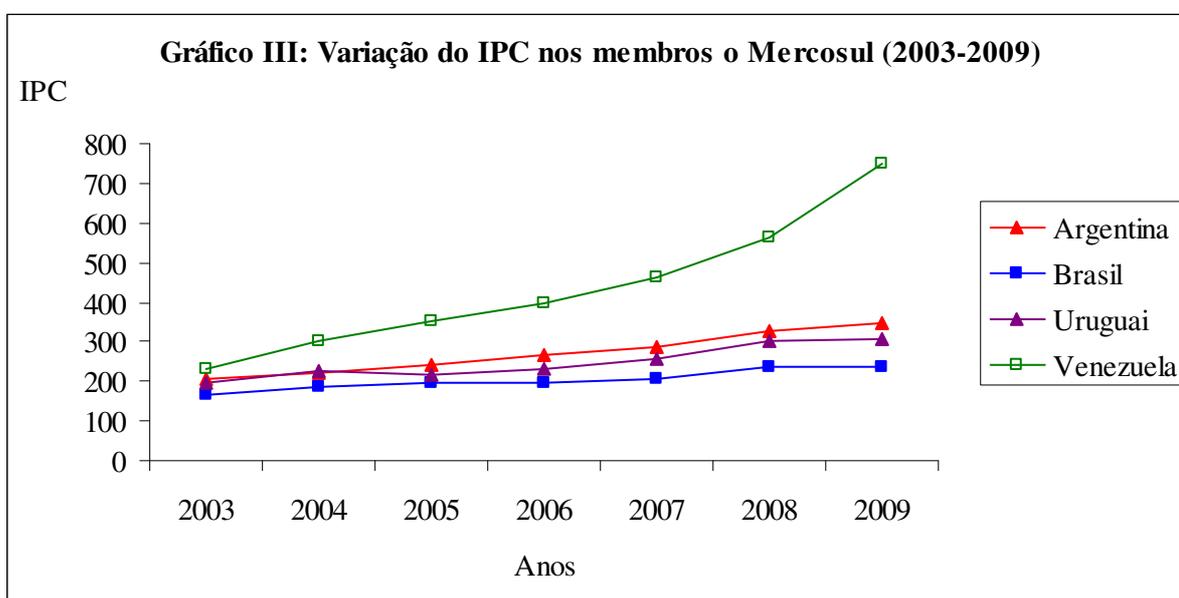
O Brasil demonstra um alto valor de juros reais que varia entre 5 e 7%, enquanto os outros países do Cone Sul convivem com valores que ficam em uma média aproximada de 2%. A Venezuela é o país que detém a menor taxa de juros reais, sendo que, em 2008, alcançou um valor negativo de 1,2 % (isso se deve muito ao fato de a inflação ser muito alta

⁴¹ BID - Informe Mercosul, 2009.

no país). Vale lembrar que essa diferenciação entre taxa de juros reais tende a afetar, não somente os volumes de investimentos entre os países (e para os países), como também o câmbio dos membros, o que impede uma maior harmonização econômica.

Em uma situação de coordenação macroeconômica mais aprofundada, a taxa de juros toma uma face bastante importante. No caso da moeda única, por exemplo, a taxa de juros tende a ser o instrumento de política econômica mais forte, justamente porque os governos nacionais perdem a autonomia monetária. Nesse caso deve ser usada de maneira inteligente e harmonizada pelos governos de modo a evitar desequilíbrios nas contas públicas, os quais tendem a ser nocivos em um processo de integração tão aprofundado como uma União Monetária.

A última amostragem se baseia na variação do IPC dos membros do Mercosul de 2003 a 2009, e se encontra materializada no gráfico III⁴². Indica uma forte convergência, em termos de variação de inflação, nos países originais do bloco (com exceção do Paraguai). O Brasil tem a menor variação entre todos e a diferença não chega a 200 pontos se comparado à Argentina, que dentre os membros originais é a que tem maior índice de inflação.



Fonte: CEPAL⁴³

A simples leitura do gráfico III, entretanto, aponta para um dos pontos que, neste trabalho, foi indicado como delicado, dentro da coordenação macroeconômica no Mercosul: a entrada da Venezuela. Apesar de seus benefícios ao bloco, tal fato suscita, além de algumas desconfianças em relação a um possível aumento do déficit democrático do bloco, uma

⁴² O Gráfico não inclui o Paraguai por falta de dados sobre a variação da inflação do país no site na publicação da CEPAL.

⁴³ CEPAL - Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean

imensa inflação que assola o país desde 2004, que em uma eventual coordenação de políticas econômicas maior é muito indesejável. Esses dois fatores tornam, inclusive em termos de vontade política, uma maior institucionalização do bloco bem complicada.

6 CONCLUSÃO

Pode-se afirmar que o Mercosul se encontra em um nível considerável de interdependência econômica que faz com que a conexão entre as diferentes economias do bloco produza uma crescente dependência mútua entre os membros. As ações tomadas na Argentina tendem a ser relevantes no Brasil, sendo que a recíproca é verdadeira. Essa interdependência, não obstante, é extremamente assimétrica, pois as capacidades e poderes dos cinco membros diferem intensamente.

Nesse contexto, boa parte dos questionamentos e críticas ao Mercosul podem ser associados aos custos que esse fenômeno gera. Por terem uma elevada, embora incompleta, abertura comercial e, também, uma tarifa externa comum aplicada à maioria de seus produtos, os membros do bloco tendem a ficar mais sensíveis e vulneráveis às políticas econômicas adotadas nos demais países.

Nesse sentido, o Mercado Comum do Sul visualiza três estratégias de desenvolvimento que parecem cada vez mais claras. A primeira, que aparenta ser a utilizada atualmente, é a de manter o *status quo*, onde a presença desses custos de relações interdependentes tende a ser cada vez mais relevante e a gerar maiores dúvidas e questionamentos sobre a necessidade do processo de integração sob os moldes do Mercosul. A segunda é a de retroceder a uma simples zona de livre comércio e, conseqüentemente, fazer com que o processo defina, incorrendo em sérios riscos de piora de relacionamento externo e, eventualmente, a uma nova fase de isolamento e negligência mútua. A terceira, por seu tempo, indica o avanço em direção à União Econômico-Monetária que necessita, como pilares básicos, de coordenação macroeconômica e de uma caminhada em direção à livre movimentação dos fatores produtivos, como capital e trabalho.

A coordenação macroeconômica, portanto, é extremamente bem-vinda. Primeiramente por diminuir os custos dessa marcante interdependência dentro do bloco, uma vez que gera ganhos em termos de previsibilidade de ações e atenua os efeitos das sensitividades e vulnerabilidades em termos de decisões macroeconômicas. Além disso, pode produzir fortes benefícios à integração comercial e à estabilidade macroeconômica, a serem compartilhados por todos os membros.

Para que isso ocorra, é importante esclarecer, deve ser posta em prática, através das idéias de estabilização e crescimento, as quais tendem a produzir uma taxa de câmbio e de inflação cada vez mais estáveis. Se realizada dessa forma, a coordenação macroeconômica

irá: diminuir os custos de transação entre os agentes dos países membros do Mercosul, impulsionar o comércio intra-bloco, aumentar os ganhos microeconômicos, fortalecer a credibilidade e estabilidade das economias em âmbito internacional e aprofundar o processo de integração regional.

O Mercosul não apresenta, no entanto, um elevado grau de coordenação macroeconômica. A escassez de iniciativas nesse sentido e o baixo grau de progresso obtido nas últimas duas décadas se explicam por algumas razões consistentes. A grande assimetria existente no bloco que se materializa na diferença entre o Brasil e os outros membros tende a dificultar essa coordenação. Isso se desenvolve na medida em que a política mais adequada a uma economia diversificada e industrializada como a brasileira pode não ser eficiente para uma economia baseada no setor externo e fortemente dependente do exterior como é o caso da Uruguia, por exemplo.

Para que os efeitos dessa assimetria não sejam tão grandiosos é imprescindível que se pense o bloco a partir de um desenvolvimento de médio a longo prazo que leve em conta as peculiaridades nacionais. Para esse ponto, a manutenção de mecanismos de compensação é imprescindível, o que não exclui a necessidade de que os atuais organismos sejam repensados, para que sejam efetivamente válidos, não gerando questionamentos e propostas de modificações como ocorre atualmente.

Por médio ou longo prazo, não se deve entender morosidade e inoperância. Quanto mais cedo ocorra o desenvolvimento da harmonização macroeconômica, mais rapidamente serão vistos os benefícios desse movimento. Isto, entretanto (e, por óbvio), não deve ser feito sem que as peculiaridades econômicas sejam consideradas e pensadas. Indica-se, simplesmente, que as ações dentro do bloco devem ser tomadas a partir de um planejamento eficaz e sob a idéia de que o Mercosul é uma das prioridades para cada país que dele faz parte.

A isso, entretanto, se adicionam os outros dois obstáculos à coordenação macroeconômica no Mercosul: a falta de vontade política existente e a sua inconsistente institucionalização. De certa forma esses dois pontos estão inter-relacionados. Entre o plano retórico, no qual a coordenação macroeconômica avançou muito nos últimos dez anos, e o avanço efetivo na criação de instituições que regulem de maneira mais eficiente o bloco, surge a necessidade de que haja uma maior vontade política entre as diferentes nações que o formam.

A vontade política tende a se materializar quando a sociedade possui uma necessidade e a torna pública, mobilizando os setores privados e públicos. Essa necessidade se encontra na questão de como as sociedades dos países membros percebem o Mercosul, ou seja, como

vêm o bloco a partir das suas realidades nacionais. Logo, no momento em que houver um entendimento mais abrangente por parte dos diferentes setores sociais dos sócios do bloco, sobre os benefícios do processo de integração regional no seio do Cone Sul, mais fácil será a caminhada em direção a etapas mais avançadas de interação, como a coordenação macroeconômica.

Defende-se, nesse ensaio, que o Mercosul deve ser o núcleo da integração sul-americana. Concomitantemente ao desenvolvimento da UNASUL, mas com uma maior atenção, deve-se construir um Mercosul forte que possa ser uma espécie de imã para a união posterior das outras economias. Para tanto, movimentos em direção à coordenação macroeconômica do cone sul e, posteriormente, à União Econômico-Monetária são essenciais. Até porque um processo de integração econômica maior, em nível de América do Sul, ficaria impensável sem um núcleo forte e estruturado, dadas as divergências entre os 12 países da região.

Assim, de forma análoga ao desenvolvimento Europeu, pode-se criar um espaço continental integrado que possa fazer mínima frente às demais potências no que diz respeito aos prosseguimentos e alterações na ordem mundial. Nesse sentido, há de se considerar o Mercosul como uma ótima oportunidade para que haja uma inserção internacional mais eficaz dos países do cone sul. Não somente ganham mais força nos fóruns e discussões internacionais, como também são mais respeitados pelas demais nações atuando em bloco. Esta estratégia, inclusive, tem sido considerada, quase que consensualmente, como um dos fatores positivos provenientes da aliança entre os países do Cone Sul, sendo um dos focos da política externa atual brasileira dentro de um contexto de cooperação sul-sul.

É importante que se tenha em mente ainda, que um processo de integração regional como o Mercosul e a União Européia é um procedimento mais político do que econômico. Apesar de a economia ter uma força bastante grande na tomada de decisão, a diplomacia e a política internacional pesam muito no sentido de abarcarem aspectos que vão além de relações de crescimento econômico. Em geral, os aspectos políticos também tendem a contar com elementos ligados à geopolítica e à segurança internacional.

A projeção internacional e a estabilidade política regional podem ser tomadas como combustíveis para a evolução da integração regional, como um fim, e da coordenação macroeconômica, como um meio. Os problemas que tanto afetam a harmonização econômica entre os membros do Mercosul, como a escassez de vontade política e a inconsistente institucionalização, podem ser mais facilmente resolvidos se pensados sobre essa ótica.

A existência de assimetria dentro do bloco é algo muito mais estrutural. Aos vizinhos pode significar ganhos relativos, uma vez que os habilita a barganhar conjuntamente em torno desse ponto. Reforça, entretanto, a necessidade de que o Brasil lidere o desenvolvimento da integração regional, sabendo que muitas vezes a aparente cessão em certos temas aos vizinhos menores não significa um ponto negativo, mas um ganho em termos de imagem e confiabilidade.

7 BIBLIOGRAFIA

ARCHAR, D. et al. **Las elites argentinas y brasileñas frente al Mercosur**. Buenos Aires: BID/Intal, 1994.

BAUMANN, Renato. **Mercosul: Avanços e Desafios da Integração**. Brasília: Cepal, 2001.

BERNAL-MEZA, Raúl. **Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)**. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional. Volume 51, N° 2, 2008.

BEVILAQUA, Afonso. **Macroeconomic coordination and commercial integration in Mercosur**. Texto para discussão No. 378, PUC-Rio, outubro, 1997.

BID. **Informe Mercosul: 2009**. Disponível em <<http://www.iadb.org/>> Acesso em 15/06/2010.

CAWLEY, Andrew. **Mercosur: En busca de una nueva agenda**. Disponível em <http://www.iadb.org/intal/detalle_publicacion.asp?tid=7&idioma=esp&pid=153&cid=234> Acesso em: 22/04/2010.

CARDIM, Clodoaldo H. e FILHO, Carlos H. **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul**. Brasília: FUNAG, 2003.

CEPAL. **Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean**. Disponível em <http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2009/datos/2.1.1.1.xls> Acesso em 15/06/2010.

COUTINHO, Marcelo. Raio X da Integração. **Estudos e Cenários: Observatório Político Sul-Americano**, Rio de Janeiro, 2007

CUNHA, et. al. **Moeda Única no Mercosul Ampliado: Avaliando Riscos e Perspectivas**. In Encontro Nacional da Associação Keynesiana Brasileira. Campinas: UNICAMP, 2008.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert L. **Relações Internacionais: As Teorias em Confronto**. Lisboa: Gradiva, 2003.

DREGER, Fabrício B. **Integração na América do Sul: Unasul e o Conselho de Defesa Sul-Americano**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

EICHENGREEN, Barry. **Does Mercosur need a single currency?** NBER Working Paper No. 6821. 1999.

CORSO, E.; FANELLI, José.M.. **“El Nuevo regimen cambiario en la Argentina y SUS implicancias para el Mercosur”**. In BERLINSKI, J. et al (Eds.). **15 años de MERCOSUR**. Montevideu: Red MERCOSUR, 2006.

FANELLI, José M.; **Fundamentos para la cooperación macroeconômica en Mercosur**, Buenos Aires: Siglo Vintiuno, 2006.

FARIA, Luis Augusto E.;COUTINHO, Carolina R. **Relações Comerciais e Integração na América do Sul**. Em: Jornadas latinoamericanas de historia de las Relaciones Internacionales (6. : 2009 set.: Jujuy, Argentina). Libro resúmenes [recurso eletrônico]. Jujuy, Argentina: UCSE, 2009.

_____. **A Chave do Tamanho**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

FERRARI, Fernando 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, 2006, p. 133-144.

FLORENCIO, Sérgio. **Mercosur: Proyecto, Realidad y Perspectivas**. Brasília: Vest-Con, 1997.

GIAMBIAGI, F. **MERCOSUL: Por que a Unificação Monetária faz Sentido a Longo Prazo**. Ensaio BNDES 12, 1999.

HALL, Peter A. and TAYLOR, Rosemary C. R. **Political Science and the Three New Institutionalisms**. Political Studies, 1996.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. International Interdependence and Integration. In F. Greenstein and N. Polsby (Eds.), **Handbook of Political Science**, vol. 8, 1975.

_____ **Power and Interdependence**. Harvard University, 2ª Edição. 1977.

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: teoria e política**. Makron Books, 5º edição. 2001.

LABRANO, Roberto Ruiz Dias. **El Mercosur, evolución jurídica y institucional 1991-2002**. Buenos Aires: Siglo Vintiuno, 2006.

LIMA, Marcos C. **O Mercosul no limiar do século XXI**. São Paulo: Cortez, 2001.

SARAIVA, Miriam G.; RUIZ, José B. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. Brasília: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Volume 52, Nº 1, 2009.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University Press, 1990.

NYE, Joseph S. **Comparative Regional Integration: Concept and Measurement**. University of Wisconsin Press, 1968.

REDRADO, Martín. **Cooperación Macroeconómica como Requisito de la Integración** em FILHO, Clodoaldo H.; CARDIM, Carlos H. **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul**. Brasília: FUNAG, 2003

GUIMARÃES, Samuel P. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006

SEINTEINFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. São Paulo: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, Everton N.; JACINTO, Paulo A. **Coordenação de Políticas Macroeconômicas: Evidências para o Mercosul**. Disponível em <<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Eventos/ForumBNB2007/docs/coordena-politicas.pdf>> Acesso em 19/04/2010.

TRICHES, Divanildo. **Aspectos Monetários, Cambiais e de Economia Política do Mercosul**. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

UNCTAD. **Trade and Development Report, 2007**. New York: United Nations, 2007. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs/tdr2007_en.pdf> Acesso em 05/11/2010.

VADELL, Javier A. et al. Integração e Desenvolvimento no Mercosul: divergências e convergências nas políticas econômicas dos governos Lula e Kirchner. Curitiba: **Revista de Sociologia Política**, Volume 17, N°33, Jun/2009.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da Integração Regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. Brasília: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Volume 51, N° 1, 2008.

VIZENTINI, Paulo. Dez Anos do Mercosul: a crise da integração e o desafio da ALCA. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre: FEE, 2001.

WANDERLEY, Luis Eduardo W. O Mercosul e Sociedade Civil. **São Paulo em Perspectiva**, Volume 16, N°1, 2006.