

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

ANA ELISA THOMAZELLA GAZZOLA

O Mercosul e suas crises: uma análise institucional de 1991 a 2023

São Paulo – SP

2023

ANA ELISA THOMAZELLA GAZZOLA

O Mercosul e suas crises: uma análise institucional de 1991 a 2023

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Regionalismo”.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano.

São Paulo – SP

2023

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Gazzola, Ana Elisa Thomazella.

G291 O Mercosul e suas crises : uma análise institucional de 1991 a
2023 / Ana Elisa Thomazella Gazzola. – São Paulo, 2023.
202 f. : il.; 30 cm.

Orientador: Marcelo Passini Mariano.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em
Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2023.

1. MERCOSUL – História. 2. Países do Mercosul – Integração
econômica – História. 3. Paraguai – Integração econômica – História.
4. Venezuela – Integração econômica – História. I. Título.

CDD 337.18

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

A pesquisa é feita a partir de variáveis qualitativas que permitem identificar se um processo de integração regional tende à estabilidade institucional ou sofre impactos de pressão desintegradora. O modelo fornece elementos iniciais para futuros sistemas analíticos, propondo indicadores de monitoramento e avaliação dos processos. O estudo do caso específico permite generalizar o entendimento para outras experiências regionais.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

The research is carried out using qualitative variables that allow identifying whether a regional integration process tends towards institutional stability or is impacted by disintegrating pressure. The model provides initial elements for future analytical systems, proposing indicators for monitoring and evaluating processes. The study of the specific case allows generalizing the understanding to other regional experiences.

IMPACTO POTENCIAL DE ESTA INVESTIGACIÓN

La investigación se realiza a partir de variables cualitativas que permiten identificar un proceso de integración regional que tiende a la estabilidad institucional o sufre impactos de la presión desintegradora. El modelo fornece elementos iniciales para futuros sistemas analíticos, proporcionando indicadores de monitoreo y evaluación de procesos. El estudio del caso específico permite generalizar el entendimiento para otras experiencias regionales.

ANA ELISA THOMAZELLA GAZZOLA

O Mercosul e suas crises: uma análise institucional de 1991 a 2023

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Regionalismo”.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof.^a Dr.^a Regiane Nitsch Bressan (Universidade Federal de São Paulo)

Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes (Universidade de Brasília)

Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Guilherme Augusto Guimarães Ferreira (Universidade Federal de São Paulo)

São Paulo, 25 de agosto de 2023.

Dedico ao meu amado pai, João,
E a meu querido tio Flávio

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações aqui expressas são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão das instituições que apoiaram esta pesquisa.

Não encontro palavras ou medidas adequadas para agradecer à Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp) por esses 13 anos de formação profissional e pessoal, sendo quatro deles na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS), no campus de Franca, e nove no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Expresso profunda gratidão a todos os funcionários destas instituições que, por meio de seu trabalho e dedicação, possibilitaram meu aprendizado. Agradeço, em especial, ao corpo docente que sempre demonstrou incansável comprometimento com a excelência do ensino, com a resistência das instituições públicas e com a democracia neste país.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano pela infinita compreensão, durante esta jornada, diante de minhas limitações acadêmicas e humanas. Esta tese não se efetivaria sem seu trabalho e suas preocupações. Estendo meus agradecimentos às inúmeras gentilezas da Prof.^a Dr.^a Regiane Nitsch Bressan ao me acolher em momentos de dúvidas acadêmicas e existenciais.

Aos professores da banca avaliadora – Prof. Dr. Roberto G. Menezes (UnB), Prof. Dr. Cairo G. Borges Junqueira (UFS), Prof. Dr. Alexandre Fuccille (Unesp) e Prof. Dr. Guilherme A. Guimarães Ferreira (Unifesp) – agradeço o tempo que disponibilizaram e por tão significativas contribuições para meu trabalho e aprendizado.

À minha família, sobretudo meus pais, João e Clauci, não apenas agradeço como dedico a vocês que acompanharam meu processo de crescimento e de sofrimento até chegar à conclusão deste ciclo; mas que, em nenhum momento, duvidaram da importância da educação na minha construção enquanto filha, professora e cidadã.

A educação é um ato de amor, por isso um ato de coragem.

Paulo Freire

Que ninguém te faça duvidar, cuida da tua “raridade” como a flor mais preciosa da tua árvore. Tu és o sonho de todos os teus antepassados.

Bert Hellinger

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é compreender por que o Mercosul, após 30 anos de existência, se mantém resiliente, apesar de não demonstrar maior capacidade de desenvolvimento institucional. Partindo-se do pressuposto de que a recorrência de crises é um fator característico na trajetória histórica dos países latino-americanos, busca-se observar como momentos de instabilidade política ou econômica impactam no fortalecimento das instituições. Os instrumentos metodológicos e teóricos do Institucionalismo Histórico, como a observação do conceito de dependência da trajetória e a avaliação de conjunturas críticas e de crises, contribuem para analisar a ocorrência de períodos de maior ou menor institucionalização na formação do bloco a partir do levantamento de eventos históricos críticos ao longo de sua história. O recorte temporal que compreende desde meados da crise política no Paraguai, em 2012, com sua consequente suspensão do bloco e a adesão da Venezuela até a suspensão venezuelana do Mercosul, em 2016, foi escolhido para ser analisado sob o conceito de conjuntura crítica, por se tratar de um momento que abrange duas questões institucionais inéditas no processo de integração: a efetiva aplicação da cláusula democrática, no caso da suspensão do Paraguai das atividades do bloco, e o alargamento do processo a partir da primeira adesão de um membro permanente, criando-se um precedente jurídico-institucional para futuras adesões. Por fim, a investigação do período escolhido, a partir de quatro variáveis (expectativa, incerteza, coalizão de sustentação e capacidade institucional) demonstrará empírica e teoricamente como os ajustes ocorrem na estrutura institucional do Mercosul.

Palavras-chave: Mercosul; Paraguai; Venezuela; conjuntura crítica; resiliência institucional.

ABSTRACT

This research aims to understand why Mercosur, after 30 years of existence, remains resilient, despite not demonstrating greater capacity for institutional development. Beginning from the assumption that the recurrence of crises is a characteristic factor in the historical trajectory of Latin American countries, it is observed how moments of political or economic instability impact on the evolution of the institutions. The methodological and theoretical instruments of Historical Institutionalism, such as the observation of the concept of path dependence and the assessment of critical junctures and crises, contribute to analyzing the occurrence of periods of greater or lesser institutionalization in the formation of the bloc based on the survey of critical events throughout its history. The time frame which covers from the political crisis in Paraguay, in 2012, with its consequent suspension of the bloc and the accession of Venezuela up to the Venezuelan suspension of Mercosur, in 2016, was chosen to be analyzed under the concept of critical juncture, as it is a moment which embraces two unprecedented institutional issues in the integration process: the effective application of the democratic clause, in the case of the suspension of Paraguay of its activities, and the extension of the process from the first admission of a permanent member, creating a legal-institutional precedent for future accessions. Finally, the examination of the chosen period, based on four variables (expectation, uncertainty, support coalition and institutional capacity) will demonstrate empirically and theoretically how adjustments occur in the institutional structure of Mercosur.

Keywords: Mercosur; Paraguay; Venezuela; critical juncture; institutional resilience.

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es comprender por qué el Mercosur, después de 30 años de existencia, se mantiene resiliente, a pesar de no demostrar mayor capacidad de desarrollo institucional. Partiendo del supuesto de que la recurrencia de las crisis es un factor característico de la trayectoria histórica de los países latinoamericanos, buscamos observar cómo momentos de inestabilidad política o económica impactan la evolución de las instituciones. Los instrumentos metodológicos y teóricos del Institucionalismo Histórico, como la observación del concepto de dependencia de la trayectoria y la evaluación de las coyunturas críticas y de crisis, contribuyen a analizar la ocurrencia de períodos de mayor o menor institucionalización en la formación del bloque a partir del levantamiento de acontecimientos históricos críticos a lo largo de su historia. El marco temporal que abarca desde plena crisis política en Paraguay, en 2012, con su consiguiente suspensión del bloque y la adhesión de Venezuela hasta la suspensión venezolana del Mercosur, en 2016, fue elegido para ser analizado bajo el concepto de coyuntura crítica, pues este es un momento que abarca dos temas institucionales inéditos en el proceso de integración: la aplicación efectiva de la cláusula democrática, en el caso de la suspensión de las actividades del bloque por parte de Paraguay, y la extensión del proceso desde la primera adhesión de un miembro permanente, creando un precedente jurídico-institucional para futuras adhesiones. Finalmente, la investigación del período elegido, basada en cuatro variables (expectativa, incertidumbre, coalición de apoyo y capacidad institucional) demostrará empírica y teóricamente cómo se producen los ajustes en la estructura institucional del Mercosur.

Palabras clave: Mercosur; Paraguay; Venezuela; coyuntura crítica; resiliencia institucional.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Comparação dos modelos analíticos de conjuntura crítica.....	42
Quadro 2 –	Sequência hipotética de politização, despolitização e re-politização.....	47
Quadro 3 –	Cronologia do Mercado Comum do Sul.....	82
Gráfico 1 –	Membros do Mercosul entre 1991 e 2023.....	84
Quadro 4 –	Sequência de politização do Mercosul para Dabène (2012)	112
Gráfico 2 –	Análise das variáveis entre 1984 e 1990.....	113
Gráfico 3 –	Análise das variáveis entre 1991 e 1996.....	119
Gráfico 4 –	Análise das variáveis entre 1996 e 1998.....	123
Quadro 5 –	Contenciosos entre Brasil e Argentina no final da década de 1990.....	127
Gráfico 5 –	Análise das variáveis entre 1998 e 2001.....	130
Gráfico 6 –	Análise das variáveis entre 2002 e 2008.....	143
Gráfico 7 –	Análise das variáveis entre 2002 e 2011.....	147
Gráfico 8 –	Análise das variáveis entre 2012 e 2016.....	156
Gráfico 9 –	Análise das variáveis entre 1984 e 2023.....	174

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abinee	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
ACE	Acordos de Complementação Econômica
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALCA	Área de Livre-Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
ARGM	Alto Representante-Geral do Mercosul
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	Corporação Andina de Fomento
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CCR	Convênio de Crédito Recíproco
CDO	<i>Collateralized Debt Obligation</i>
CEB	Centro de Estudos Bonaerenses
CEBRI	Centro Brasileiro de Relações Internacionais
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGT	<i>Confederación General del Trabajo</i>
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CIU	Confederação Industrial Uruguaia
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CODEHUPY	<i>Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay</i>
COSIPLAN	Conselho de Infraestrutura e Planejamento
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
EPP	Exército do Povo Paraguaio

ESPII	Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional
EUA	Estados Unidos da América
FCES	Fórum Consultivo Econômico e Social
Fed	<i>Federal Reserve</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FONPLATA	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
GAIM	Grupo de Análise Institucional do Mercosul
GANRI	Grupo <i>Ad Hoc</i> de Alto Nível para a Reforma Institucional do Mercosul
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GATT	<i>General Agreement for Trade and Tariffs</i>
GMC	Grupo Mercado Comum
GT	Grupo de Trabalho
IIRSA	Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
INTAL	Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos
ISM	Instituto Social do Mercosul
LabRI	Laboratório de Relações Internacionais
LANTRI	Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MRC	Movimento de Reconciliação do Partido Colorado
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
n. p.	Não paginado
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas

OC	Opiniões Consultivas
OSC/OMC	Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio
Parlasul	Parlamento do Mercosul
PCFI	Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos
PDVSA	Petróleo da Venezuela S.A.
PEB	Política Externa Brasileira
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PLC	Programa de Liberação Comercial
PLRA	Partido Liberal Radical Autêntico
PND	Política Nacional de Defesa
PO	Protocolo de Olivos
POP	Protocolo de Ouro Preto
PPT	Partido Popular Tekojaja
PPT	Presidência Pro Tempore do Mercosul
Proálcool	Programa Nacional do Álcool
ROM	Regime de Origem do Mercosul
SGTs	Subgrupos de Trabalho
SM	Secretaria do Mercosul
Suframa	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TAM	Tribunal Arbitral do Mercosul
TEC	Tarifa Externa Comum
TPR	Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul
UE	União Europeia
UIA	União Industrial da Argentina
Unasul	União de Nações Sul-Americanas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO.....	26
2.1	A identificação de conjunturas críticas.....	31
3	A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL E SUAS CRISES.....	43
3.1	Crise cambial brasileira (1999).....	54
3.2	Principais conflitos comerciais entre os sócios do Mercosul.....	57
3.2.1	Tribunal Permanente de Revisão (TPR).....	59
3.3	Crise econômica argentina (2001).....	60
3.4	Revisão institucional do Mercosul (2004).....	64
3.5	“Guerra das Geladeiras” (2004) e “Crise das Papeleiras” (2005).....	67
3.6	Criação de novas instituições (2004-2006).....	70
3.6.1.	Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).....	71
3.6.2.	Parlamento do Mercosul (Parlasul).....	73
3.6.3.	Instituto Social do Mercosul (ISM).....	74
3.7	Criação da União Sul-Americana de Nações (2008).....	75
3.8	Outras instâncias sociais.....	78
3.9	Alto Representante-Geral do Mercosul (ARGM).....	79
3.10	Considerações do capítulo.....	81
4	DA CRISE POLÍTICA NO PARAGUAI (2012) À SUSPENSÃO DA VENEZUELA DO MERCOSUL (2016).....	84
4.1	Antecedentes históricos políticos do Paraguai.....	85
4.2	Crise política no Paraguai e suspensão do Mercosul (2012).....	86
4.3	A Venezuela e sua adesão ao Mercosul.....	94
4.4	Suspensão da Venezuela do Mercosul (2016).....	108
4.5	Considerações do capítulo.....	109

5	ANÁLISE DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL ENTRE 2012 E 2016 SOB O CONCEITO DE CONJUNTURA CRÍTICA.....	111
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	166
	REFERÊNCIAS.....	176

1 INTRODUÇÃO

Em 2021, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) completou 30 anos de fundação. Assim como outros movimentos regionais da América Latina, nasceu como um projeto político de inserção internacional de seus membros em um competitivo cenário durante os anos 1990.

Com o fim da Guerra Fria (1947-1991), a tendência de formação de acordos regionais de comércio ressurgiu em face à aceleração do processo de globalização da economia. A partir da criação de organizações multilaterais, tanto no âmbito do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) quanto nos níveis regionais, os países passaram a buscar parcerias consistentes e um cenário econômico internacional estável e mais transparente. A pauta de desgravação tarifária ganhou destaque nas iniciativas de aproximação bilateral e regional, em concordância com o cenário mais amplo de negociações do *General Agreement for Trade and Tariffs* (GATT), que resultaria na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995.

O aumento da recorrência e da intensidade das relações diplomáticas geradas a partir do novo multilateralismo no pós-guerra aproximou politicamente os países da América Latina e o Caribe (Barros; Ramos, 2013). Convergingo com as orientações teórico-políticas da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), uma nova revisão nos projetos nacionais de desenvolvimento gerou iniciativas de negociação comercial nos âmbitos bilateral e sub-regional. Além disso, os avanços no desenvolvimento do processo de integração regional europeu rumo à consolidação da União Europeia e da Zona do Euro, até então inédito modelo de união monetária firmado no Tratado de Maastricht (1992)¹, inauguraram um novo marco que garantiu visibilidade ao regionalismo (Schmitter, 2010).

Com a crise do chamado modelo nacional-desenvolvimentista (Cervo; Bueno, 2015), na América Latina, os países foram incentivados, sobretudo, pelos Estados Unidos a aplicar uma série de políticas de ajustes estruturais a partir dos anos 1990, dentre os quais, uma “reforma” nas funções do Estado a fim de reduzir seu papel regulador e indutor do desenvolvimento, aos moldes dos preceitos neoliberais. Como resposta à proposta de abertura

¹ O Tratado de Maastricht, também conhecido como Tratado da União Europeia (TUE), fundou a Comunidade Europeia em 1992, conferindo ao processo de integração europeu o status de união econômica ao assentar-se em três pilares centrais: as Comunidades Europeias; a área de Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a área de Justiça e Assuntos Internos (JAI). Informações disponíveis em: <<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>> Acesso em: 10 jan. 2023.

das economias por meio da Iniciativa para as Américas (1990)², a possibilidade de formação de grandes acordos comerciais passou a compor as agendas externas dos países da região. Desta forma, enfrentando processos de redemocratização política e de reabertura econômica, passaram a enxergar os movimentos regionais como instrumentos estratégicos de adaptação às mudanças do sistema internacional e de inserção em uma nova ordem mais competitiva. Como outros processos de integração, o Mercado Comum do Sul nasceu como uma resposta regional às inúmeras transformações sistêmicas e nacionais enfrentadas por seus membros no final do século XX (Hirst, 1996; Vaz, 2002; Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003; Camargo, 2006).

Diante do objetivo primário de aumentar sua estabilidade econômica, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai buscaram aprimorar suas economias a partir da formação de um mercado ampliado que geraria competitividade nos principais setores econômicos nacionais e criaria melhores condições para atrair investimentos externos (Hirst; Bezchinsky; Castellana, 1994; Baumann, 1997). Aproveitando-se da articulação iniciada por Brasil e Argentina em decorrência do fim de suas ditaduras militares, com o objetivo de evitar possíveis retrocessos autoritários (Oliveira; Onuki, 2000; Miyamoto, 2002; Bandeira, 2003, 2007); e garantir a estabilidade política de seus governos, o Mercosul serviu como arena para a reconstrução política e institucional de seus membros. Assim, ao funcionar como um mecanismo articulador entre os países a ele pertencentes, o bloco passou a ser parte importante na definição das políticas externas para a região (Pecequilo; Carmo, 2013).

Frente à articulação em arranjos institucionalizados, os Estados nacionais passam por adaptações, não apenas comerciais, mas também em seu formato decisório. De acordo com Deutsch (1978), integrar-se, de maneira geral, significa transformar unidades previamente separadas em componentes de um sistema coerente, cuja característica essencial é um significativo grau de interdependência entre eles. Além disso, a noção de integração é acompanhada por “coesão”, sendo um sistema considerado coeso na medida em que possa suportar pressões, aceitar desequilíbrios e impedir rompimentos. Se dois Estados estiverem conscientes de sua mútua dependência e de seus limites, poderão modificar seu comportamento de forma correspondente. De maneira mais específica, para Haas (1958), integração é o processo pelo qual atores políticos variados são persuadidos a direcionar suas expectativas, lealdades e atividades a um novo centro, cujas instituições possuem relativa autonomia em

² Proposta lançada pelo então presidente norte-americano George H. W. Bush, em junho de 1990, com intenção de criar uma zona de livre comércio em todo continente americano, com exceção de Cuba por conta do embargo político-econômico vigente até aquele momento.

relação aos Estados, demandando o aumento de sua jurisdição sobre eles. Já, para Nye Jr. (2009), os Estados buscam utilizar as instituições internacionais para estabelecer regras para a negociação do equilíbrio nas relações interdependentes, de modo a suavizar as assimetrias entre eles, estabelecendo formas de coordenação que permitam maximizar esforços conjuntos e que sejam suficientemente flexíveis para resguardar os interesses de cada país, mantendo os compromissos recíprocos no âmbito regional.

As instituições são, portanto, construções sociais usadas para gerar padrões de comportamento esperado (Hall; Taylor, 1996). Uma instituição política altera relativamente o comportamento de agentes políticos. Neste aspecto, a integração política pode ser comparada ao poder³, que é visto como uma relação em que, pelo menos, um dos atores é forçado a agir diversamente do que faria se esse poder estivesse ausente (Deutsch, 1978). Desta forma, uma instituição política precisa ser capaz de gerir níveis de poder assimétrico, já que seus participantes raramente terão capacidades equivalentes. Por meio de mecanismos de cooperação pré-estabelecidos, Estados assimétricos necessitam ceder autonomia às instituições. Assim, pode-se inferir que, quando os mecanismos regionais são internalizados pelos atores ao ceder autonomia, o processo torna-se mais institucionalizado.

Em processos de integração cuja institucionalização é, por outro lado, fortemente dependente da vontade política dos governos, os Estados apresentam maior dificuldade de ceder autonomia e de internalizar os mecanismos regionais, caracterizando-se por uma baixa institucionalidade. De acordo com Mariano, K. e Menezes (2021), essa dinâmica é adotada pelo Mercosul e permite desenvolver uma lógica de permanente negociação entre os sócios que vão estabelecendo regras e compromissos à medida que o próprio processo se desenvolve. Esse mecanismo negociador torna-se mais flexível, assentindo maior capacidade de ajustes às possíveis mudanças de conjuntura. No entanto, a estratégia de ajustes diminui as margens de previsibilidade sobre o comportamento esperado dos atores, estimulando um cenário de maior instabilidade e, em muitos casos, gerando pressão por retrocesso no processo de integração.

³ De acordo com Deutsch (1978), “integração política é a integração de agentes políticos ou unidades políticas tais como indivíduos, grupos, municípios, regiões ou países, relativamente a seus comportamentos políticos. Na política, a integração é um relacionamento no qual o comportamento de tais agentes, unidades ou componentes políticos é alterado relativamente ao que seria se estes componentes não estivessem integrados. Neste aspecto, a integração pode ser comparada ao poder, pois recordemos que o poder pode ser visto como uma relação em que pelo menos um dos agentes é forçado a agir diversamente do que o faria de outra forma (isto é, se este poder estivesse ausente)”.

Neste sentido, é importante compreender como as instituições reagem a momentos de crise, o que tem sido uma constante ao longo do tempo no desenvolvimento do Mercosul. Desde sua independência, as economias latino-americanas foram abaladas por sucessivas crises (Tavares, 2000), sejam decorrentes de questões estruturais, sejam resultantes de fatores externos. Formados por meio de processos de colonização, os países da América Latina se inseriram no sistema capitalista europeu dentro de um modelo primário-exportador. Ao se tornarem Estados politicamente independentes, passaram a enfrentar dificuldades relativas ao desenvolvimento de economias financeiramente dependentes.

De 1991 a meados de 1998, a evolução dos instrumentos das políticas comerciais comuns para o funcionamento da união aduaneira no Mercosul permitiu o crescimento do comércio intrabloco, ao estabelecer mecanismos adequados à facilitação do comércio, à redução dos custos envolvidos no processo, à harmonização de normas, regulações internas e padronização, ao promover a gradual redução da discriminação intrarregional e ao estabelecer a Tarifa Externa Comum (CEPAL, 1994). Por meio do Programa de Liberação Comercial (PLC)⁴, os membros do bloco estabeleceram um processo de desgravação, com redução tarifária progressiva, a fim de acomodar atividades produtivas de setores sensíveis às novas circunstâncias de um mercado ampliado, buscando minimizar as assimetrias entre si.

Passado o período inicial, de relativo progresso comercial e institucional do Mercosul, a paralisação da agenda de consolidação da união aduaneira e os poucos resultados rumo à ampliação para um mercado comum geraram um ambiente normativo bastante propício aos conflitos setoriais entre os países. Como apontam Mariano, K. e Menezes (2021), após 30 anos de formação, persiste no Mercosul uma crise de identidade, acirrada por esses conflitos políticos intrabloco. Crises financeiras internacionais (México, 1994; Tigres Asiáticos, 1997; Rússia, 1998, setor imobiliário norte-americano, 2008), a crise cambial brasileira em 1999, a crise argentina em 2001, crises políticas (*impeachment* no Paraguai, 2012; e no Brasil, 2016) e uma série de conflitos setoriais (Guerra das Geladeiras, 2004; Guerra das Papeleiras, 2005)⁵ são alguns dos exemplos de questões que foram esvaziando o projeto inicial, revelando a dificuldade em construir um novo consenso sobre os objetivos da integração.

Dentre os conflitos setoriais e as decisões nacionais unilaterais, a desvalorização cambial brasileira (1999) foi o marco que deflagrou uma das mais sérias crises enfrentadas pelo

⁴ O Programa de Liberação Comercial (PLC) é descrito no Anexo 1 do Tratado de Assunção.

⁵ Casos que serão apresentados com detalhes no Capítulo 3.

Mercosul desde sua formação. Além de evidenciar divergências estruturais relevantes entre os países, a flutuação do câmbio no Brasil abalou os fluxos comerciais a ponto de fomentar variadas respostas protecionistas implementadas pelos outros três sócios. A Argentina foi o país que mais aplicou medidas comerciais (salvaguardas, licenças não-automáticas) para pressionar produtores brasileiros, em setores como o têxtil, o açucareiro, o automotivo e o de carne suína (Vigevani; Mariano, M.; Mendes, 2002). No final dos anos 1990, o Mercosul enfrentava sérios pontos de estrangulamento que desafiavam a continuidade do processo.

À medida que esse período da crise se acentuava, os parceiros do bloco buscavam estratégias de adaptação, com tentativas de resgate do processo por meio da revisão das bases institucionais originais. Em outubro de 2003, por exemplo, Argentina e Brasil firmaram o Consenso de Buenos Aires⁶ comprometendo-se a coordenar objetivos comuns a fim de lograr resultados equilibrados nas negociações multilaterais (Bressan, 2014), bem como aperfeiçoar as instituições do bloco (Klemi; Menezes, 2016). O Mercosul passou também por uma tentativa de reconfigurar seu alcance ao ampliar sua agenda nas dimensões política e social.

Nota-se assim que o Mercosul tende a modificar ou a flexibilizar sua estrutura institucional e organizacional de modo a adaptar-se às consequências de crises e conflitos, reiterando o pressuposto de que há uma interferência direta das instabilidades em sua formação institucional. Mesmo diante das dificuldades em sua evolução e sua consolidação, o bloco desenvolveu certo grau de resiliência (Mariano, M.; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021), que garante até hoje sua sobrevivência. Como dito anteriormente, sucessivas crises ocorreram ao longo de sua trajetória histórica e frente a esse cenário levanta-se a seguinte pergunta: por que o Mercosul, após 30 anos de existência, se mantém resiliente, apesar de não demonstrar maior capacidade de desenvolvimento institucional?

Cabe ressaltar que, neste estudo, o entendimento do conceito de desenvolvimento institucional gira em torno da ideia de que o bloco tinha como meta estabelecida em seu tratado fundador a construção de um mercado comum; compromisso que foi, com o passar do tempo, sendo substituído para um foco mais claro na fase da união aduaneira, quando não recorrentemente pela possibilidade de retroceder o processo a uma área de livre-comércio (Mariano, K. e Menezes, 2021).

⁶ Assinado em 2003, o Consenso de Buenos Aires é um documento contendo 20 pontos que simbolizam compromissos estabelecidos para iniciar uma nova etapa na relação bilateral entre Argentina e Brasil, destacando questões relacionadas ao crescimento econômico, à geração de empregos e ao combate à pobreza, entre outros.

A principal hipótese levantada para responder à pergunta da pesquisa consiste no entendimento de que as crises que afetaram o funcionamento do bloco, ao serem características recorrentes do processo histórico de seus países e do próprio Mercosul, definiram um formato institucional, sustentado por instituições flexíveis e capazes de suportar a recorrência de tais crises ao longo do tempo, imprimindo uma dinâmica regional específica, que reafirma seu caráter intergovernamental e de baixa institucionalidade.

A escolha teórico-metodológica para a pesquisa se concentrará nos conceitos trabalhados pelo Institucionalismo Histórico, já que essa abordagem permite focar em como as instituições são impactadas diante de mudanças políticas e como os atores – os Executivos, os parlamentos nacionais e as coalizões que os sustentam – se posicionam para garantir seus interesses. Considerar o papel da agência e da estrutura, simultaneamente, ao longo do tempo tende a aumentar o potencial explicativo do Institucionalismo Histórico quando se busca enfocar o desenvolvimento, a mudança e a resiliência das instituições políticas (Luciano, 2020).

Uma das principais ideias dessa abordagem, então, é o conceito de dependência da trajetória (*path dependence*) ao sugerir que eventos históricos e decisões políticas passadas podem ter efeitos duradouros significativos sobre o desenvolvimento futuro de um sistema político e social. De outra forma, a trajetória que uma sociedade percorre, durante sua evolução, pode ser influenciada por decisões tomadas no passado, ainda que alternativas pareçam vantajosas naquele momento. Por meio desse conceito, procura-se compreender como o Mercosul historicamente cria estratégias de ajuste em suas instituições em momentos de crises.

É imprescindível destacar que, para fins teóricos, entende-se que nem toda crise é concebida como uma conjuntura crítica. As chamadas “conjunturas críticas” (*critical juncture*) são definidas como momentos de transformações bruscas, que marcam o fim de antigas dinâmicas institucionais e o início de novas. Este estudo, portanto, se concentrará no conceito de conjuntura crítica devido às características históricas do Mercosul. Além disso, apoia-se em um aparato teórico-conceitual limitado a contribuir para a compreensão de determinados momentos como períodos em que uma conjuntura crítica ocorreu ou está ocorrendo; e identificar as causas necessárias para evidenciar se houve ou não uma mudança institucional.

Para a compreensão empírica e teórica de como o ajuste ocorre na estrutura institucional do Mercosul, estabeleceu-se como recorte histórico-temporal um período que abarca duas adaptações institucionais inéditas no bloco: da crise política no Paraguai (2012) que resultou na primeira aplicação efetiva da Cláusula Democrática do Mercosul, desde seu estabelecimento pelo Protocolo de Ushuaia, em 1998, e a suspensão do sócio das atividades do bloco; até a consequente aceitação da entrada da Venezuela no Mercosul (2013), primeira expansão do

processo via adesão de um membro permanente. O estudo da associação desses dois eventos pode contribuir para o entendimento de como, juntos, impactaram na estrutura institucional mercosulina; já que, ainda que relevantes, têm sido pouco estudados pela bibliografia especializada sobre o assunto, fortalecendo a justificativa da escolha dos casos.

A metodologia da pesquisa, enquanto conjunto de premissas ontológicas e epistemológicas que orientam sua realização (Beach; Kaas, 2020), se baseia, sobretudo, na abordagem qualitativa do objeto. A escolha dos dados a serem analisados, de acordo com a definição dos objetivos da pesquisa, foi feita inicialmente por meio da reconstrução histórica do processo de formação e desenvolvimento da estrutura institucional do Mercosul. Enquanto método, portanto, a análise bibliográfica se apoia, em sua grande parte, no levantamento de fontes específicas sobre o bloco e sobre a abordagem teórica escolhida para sustentar as análises, o Institucionalismo Histórico.

Dada a priorização da pesquisa documental, no primeiro caso, as fontes primárias se concentraram nos documentos oficiais do Mercosul⁷, como suas normativas, atas e reuniões produzidas pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), pelo Grupo Mercado Comum (GMC), pela Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) e por outros órgãos assessores, como Subgrupos de Trabalho (SGTs), Comitês Técnicos e Reuniões Especializadas. Cabe ressaltar que importante parte da reconstituição histórica e documental foi possível por meio do acesso às bases de dados do Laboratório de Relações Internacionais (LabRI), vinculado ao Departamento de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP, do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI)⁸ e da Hemeroteca de Política Externa Brasileira⁹.

Enquanto fontes secundárias da pesquisa, para contextualizar a hipótese geral de que crises de diferentes naturezas modificam a prática institucional no âmbito do processo de integração sul-americana, este estudo recuperou parte da discussão trazida pela bibliografia

⁷ Disponíveis em seu endereço eletrônico: <www.mercosur.int>.

⁸ Ambos os projetos são coordenados pelo Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano e realizam por meio de suas equipes a coleta, a organização, a indexação e a manutenção de bancos de dados compostos pelos documentos de livre acesso do Mercosul.

⁹ Base de dados que contém uma seleção de aproximadamente 30 mil matérias publicadas, no período de 1972 a 2010, por alguns jornais brasileiros dentre os quais se destacam: O Estado de S. Paulo, Folha de S. Paulo e Gazeta Mercantil. A seleção e classificação das notícias foi realizada pelos professores doutores Tullo Vigevani (Unesp) e Shiguenoli Miyamoto (Unicamp) e a coordenação do projeto de digitalização e disponibilização ficou a cargo de Marcelo Passini Mariano (Unesp). O trabalho de digitalização foi iniciado em 2002, em um período no qual eram escassos os materiais digitais, e se estendeu até 2010, momento em que se tornaram amplamente acessíveis. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/recoll/>>.

acerca do Institucionalismo Histórico (Keohane; Martin, 1995; Thelen; Steinmo, 2002; Hall; Taylor, 2003; Pierson, 2004), abordagem teórica que aborda os requisitos da hipótese ao apresentar instrumentos metodológicos que colaboram para o enfoque de crises por meio das análises de conjuntura crítica (Collier; Collier, 1991; Pierson, 2004; Capoccia; Kelemen, 2007; Mariano, M.; Ferreira; Neves, 2023) e da resposta institucional proporcionada pela reflexão de como a prática institucional e política se ajusta ou não aos níveis de flexibilidade que mudam de tempos em tempos; observando-se se o formato institucional se acomoda, como consequência do contexto (conjuntura crítica), de modo a suportar crises, conferindo resiliência ao processo de integração ao longo do tempo. Assim, os estudos também se apoiam em suas nuances quanto aos conceitos de dependência da trajetória (David, 1985; Arthur, 1994; Pierson, 2004; Hall, 2016) e nas análises feitas por esta abordagem da região latino-americana (Dabène, 2012). Deste modo, esta tese está dividida em quatro capítulos, além da Introdução e das Considerações Finais.

No capítulo 2, intitulado “O Institucionalismo Histórico”, o recorte teórico-metodológico retoma os principais elementos da bibliografia especializada (Merton, 1936; David, 1985; Arthur, 1994; Pierson, 2004; Thelen; Steinmo, 2002; Steinmo, 2008; Hall, 2016) sobre essa abordagem, por considerá-la adequada para a análise do desenvolvimento de uma instituição. Ao dar ênfase nos impactos históricos, busca-se compreender como as mudanças institucionais ao longo do tempo influenciam a evolução das sociedades nas quais as instituições estão estruturadas. Para tanto, discorre-se sobre o conceito de dependência da trajetória (David, 1985; Arthur, 1994; Pierson, 2004; Hall, 2016) para evidenciar como processos históricos passados podem ter efeitos duradouros no futuro de uma instituição ou sistema político. Desta forma, se permite refletir como a prática institucional ou política se ajusta aos níveis de flexibilidade, das interações de múltiplos atores, de seus interesses e das estruturas sociais. Ao observar as relações causais e as contingências que produzem as mudanças, utiliza-se o conceito de conjuntura crítica (Lipset; Rokkan, 1967; Collier; Collier, 1991, 2002; Pierson, 2004; Capoccia; Kelemen, 2007; Mahoney; Mohamedali; Nguyen, 2016) como instrumento para o enfoque de crises. Assim, torna-se possível observar a capacidade do Mercosul de suportar mudanças, revelando certa resiliência (Dabène, 2012), ao longo do processo de integração. O capítulo também retoma os conceitos apresentados no artigo “Uma crítica do conceito de conjuntura crítica: a questão da mudança no Institucionalismo Histórico” de Mariano, M., Ferreira e Neves (2023), cuja releitura de argumentos básicos sobre conjuntura crítica servirá de base para as análises sobre o caso específico nas próximas sessões.

No capítulo 3, “Trajetória institucional do Mercosul e suas crises”, trata-se dos conceitos de politização, despolitização e re-politização de Olivier Dabène (2012), aplicados ao estudo dos processos de regionalismo na América Latina. Ao supor que um processo de integração regional politizado é desencadeado pela vontade coletiva de atingir um objetivo político, por meio da integração econômica, o autor ilustra períodos de maior ou menor politização no Mercosul. A fim de compreender como diferentes eventos impactaram na construção institucional do bloco, o capítulo redesenha sua trajetória histórica dependente entre meados de 1998, início de uma das maiores crises econômicas vividas pelos parceiros, e 2012, momento em que a crise política no Paraguai tem seus desdobramentos regionais. Quanto às fontes primárias, grande parte dos documentos oficiais do Mercosul foram acessados em seu endereço eletrônico (www.mercosur.int), especialmente decisões e normativas acerca da criação de novas instituições. As fontes secundárias utilizadas para a reconstrução histórica de eventos se apoiaram, sobretudo, em livros e artigos digitais especializados.

No capítulo 4, “Da crise política no Paraguai (2012) à suspensão da Venezuela do Mercosul (2016)”, as trajetórias políticas modernas no Paraguai e na Venezuela são retomadas a fim de se compreender quais os limites e os desafios para o processo de integração ao conformar países com instituições políticas e democráticas frágeis dentro de seu aparato normativo. Ao detalhar a crise gerada a partir da deposição de Fernando Lugo, em 2012, e a aceitação da Venezuela como membro permanente, enquanto o Paraguai estava suspenso do Mercosul, observa-se o comportamento de suas instituições diante de duas adaptações institucionais inéditas no bloco: a primeira aplicação efetiva da Cláusula Democrática do Mercosul e a adesão de um membro permanente, criando um precedente jurídico e institucional para futuras adesões. Além dos documentos originais relatados, a maior parte deste capítulo foi construída a partir de notícias sobre o período (2012-2016), acessadas no banco de dados do Laboratório de Relações Internacionais do Departamento de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP (LabRI) e do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI), com o auxílio do *software Recoll* e por meio do uso de termos *booleanos* (AND e OR), a fim de identificar a documentação (notícias dos principais jornais, artigos, notas do MRE, entre outras fontes) que fazia referência direta ao objeto da pesquisa, em diversos contextos e envolvendo diferentes atores.

No capítulo 5, “Análise da estrutura institucional do Mercosul entre 2012 e 2016 sob o conceito de conjuntura crítica”, a trajetória de formação e desenvolvimento do bloco foi retomada, desde seus principais antecedentes políticos e institucionais até o presente momento, focando as análises em eventos importantes para a compreensão dos impactos institucionais.

Dessa forma, dados primários, como notícias dos principais jornais brasileiros, foram coletados no banco de dados da Hemeroteca de Política Externa Brasileira a fim de explorar como os acontecimentos relacionados ao Mercosul foram noticiados em cada ano e quais foram as percepções de diversos atores sobre eles. Como essa base apresenta informações colhidas até 2010, também houve acesso de dados concentrados no LabRi e no LANTRI, como exposto no parágrafo anterior. As reflexões sobre os eventos históricos que marcaram cada ano, no período de 1984 a 2023, foram orientadas pelo recorte dos períodos trabalhados por Oliver Dabène, no estudo *Consistency and resilience through cycles of repoliticization*, de 2012, e das variáveis apresentadas por Mariano, M.; Ferreira e Neves, no artigo “Uma crítica do conceito de conjuntura crítica: a questão da mudança no Institucionalismo Histórico”, de 2023. Por se tratar de um estudo empírico e analítico, substancialmente qualitativo, optou-se por recorrer, neste capítulo, à técnica *Data Storytelling*¹⁰ que consiste no uso de recursos de análise quantitativa, nesse caso por meio da construção de gráficos, com a finalidade de representar a trajetória institucional do bloco, a partir das variáveis determinadas (expectativa, incerteza, coalizão de sustentação e capacidade institucional), de forma visual. É imprescindível ressaltar que, por se tratar de uma pesquisa qualitativa, baseada no levantamento documental e bibliográfico, os níveis quantitativos utilizados para a construção dos gráficos foram arbitrários, com a função exclusiva de representação e visualização dos elementos narrativos. Adicionalmente, ressalta-se que o período destacado no título do capítulo, 2012 a 2016, foi desenvolvido sob o conceito de conjuntura crítica, de acordo com suas definições trazidas no capítulo teórico-metodológico.

Por fim, as considerações finais foram construídas com base nas reflexões proporcionadas pela coleta dos dados primários, sob a luz dos instrumentos propostos pela teoria e pelas análises contidas na bibliografia consolidada sobre o Mercosul. Além disso, esta tese se propôs a avançar nas considerações trazidas nos estudos de Dabène, que caracterizou os períodos de evolução do bloco até 2012. Por meio do uso das variáveis levantadas por Mariano, M.; Ferreira e Neves (2023), as conclusões da pesquisa foram direcionadas de forma a contribuir para a continuidade dos estudos na área e para futuras agendas de pesquisa.

¹⁰ *Data Storytelling* é uma técnica de utilização da linguagem e das habilidades comunicativas para aprimorar as visualizações de dados tradicionais (Echeverria *et al.*, 2018). Permite que os leitores se conectem ao conteúdo em um nível mais profundo, compreendendo de onde vieram os dados, por que são importantes e o que as visualizações indicam. Davenport (2014), Gray *et al.* (2012), Kang (2015) e Ojo e Heravi (2017) observam diferentes maneiras em que essas histórias podem ser estruturadas: descrever mudanças ao longo do tempo, comparar e/ou contrastar conceitos em diferentes níveis, explorar interseções ou valores discrepantes de perfil, para classificar em categorias e para refletir ou prever. Juntas, essas tipologias refletem as bases da técnica (Lund, 2022).

2 O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Os estudos do Institucionalismo Histórico convergem ao argumentar a utilidade e a importância das instituições, sejam formais ou informais, como instrumentos capazes de restringir comportamentos e moldar as decisões dos atores (Steinmo, 2008). Dado o recorte metodológico deste estudo, em um contexto marcado por crises político-institucionais do Mercosul, a perspectiva de como as instituições impactam processos políticos, trazida pelo Institucionalismo Histórico (Pierson, 2004), é uma importante ferramenta para a construção histórica de trajetórias políticas. Parte-se do pressuposto de que as instituições são instrumentos capazes de criar constrangimentos e oportunidades para a ação política à medida que elas são definidas como um conjunto de regras, normas e procedimentos que moldam comportamentos, constroem a ação dos atores, orientam expectativas e/ou escolhas e contribuem para a distribuição do poder (Keohane; Martin, 1995; Hall; Taylor, 1996, 2003). Em outros termos, ao adotar uma perspectiva histórica e temporal em relação às instituições, o Institucionalismo Histórico busca entender como as instituições influenciam o desenvolvimento e a estabilidade das estruturas políticas e sociais, e como moldam as escolhas políticas e econômicas dos atores em uma sociedade (Hall; Taylor, 1996).

Desta forma, o Institucionalismo Histórico enfatiza a importância da trajetória histórica para o entendimento das consequências, em longo prazo, de escolhas políticas. É possível compreender como instituições criadas no passado, por meio de escolhas determinadas por um contexto específico, tornam-se uma das causas de estruturação das relações políticas no tempo presente (Thelen; Steinmo, 2002). Assim, as instituições funcionam tanto como uma “causa” ao afetar como e se determinados atores irão incidir sobre o processo político; quanto como um elemento do contexto, facilitando ou limitando a capacidade de ação e decisão dos atores (Mariano, M.; Ferreira; Neves, 2023).

Para a compreensão de eventos políticos ou sociais, assume-se então que as regras podem limitar as opções individuais dos atores, levando a comportamentos mais esperados e conferindo certa previsibilidade ao processo. A formação de preferências individuais, portanto, não é resultado de um processo externo; é endógena e está relacionada ao contexto histórico em que os atores estão inseridos (Thelen; Steinmo, 2002). Instituições políticas ou práticas sociais estabelecidas no passado podem gerar diferentes interesses e diversos atores que se beneficiam com sua manutenção, tornando mais custosa a possibilidade de implementar mudanças. As instituições também podem criar padrões de comportamento e expectativas que se perpetuam

ao longo do tempo. Autores como Skocpol (1979)¹¹ e Pierson (2004) analisaram como as instituições políticas moldam a ação coletiva e como mudanças institucionais podem ser impulsionadas por condições históricas e sociais específicas.

A importância da História é fundamental porque os atores são capazes de aprender com as experiências anteriores. A repetição de padrões, dentro de um contexto histórico, confere aos agentes a percepção de estabilidade das instituições ao conduzi-los através de uma lógica de comportamento esperada. As instituições operam, desse modo, como um importante elemento de estabilização do processo político, utilizando-se conseqüentemente do conceito de dependência da trajetória (*path dependence*) (David, 1985; Arthur, 1994; Pierson, 2004; Hall, 2016) para sua reconstrução. Esta abordagem foca no pressuposto de que uma percepção positiva é gerada nos atores quanto aos resultados obtidos pela prática de uma instituição, o que aumenta gradualmente os estímulos para mantê-la em funcionamento ao longo do tempo. Os chamados retornos crescentes (*increasing returns*) permitem que a trajetória escolhida se mantenha, aumentando também os custos de possíveis alternativas àquela trajetória. De acordo com Pierson (2004), a concepção de que os custos das mudanças institucionais aumentam ao longo do tempo, dificultando a escolha por alternativas que possam modificar os rumos de instituições já estabelecidas, pode gerar a tendência de uma inércia institucional.

A dependência da trajetória, assim, está associada a retornos positivos resultantes de seu funcionamento e a seu auto reforço, revelando porque as instituições são tão resistentes e transformações repentinas mais improváveis. O desenvolvimento das instituições políticas implica na observação de dinâmicas iniciadas por um acontecimento específico, que tende a se reproduzir no futuro, influenciando comportamentos subsequentes. Desta forma, o Institucionalismo Histórico trabalha com o conceito de dependência da trajetória para enfatizar que ações específicas do passado podem ser irreversíveis ao longo do tempo (Luciano, 2020).

Nesse sentido, Steinmo (2008) argumenta que o comportamento de um ator depende de três elementos interrelacionados: indivíduos, contexto histórico e instituições. Não se trata, portanto, de analisar exclusivamente acontecimentos passados; mas, concomitantemente, de observar como os processos evoluem ao longo do tempo (Pierson; Skocpol, 2002). É preciso salientar também que as causalidades do contexto histórico apresentam múltiplas variáveis e níveis que podem afetar as instituições (Luciano, 2020), se tratando de processos não-lineares

¹¹ A autora destaca como mudanças institucionais decorrentes das Revoluções Inglesa, Francesa e Russa, podem ter efeitos duradouros no desenvolvimento político e social dos países analisados.

e complexos. Ao analisar o desenvolvimento de instituições ao longo do tempo, o Institucionalismo Histórico trata da possibilidade de que elas produzam resultados futuros que não podem, necessariamente, serem antecipados quando foram originadas. O conceito de *unintended consequences* (consequências não previstas, em tradução livre) refere-se àqueles resultados institucionais não esperados¹² pelos atores responsáveis pela formação das instituições (Merton, 1936; Pierson, 2004; Streeck; Thelen, 2005).

Ao concentrar-se na compreensão de arranjos institucionais estabelecidos em períodos e contextos específicos, Pierson (2004) acredita fornecer instrumentos para analisar o desenvolvimento de instituições a partir das configurações institucionais incorporadas ao longo do tempo. Ao identificar as consequências das escolhas institucionais, dentro da trajetória temporal, o Institucionalismo Histórico é uma ferramenta útil para explicar as implicações das consequências não intencionais no desenho institucional; a competição ou sobreposição de instituições; o aprendizado dos atores e a resiliência de determinadas instituições (Luciano, 2020), fator este que interessa particularmente a este estudo.

Considerando-se que, por um lado, as estratégias e os interesses dos atores políticos podem ser moldados por contextos históricos e institucionais, como apresentado até aqui, nota-se, por outro, que esses mesmos atores também são capazes de influenciar os rumos das instituições de acordo com seus objetivos (Thelen; Steinmo, 2002). Mesmo diante da tendência de inércia institucional, no longo prazo, as instituições existentes poderiam ser substancialmente transformadas. As instituições estruturam as decisões dos atores; mas estão, da mesma forma, sujeitas às mudanças desses mesmos atores. Nesse sentido, transformações nas percepções dos agentes podem gerar demandas por mudanças institucionais ao longo do tempo (Immergut, 2006; Steinmo, 2008). Essa perspectiva, de certa maneira, apresenta uma crítica aos estudos mais deterministas do Institucionalismo Histórico que baseiam, quase exclusivamente, as análises sobre mudança institucional em eventos exógenos.

A integração na América Latina tem sido buscada, como parte da política de desenvolvimento econômico, social e político, por diversos países da região. Suas raízes históricas das décadas de 1950 e 1960 ilustram iniciativas de cooperação e estreitamento de relações que resultaram na criação de instituições conjuntas, nas áreas comercial, política e de

¹² Para o Institucionalismo Histórico, dentre as consequências não esperadas, três se destacam de acordo com seus efeitos sobre os resultados previamente pretendidos: 1. *Unexpected benefits*, que se configuram como efeitos positivos; 2. *Unexpected drawback*, considerados efeitos negativos e 3. *Perverse results*, que são efeitos contrários aos esperados.

segurança regional. Em seu estudo, Dabène (2012) destaca a forte iniciativa política dos governos da região para enfrentar desafios comuns e alcançar objetivos futuros compartilhados, possibilitando o estabelecimento de estruturas institucionais que se mantêm ao longo das últimas décadas, em uma trajetória resistente às mudanças.

Sem ignorar os desafios enfrentados para o aprofundamento da integração, observa-se que essas estruturas têm se mantido pela formação de uma trajetória de integração resistente a mudanças significativas, devido a uma combinação de fatores, como a consolidação de interesses comuns, o desenvolvimento de normas e práticas compartilhadas e a criação de mecanismos de tomada de decisão que reforçam sua continuidade. O caso latino-americano é mais um exemplo que ilustra o argumento de que as escolhas iniciais, portanto, são essenciais para direcionar o desenvolvimento da instituição; sendo as escolhas posteriores responsáveis pelo reforço na direção escolhida (Mahoney; Mohamedali; Nguyen, 2016).

Mahoney, Mohamedali e Nguyen (2016) destacam que as escolhas políticas iniciais podem, nesse sentido, ter efeitos duradouros nas instituições, moldando suas características e seu funcionamento ao longo do tempo, estabelecendo-se como uma base sobre a qual as escolhas futuras serão construídas. Da mesma maneira, as escolhas subsequentes podem reforçar e ampliar a direção inicialmente estabelecida por meio de mecanismos de retroalimentação positiva do processo. À medida que as instituições progredem, portanto, as decisões que reforçam a direção escolhida inicial tendem a ser favorecidas pelos atores e consolidadas ao longo do tempo.

De acordo com o Institucionalismo Histórico, os momentos mais propícios para a criação de instituições e suas mudanças coincidem com períodos de baixo constrangimento institucional. Dessa forma, em períodos de transformações políticas significativas ou de “crises”, as restrições – que limitam as mudanças institucionais em tempos de normalidade – podem ser reduzidas, possibilitando o surgimento de novas instituições ou gerando mudanças naquelas já em funcionamento. Enquanto o fenômeno da mudança pode ser gradual para alguns autores (Greif; Laitin, 2004; Conran; Thelen, 2016), resultantes de processos evolutivos em que as instituições se adaptam lentamente às demandas e pressões, sem necessidade de acontecimentos excepcionais; para outros (Collier; Collier, 2002), a mudança é resultante de um período de crise gerado por eventos excepcionais, capazes de provocar rupturas no contexto em que está inserida a instituição, como uma grave crise econômica. Assim, os momentos de baixo constrangimento institucional podem ser impulsionados por eventos disruptivos (revoluções, guerras, colapsos econômicos, transições políticas) que abalam o *status quo*, tornando os atores sociais mais receptivos a mudanças institucionais profundas. Esses

momentos de transformações bruscas, que marcam o fim de antigas dinâmicas institucionais e o início de novas, são “conjunturas críticas” (*critical juncture*) (Collier; Collier, 2002).

As conjunturas críticas são, portanto, eventos ou períodos de transformações intensas e decisivas, capazes de marcar o fim de antigas dinâmicas institucionais e o início de novas configurações sociais, políticas ou econômicas. Momentos de ruptura, as conjunturas críticas são um conceito essencial para a compreensão da evolução das instituições e das trajetórias históricas, já que podem resultar em mudanças institucionais profundas e duradouras. Cabe aqui destacar que esse conceito difere de uma “crise” por se tratar de um período mais amplo. Nesse sentido, uma crise não é necessariamente uma conjuntura crítica; porém, uma conjuntura crítica é um momento que abrange uma ou mais crises pontuais e, pelo menos, envolve uma crise nas expectativas dos atores quanto ao funcionamento das instituições (Mariano, M.; Ferreira; Neves, 2023). No âmbito do Institucionalismo Histórico, esse conceito ganhou destaque como instrumento para o entendimento de como as instituições evoluem e se adaptam a diversos contextos históricos, podendo, inclusive, desencadear transformações relevantes nas relações de poder, nas normas sociais já estabelecidas e em estruturas institucionais existentes.

Cabe ressaltar que o conceito foi criticado por atribuir uma relação causal direta entre conjuntura crítica e mudança institucional, atrelando-se a ocorrência da conjuntura crítica em função da existência necessária da mudança como resultado. Além disso, o apeço teórico pelo contexto passado, frequentemente, impede a identificação de uma conjuntura crítica quando ela está ocorrendo (presente), sem considerar suas causas, pois foca apenas em seus resultados, ou seja, na mudança institucional consequente (Mariano, M.; Ferreira; Neves, 2023).

A crítica a esse entendimento (a conjuntura crítica necessariamente causa uma mudança), trazida por uma parte dos estudiosos do Institucionalismo Histórico, defende a possibilidade de ocorrência de uma conjuntura crítica, mesmo que a mudança não se materialize. Capoccia e Kelemen (2007) argumentam que, ainda que a mudança institucional não ocorra, a conjuntura crítica em si pode desempenhar um papel significativo na definição da percepção dos atores e influenciar a dinâmica política e social. Em outras palavras, a ocorrência da conjuntura crítica já é capaz de gerar um impulso em direção à mudança futura, pois os atores políticos podem ser impactados pelas transformações ocorridas durante essa ruptura, alterando suas expectativas e comportamentos. Mesmo que a mudança institucional não se concretize imediatamente após a ocorrência de uma conjuntura crítica, os efeitos desse momento histórico podem ser duradouros. Assim, a conjuntura crítica pode influenciar a consciência coletiva e o curso futuro de acontecimentos políticos e sociais.

Essa releitura conceitual amplia, portanto, a compreensão do papel das conjunturas críticas no estudo do Institucionalismo Histórico ao demonstrar que seu impacto pode ir além das mudanças imediatas e tangíveis nas instituições. O contexto em que a conjuntura crítica ocorre pode servir como um catalisador para a mudança, mesmo que ela aconteça de maneira gradual ou que seja adiada ao longo do tempo. Desta forma, em períodos de contingência, que por sua imprevisibilidade podem gerar a redução dos estrangimentos institucionais, mudanças significativas são possíveis, porém igualmente imprevisíveis (Pierson, 2004). Este momento de incerteza quanto ao futuro da instituição permite que a ação política tenha papel central na consolidação de determinada trajetória (Mariano, M.; Ferreira; Neves, 2023). Esse pressuposto rompe com a causalidade direta entre mudança e conjuntura crítica, atribuindo aos atores o poder de agência para provocar essa mudança.

2.1 A identificação de conjunturas críticas

O entendimento inicial de quando uma conjuntura crítica ocorre já estava presente, desde os anos 1960, em trabalhos de autores como Lipset e Rokkan (1967) que, ao analisarem o desenvolvimento do sistema partidário nacional, tratavam das chamadas estruturas de divisão, entendidas como padrões de divisão política e social que surgem em uma sociedade em decorrência de conflitos de interesses fundamentais. Os autores observaram quais decisões pontuais rompiam com as estruturas políticas existentes, possibilitando a configuração de novas que passariam a vigorar pelas décadas seguintes¹³. Assim, pela sua funcionalidade, essas decisões podem ser vistas como conjunturas críticas ao marcarem momentos de transformações bruscas capazes de reconfigurar dinâmicas políticas e sociais de uma determinada sociedade.

Lipset e Rokkan (1967) demonstraram como eventos históricos, como a industrialização, a urbanização, os movimentos de independência e as transformações nas estruturas econômicas podem influenciar na formação de novas divisões políticas, moldando o comportamento eleitoral em um país. Seus estudos enfatizam, portanto, como eventos específicos podem ser cruciais para compreender as trajetórias históricas políticas de uma sociedade, contribuindo para a construção do argumento, dentro do Institucionalismo Histórico, da importância de eventos históricos decisivos na evolução das instituições ao longo do tempo.

¹³ Citando os trabalhos de Lipset e Rokkan (1967), Collier e Collier (1991, p. 27) definem conjuntura crítica como momentos de transição que estabelecem certas direções de mudança e excluem outras, de forma a moldar a política nos próximos anos.

Assim também, David (1985), ao tratar das transformações econômicas do início do século XX, apontou como momentos de mudanças marcaram a construção de trajetórias dependentes distintas, fazendo uso do conceito de dependência da trajetória (*path dependence*), abordagem que sugere que decisões tomadas em um determinado momento histórico podem ter efeitos duradouros, influenciando o desenvolvimento futuro de uma instituição ou um sistema político. Desta maneira, como as escolhas feitas em momentos cruciais podem ter implicações de longo prazo, influenciando o futuro e limitando a possibilidade de grandes mudanças, as decisões passadas podem moldar a formação de trajetórias dependentes distintas em várias áreas. É possível identificar que, nos casos estudados, os autores se preocuparam em analisar o contexto que configurava a chamada conjuntura crítica, os momentos de ruptura e as alternativas em disputa que guiariam o desenvolvimento das novas estruturas.

O conceito de conjuntura crítica (*critical juncture*), entretanto, foi consolidado pela bibliografia do Institucionalismo Histórico somente a partir da década de 1990, com os estudos de Collier e Collier (1991), ao aplicar o conceito e seus legados à evolução da política do século XX na América Latina. Os autores identificaram períodos históricos em que mudanças significativas nas relações de poder entre o Estado e o movimento trabalhista levaram a reconfigurações institucionais de longo prazo, gerando consequências duradouras na dinâmica política da região. As conjunturas críticas influenciaram a formação de coalizões políticas, a mobilização de interesses sociais e a evolução das instituições latino-americanas durante todo o século passado. De acordo com Collier e Collier (1991), os períodos de incorporação desse movimento constituíram conjunturas críticas que ocorreram de formas distintas em diferentes países; tendo essas diferenças desempenhado papel central na formação da arena nacional nas décadas seguintes. Seus trabalhos tiveram enorme contribuição para consolidar o conceito de conjuntura crítica como uma ferramenta analítica relevante para analisar a dinâmica política e institucional em diferentes contextos históricos. Collier e Collier (1991, p. 29) definem, portanto, uma conjuntura crítica como um período de mudança significativa que, normalmente, ocorre de maneiras distintas em diferentes países (ou em outras unidades analíticas) e que, supostamente, produz legados distintos¹⁴. Dentro das análises do Institucionalismo Histórico,

¹⁴ De acordo com Collier e Collier (1991, p. 34), os legados de algumas conjunturas críticas podem ser regimes estáveis e institucionalizados, enquanto outros podem produzir dinâmicas políticas que previnem ou minimizam esses padrões estáveis. Para Capoccia e Kelemen (2007, p. 349), as instituições podem abranger desde uma única organização (como um partido político) ou uma interação estruturada entre organizações (um sistema partidário) até políticas públicas para um regime político como um todo.

os chamados legados esperados giram em torno da criação de novas instituições capazes de influenciar o resultado de um processo histórico.

Capoccia (2015) considera a existência de um modelo dual de desenvolvimento histórico intrínseco à análise de uma conjuntura crítica: fases mais curtas de fluidez e mudança alternadas com períodos mais longos de estabilidade e adaptação. Essa abordagem sugere que a trajetória histórica política e institucional de uma sociedade não é linear, mas caracterizada por ciclos de mudança e estabilidade. Há momentos em que eventos cruciais podem desencadear mudanças rápidas e significativas na estrutura política e institucional, marcando fases de maior fluidez. Em outros, a sociedade tende a se adaptar e se estabilizar por meio das instituições já estabelecidas, caracterizando fases de estabilidade. Os momentos de fluidez são, com frequência, associados a conjunturas críticas pela possibilidade de romper com as estruturas existentes, criando oportunidades para a formação de novas instituições ou mesmo a reconfiguração daquelas em funcionamento. As fases de estabilidade, por outro lado, representam períodos em que as instituições estão mais consolidadas e as mudanças tendem a ser graduais e adaptativas, sem rompimentos radicais.

A alternância entre as fases de fluidez e mudança com os períodos de estabilidade e adaptação é característica das análises das conjunturas críticas. Capoccia (2015) enfatiza que essas fases são entrelaçadas e interconectadas e que a compreensão da dinâmica política de uma sociedade requer a análise das mudanças rápidas, ocorridas em momentos críticos, bem como do entendimento da resiliência e capacidade de adaptação institucional que ocorrer em períodos mais estáveis. Da mesma forma, Collier e Collier (1991) defendem que as conjunturas críticas podem envolver um período relativamente breve ou mais prolongado de reorientação. Algumas análises enfatizam as crises subjacentes que levam ao momento crítico, enquanto outras se concentram na conjuntura crítica em si. Os efeitos da conjuntura crítica, portanto, estão relacionados a outros processos de mudança.

Dentro deste marco teórico inicial, Collier e Collier (1991) determinaram a necessidade de três elementos para a constituição de uma conjuntura crítica. Em primeiro lugar, a ocorrência de uma mudança substancial (*significant change*); com força suficiente para romper com as estruturas e dinâmicas políticas existentes. Ela pode ser causada por fatores de diversas naturezas, mas é determinante que seja percebida como uma ruptura significativa ao *status quo*. Em segundo, a constatação de que essa mudança aconteceu de diferentes formas em distintos casos; indicando que as conjunturas críticas podem ocorrer em contextos variados e sob circunstâncias específicas, em cada caso. De acordo com os estudos, essa diversidade de experiências é essencial para compreender a complexidade e as especificidades dos momentos

de mudança radical em diferentes contextos. Por último, a existência de uma hipótese que explica suas consequências. Esse elemento envolve a análise dos efeitos de longo prazo da mudança resultante de uma conjuntura crítica. A hipótese explicativa deve, então, fornecer *insights* sobre como os eventos desencadeados pela conjuntura crítica têm efeitos duradouros e determinam as trajetórias futuras. Por fim, cabe ressaltar que, para Collier e Collier (1991), há uma relação causal direta entre a ocorrência de uma mudança significativa e a existência de uma conjuntura crítica. Os autores defendem, assim, que se a hipótese explicativa for comprovadamente falsa, ou seja, que a conjuntura crítica não produziu o resultado esperado; então, conclui-se que efetivamente a conjuntura crítica não ocorreu.

Para a constatação do resultado esperado, cinco variáveis interligadas e condicionadas à mudança foram levantadas por Collier e Collier (1991). A primeira variável (i) se refere às condições antecedentes (*antecedent conditions*) que explicam a trajetória histórica, tais como elementos econômicos, políticos e sociais. Podem ser atributos importantes do legado a envolver continuidade considerável e/ou ligações diretas causais com o sistema preexistente. A segunda (ii) abrange o momento em que uma crise (*cleavage* ou *crisis*) que emerge das condições antecedentes desencadeia a conjuntura crítica. A clivagem pode ser importante para fomentar o surgimento de novos atores ou grupos que, ao se organizarem politicamente, contribuirão para emergir a conjuntura crítica. A terceira variável (iii) é a conjuntura crítica (*critical juncture*) em si mesma, ou seja, o episódio central fundador de instituições. A quarta (iv) abarca o momento em que o legado (*legacy*) é produzido como resultado ao processo anterior. Esta variável envolve três componentes: mecanismos de produção do legado; mecanismos de reprodução do legado e estabilidade dos atributos centrais do legado¹⁵. Os mecanismos de produção do legado se referem aos processos de transformação em instituições e estruturas duradoras provocados pelas mudanças e decisões tomadas na conjuntura crítica. Os mecanismos de reprodução do legado são os instrumentos pelos quais o legado institucional, produzido na conjuntura crítica, é mantido e reproduzido ao longo do tempo, garantindo que as novas estruturas se tornam parte do sistema político e social. A estabilidade dos atributos centrais do legado diz respeito à capacidade do legado institucional de manter atributos fundamentais ao longo do tempo, implicando na durabilidade dos efeitos das mudanças ocorridas na conjuntura crítica. A quinta (v) e última variável, portanto, trata do legado em si,

¹⁵ De acordo com Collier e Collier (1991), a consolidação do legado não ocorre necessariamente de maneira imediata, podendo desenrolar-se por meio de uma sequência de etapas intermediárias que respondem a reações e contrarreações políticas.

da perduração das instituições durante um período longo. Nessa etapa, as análises se concentram na estabilidade e na continuidade das instituições que foram produzidas durante a conjuntura crítica; ou seja, como as instituições se mantêm, mesmo diante de mudanças políticas, sociais e econômicas posteriores. Essa compreensão permite o entendimento de como as instituições influenciam o comportamento político e social dos atores e como elas podem se tornar resilientes a desafios e pressões externas.

Mesmo diante dos resultados positivos desses estudos e da sua associação à bibliografia do Institucionalismo Histórico, parte das limitações conceituais dessa teorização foi posta à crítica. Ao enfatizar o resultado e sua comparação com a estrutura vigente anteriormente, compromete-se a identificação da própria conjuntura crítica, trazida como resposta imediata e direta a uma crise externa significativa. Disso decorre um desafio metodológico. Em alguns casos, pode ser difícil determinar claramente quais eventos constituem conjunturas críticas, bem como quais suas consequências em longo prazo. Critérios para definir o que constitui uma mudança significativa também podem ser problematizados. A comparação de casos, tal como é feita nos estudos de Collier e Collier (1991), encontra obstáculos relativos ao desafio de estabelecer uma equivalência válida entre diferentes eventos, já que um mesmo momento histórico pode ser considerado conjuntura crítica para uma instituição e para outras não¹⁶.

Outra crítica refere-se ao pressuposto de Collier e Collier (1991, p. 32) de que a duração de uma conjuntura crítica pode variar desde um período curto, em que houve uma resposta imediata a uma mudança (*moments of significant structural change*), até um período em que as transformações ocorrem de maneira gradual ao longo do tempo. Tais variações na duração de tempo dependem de mecanismos causais imediatos envolvidos, que podem produzir uma mudança que se consolida de maneira rápida, como decorrente de uma tensão política; ou, gradualmente, enquanto resultado da aplicação de uma política de governo sustentada ao longo de um período prolongado. Essa flexibilidade temporal implica no fato de o tempo de duração da conjuntura crítica somente ser determinado *a posteriori*, após a verificação da consolidação de um resultado (Mariano, M.; Ferreira; Neves, 2023).

¹⁶ O mesmo argumento é apresentado por Capoccia e Kelemen (2007, p. 349) no trecho “the key point here is that a historical moment that constitutes a critical juncture with respect to one institution may not constitute a critical juncture with respect to another”. Complementam com a defesa de que, mesmo em cenários em que as instituições estão interconectadas, a ocorrência de uma conjuntura crítica para uma instituição não precisa constituir uma conjuntura crítica para todas as suas contrapartes.

Ao longo dos anos 2000, a problematização dos elementos centrais dessa conceitualização resultou em novas contribuições para a área e na ampliação dos estudos. É importante notar, no entanto, que grande parte dos estudos (Mahoney, 2001; Pierson, 2004; Slater; Simmons, 2010) ainda manteve seu foco analítico no momento posterior à conjuntura crítica (legado), para sua identificação.

De acordo com a crítica de Mariano, M., Ferreira e Neves (2023), dessa compreensão da mudança como elemento necessário para a existência de uma conjuntura crítica, dois pontos surgem como limitantes das análises. Por um lado, a dificuldade de se identificar mecanismos causais que relacionem diretamente um evento significativo (um conflito político, uma crise econômica) a mudanças em uma determinada instituição. A complexidade da análise causal em conjunturas críticas pode ser atribuída a uma série de fatores e a multicausalidade, característica da interação de múltiplos eventos, desafia a identificação de uma única causa ou um conjunto específico de justificativas que levam a mudança institucional. Além disso, há possibilidade de que o efeito seja retardado nos casos em que as consequências das mudanças ocorridas durante a conjuntura crítica não podem ser percebidas e incorporadas imediatamente. Adicionalmente, ocorre uma interação complexa entre atores que revelam uma variedade de interesses e estratégias distintas na definição de decisões políticas e institucionais. Por outro lado, há a dificuldade de se identificar elementos que possam gerar uma conjuntura crítica e/ou identificá-la enquanto estiver ocorrendo (no presente); já que, de acordo com a leitura clássica, é somente a partir de seu resultado que será possível constatar sua ocorrência, limitando a orientação de atores que desejam estimular ou mesmo evitar que a mudança ocorra.

Na tentativa de superar algumas das limitações, Capoccia e Kelemen (2007) apresentaram uma leitura do conceito segundo a qual a conjuntura crítica se dá em um momento de redução (ou relaxamento) da capacidade das instituições de constrangerem a ação dos atores, permitindo que, mesmo por um curto período, ampliem-se as escolhas disponíveis, especialmente para os atores mais poderosos. De maneira geral, as análises de conjuntura crítica (e seus sinônimos na ciência política) não se concentram em pequenos eventos, mas em decisões de atores influentes – lideranças políticas, formuladores, burocratas – e examinam como, durante uma fase de fluidez institucional, eles orientam os resultados em direção a um novo equilíbrio. Como consequência, durante esse momento específico, os atores políticos podem optar por decisões alternativas cuja capacidade de determinar novos resultados do processo político é significativamente maior.

Capoccia e Kelemen (2007, p. 341) enfatizam, dessa maneira, o impacto duradouro das escolhas feitas durante os momentos de conjuntura crítica, já que as escolhas políticas dos atores

mais influentes podem levar ao estabelecimento de instituições geradoras de processos dependentes da trajetória que se “auto reforçam” (*self-reinforcing path-dependent processes*). As escolhas políticas, elegidas durante as conjunturas críticas, têm consequências duradouras porque podem restringir as alternativas futuras disponíveis. Quando uma conjuntura crítica ocorre, os agentes políticos são obrigados a tomar decisões importantes que influenciarão a trajetória política e institucional subsequente. Essas escolhas podem levar, então, ao estabelecimento de instituições que geram processos dependentes da trajetória histórica, ou seja, uma vez que as instituições são estabelecidas, elas tendem a se “auto reforçar”, tornando-se mais difíceis de serem alteradas ou destruídas ao longo do tempo.

De acordo com Pierson (2004), nesse sentido, as conjunturas são classificadas como críticas por direcionarem arranjos institucionais para trajetórias difíceis de serem alteradas. Do mesmo modo, ao enfatizar a conexão entre conjuntura crítica e processos dependentes da trajetória, Mahoney (2000) afirma que, uma vez que determinada opção é escolhida, em uma conjuntura crítica, torna-se cada vez mais difícil retornar ao ponto em que várias alternativas ainda estavam disponíveis, conferindo importante papel e poder à agência. Assim, à medida que determinadas instituições são consolidadas, elas passam a influenciar o processo decisório futuro e as alternativas políticas disponíveis. Isso leva a um contínuo desenvolvimento político e institucional, em uma determinada direção, com mudanças cada vez mais difíceis de serem realizadas, mesmo diante de novas circunstâncias.

Capoccia e Kelemen (2007, p. 348) definem conjunturas críticas como períodos relativamente curtos (comparativamente à duração de todo o processo), durante os quais há uma probabilidade substancialmente elevada de que as escolhas dos agentes afetem o resultado de interesse. Por um lado, durante uma breve etapa, os atores políticos encontram uma gama mais ampla de opções disponíveis; por outro, suas escolhas provavelmente terão impacto mais significativo nos resultados subsequentes. Como consequência, os autores sugerem que essas escolhas, elegidas durante a conjuntura crítica, desencadeiam um processo dependente da trajetória que restringe as escolhas futuras. Complementarmente, Capoccia (2015, p. 148) define conjunturas críticas como momentos em que a incerteza em relação ao futuro de um arranjo institucional permite que os agentes, por meio da ação política e de suas escolhas,

desempenhem um papel causal decisivo ao direcionar uma instituição para determinado caminho que persistirá durante um período longo¹⁷.

De acordo com Soifer (2012), uma conjuntura crítica provoca alterações nas condições sob as quais os atores se relacionam, sendo responsável por conferir a estabilidade das dinâmicas institucionais. Dessa forma, tanto as relações de poder nas dinâmicas políticas quanto as interações entre os atores são influenciadas pelas transformações ocorridas durante um período de conjuntura crítica. As regras, as normas e os procedimentos que ordenam o funcionamento da instituição podem ser afetados, levando a mudanças em seu funcionamento e no comportamento dos atores políticos que dela fazem parte. Uma importante consequência da conjuntura crítica é, portanto, a redução das capacidades de uma instituição de impor constrangimentos à ação política dos atores, aumentando seu poder de atuação.

Deste modo, como exposto anteriormente, passou-se a caracterizar a conjuntura crítica como um momento de incerteza¹⁸ (Capoccia; Kelemen, 2007; Capoccia, 2015) sobre o futuro de um determinado arranjo institucional. Este momento de incerteza confere aos atores e às suas escolhas políticas um papel causal decisivo na configuração de uma instituição, direcionando-a e garantindo sua permanência ao longo de um período posterior¹⁹. A incerteza gerada em relação a um futuro esperado surge como resultante da ruptura do *status quo* institucional existente, abrindo espaço para o surgimento de novas demandas por transformações na estrutura da instituição, de modo a acomodar interesses diversos dos atores políticos. Nota-se que Capoccia (2015) admite a possibilidade de ocorrência de uma mudança que, mesmo não concretizada, não deve ser descartada; pois, trata-se de um período em que os atores definem sua ação a partir de uma gama mais ampla de alternativas. Gera-se, assim, uma crise de expectativas quanto aos resultados que os atores esperavam que fossem produzidos pela instituição (Mariano, M.; Ferreira; Neves, 2023).

¹⁷ Tradução livre do conceito original, em inglês: “critical junctures are cast as moments in which uncertainty as to the future of an institutional arrangement allows for political agency and choice to play a decisive causal role in setting an institution on a certain path of development, a path that then persists over a long period of time”. (CAPOCCIA, 2015, p. 148).

¹⁸ Ainda em 2007 (p. 355), Capoccia e Kelemen consideram que a análise dos momentos críticos é a análise da tomada de decisão em condições de incerteza (*conditions of uncertainty*).

¹⁹ Em estudo de 2007 (p. 342), Capoccia e Kelemen já criticavam a limitação gerada por análises históricas que, muitas vezes, eram capazes de explicar as divergências que ocorriam durante os momentos de crise enquanto resultantes de condições estruturais antecedentes; e não como resultado de ações e decisões dos atores políticos durante a ocorrência da conjuntura crítica.

Em suma, a produção teórica e conceitual de conjuntura crítica, no início do século XXI, ultrapassou a noção de conjuntura crítica a partir de uma ideia unicamente contingencial²⁰, definindo-a como um período de relaxamento dos constrangimentos institucionais e de ampliação da capacidade de agência (Mariano, M.; Ferreira; Neves, 2023). Como defendido por Capoccia (2015), trata-se de um momento de incerteza em relação ao futuro de uma instituição, em que mudanças são possíveis, mas não necessárias²¹; e que confere um papel causal prioritário aos atores políticos quanto à definição de uma determinada trajetória institucional. Rompe-se, assim, a relação causal direta entre a ocorrência da conjuntura crítica e a obrigatoriedade de mudança, permitindo a ampliação da agenda de pesquisa no sentido de analisar momentos de mudança possíveis; de estabelecer as causas necessárias e/ou suficientes para que uma conjuntura crítica resulte ou não²² em uma mudança institucional (Mariano, M.; Ferreira; Neves, 2023).

Após estabelecer como elemento comum dos trabalhos acima a relação entre conjuntura crítica e a possível ocorrência de mudança, define-se que, nesta tese, o conceito de conjuntura crítica que orientará as análises do objeto delimitado é aquele discutido e trabalhado no artigo “Uma crítica do conceito de conjuntura crítica: a questão da mudança no Institucionalismo Histórico” de Mariano, M., Ferreira e Neves (2023). Tal perspectiva consolida o entendimento supracitado de que uma conjuntura crítica não ocupa papel causal, mas sim de contexto dentro de uma relação causal. De acordo com os autores, conjuntura crítica é

um momento em que os atores que dão sustentação à determinada instituição divergem em suas expectativas, pois visualizam um futuro no qual a instituição, tal como está organizada, não fornece confiança suficiente para que seus interesses sejam atendidos. (MARIANO, M.; FERREIRA; NEVES, 2023, p. 12).

Ao longo do tempo, as instituições políticas desenvolvem padrões que moldam as expectativas dos atores em relação a como se espera que seu funcionamento seja. Esses referenciais são baseados em experiências passadas, normas estabelecidas e práticas institucionalizadas (trajetória histórica). Uma conjuntura crítica pode provocar, então, uma crise

²⁰ De acordo com Capoccia e Kelemen (2007, p. 355), durante os momentos de conjuntura crítica, decisões são tomadas em um cenário de alta incerteza e imprevisibilidade, dada a flexibilização do constrangimento estrutural e institucional “normal” à ação.

²¹ Já em 2007 (p. 348), Capoccia e Kelemen afirmam “change is not a necessary element of a critical juncture”.

²² De acordo com Capoccia e Kelemen (2007, p. 352), a contingência característica da conjuntura crítica implica que a mudança é possível e até provável, mas também que o equilíbrio não está excluído. Quando várias opções estão disponíveis, o resultado pode envolver a restauração do *status quo* da conjuntura anterior.

de expectativas quando as mudanças ocorridas desafiam ou rompem com os referenciais e trajetórias históricas pré-estabelecidas. Os atores políticos encaram uma realidade em que as regras do jogo político foram alteradas ou que as práticas tradicionais não têm mais validade e perdem parte da capacidade de visualizar perspectivas baseadas nos referenciais. A dissonância entre as expectativas baseadas no passado e a nova realidade presente gera a incerteza, característica da conjuntura crítica, criando um momento de “crise” em que os atores precisam reavaliar suas estratégias e seus comportamentos. Essa crise de expectativas pode culminar, em uma percepção coletiva de que a trajetória institucional existente já não é capaz de suportar as mudanças futuras. É importante notar que, diante deste cenário, alguns atores podem se mostrar mais dispostos a considerar alternativas e a explorar novas possibilidades de reorganização e de criação das instituições (Mariano, M.; Ferreira; Neves, 2023).

A inovação trazida pela proposta de Mariano, M., Ferreira e Neves (2023, p. 12) se apoia em quatro elementos centrais que, de acordo com os autores, quando analisados ao longo do tempo, possibilitam identificar e descrever a dinâmica e a trajetória de uma conjuntura crítica, quais sejam: expectativa; incerteza; coalizão de sustentação e capacidade institucional. A **expectativa** é identificada como a percepção que um ator tem em relação ao futuro de um arranjo institucional, envolvendo desde o contexto de regras e mecanismos criados pela instituição até o comportamento esperado de outros atores frente a ela. Se os atores entenderem que o futuro está repetindo padrões históricos anteriores, suas expectativas em relação às instituições permanecem estáveis. O segundo elemento, a **incerteza**, diz respeito ao grau de desconfiança quanto às expectativas e ao comportamento dos outros atores. Quanto maiores os níveis de incerteza, maiores serão as dificuldades de promover relacionamentos estáveis. De maneira análoga, quanto mais elevadas as percepções de incerteza, mais as expectativas em relação ao futuro (primeiro elemento) se tornam instáveis. Ao gerar instabilidade, a incerteza também passa a ser um elemento indicativo de conjuntura crítica.

A **coalizão de sustentação** é o terceiro elemento formulado e está amparado pela definição de arranjo institucional de Hall (2016), entendido como produto da convergência de expectativas e interesses de uma coalizão de atores que dão sustentação a determinado conjunto de regras e práticas. A chamada coalizão de sustentação se refere, portanto, aos níveis de convergência e/ou divergência entre os atores e na percepção em relação às capacidades da instituição de responder às suas demandas e expectativas. O quarto e último elemento, a **capacidade institucional**, se refere ao poder efetivo da instituição de gerar constrangimentos aos atores e estabilizar suas expectativas. A conjuntura crítica, assim, é possível quando há divergência de expectativas entre os atores que sustentam a instituição, resultando na

diminuição de capacidade institucional de acomodar crescentes demandas, abrindo espaço para que os atores tomem decisões diferentes daquelas esperadas em momentos de normalidade em seu funcionamento.

Reafirma-se, então, que a inovação metodológica de Mariano, M., Ferreira e Neves (2023) consiste no argumento de que o estudo de uma conjuntura crítica passa pela análise dessas quatro variáveis; identificando-se, por meio da observância de seu comportamento, em que medida esses elementos apresentam-se ou não instáveis ao longo do tempo; não mais focando-se no resultado, mas sim no processo marcado pela instabilidade. Para os autores, no ápice da ocorrência de uma conjuntura crítica, observam-se uma crise de expectativas dos atores diante da baixa capacidade de resposta institucional, gerando um elevado nível de incerteza frente ao futuro do arranjo e dificuldade por parte da coalizão em sustentá-lo.

Como demonstra o quadro a seguir, ao retomar-se os quatro elementos centrais definidos por Collier e Collier (2002) para a análise da conjuntura crítica, é possível identificar que esses elementos marcam diferentes momentos dentro do modelo de análise proposto por Mariano, M., Ferreira e Neves (2023):

Quadro 1 – Comparação dos modelos analíticos de conjuntura crítica

Elementos centrais apresentados por Collier e Collier (2002)	Modelo proposto por Mariano, M., Ferreira e Neves (2023)
Antecedentes críticos (<i>Antecedent conditions</i>)	Momento de estabilidade institucional, cenário no qual é possível identificar o comportamento normal das expectativas, das incertezas, da coalizão de sustentação e da capacidade institucional. Primeiro momento da trajetória causal.
Clivagem (<i>Cleavage</i>)	Momento inicial da conjuntura crítica em que ocorre a ampliação das incertezas dos atores em relação à capacidade de uma instituição de oferecer respostas esperadas às suas demandas, abrindo espaço para que decisões alternativas sejam tomadas. Gera-se uma redução da estabilidade das expectativas, do nível de convergência da coalizão de sustentação e das capacidades institucionais.
Conjuntura crítica (<i>Critical juncture</i>)	Ápice da conjuntura crítica, é o momento de elevadas incertezas e instabilidade das expectativas; bem como divergência entre os atores da coalizão de sustentação e redução das capacidades institucionais. Com a diminuição dos níveis de constrangimento institucional, é o momento de mudança possível ²³ .
Legado ao longo do tempo (<i>Legacy</i>)	Etapa final da conjuntura crítica. É o momento de estabilização dos níveis de incerteza e de expectativas; da construção de convergências pela coalizão de sustentação e, por conseguinte, da recuperação da capacidade de poder da instituição. A partir deste momento, as expectativas, as incertezas, a coalizão de sustentação e a capacidade institucional passam a operar dentro de um novo padrão (que pode se aproximar ou se distanciar daquele existente antes da ocorrência da conjuntura crítica).

Fonte: Elaboração própria com base em Collier e Collier (2002) e Mariano, M., Ferreira e Neves (2023).

Sendo a compreensão conceitual e teórica atual insuficiente para identificar conjunturas críticas que não produziram mudanças, a proposta deste novo modelo de análise é ampliar a capacidade de sua utilização pelos atores que, conscientes da trajetória da conjuntura crítica, desejem atuar ativamente na promoção ou prevenção da mudança (Mariano, M; Ferreira; Neves, 2023). Ao considerar a conjuntura crítica sob a perspectiva de crise de expectativas, a perda de um padrão histórico repetitivo e a percepção de incerteza em relação ao futuro são variáveis essenciais para indicar a possibilidade de sua ocorrência.

²³ Mariano, M., Ferreira e Neves (2023) argumentam que a mudança está altamente condicionada aos interesses e vontades dos atores, bem como à distribuição de poder entre eles. Ferreira (2021) defende que a mudança é mais ou menos provável de acordo com a posição de poder dos atores insatisfeitos com o status quo anterior à conjuntura crítica. Assim, a insatisfação (ou satisfação) de atores com alto poder relativo torna mais (ou menos) provável a ocorrência de mudanças.

3 A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL E SUAS CRISES

A região é um espaço para a articulação de projetos compartilhados, envolvendo atores de diferentes magnitudes, mas com interesses convergentes (Riggiozzi; Tussie, 2012). Hurrell (1995) chamou de “consciência regional” a percepção de que, se cooperam, os países obtêm maiores benefícios políticos e econômicos do que se estivessem isolados, pois economias mais dinâmicas e competitivas geram maior poder de negociação. Mesmo tendo um grau mais flexível de interação, a chamada regionalização promove forças centrípetas que tendem a integrar, em um mesmo espaço regional, países geograficamente próximos e economicamente complementares. De outro modo, ao estar inevitavelmente vinculado ao âmbito multilateral, todo processo particular de regionalização gera repercussões sistêmicas pelos alinhamentos que produz entre os Estados que compõem a região, modificando sua situação relativa na economia mundial e levando a alianças que incidem e/ou determinam o curso das negociações multilaterais (Bernal-Meza, 2008).

Desde o final da 2ª Guerra Mundial, após 1945, acordos intergovernamentais podem ser concretizados no seio das estruturas criadas por instituições multilaterais (Keohane, 1992). Estas instituições buscam promover a cooperação entre os governos, com o objetivo de aumentar a capacidade estatal. Políticas voltadas ao processo de integração regional surgem com a finalidade de administrar as consequências da interdependência econômica entre os Estados, por meio de negociações que resultam em diferentes arranjos políticos. Políticas externas de integração regional, portanto, fazem parte de um tipo de resposta produzida pelos Estados modernos frente ao crescimento da interdependência econômica no final do século passado (Keohane; Nye, 1989). A coordenação conjunta tornou-se um processo mais eficiente para administrar fluxos de bens, serviços, fatores de produção e externalidades econômicas do que a ação unilateral dos países. Portanto, os Estados foram gradualmente incentivados a coordenarem suas políticas (Keohane; Nye, 1974; Keohane, 1992; Mariano, K., 1997).

Assim como a interdependência afeta a política mundial e o comportamento dos Estados, as ações governamentais também influem sobre os modelos de interdependência (Keohane; Nye, 1989). Nessa perspectiva, Putnam (1993) afirma que existem profundas relações entre a escolha pela cooperação realizada pelos governos no plano internacional e os interesses domésticos que eles representam. Quando os Estados podem se beneficiar conjuntamente da cooperação, os governos tendem a construir instituições, pois elas podem fornecer informações, reduzir custos de transação, tornar os compromissos mais confiáveis,

estabelecer pontos focais para coordenação e, em geral, facilitar a operação de reciprocidade (Keohane; Martin, 1995).

Haas (1961), um dos grandes expoentes do neofuncionalismo, incorpora em sua abordagem a dimensão política, afirmando que a integração continua sendo um processo de transferência de competências dos Estados para instituições supranacionais, mas não se pode confiar que apenas a racionalidade técnica garanta sua continuidade. É preciso compreender como grupos de interesse dentro dos Estados trabalham no sentido de pressionar e convencer as elites nacionais a transferirem parcelas de soberania para a esfera transnacional. Empregando estilos criativos de barganha, as elites podem transformar interesses individuais em formulações aceitáveis de interesse comum (Ruggie *et al.*, 2005).

Estudos mais recentes sobre o tema de integração regional passaram a se concentrar na importância do desenho institucional das organizações; em como elas são planejadas de acordo com os efeitos que se espera que produzam. O conceito de integração regional é mais abrangente do que a cooperação internacional por resultar em novas entidades políticas que possibilitam a transferência formal ou informal de poder decisório para uma estrutura institucional. A institucionalização reduz o grau de incerteza dos Estados em relação aos seus pares ao oferecer estruturas nas quais os acordos são vantajosos para o conjunto dos países negociadores. A previsibilidade de comportamento é atribuída à existência de regras, normas e instituições previamente convencionadas, gerando o reconhecimento de diferentes níveis de institucionalidade nas relações (Mariano, K., 2015).

Ao trabalhar com o conceito de politização, Dabène (2012) demonstra que uma fase inicial fortemente politizada coloca um processo de integração em um caminho do qual não é fácil desviar-se ao longo do tempo. O autor utiliza em seu estudo o conceito de politização, definido por Haas e Schmitter (1964), como um processo que implica que os atores procuram resolver seus problemas de modo a melhorar os interesses comuns, delegando mais autoridade a um centro, ou seja, a uma instituição. Desta forma, Dabène (2012) problematiza a importância das transferências de autoridade ao observar processos de integração na América Latina, afirmando que as sequências históricas latino-americanas raramente produziram tais transferências. O autor, entretanto, argumenta que a maioria dos processos de integração latino-americanos foi politizado durante seu período fundacional e que seus Estados fundadores conceberam instituições que, mesmo diante de baixos níveis de transferências, mostraram-se muito resilientes no longo prazo.

Cinquenta anos de regionalismo na América Latina podem assim ser caracterizados pelo paradoxo “consistência apesar da instabilidade, resiliência apesar da crise”²⁴. Adaptando o conceito de politização acima, Dabène (2012) afirma que ela implica que os atores considerem a integração econômica um instrumento para alcançar objetivos políticos, como a resolução de crises ou a consolidação da democracia. Dessa forma, a politização gera um compromisso entre os principais atores políticos que compartilham interesses comuns, a iniciativa de construir um aparato institucional para incorporá-los e a possibilidade da participação de atores não estatais. Nota-se aqui, assim como discorrido no capítulo anterior, a relevância de se observar as intenções e decisões dos agentes no processo.

No caso da América Latina, a aproximação dos países representou, por vezes, uma alternativa ao esgotamento de muitas estratégias de política externa utilizadas pelos Estados nacionais diante da busca por autonomia decisória e desenvolvimento econômico autossustentado. A reaproximação dos países latino-americanos, impulsionada pelos estudos teórico-políticos cepalinos, gerou na década de 1960 um ambiente propício para a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) que visava constituir-se como uma zona regional protegida da competição externa com a finalidade de promover economias de escala necessárias à industrialização das economias nacionais (Barros; Ramos, 2013). A eclosão de golpes políticos na América Latina, ao longo de 1960 e 1970, no entanto, limitou o desenvolvimento de tal iniciativa. Os processos de redemocratização nos anos 1980, então, trouxeram novamente a cooperação como instrumento da política externa na região. Refundada sob objetivos mais modestos, a ALALC passou a ser chamada de Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), funcionando como um acordo amplo sob o qual negociações mais pragmáticas poderiam ser fomentadas.

Dabène (2012) avalia se a integração econômica é utilizada como um fim em si mesmo, ou um meio para se alcançar um outro interesse. O início de um processo de integração regional politizado é desencadeado pela vontade coletiva de se atingir um objetivo político, como a resolução de crises ou a consolidação da democracia, por meio da integração econômica. Assim, como observou-se no caso latino-americano, o autor afirma que o passo inicial da integração não pode ocorrer sem um forte compromisso dos principais atores políticos; mas, que isso não significa necessariamente o estabelecimento de uma complexa estrutura institucional, nem a participação ativa de atores da sociedade civil.

²⁴ “Consistency despite instability, resilience despite crisis” (Dabène, 2012).

A partir dos anos 1980, dentro da lógica da segunda onda integracionista, novos parâmetros referentes às relações interestatais atingiram o continente, especialmente a defesa de maior abertura econômica e a superação do chamado Estado desenvolvimentista. O comportamento do Estado, em busca da concretização de interesses nacionais e internacionais alocados em seu interior, se traduzia em um cálculo racional de custos e benefícios que essas alternativas poderiam representar diante de recorrentes estratégias políticas fracassadas. Russell e Tokatlian (2000), usando o termo “autonomia” no seu sentido político, o definem como uma condição do Estado que possibilita a ele articular e alcançar objetivos políticos de forma independente. No mesmo sentido, de acordo com Pinheiro (2000), o termo é empregado para caracterizar a habilidade, a capacidade e a disposição do Estado para tomar decisões baseadas em objetivos próprios sem interferências, nem constrangimentos externos.

Desde a década de 1990, a redefinição de quadros conceituais da diplomacia brasileira, por exemplo, associou o projeto de ajuste da economia à proposta neoliberal aos objetivos de adesão do Brasil aos regimes internacionais em vigor, visando aumentar a capacidade estatal de acesso a recursos financeiros e tecnológicos rumo ao desenvolvimento via participação no cenário multilateral. Assim, de acordo com a definição de autonomia descrita acima, a proposta de adesão às instituições sempre se mostrou condicionada ao fortalecimento da capacidade estatal e ao pragmatismo necessário para evitar grandes cessões de soberania.

Para avaliar os níveis de politização dos processos latino-americanos e concluir que as instituições regionais como a Comunidade Andina, o processo de integração centro-americano e o Mercosul têm sido notadamente resilientes a crises recorrentes e graves, Dabène (2012) apresenta níveis de politização em possíveis sequências denominadas: politização (1), despolitização (2) e re-politização (3). As sequências podem ser afetadas por diferentes componentes como mostra a tabela abaixo:

Quadro 2 – Sequência hipotética de politização, despolitização e re-politização

SEQUÊNCIAS			
	POLITIZAÇÃO (1)	DESPOLITIZAÇÃO (2)	RE-POLITIZAÇÃO (3)
Incentivos	Interno ou externo	Interno ou externo	Interno ou externo
Instrumentalização	Integração econômica para alcançar um objetivo político (paz, democracia)	Integração econômica como um fim	Novos objetivos políticos pós-crise. Integração como um dispositivo para evitar crises
Representação	Objetivo político como um interesse comum	Objetivos políticos considerados alcançados ou não mais perseguidos	Vontade comum de restabelecer o controle sobre mercados livres
Compromisso	Principais atores políticos comprometidos	Perda de interesse	Comprometimento de novos atores
Participação (atores não-estatais)	Sociedade civil possivelmente envolvida	Perda de interesse	Novos atores envolvidos
Institucionalização	Arranjos institucionais	Resiliência	Reforma institucional

Fonte: Elaboração própria com base em Dabène (2012).

Se a sequência inicial (1) gerar uma estrutura institucional complexa, sua resiliência é capaz de proporcionar um grau mínimo de manutenção da politização na sequência seguinte (2), em tempos de despolitização. Da mesma forma, se o processo de integração produzir ganhos econômicos, poderá consolidar a concepção de interesses comuns na região, proporcionando um grau mínimo de politização. Por essas duas razões, Dabène (2012) entende que a sequência de despolitização (2) pode não significar um completo revés no processo. Disto também decorre a ideia que uma crise, durante a sequência (1), não conduz necessariamente a uma sequência despolitizada (2).

Pode haver um reequilíbrio quando os principais atores políticos buscarem um novo caminho para o processo de integração ao considerarem, por exemplo, que o caminho inicial gerou externalidades negativas não intencionais, como a distribuição desigual de benefícios. Nesse caso, o grau de politização permanecerá igual. Por outro lado, em um cenário de avaliação positiva de resultados, como o estímulo ao comércio recíproco, o grau de politização aumentará, assim como o compromisso com o alcance da integração, já que os governos podem melhorar a coordenação de suas políticas macroeconômicas ou adotar uma moeda comum. Apesar de sua resiliência, todavia, os arranjos institucionais se transformam durante cada fase. A mudança institucional tende a ser incremental na fase de despolitização, com certa paralisia; e mais intensa durante a fase de politização, com possível reconstrução das instituições.

O Mercosul tem sua gênese na aproximação política entre Argentina e Brasil na década de 1980, após uma série de transformações que culminariam na mudança da ordem internacional pós-Guerra Fria. A derrocada da antiga União Soviética e a supremacia dos

Estados Unidos da América favoreceram o fortalecimento do paradigma neoliberal em todo o mundo. Apoiado em ideias de maior abertura econômica, este paradigma também passou a defender a democracia como condição indispensável da nova “agenda de valores hegemônicos universalmente aceita” (Vigevani; Correa; Cintra, 1999). Ao retomar o pressuposto de Collier e Collier (1991) de que as crises políticas ou econômicas internacionais podem funcionar como conjunturas críticas, desencadeando uma mudança de rumos, Dabène (2012) afirma que quanto mais grave a crise, mais profunda poderá ser a cooperação entre os atores, incluindo a possibilidade de renúncia parcial à soberania.

O esgotamento do modelo de substituição de importações e as crises da dívida externa em diversos países geraram a disseminação, na América Latina, da conservadora proposta de ajustes estruturais²⁵, defendida pelos Estados Unidos e por organismos econômicos como o Fundo Monetário Internacional, levando às presidências nacionais candidatos neoliberais, defensores de políticas de retração do Estado enquanto agente condutor do desenvolvimento e, como consequência, da própria integração (Bernal-Meza, 2002). Nota-se, entretanto, que na prática os governos neoliberais não impediram os processos de integração; ao contrário, promoveram-na ao buscarem uma mudança nos padrões de relacionamento bilateral entre os países da região. Durante o primeiro governo civil, após décadas de ditadura militar, o Brasil substituiu políticas e percepções de conflito e rivalidade em relação à Argentina por práticas de cooperação em diversas áreas (Bernal-Meza, 2000; 2002).

Os governos de José Sarney (1985-1990) e de Raúl Alfonsín (1983-1989) aprofundaram então o processo de cooperação bilateral com a criação de mecanismos de confiança mútua nas áreas de defesa e do comércio. O encontro presidencial se deu, em 1985, para a inauguração da Ponte Tancredo Neves que ligaria a cidade de Foz do Iguaçu (Brasil) a Puerto Iguazú (Argentina), na região da Tríplice Fronteira. O documento resultante deste encontro, a Declaração do Iguaçu²⁶, anunciou em seus 32 parágrafos a decisão política dos dois governos de coordenar temas de interesse comum, como comércio, comunicações, energia, tecnologia e transporte. De maneira inovadora, os países discutiram também questões relevantes no âmbito regional como o sistema interamericano, as regiões da Bacia do Prata e do Atlântico Sul e a

²⁵ Medidas de cunho neoliberal, preconizadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e aceitas pelos governantes da maioria dos países periféricos, sobretudo da África e da América Latina.

²⁶ **Declaração do Iguaçu entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina.** 1985. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/3329?IdEnvolvido=19&page=22&tipoPesquisa=2>. Acesso em: 17 jan. 2023.

proteção aos processos de redemocratização; e no nível internacional, como a dívida externa e o protecionismo comercial (Barthelmess, 2016). A Declaração de Iguazu marcou assim a superação da desconfiança militar no tema nuclear direcionado à construção de uma ampla agenda de cooperação (Dabène, 2004) que resultaria, anos mais tarde, no Mercosul.

A sequência inicial que antecede a criação do bloco é, portanto, claramente politizada (Dabène, 2012). Sua origem remonta, como descrito, aos anos de 1983-1985, período em que a Argentina enfrentava tanto uma grave crise econômica, quanto o descontentamento de suas Forças Armadas, após acusações de violação dos direitos humanos, durante a Guerra das Malvinas (1982). Desse modo, no final de 1984, o presidente argentino buscou o Brasil a fim de construir um dispositivo de defesa coletiva da democracia.

Ainda nessa ocasião, houve a assinatura da Declaração Conjunta sobre Política Nuclear²⁷ que estabeleceria um Grupo de Trabalho (GT), integrado por representantes, comissões e empresas nucleares, com a finalidade de fomentar a cooperação e o desenvolvimento tecnológico nuclear para fins pacíficos, garantindo simultaneamente “os superiores interesses da paz, da segurança e do desenvolvimento da região” (Declaração..., 1985). Desta forma, a assinatura de ambas as declarações marcou o início do processo de integração sub-regional ao definir objetivos que foram além de simples entendimentos comerciais (Hirst, 1988). Havia, em grande medida, a intenção de assegurar o processo de redemocratização, afastando a possibilidade de um retrocesso autoritário, além da urgência em reaquecer as economias ainda muito fragilizadas pelas crises econômicas daquela década. O ponto alto da reaproximação eminentemente política se deu, em 1986, com o surgimento do Grupo do Rio²⁸ como ferramenta intergovernamental – e centrada, portanto, na condução estratégica do Estado – de cooperação e de ajuda diplomática às novas democracias para garantir a estabilidade regional (Barros; Ramos, 2013).

Nesse mesmo ano, o potencial integrativo entre Brasil e Argentina demonstrou efetiva possibilidade de sucesso com o estabelecimento do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Por meio da criação de diferentes protocolos setoriais, o objetivo do PICE era desenvolver laços de interdependência entre as duas economias, baseando-se em três

²⁷ **Declaração Conjunta sobre Política Nuclear.** 1985. Disponível em: <[https://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2016/10/1985-Declaração-conjunta-sobre-Pol%C3%ADtica-Nuclear-português.pdf](https://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2016/10/1985-Declaração-conjunta-sobre-Pol%C3%ADtica-Nuclear-portugu%C3%AAs.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2023.

²⁸ O Grupo do Rio congregou o grupo de Contadora e o Grupo de Apoio à Contadora que surgiram como respostas à crise centro-americana da década de 1980.

princípios fundamentais: equilíbrio, gradualismo e flexibilidade. Com o equilíbrio visava-se minimizar a especialização produtiva e comercial, buscando-se maior convergência entre as economias. Com o gradualismo, tinha-se a intenção de garantir tempo de adaptação aos agentes econômicos. E, quanto à flexibilidade, focava-se na possibilidade de rever decisões tomadas naquele primeiro momento, adaptando-se às futuras necessidades. Como resultado da implementação dos protocolos, houve um aumento das articulações burocráticas intergovernamentais, presentes não somente nos discursos presidenciais, mas também em manifestações diplomáticas (Mariano, M., 2007).

Dois anos depois, em 1988, os parceiros sul-americanos avançaram em suas negociações por meio do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento²⁹ com o objetivo, posto no Art. 1º, de “consolidação do processo de integração e cooperação econômica” entre Brasil e Argentina, em que ambos integrariam “um espaço econômico comum” (Tratado..., 1988). A intenção de dar continuidade ao processo de aproximação iniciado anteriormente enfrentava as dificuldades domésticas das crises econômicas pelas quais passavam os governos no final dos anos 1990. Se, por um lado, houve certa perda de dinamismo na tomada de decisões; por outro, os governos sofreram pressões, sobretudo dos setores empresariais, para garantir a continuidade e, se possível o aprofundamento, do processo.

A experiência inicial de integração estimulou a criação de instrumentos mínimos para viabilizar a implementação das decisões geradas no nível regional. Mesmo com acentuada centralização em torno dos órgãos do governo e, no caso brasileiro, do Ministério das Relações Exteriores (MRE), seu caráter intergovernamental exigiu a criação de mecanismos para a internalização das decisões pelos sistemas jurídicos nacionais, aumentando assim a gama de novos atores domésticos a influenciar o processo decisório (Mariano, M., 2000, 2007).

Somente em 1990, com a assinatura da Ata de Buenos Aires³⁰ pelos presidentes Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Carlos Menem (1989-1999), o processo assume predominante caráter comercial ao propor a abertura dos mercados nacionais e a formação de um mercado comum até 1994³¹, incentivando o desenvolvimento da integração econômica e se

²⁹ **Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento.** 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98177.htm>. Acesso em: 17 jan. 2023.

³⁰ **Ata de Buenos Aires.** 1990. Disponível em: <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/2016/09/1990-Comunicado-Conjunto-de-Buenos-Aires_PT.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2023.

³¹ Argentina e Brasil declaram no item 1 da Ata de Buenos Aires “a firme e irrevogável decisão de seus Governos de concretizar, nos prazos e com as modalidades previstas na Ata de Buenos Aires nessa mesma data subscrita, o estabelecimento de um mercado comum entre os dois países até 31 de dezembro de 1994”.

aproximando das tendências de políticas neoliberais muito presentes naquele momento. O chamado “novo regionalismo” da década de 1990 foi caracterizado, então, pela assinatura de tratados de criação de áreas de livre comércio e de blocos regionais entre parceiros com notáveis assimetrias (Klemi; Menezes, 2016). Entretanto, apresentaria um caráter multidimensional, pelo qual se tornaria, de acordo com Hurrell (1995), cada vez mais difícil traçar uma linha divisória entre regionalismo econômico e político, uma vez que foi alimentado tanto pelo fim da Guerra Fria como pelas mudanças na econômica global.

Da mesma maneira, a preocupação do Brasil em aproximar-se dos países da região foi motivada, em primeiro lugar, por um interesse político. Com a efetivação de instrumentos conjuntos, adquiriu-se também uma motivação econômica (Motta Veiga, 2001) que culminou na criação do Mercosul em 1991. O bloco nasceu por meio da assinatura do Tratado de Assunção³² por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, impulsionado pelo modelo de regionalismo aberto³³ e articulado como plataforma de inserção global de seus membros (Vigevani *et al* 2008; Mariano, M.; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021); pois, a partir dos anos 1990, os processos regionais começaram a ser vistos como etapas intermediárias para a liberalização multilateral e não como fins em si mesmos (Herz; Hoffmann, 2004). Por meio de processos de integração regional, os países sul-americanos recentemente industrializados poderiam aproveitar as economias de escala, reduzir os custos de transação ao eliminar barreiras geográficas e criar incentivos para investimentos (CEPAL, 1994), fortalecendo-se para se inserirem no comércio internacional multilateral.

Os mecanismos de institucionalização provenientes de projetos regionais são importantes instrumentos para a minimização dos conflitos ao imporem a noção de que os custos a serem divididos pelos atores se tornam mais altos em um contexto de maior interdependência (Hurrell, 1998). Deste modo, a integração regional pode ser vista como um fator de estabilização das regiões quando os Estados buscam minimizar os custos da dependência mútua. Por meio do Mercosul, os Estados-partes são capazes de instrumentalizar diferentes níveis de influência em seu entorno. No caso do Brasil, o bloco serviu em diversos

³² MERCOSUL. **Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum**. 1991. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/>>. Acesso em: 17 jan. 2023.

³³ De acordo com Corazza (2006), o regionalismo aberto se baseia nos princípios de liberalização do comércio mundial e na formação de blocos econômicos, de modo a evitar-se o surgimento de novas barreiras comerciais ao propor o ajuste dos modelos de integração aos maiores níveis de competitividade em um mundo altamente globalizado.

momentos como catalisador de sua aspiração ao papel de líder e potência regional. Portanto, “o significado político e geoestratégico do Mercosul para o Brasil supera, em larga medida, seu sentido econômico-comercial” (Oliveira; Onuki, 2000).

Diante da alta competitividade internacional e das dificuldades de negociações equilibradas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), a criação do Mercosul foi uma reação política e institucional a uma situação de diminuição das capacidades estatais para lidar com as mudanças e os poucos resultados efetivos na arena multilateral. Ao mesmo tempo, mostrou-se como uma resposta defensiva aos potenciais impactos da conformação do Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (NAFTA, sigla em inglês) e da possibilidade de criação de uma área de livre-comércio hemisférica, proposta em junho de 1990, pela Iniciativa para as Américas³⁴ no governo Bush (Mello, 2002).

Dabène (2012) enfatiza que a primeira sequência politizada da criação do Mercosul terminou, de forma abrupta, no início da década de 1990. Com a proliferação de regimes democráticos na região, a preocupação inicial com o futuro da democracia perderia sua força. Além disso, as eleições de candidatos com viés neoliberal na Argentina, no Uruguai e no Brasil centraram o processo de integração no âmbito comercial. Para o autor, a concepção despolitizada que prevaleceu entre 1991 e 1994 não se traduziu na perda de interesse pelas questões da integração, principalmente, pelo impressionante aumento no comércio regional.

A proposta do Mercosul comercial logrou, inicialmente, bons resultados ao aumentar de maneira significativa as trocas comerciais entre os sócios, sobretudo, Brasil e Argentina (Onuki, 2006). De sua criação em 1991 até 1998, o bloco obteve êxito ao triplicar o fluxo comercial intrazona, particularmente de exportações de produtos de alto valor agregado, como aqueles provenientes da indústria automotiva (Simões; Garcia, 2022). Sob o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), houve a consolidação da agenda neoliberal no plano nacional a partir da abertura brasileira, muitas vezes unilateral, ao comércio internacional; da desregulamentação do mercado; de privatizações; da flexibilização das relações trabalhistas e da redução de investimentos públicos (Barros; Ramos, 2013).

Tratava-se de promover uma economia de escala à indústria antes de uma inserção mais ampla e competitiva na ordem econômica mundial. A redução de tarifas alfandegárias, por meio do estabelecimento da Tarifa Externa Comum (TEC), e o início da união aduaneira permitiram

³⁴ Discurso traduzido para o espanhol e publicado na **Revista Mexicana de Política Exterior (1990)**. Disponível em: <<https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/download/1810/1651>>. Acesso em: 17 jan. 2023.

proteger a produção industrial dos sócios da competição de países desenvolvidos em meio a um contexto de intensa abertura e liberalização. Ademais, as propostas regionais não se restringiram apenas às áreas estritamente comerciais, avançando para setores-chave ao desenvolvimento, como educação, infraestrutura, meio ambiente e transporte. O Mercosul pode ser considerado, portanto, um projeto político exitoso ao ser a primeira, ainda que imperfeita, união aduaneira do continente (Bernal-Meza, 2008).

O modelo de integração baseado na redução tarifária progressiva, no entanto, apresentou suas limitações. Após dez anos de existência, o Mercosul já havia enfrentado inúmeros desequilíbrios, como o esgotamento das políticas neoliberais que levou à crise cambial brasileira em 1999 e à crise econômica argentina em 2001; a incapacidade dos governos de oferecerem políticas macroeconômicas coordenadas; a persistência de decisões unilaterais, facilitada pelo modelo intergovernamental flexível; a não-convergência de interesses durante a negociação da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA); conflitos comerciais bilaterais entre os sócios e poucos avanços conquistados nas negociações com a União Europeia (UE).

Apesar da sequência de despolitização do início da década, a preocupação do Mercosul com a consolidação da democracia logo ressurgiu quando, em abril de 1996, uma tentativa de golpe no Paraguai desafiou seriamente o processo de integração regional e permitiu, conseqüentemente, ao Mercosul aumentar seu nível de politização (Dabène, 2012). Dois meses após a crise, os membros do bloco emitiram a Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático, que resultaria na assinatura do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático em 1998³⁵, primeiro documento a conter a cláusula democrática na região. Esse período de dois anos representou, dessa forma, uma curta sequência de re-politização (3). As circunstâncias obrigaram, assim, os governos a reconhecerem, mesmo que brevemente, que a integração poderia defender as democracias. Foram necessárias, todavia, outra grave crise e uma significativa mudança política para fazê-los abrir uma nova sequência de re-politização.

No final da década de 1990, então, a desvalorização cambial unilateral pelo Brasil e a crise econômica na Argentina marcaram uma importante inflexão na trajetória ascendente do Mercosul; com o retorno do protecionismo argentino, a ocorrência de novos contenciosos intrabloco e a ampliação das listas de exceção ao livre comércio (Barros; Ramos, 2013). Essas limitações estruturais do modelo levaram às tentativas de promover maior institucionalização

³⁵ MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile**. 1998. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico-no-mercosul-bolivia-e-chile/>>. Acesso em: 25 mai. 2023.

do bloco, a partir dos anos 2000, com a expansão de seus membros e a diversificação temática (Onuki, 2006). De acordo com Dabène (2012), a partir do início do século XXI, um novo ciclo de politização manifestou-se em novas agendas de integração para além das questões centradas no comércio, instigando compromissos com um processo de integração mais profundo. Com a finalidade de analisar a trajetória histórica e institucional do Mercosul, apresenta-se a seguir uma série de eventos políticos e econômicos que contribuíram para a permanência e/ou para mudanças dentro de suas instituições.

3.1 Crise cambial brasileira (1999)

Fernando Henrique Cardoso iniciou seu segundo mandato (1999-2002) sob os reflexos da crise financeira da dívida externa russa³⁶ no plano internacional, mas também em meio às consequências da rigidez de suas próprias políticas cambiais, colocadas em prática em seu primeiro governo (1995-1998) durante a execução do Plano Real. Mesmo após sua bem-sucedida implementação, a agenda econômica brasileira enfrentava desafios e restrições. Frente à necessidade de administrar as finanças públicas e de reajustar as contas externas, uma grave crise no balanço de pagamentos, em janeiro de 1999, forçou FHC a operar uma grande desvalorização da moeda e a adotar uma taxa de câmbio flutuante, com a intenção de controlar os níveis inflacionários e preservar a política fiscal do país.

Em grande medida, essa séria crise, que já se iniciara ao final do primeiro mandato de Cardoso, foi consequência de uma política macroeconômica ambivalente, em sua tentativa de conciliar duas alas em disputa no governo. De um lado, o grupo liderado pelo então ministro da Fazenda que priorizava o controle inflacionário como meta essencial da agenda econômica, desejava manter a ancoragem monetária por meio da taxa de câmbio e defendia a abertura nas políticas de mercado. De outro, seus oponentes eram a favor da priorização imediata do crescimento econômico, por meio da flexibilização do controle da inflação, de maior desvalorização da taxa de câmbio e da reversão da liberalização comercial de determinados setores, como o influente setor automotivo. Somente após a percepção dos reais impactos da

³⁶ Diante das dificuldades enfrentadas pela Rússia ao se reinserir na economia internacional capitalista, após o fim da União Soviética, e da queda dos preços internacionais das *commodities* em 1997, o país viu suas exportações de petróleo e gás aumentarem em volume, porém com menores valores. Ao manter inicialmente a estratégia de câmbio fixo e, posteriormente, com a flutuação monetária gerando depreciação de mais de 50% do rublo, o governo Yeltsin foi incapaz de honrar os compromissos e decretou a moratória da dívida externa, tendo que recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI).

crise russa, o presidente começou a abandonar a prática conciliatória e seu governo adotou uma política econômica mais coerente (Bethell; Nicolau, 2018).

O regime rígido de taxa de câmbio, que duraria até o início de 1999, estava associado à rápida deterioração da balança comercial resultante da condução, no primeiro mandato de FHC, de uma política monetária muito restritiva e taxas de juros reais extremamente altas. Se, por um lado, esse cenário gerou forte aumento no *superávit* das contas de capital, com grandes fluxos de capitais relacionados às privatizações; por outro, o *déficit* da conta corrente aumentou de US\$1,8 bilhão, em 1994, para mais de US\$30 bilhões entre 1997 e 1998 (Bethell; Nicolau, 2018). Mantendo uma frouxa política fiscal, o governo decidira realocar as receitas das privatizações, que deveriam ser totalmente utilizadas na amortização da dívida pública, para o financiamento de um programa de investimento público. Com o controle de parte das consequências da crise asiática³⁷ e às vésperas do fim do primeiro mandato, o governo Cardoso abandonou os esforços de corrigir a política macroeconômica, adiando a política de ajuste fiscal para um segundo possível mandato presidencial. Dois meses antes da reeleição, entretanto, a economia brasileira começaria a sinalizar os efeitos negativos da crise russa, revelando a incapacidade de avançar com o ajuste fiscal e inviabilizando a manutenção do regime de paridade cambial móvel. No final de 1998, a dívida pública alcançou 41,7% do Produto Interno Bruto (PIB), estagnando a economia.

Com o aprofundamento da crise, um pacote de ajuste fiscal de grandes proporções foi anunciado e, em dezembro daquele ano, um programa de financiamento foi aprovado pelo FMI. A promessa de preservação do regime cambial de paridade móvel, no entanto, não sobreviveu ao anúncio de moratória da dívida externa do estado de Minas Gerais, no início de 1999. Seu abandono começou com uma tentativa de desvalorização controlada, com o alargamento da banda de flutuação da taxa de câmbio para 1,20 a 1,32 real por dólar. Ao perder US\$14 bilhões de reservas em dois dias, o governo federal teve que operar uma desvalorização muito maior (Bethell; Nicolau, 2018).

³⁷ De acordo com Canuto (2000), duas características foram comuns às economias emergentes asiáticas (Tailândia, Malásia, Indonésia, Filipinas e Coreia do Sul) ao culminar da crise cambial e financeira: a substancial desvalorização das moedas nacionais em relação ao dólar e a intensa queda dos preços dos ativos em seus mercados de ações. O estopim da crise se deu em julho de 1997 com o anúncio de que a moeda tailandesa passaria a flutuar, com imediata desvalorização de 15%. Nos meses seguintes, mesmo com a aprovação de pacotes emergenciais pelo FMI, os países não foram capazes de conter a depreciação monetária e o aprofundamento da crise que se estenderia a outros países em desenvolvimento, resultando em uma crise internacional de confiança.

Entre as diversas medidas drásticas exigidas na política econômica, o governo reavaliou o processo de abertura em funcionamento em alguns setores, com a finalidade de proteger a indústria nacional da concorrência desleal que vinha sofrendo, principalmente, por parte dos países asiáticos. Além disso, mesmo que o choque inflacionário proveniente da desvalorização tenha se revelado bem mais fraco internamente do que se esperava em um primeiro momento, o mesmo não aconteceu em relação aos impactos externos que essa decisão política do Brasil causou nos anos seguintes.

A mudança do regime cambial brasileiro deflagrou uma das crises mais sérias enfrentadas pelo Mercosul desde 1991. Além de evidenciar as divergências estruturais, a flutuação cambial brasileira abalou os fluxos comerciais a ponto de causar inúmeras reivindicações protecionistas impostas pelos outros, então, três sócios. Para Dabène (2012), em 1999, a desvalorização cambial representou um grave comportamento do Brasil em relação aos outros Estados do Mercosul ao atuar como uma potência hegemônica, sem consulta aos seus parceiros comerciais, com uma concepção de que os interesses regionais comuns deveriam ser compatíveis com os próprios interesses nacionais.

De acordo com projeção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Argentina seria o país que mais sofreria os efeitos da crise cambial brasileira, encolhendo até 3% de seu PIB em 1999, com uma recuperação de 2,5% em 2000 (Jacobsen, 1999). Em 2001, o ambiente externo tornou-se bastante desfavorável. Em fevereiro, mesmo após a aprovação no ano anterior de um programa de apoio do FMI, a situação econômica da Argentina se deteriorou rapidamente.

Em agosto, a economia brasileira demonstrava sinais de estar muito mais fraca do que há oito meses. As dificuldades geradas pelos atentados terroristas nos Estados Unidos aumentaram a incerteza no ambiente internacional, resultando em novos transtornos internos. A taxa de câmbio sofreu outra desvalorização (de 25%), pressionando o controle inflacionário. Com a queda da produção industrial no segundo semestre de 2001, as previsões da taxa de crescimento do PIB reduziram-se de 4,5% para menos de 2%. Com o consequente aumento do endividamento do setor público, houve o crescimento da desconfiança dos mercados financeiros e de incerteza de que o Brasil seria capaz de sustentar suas contas fiscais. Frente à grave desestabilização econômica da Argentina, o Brasil recorreu a um outro programa de apoio de 15 bilhões de dólares do FMI (Bethell; Nicolau, 2018).

É consenso na bibliografia especializada que, no final dos anos 1990, o Mercosul enfrentava sérios pontos de estrangulamento que desafiavam a continuidade do processo. Diante da crise financeira gerada pela ação unilateral brasileira, sem consultas prévias, os

sócios, em especial a Argentina, passaram a sofrer os impactos negativos do alto grau de interdependência e assimetria econômica em relação ao Brasil (Camargo, 2006).

3.2 Principais conflitos comerciais entre os sócios do Mercosul

As disputas comerciais entre os membros do bloco se agravaram a partir de 1999, entre Brasil e Argentina, com retaliações e ameaças recíprocas que tiveram como estopim a já citada crise cambial brasileira. Foi o primeiro momento em que casos que não puderam ser solucionados por via diplomática foram levados ao Tribunal Arbitral do Mercosul (TAM). A primeira decisão deste tribunal versou sobre o dispositivo brasileiro de licenças de importação não-automáticas. Em outubro de 1998, o Brasil implementou uma política que exigia o licenciamento prévio de importações, ou seja, os importadores precisariam obter uma permissão do governo brasileiro antes de trazer determinados produtos para o país. Essa medida foi classificada pelo governo argentino e por seu setor exportador como uma barreira não-tarifária, pois criava obstáculos e atrasos ao ingresso de produtos estrangeiros no mercado brasileiro.

O Tribunal Arbitral emitiu uma decisão inicial alegando a compatibilidade da medida tomada pelo Brasil com as regras estabelecidas dentro do Mercosul. Como essa questão também interessava a outros países não pertencentes ao bloco, sua negociação chegou à OMC. Dada à pressão que o caso gerou, o Tribunal se pronunciou posteriormente, determinando o fim deste instrumento de controle para os países mercosulinos (Vigevani; Mariano, M.; Mendes, 2002).

O segundo caso julgado pelo Tribunal Arbitral envolveu a carne suína e o milho. Ao aumentar a participação no mercado argentino de carne suína, o Brasil foi acusado por produtores locais argentinos de subsidiar a ração animal, que tinha como base o milho, e assim baratear os preços da carne brasileira, considerando a prática uma forma indireta de subsídio à própria carne. Após as negociações diretas fracassarem e a Argentina acionar mais uma vez o instrumento de solução regional, o TAM analisou as alegações das partes envolvidas, buscando determinar se o Brasil estava proporcionando à sua produção uma vantagem que tornaria a competição, no mercado argentino, desleal. Entretanto, a acusação foi considerada improcedente, permitindo ao Brasil vender carne suína para a Argentina com base nos preços praticados até então (Vigevani; Mariano, M.; Mendes, 2002).

A terceira decisão do Tribunal foi sobre um dos setores mais problemáticos entre os sócios do Mercosul: o têxtil. O governo argentino, alegando um aumento expressivo do volume exportado no início de 1999, passou a aplicar cotas aos tecidos de algodão provenientes do Brasil. O governo brasileiro recorreu às instituições regionais e à OMC. Mais um episódio que

comprova que os processos de integração ocorrem concomitantemente à salvaguarda de interesses próprios (Miyamoto; Carvalho, 2003). Enquanto o TAM determinou que a Argentina suspendesse as salvaguardas comerciais para os produtos têxteis brasileiros por um período de 15 (quinze) dias, a OMC abriu um painel, pela primeira vez, para analisar um conflito comercial entre sócios do bloco (Vigevani; Mariano, M.; Mendes, 2002).

Em outros dois setores sensíveis, o automotivo e o açucareiro, os integrantes do Mercosul se enfrentaram, transformando embates comerciais em impasses políticos que afetaram as relações sistêmicas entre eles. Nas negociações no setor automotriz, por exemplo, os representantes governamentais buscavam compatibilizar as normas vigentes no Tratado de Assunção, enquanto o próprio setor privado efetivamente se ocupava das negociações em torno das tarifas, cotas e exceções. No âmbito regional, criou-se uma comissão de apoio à exportação conjunta para terceiros países e a um possível acordo setorial de autopeças (Subgrupo de Trabalho n.º 7). A grande preocupação da Argentina, neste setor, foi o aumento substantivo das exportações brasileiras devido à manutenção de um câmbio subvalorizado, provocando a deterioração da balança comercial argentina (Vigevani; Mariano, M.; Mendes, 2002). Alvo de conflitos entre os membros desde a implementação da zona aduaneira, o setor automobilístico era regulado por acordos que visam equilibrar o comércio e as assimetrias, em um cenário em que o setor argentino era quatro vezes menor que o brasileiro e teme as consequências da livre abertura no âmbito regional, que ainda é regulado dentro das listas de exceção³⁸. Além disso, a maior atratividade brasileira ao investimento externo propiciaria a concessão de isenção de impostos às empresas que instalassem fábricas no Brasil (Bressan, 2008).

Já no que se refere ao setor açucareiro, é importante destacar que o açúcar também foi um dos produtos mantidos nas listas de exceção ao livre-comércio intrabloco, compondo o chamado Regime de Adequação Final à União Aduaneira. O Brasil mostrou-se, inúmeras vezes, disposto a formular políticas de convergência tarifária externa e desgravação tarifária interna durante as negociações; no entanto, o governo argentino, fortemente pressionado por produtores nacionais, o acusava de subsidiar sua produção, por meio do Programa Nacional do Alcool

³⁸ De acordo com Bressan (2008), a necessidade das listas de exceções surgiu devido às grandes diferenças de produtividade dos sócios menores em relação ao Brasil; sendo instrumentos usados para diminuir os efeitos dessa condição, que limitaria o avanço e o futuro aprofundamento do bloco. O programa de desgravação implicaria, dessa forma, no ajuste diferenciado aos países ou setores com menores capacidades a fim de que pudessem aproveitar o potencial mercado ampliado por meio de processos mais lentos.

(Proálcool), impedindo que o produto fizesse parte da zona de livre-comércio (Vigevani; Mariano, M.; Mendes, 2002).

3.2.1 Tribunal Permanente de Revisão (TPR)

O sistema de solução de controvérsias foi primeiramente instituído pelo Anexo III do Tratado de Assunção, como um sistema simples de conciliação, circunscrito aos conflitos entre os Estados-Partes e, portanto, de caráter provisório. Em seguida, foi substituído pelo sistema de solução de controvérsias do Protocolo de Brasília³⁹ que, em seu artigo 2, estabeleceu que “os Estados partes numa controvérsia procurarão resolvê-la, antes de tudo, mediante negociações diretas” e, em seu artigo 4, firmou que, na ausência de acordo por essa via, qualquer dos Estados partes na controvérsia poderá submetê-la à consideração do GMC.

Naquele momento, a inexistência de conflitos entre os sócios levou à prorrogação do prazo estabelecido para a criação de uma instância permanente, reforçando a ideia de que um sistema dessa natureza geraria custos desnecessários aos países envolvidos. Além disso, a preferência do Brasil pela manutenção de negociações intergovernamentais em detrimento à instalação de um sistema permanente já era visível nos pronunciamentos de representantes governamentais ao enfatizarem a flexibilidade do sistema, considerada fundamental em momentos de crise (Bressan, 2012). Ainda assim, o sistema implementado pelo Protocolo de Brasília pode ser considerado inovador diante da inexistência de mecanismos semelhantes em outros processos de integração latino-americanos. O próprio Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC ainda não havia sido instituído.

A partir dos anos 2000, dentro do contexto de “Relançamento do Mercosul”, a nova pauta passou a incluir a necessidade de aperfeiçoar o sistema de solução de conflitos existente. É importante notar que, enquanto as posições brasileira e argentina mantinham-se contrárias à criação de instâncias morosas, o Uruguai defendia a instalação de um Tribunal de Justiça, além do órgão permanente, como garantia de igualdade jurídica dentro do bloco. Evidencia-se, neste embate, que Argentina e Brasil eram favoráveis à manutenção da estrutura intergovernamental do Mercosul, permitindo maior controle sobre o processo. Já Paraguai e Uruguai mostravam-

³⁹ MERCOSUL. **Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias**. 1991. Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Braseuropa/pt-br/file/Tratados%20e%20Protocolos/ProtocoloBrasilia.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

se favoráveis à conformação de instituições supranacionais que diminuíssem o peso decisório dos sócios maiores (Mariano, M., 2007; Bressan, 2012).

Durante a XX Reunião do Mercosul, em 2000, decidiu-se pela criação de um Tribunal Permanente e pela implementação de um mecanismo de consultas, concebido dois anos depois pela formalização do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias (2002)⁴⁰. Importantes mudanças foram regulamentadas pela Decisão N° 37/03⁴¹, quando foi criado o Tribunal Permanente de Revisão (2003), que passou a vigorar no ano seguinte. Nesse sentido, inovou-se tanto ao constituir o TPR, com competência recursal, quanto ao atribuir competência ao CMC para criar mecanismos de solicitação de Opiniões Consultivas (OC) não vinculantes ou obrigatórias (Gomes, 2012).

3.3 Crise econômica argentina (2001)

A crise econômica argentina, que eclodiu em 2001, teve suas raízes em decisões e escolhas políticas tomadas no início da década anterior. Em abril de 1991, o novo ministro de Economia argentino, Domingo Cavallo, implementou um plano de estabilização cujo núcleo era a âncora cambial, ou seja, a determinação da paridade fixa entre o peso e o dólar, com exigência de lastro em divisa para toda moeda em circulação na Argentina. Definiu-se, desta forma, que 80% dos pesos em circulação deveriam estar lastreados nas reservas internacionais (Cunha; Ferrari, 2005). Pela chamada Lei de Conversibilidade, o Estado argentino renunciou à possibilidade de manipular os instrumentos de política monetária, permitindo que a criação de moeda fosse rigorosamente determinada pela entrada e saída de divisas.

Com a conseqüente estabilidade monetária daquele momento, houve considerável queda da inflação, provocando um salto na demanda interna e um estímulo ao consumo e à produção. Com a melhoria geral das expectativas em relação ao governo de Carlos Menem (1989-1999), o país viu crescer também a oferta agregada e os investimentos. Além da efetiva dolarização da economia, o segundo elemento decisivo para o êxito deste plano econômico foi o cenário favorável dos mercados financeiros internacionais naquele momento (Cruz, 2007). A ascensão

⁴⁰ MERCOSUL. **Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias no Mercosul**. 2002. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-olivos-para-solucao-de-controversias-no-mercossul/>>. Acesso em: 04 abr. 2023.

⁴¹ MERCOSUL. **Regulamento do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul**. 2003. DECISÃO CMC N° 37/03. Disponível: < <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3703p.asp>>. Acesso em: 04 abr. 2023.

da China, no início dos anos 2000, aumentou a demanda internacional por petróleo, matérias-primas, produtos agrícolas e similares, impulsionando o preço das *commodities*, e gerando grandes retornos aos seus exportadores, principalmente os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos da América Latina (Hung, 2018).

Em conexão com o Plano de Conversibilidade, o governo colocou em prática uma reforma no comércio exterior, com a estruturação do regime de importação, favorecendo a compra de insumos e equipamentos a tarifa zero e penalizando a importação de artigos eletrônicos (35%). Como medida complementar, foram eliminados entraves que incidiam sobre as exportações. Por fim, para completar o êxito do projeto liberalizante, autorizou-se a liberalização financeira (com total liberdade de entrada e saída de capitais no país), o novo regime de investimento estrangeiro (com os mesmos direitos e obrigações previstos aos investidores nacionais) e o programa de privatização (em especial do setor de infraestrutura e de serviços públicos). Grandes grupos econômicos argentinos se beneficiaram com o programa de privatizações; na maioria dos casos, associados a grupos estrangeiros, o que permitiu a viabilidade política do projeto (Cruz, 2007). A atração de investimentos garantiu a cobertura dos *déficits* comerciais e a ampliação da oferta monetária, resultando na superação da crise hiperinflacionária, na reativação da atividade econômica e do crescimento do país.

Este ciclo positivo, porém, foi interrompido, em 1995, pela crise mexicana⁴² e pela elevação das taxas de juros nos Estados Unidos. Com Banco Central argentino impossibilitado, pelas exigências do regime de conversão de 1991, de socorrer rapidamente os bancos domésticos, muitos deles decretaram falência, levando o governo a buscar linhas de crédito no FMI e em outros bancos internacionais. Pela morosidade desse processo, os governos provinciais passaram a emitir moeda para saldar seus compromissos (Cruz, 2007), levando o país a encarar uma profunda recessão (Cunha; Ferrari, 2005).

Entre 1998 e 2001, então, o *déficit* anual novamente cresceu devido ao aumento do pagamento de juros e à ampliação da brecha do sistema de seguridade social. Além da redução da arrecadação tributária, o aumento da taxa de juros sobre a dívida total foi o principal fator a gerar o significativo saldo negativo de conta corrente argentina, a considerável apreciação

⁴² Assim como na Argentina, no México também se implementou um plano de estabilização que tinha como uma das metas principais a redução sensível da inflação por meio do controle da política do câmbio. Com características muito semelhantes aos planos neoliberais aplicados por outros países latino-americanos, o México sofreu com os efeitos de uma crise cambial que aumentou enormemente o *déficit* nas contas externas a ponto de ser o primeiro país na região a anunciar a moratória da dívida externa.

cambial e a ausência de instrumentos para gerenciar o problema por causa da rigidez de seu regime monetário (Damill; Frenkel; Rapetti, 2005).

O desgaste no final do governo de Menem, a moratória russa em 1998, o início do mandato de Fernando De la Rúa (1999-2001) e a desvalorização do real em 1999 aprofundaram a depressão econômica já instalada na Argentina. O consenso em torno do regime de conversibilidade começou a se desfazer e, finalmente, manifestações populares precipitaram também a queda de De la Rúa antes da conclusão de seu mandato. Em quinze dias, quatro diferentes presidentes assumiram o governo argentino que se estabilizou politicamente somente após a nomeação de Eduardo Duhalde (2002-2003). Em um contexto político nacional e internacional pouco favorável, a Argentina decretou a moratória da dívida externa e o Plano de Conversibilidade chegou ao fim.

O século XXI se iniciou, assim, na América do Sul marcado pela crise do modelo de desenvolvimento econômico liberal, pautado no chamado Consenso de Washington⁴³, cujo caso paradigmático foi a profunda crise econômica da Argentina em 2001. Mesmo que a crise da dívida e sua moratória sejam comumente explicadas por uma equivocada política fiscal dos países, é imperativo salientar que, no caso argentino, a principal fonte da crise da dívida foi a crise cambial gerada pelo fim do regime de conversibilidade vigente até então (Damill; Frenkel; Rapetti, 2005) por meio do qual a Argentina manteve um câmbio ultra rígido até 2001-2002 (Carvalho, 2008).

Os governos latino-americanos assumiram, dessa maneira, um viés revisionista das políticas propostas pelos EUA na década de 1990. A percepção de fracasso em sua implementação gerou o questionamento da “solução pró-mercado” por parte da maioria dos setores da população dos países mais afetados; processo que se estendeu de forma crítica aos modelos de integração regional sul-americana, demonstrando mudanças de peso nas políticas nacionais e regionais (Vadell; Lamas; Ribeiro, 2009).

⁴³ De acordo com a abordagem dominante em Washington – consagrada como “Consenso de Washington” – as causas principais da crise na América Latina eram o excessivo crescimento do Estado, em termos de regulação e protecionismo do modelo de substituição de importações; e o populismo econômico, traduzido por sua incapacidade de controlar os gastos públicos. Para combatê-las, Williamson (1990) propõe 10 reformas: a) disciplina fiscal para eliminar o *déficit* público; b) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; c) reforma tributária, aumentando os impostos; d) taxas de juros determinadas pelo mercado e positivas; e) taxa de câmbio determinada pelo mercado, garantindo-se competitiva; f) comércio liberalizado e orientado para o exterior; g) investimentos diretos sem restrições; h) empresas públicas privatizadas; i) atividades econômicas desreguladas; j) direito de propriedade mais seguro (Bresser-Pereira, 1991).

Para Dabène (2012), a grande depressão na Argentina, em 2001, levou os principais atores políticos a perceberem a necessidade de ajustar o processo de integração. Além da percepção de urgência de uma ação coletiva regional, a América do Sul sofreu uma importante mudança política, materializada pela ascensão ao poder de novos líderes empenhados com o aprofundamento da integração. A convergência política e ideológica causada pela chamada “Onda Rosa” desencadeou uma sequência de re-politização (3) no processo.

Cabe ressaltar que o processo da chamada Onda Rosa⁴⁴ se iniciou com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela em 1998. Coincidentemente, sua reeleição, em 2006, fechou um ciclo de “triunfo da esquerda” na região, que abrangeu Chile, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Peru, Nicarágua e Equador. No curto prazo, os governos obtiveram relativo sucesso com a aplicação de políticas reformistas, aproveitando-se, especialmente, do aumento dos preços das *commodities* no início dos 2000 e da China que registrava um crescimento histórico de 10% ao ano (Hung, 2018). Passado o momento favorável de aporte de capital, escândalos de corrupção vieram à tona em diversos países, bem como sérias crises políticas. A emergência de governos de esquerda ou centro-esquerda gerou debates acerca da relação da região com os EUA e atores internacionais. Em muitos momentos, foi vista como uma tentativa de desafiar a hegemonia política e econômica norte-americana⁴⁵, em busca de maior autonomia decisória.

No que diz respeito ao tema da integração, os novos governos passaram a promover iniciativas regionais que marcaram um momento de inflexão na América Latina. Dentre as três principais propostas nascidas no período, destacaram-se a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Embora o Mercosul tenha nascido em meio à hegemonia do pensamento neoliberal, o bloco não ficou imune às mudanças provocadas pela ascensão de líderes progressistas.

⁴⁴ Em janeiro de 2010, a Universidade de Nottingham, na Inglaterra, reuniu cerca de uma centena de pesquisadores a fim de analisar o movimento político que ocorreu na América Latina no período de 1998 a 2006, caracterizado pela ascensão ao poder de governos de esquerda ou centro-esquerda. As vitórias da ala mais progressista nas eleições presidenciais levaram ao fenômeno denominado “onda rosa” ou “guinada à esquerda” (Lambert, 2010). Considerado relativamente novo na região, este cenário político reabriu um antigo debate acerca das estruturas, até então, consolidadas na América Latina, questionando o suposto sucesso do neoliberalismo enquanto projeto de desenvolvimento latino-americano.

⁴⁵ Uma vez que novas iniciativas não contavam com a participação dos Estados Unidos, uma ampla crítica ao paradigma liberal resultou na formulação de um novo conceito de regionalismo, caracterizado como pós-hegemônico, “que inspirava não apenas as iniciativas de integração intrarregionais durante os anos 90, mas também grande parte da agenda doméstica de política econômica nos países da região” (Motta Veiga; Rios, 2007).

3.4 Revisão institucional do Mercosul (2004)

Como tratado anteriormente, a recorrência de decisões unilaterais evidenciava a contradição entre os discursos pró-integração e a inconsistência de um enfoque prático efetivamente regional. Os impasses gerados a partir dos anos 2000 refletiam, então, a necessidade de uma coordenação macroeconômica mais rígida entre os países do Mercosul e da adoção de estratégias comprometidas com certo grau de supranacionalidade (Camargo, 2006). No entanto, a relação intergovernamental entre os países pressupunha que não haveria uma instância superior a eles que tivesse autoridade para obrigá-los juridicamente.

Surge, neste momento, certa preocupação com os rumos que a institucionalidade do bloco alcançava, gerando a necessidade de reacender o debate sobre o modelo de integração e seus correspondentes suportes institucionais. Cabe lembrar que o formato institucional do Mercosul foi estabelecido por meio de negociações no âmbito do Grupo *Ad Hoc* sobre Assuntos Institucionais e formalizado a partir da assinatura do Protocolo de Ouro Preto (POP)⁴⁶, em 1994. Seu caráter estritamente intergovernamental serviu de base para uma arquitetura institucional minimalista e orientada mais por necessidades comerciais e de curto prazo e menos preocupada com a construção de compromissos políticos e instrumentos institucionais comuns, como a criação de mecanismos regionais para a promoção do desenvolvimento econômico e social dos países (Desiderá Neto *et al.*, 2015).

A questão mais relevante e problemática em torno da institucionalidade do bloco seria a possibilidade de criação de mecanismos supranacionais diante das limitações oferecidas pelo princípio da intergovernamentalidade (Art. 2 do POP). Ao estabelecer que a tomada de decisão se daria, para todas as questões, por consenso e com a presença de todos os Estados-partes (Art. 27 do POP), com idêntica capacidade de veto, o Protocolo concentra o processo decisório nos Poderes Executivos, mais especificamente em determinadas agências dos governos nacionais (Vigevani; Mariano, K., 1997). Seu desenho institucional, desde sua formação, definiu o grau mínimo de comprometimento entre os membros, constantemente corroborado no discurso político-diplomático pelo conceito de “flexibilidade” (Caetano; Vázquez; Ventura, 2009).

O Brasil foi o país que ofereceu maior resistência à ideia de construção de instituições comunitárias no âmbito do Mercosul. A Argentina mostrou-se mais propensa a defender

⁴⁶ MERCOSUL. **Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul (Protocolo de Ouro Preto)**. 1994. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-ouro-preto-adicional-ao-tratado-de-assuncao-sobre-a-estrutura-institucional-do-mercosul/>>. Acesso em: 05 abr. 2023.

mecanismos jurídicos vinculantes; enquanto o Paraguai e o Uruguai, frente ao desequilíbrio de distribuição de poder dentro do bloco, também foram favoráveis à criação de instituições supranacionais. No que concerne à implementação de mecanismos institucionais, o Protocolo de Ouro Preto não apresentou uma significativa inovação na proposta redigida no Tratado de Assunção. Assim, durante sua primeira década de existência, a construção do Mercosul foi pautada em questões referentes ao aumento de fluxos de comércio, à geração de consumo e à redução de barreiras tarifárias e não tarifárias, deixando de lado medidas concretas de coordenação macroeconômica conjunta ou de minimização das assimetrias entre os sócios.

A questão institucional foi “propositadamente negligenciada pelos próprios Estados-membros por considerarem que poderia trazer uma burocratização excessiva ao processo ou uma perda de soberania dos Estados” (Camargo, 2006, p. 78) sem, necessariamente, que se tenham alcançados os resultados esperados pelo Tratado de Assunção e pelo Protocolo de Ouro Preto. Em um processo de integração, a estrutura organizacional baseada em baixos níveis de enraizamento institucional e em negociações diretas entre os governos envolvidos, pode servir como uma forma de controle do processo por parte dos participantes (Moravcsik, 1994). Entretanto, a sequência de conflitos comerciais entre os sócios e a ausência de avanços significativos em direção à formação do mercado comum sinalizavam que o debate institucional não poderia mais ser adiado. Da formação do bloco até aquele momento, os países-membros acionaram vinte e uma vezes o sistema de solução de controvérsias (Bressan, 2008).

Após inúmeras tensões, Brasil e Argentina acordaram uma série de ajustes destinados a redirecionar o processo de integração. Por um lado, havia necessidade de corrigir problemas gerados durante a implementação das medidas acordadas ainda em 1994, que conformariam a etapa de consolidação da união aduaneira. Mesmo com relativo sucesso no avanço comercial do Mercosul, na primeira década de sua existência, sua credibilidade estava comprometida pelos contenciosos entre os sócios, trazendo à luz as dificuldades de aprofundar as decisões no âmbito regional devido às, cada vez mais evidentes, assimetrias entre eles.

Diante desses desafios, os governos brasileiro e argentino se encontraram frente à necessidade de revitalizar o processo de integração, conferindo um caráter estratégico, que se desdobrou em três vertentes: i) a agenda intrabloco com o desenvolvimento de temas voltados para a consolidação da união aduaneira rumo à construção do mercado comum; ii) as relações externas do Mercosul em âmbito regional (com o Pacto Andino e com as pressões trazidas pela proposta da ALCA) e o avanço das negociações com a União Europeia; e, iii) a promoção de maior coordenação no plano político (Vaz, 2000). Por meio da assinatura do Consenso de

Buenos Aires⁴⁷ os então presidentes Lula da Silva (2003-2010) e Néstor Kirchner (2003-2007) reafirmaram a “profunda convicção de que o Mercosul não é somente um bloco comercial, mas, ao contrário, constitui um espaço catalisador de valores, tradições e futuro compartilhado”. Ao trabalharem conjuntamente para seu fortalecimento, os governos buscariam o “aperfeiçoamento de suas instituições nos aspectos comerciais e políticos e da incorporação de novos países.” (Consenso de Buenos Aires, 2003).

A convergência de governos de centro-esquerda, na “Onda Rosa”, facilitou o diálogo e a reaproximação de Brasil e Argentina, ao compartilharem uma percepção mais positiva do processo de integração. Somando-se à estabilidade econômica pós-crises, a diminuição das tensões permitiu um esforço conjunto para o “relançamento do Mercosul”. Ambos os governos se mostraram comprometidos com um discurso de criação de um modelo menos voltado às propostas neoliberais dos anos 1990 e mais inclinado a superar os vácuos existentes em temas sociais e produtivos que, de certa forma, eram apontados como fatores geradores das crises anteriores. De acordo com Sanahuja (2008), ao distanciar-se das estratégias do regionalismo aberto, os países tinham intenção de conferir maior ênfase na chamada “agenda positiva” da integração, centrada na participação ativa dos Estados na proposição de políticas regionais, na criação de instituições e estratégias comuns, e em uma cooperação mais intensa em âmbitos não comerciais, principalmente, no que se referia a áreas de grandes assimetrias entre os países-membros e gargalos estruturais de infraestrutura regional.

A assinatura, em 2003, do “Programa para a Consolidação da União Aduaneira e o Lançamento do Mercado Comum, Agenda 2006” formalizou o início do processo de aprofundamento do Mercosul através de quatro eixos: i) um projeto para a consolidação da união aduaneira; ii) um programa de base para o incentivo ao mercado comum; iii) um programa político, social e cultural, com ampliação dos temas; e iv) um projeto para a nova integração, social e produtiva (Vázquez; Briceño-Ruiz, 2009).

No final daquele ano, a proposta de liberalização do intercâmbio comercial e do desenvolvimento de uma nova agenda da integração foi adotada pelo Conselho do Mercado Comum por meio do Programa de Trabalho 2004-2006⁴⁸. Como resultado do trabalho gerado

⁴⁷ A íntegra do chamado **Consenso de Buenos Aires**, publicada em 2003, está disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54487.shtml>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

⁴⁸ MERCOSUL. **Programa de Trabalho 2004-2006**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/conheca-a-representacao/oquecomercosul.html/progmercosul.html>>. Acesso em: 17 mai. 2023.

por este programa, por um lado, tem-se a busca por ampliação do espaço de integração, incluindo todos os países sul-americanos como membros associados ao bloco, com a criação da União das Nações Sul-Americanas. Por outro, novas instituições foram criadas a fim de diminuir as assimetrias, objetivando a alocação de recursos, a melhoria da competitividade dos sócios menores e o aperfeiçoamento da coordenação nas negociações externas conjuntas; temas que serão discutidos a seguir.

Ao completar trinta anos de existência, surge no âmbito da integração do Mercosul a necessidade de “enveredar por caminhos mais estruturais, menos conjunturais, que foquem menos nos interesses políticos de curto prazo” (Vigevani, 2012, p. 29). A criação do Grupo *Ad Hoc* de Alto Nível para a Reforma Institucional do Mercosul (GANRI), por decisão do Conselho do Mercado Comum, em 2005, pode ser considerada prova contundente da necessidade que havia de se construir um discurso político público e persuasivo sobre o tema (Caetano, 2009) da reforma.

É imprescindível ressaltar que, neste momento, os Estados buscavam convergir seus interesses no âmbito regional, aumentando os níveis de coesão da coalizão de sustentação do processo que procurava, por meio das iniciativas acordadas, aumentar também as expectativas positivas em relação à integração. Entretanto, as condições para a implementação das novas instâncias decisórias foram atrapalhadas pela manutenção dos conflitos setoriais entre os países. As crises políticas geradas pelos contenciosos acabavam gerando o aumento da incerteza em relação às capacidades da instituição de atender às demandas dos atores.

3.5 “Guerra das Geladeiras” (2004) e “Crise das Papeleiras” (2005)

No início do novo século, o modelo comercial sem aprofundamento se esgotou frente à ausência dos mecanismos necessários para enfrentar as crises econômicas daquele período, pressionando os países maiores, sobretudo o Brasil, a ponderarem suas negativas em relação à criação de fundos comunitários para investimentos e minimização dos impactos gerados pela abertura de um mercado regional (Desiderá Neto *et al.*, 2015). A ausência de harmonização e coordenação da política econômica, próprias de etapas mais avançadas de integração, impedia o acesso igualitário ao mercado de produtos originários dos membros, prejudicando a competitividade e fortalecendo as assimetrias entre suas economias (Camargo, 2006).

Após a desvalorização do real, o Brasil adotou a estratégia de incentivo à substituição de produtos importados, ocasionando considerável perda de participação no mercado brasileiro de produtos oriundos da Argentina, substancialmente nos setores de algodão, automotores,

frutas, hortaliças, lácteos, óleos vegetais, trigo e tratores. A redução da compra de produtos argentinos representou uma cifra equivalente a uma vez e meia do resultado da balança comercial bilateral do período anterior, evidenciando os impactos na configuração produtiva do Mercosul como um todo (INTAL, 2006).

Diante do crescimento das importações de produtos industriais e do aumento de seu saldo negativo no comércio com o Brasil, em junho de 2004, o ministro argentino Roberto Lavagna anunciou medidas restritivas que dificultavam a entrada de eletrodomésticos da linha branca (fogões, geladeiras, máquinas de lavar roupa, micro-ondas), visando diminuir sua participação na pauta comercial bilateral. O conflito, conhecido como “Guerra das Geladeiras”, se iniciou quando Lavagna anunciou as medidas que dificultavam a entrada dos produtos brasileiros no país (Palacios, 2004b)⁴⁹, criando uma disputa pelo mercado argentino a nível setorial, que chegou a se estender para outros setores relevantes ao Brasil, como o de automóveis e peças. A Associação de Fabricantes de Autopeças da Argentina chegou a afirmar que, pelo menos, quatro empresas do setor preferiram deixar o território argentino e se instalaram no Brasil onde supostamente haveria incentivos fiscais (Palacios, 2004d)⁵⁰.

Os conflitos setoriais entre os dois sócios já não eram novidade, mas agravaram a situação da Argentina com o desaparecimento de ramos industriais inteiros; aumentando o fosso em termos de estruturas produtivas entre ambos os países (Barros; Baer, 2004)⁵¹. A percepção do aumento das disparidades estruturais pode ser explicada pela retomada do processo de crescimento na região que colocou em evidência as mudanças produtivas geradas durante os anos anteriores no interior do Mercosul.

Em seguida, a “Crise das Papeleiras” de 2005 representou um dos mais sérios conflitos diplomáticos entre membros do Mercosul, tendo como principal causa a instalação de duas fábricas de celulose, por empresas finlandesas, na região fronteira entre Argentina e Uruguai, próxima ao rio Uruguai. O governo argentino e ambientalistas expressaram preocupações acerca de possíveis danos ambientais significativos que poderiam afetar o ecossistema compartilhado entre os vizinhos. A Argentina alegou que o Uruguai não havia realizado a comunicação adequada ao país sobre o assunto, antes de autorizar a construção das fábricas,

⁴⁹ PALACIOS, Ariel. **‘Guerra das geladeiras’ entra em fase decisiva**. O Estado de S. Paulo. Buenos Aires, p. B5, 12 jul. 2004b.

⁵⁰ PALACIOS, Ariel. **Sai acordo com argentinos na venda de geladeiras**. O Estado de S. Paulo. Buenos Aires, p. B6, 16 jul. 2004d.

⁵¹ BARROS, José Roberto M. de; BAER, Monica. **A guerra das geladeiras e as perspectivas do Mercosul**. O Estado de S. Paulo. 16 ago. 2004.

medida que violaria o Estatuto do Rio Uruguai⁵², tratado bilateral de 1975, que estabelecia consultas prévias entre ambos os partícipes sobre projetos que pudessem afetar o rio.

A tensão aumentou à medida que as fábricas foram sendo construídas, gerando protestos e manifestações pelos argentinos que residiam próximos à fronteira, bem como bloqueios temporários de pontes que davam acesso a ambos os países. O então ministro das Relações Exteriores do Uruguai, Reinaldo Gargano, apresentou, durante uma reunião do CMC, uma queixa contra a Argentina por violação das regras de livre circulação de mercadorias e pessoas, que constam no Tratado de Assunção. Em resposta, o governo argentino prometeu retaliação com a denúncia de que o Uruguai praticava sobretaxas ilegais às importações de seus produtos (“GUERRA das Papeleiras”, O Estado de S. Paulo, 2006)⁵³.

Já que a intermediação de terceiros países, como a Espanha e a Finlândia, também não levou a um entendimento final, em 2006, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) emitiu uma decisão preliminar determinando a suspensão da construção até que as disputas cessassem de maneira diplomática. Devido à ausência de resolução pela via direta, o conflito passou então a envolver outras questões, além do meio ambiente, afetando o comércio e o cumprimento de tratados bilaterais. Neste caso, não houve apelação ao Tribunal Arbitral do Mercosul, ficando sob o encargo do GMC emitir um parecer sobre a reclamação. No entanto, as construções foram concluídas e as tensões se diluíram com o passar do tempo, transformando a questão em um tema ainda sensível no relacionamento bilateral entre Argentina e Uruguai.

Em 2010, o processo foi submetido pela Argentina ao Tribunal de Haia que emitiu um parecer atribuindo responsabilidade ao Uruguai por violar o tratado bilateral sobre o uso do rio, mas permitindo que as papeleiras continuassem em funcionamento por falta de provas suficientes de que houvesse contaminação das águas. O GMC aceitou a solução acordada pelas partes, ficando clara a dificuldade do Mercosul na mediação de contenciosos (Bressan, 2008).

Nota-se, portanto, que muitos foram os conflitos comerciais entre os sócios do Mercosul, resultantes em grande parte dos diferentes níveis de competitividade entre suas indústrias; assim como de contendas políticas (muitas vezes, eleitorais) e diplomáticas, com o envolvimento, inclusive, de diversos atores domésticos. De maneira geral, a Argentina foi o país que mais acionou o sistema de solução de controvérsias no âmbito do bloco. No momento

⁵² O **Estatuto do Rio Uruguai de 1975** está disponível em: <https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/2022-01/arquivos/anexo_2_estatuto_do_rio_uruguai.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.

⁵³ **‘GUERRA das papeleiras’ preocupa Mercosul**. O Estado de S. Paulo. 14 dez. 2006. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/guerra-das-papeleiras-preocupa-mercosul/>>. Acesso em: 13 ago. 2022.

de maior tensão, o governo argentino intensificou o uso de medidas protecionistas que foram, em seguida, retaliadas pelos parceiros. No caso brasileiro, país que mais sofreu com o protecionismo do sócio vizinho, as inúmeras desavenças comerciais resultaram na perda do tratamento preferencial dado a 400 produtos argentinos no âmbito regional (Bressan, 2008).

Ressalta-se que à medida que os conflitos ocorrem, incorporando outros atores, e as instituições do Mercosul não dão respostas satisfatórias a eles, as soluções que deveriam ser encontradas no âmbito comum passam a ser resolvidas pelas vias diplomáticas, reforçando a lógica nacional em detrimento da regional. E, em alguns casos, ao serem levados à OMC, reforçam a lógica extrarregional e multilateral. Desse modo, os conflitos entre os sócios podem alterar as dinâmicas institucionais, redesenhando as regras e readaptando as negociações e suas buscadas soluções ao âmbito nacional.

3.6 Criação de novas instituições (2004-2006)

Com as propostas de revisão institucional, deu-se maior ênfase à dimensão política da integração, à inclusão de mecanismos de participação da sociedade civil e à preocupação com as assimetrias estruturais entre seus membros e os gargalos estruturais de infraestrutura regional (Sanahuja, 2008); dando origem ao que a literatura denominou “regionalismo pós-liberal”, cujas características são a primazia de uma agenda política e do papel do Estado na coordenação econômica, e a maior preocupação com questões sociais, como a minimização das assimetrias e a inclusão de segmentos até então excluídos do processo de integração (Lima, 2013). Para além do pragmatismo de respostas sub-regionais imediatas às várias crises do neoliberalismo; o movimento foi visto como uma tentativa de re-politização da região, trazendo novos projetos regionais envolvendo o entendimento entre Estados, maior engajamento de setores sociais e novas lideranças (Riggirozzi; Tussie, 2012). As novas propostas geraram resultados positivos para o aprofundamento do processo ao criar instâncias capazes de lidar com temas relativos à participação da sociedade civil no processo de integração, à visibilidade de sua dimensão cultural e à livre circulação de pessoas.

Para incentivar a maior participação da sociedade civil e de governos subnacionais, bem como amenizar possíveis tensões comerciais, o Programa de Trabalho 2004-2006⁵⁴ propôs a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), do cargo de Alto Representante-Geral do

⁵⁴ Anexo no documento da Decisão CMC nº 26/03.

Mercosul (ARGM), do Tribunal Permanente de Revisão (TPR) para a solução de controvérsias e do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e transformou a Secretaria do Mercosul (SM) em Secretaria Técnica. Além disso, propôs a implementação de um instrumento jurídico de caráter vinculante que gerasse imediata vigência da normativa do bloco, sem necessidade de prévia aprovação parlamentar (Vázquez; Briceño-Ruiz, 2009). No âmbito social, foram criados o Instituto Social do Mercosul (ISM), o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) e as Cúpulas Sociais do Mercosul (Desiderá Neto *et al.*, 2015). O ponto sensível para análise é compreender que os momentos considerados ideais para que as decisões, que causariam mudanças institucionais, fossem implementadas foram períodos imersos em contextos de crises políticas e econômicas.

3.6.1 Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)

Após 15 anos de existência, o processo de integração ainda não havia incorporado em sua agenda mecanismos efetivos de enfrentamento das assimetrias entre os membros. Em 2006, o então presidente uruguaio, Tabaré Vázquez reiterou sua insatisfação com os altos custos enfrentados pelo país, como o fechamento de postos de trabalho e de empresas, para se conformar ao processo diante da expectativa futura de construção de um mercado comum. Como apontou, a baixa institucionalidade havia se tornado um obstáculo ao enfrentamento de aspectos estruturais como a questão das assimetrias (Mariano, K.; Menezes, 2021).

Dentre as políticas anunciadas pelo governo Lula para tentar minimizar discrepâncias políticas e estruturais no Mercosul estavam a proposta de eliminação da cobrança dupla da TEC e a instituição do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), aprovado em 2005, pela Decisão CMC nº 45/2004⁵⁵, o primeiro mecanismo de financiamento próprio criado pelos países do Mercosul com o objetivo de financiar projetos de infraestrutura integrada, de competitividade das empresas, de desenvolvimento social com a finalidade de reduzir as assimetrias do bloco e de fortalecer a sua estrutura institucional.

Firmado no final de 2004, aprovado em 2005 e em vigor a partir de 2006, o Fundo baseia-se em um sistema de aportes e distribuição de recursos em que os países com maior

⁵⁵ MERCOSUL. **Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul**. 2004. Decisões do Conselho do Mercado Comum. MERCOSUL/CMC/DEC. Nº. 45/04. Disponível em: <<https://focem.mercosur.int/pt/norma/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-merc-sul-1/>>. Acesso em: 17 jun. 2022.

desenvolvimento econômico relativo realizam maiores inversões; enquanto os sócios com menor desenvolvimento recebem mais contribuições para seus projetos. Foi inaugurado com um total de US\$100 milhões anuais e, a partir de 2013, com a entrada da Venezuela no Mercosul, passou a operar com US\$127 milhões anuais. Desde 2010, dos 52 projetos aprovados, 13 já estão em fase de conclusão; 11 foram completamente concluídos e 25 estão em execução. Destacam-se projetos de construção e reabilitação de rodovias e vias férreas, instalação de redes elétricas e estações de alta tensão; saneamento básico e água potável, e melhoramento de ambientes escolares (Mercosul, FOCEM, 2023). Em 2015, decidiu-se por prorrogar a vigência do Fundo por mais 10 anos, nomeando-se a segunda fase de seu funcionamento de FOCEM II. Até o momento, não houve aprovação legislativa de todos os sócios que permita a entrada em vigor do projeto.

Em junho de 2012, o embaixador brasileiro Samuel Pinheiros Guimarães, exercendo a função de Alto Representante-Geral do Mercosul, escreveu um relatório ao Conselho de Ministros⁵⁶ acerca de sua visão sobre o processo de integração sul-americano. O documento apresenta 52 itens, entre os quais, argumentou que sendo a infraestrutura uma base indispensável para a expansão da atividade produtiva e comercial, bem como para a formação de mercados internos nacionais e regional mais dinâmicos, se tornariam prioritários os investimentos para a resolução das deficiências nas áreas de transporte, de energia e de comunicações do Mercosul. Além disso, Guimarães também tratou das assimetrias enquanto característica central do processo de integração. Para ele, o bloco é formado por Estados igualmente soberanos, mas profundamente desiguais. Portanto, o FOCEM deveria estar vinculado à adesão de novos Estados e a mudança dos percentuais de contribuição, equivalentes ao poder econômico de cada sócio, não alteraria o princípio da participação igualitária dos Estados-partes. Porém, apontou o embaixador, que os recursos disponíveis ainda eram “insuficientes para executar um programa mínimo de recuperação e de construção das infraestruturas físicas”. Enfatizou que a transformação do Mercosul em um esquema de desenvolvimento regional equilibrado e harmonioso exigiria “o reconhecimento enérgico das assimetrias, cuja realidade se verificaria pela constituição de fundos comuns assimétricos, com recursos adequados, em cada área de integração, para realizar projetos” (Guimarães, 2012).

⁵⁶ GUIMARÃES, Samuel P. **Relatório ao Conselho de Ministros**. Mercosul. 2012. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/relatorio-ao-conselho-de-ministros>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

3.6.2 Parlamento do Mercosul (Parlasul)

O Conselho do Mercado Comum (CMC) aprovou a criação do Programa de Trabalho 2004-2006, por meio da Decisão n.º. 26/03⁵⁷, a fim de elaborar a proposta relativa ao estabelecimento do Parlamento do Mercosul a pedido dos Presidentes dos Estados-Parte. Coube à antiga Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) redigir o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul⁵⁸ a ser ratificado pelos respectivos Congressos nacionais ao longo de 2006 e instituído em 7 de maio de 2007, em Montevideu, no Uruguai. Ressalta-se, nesse sentido, o tempo relativamente longo entre a aprovação, a implementação decisória e a entrada em vigor das questões regionais. Dessa forma, há indícios de forte correlação entre o tempo de aprovação das decisões e a interferência dos conflitos de diversas origens entre os sócios.

O Parlasul conta com uma mesa diretora, comissões especiais temporárias e permanentes e uma secretaria administrativa. Seu protocolo constitutivo estabeleceu que o Parlamento seria uma “instância legislativa supranacional que, paradoxalmente, não produziria um direito positivo supranacional, pois, a exemplo [da] CPC, manteria funções meramente consultivas” (Zanetti, 2015). Teria, entretanto, a possibilidade de propor orientações e estudos ao CMC destinados à criação de normas nacionais que auxiliassem na harmonização das legislações nacionais. Sua importância em relação à antiga Comissão está no dinamismo dos processos de decisão parlamentar que passaram do consenso à decisão por maioria.

De acordo com o art. 1 do Protocolo Constitutivo, a constituição do Parlasul se daria em duas etapas transitórias, entre 2011 e 2014. A primeira etapa geraria certa desconexão entre os parlamentos mercosulino e nacionais, acarretando um *déficit* do exercício das funções dos legislativos diante da preponderância das normas regionais. A seguir, a segunda etapa resultaria na separação entre ambas as categorias de representação (Zanetti, 2015). Ressalta-se que, apesar das dificuldades em harmonizar as legislações nacionais ao incorporar a normativa regional, o objetivo firmado pelo protocolo constitutivo foi de estabelecer “normas que sejam efetivas e que garantam um ambiente de segurança jurídica e de previsibilidade no desenvolvimento do processo de integração” (Protocolo Constitutivo [...], 2007).

⁵⁷ MERCOSUL. **Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006**. 2003. DEC. CMC. N.º. 26/03. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2603p.asp#:~:text=Assegurar%20a%20implementação%20de%20mecanismos,das%20cidades%20fronteiriças%20do%20MERCOSUL.>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

⁵⁸ A versão em português do **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul** está disponível, em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7555/1/protocolo_pt.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2022.

Em consonância com seus propósitos (art. 2), o Parlasul incorporou a perspectiva de participação social e de uniformização de políticas públicas em torno de temas (migrações, recursos nacionais) que as legislações nacionais não alcançam no nível regional. A reestruturação da ordem política e institucional no Brasil, a partir de 1988, proporcionou um ambiente de realização mais intensa de consultas a setores da sociedade, como o empresariado, a academia e as organizações não governamentais, sobre as agendas para formulação da política externa (Lopes, 2013). Neste momento, a preocupação com a democracia estava presente na decisão dos governos de incluir a participação de uma representação do poder Legislativo, para além do Congresso nacional, como arena consultiva da integração (Mariano, K.; 2013) e do Executivo (Ministérios e agências burocráticas governamentais) que passaram a compor o rol de novos atores interessados nos rumos da Política Externa Brasileira (PEB).

Quanto aos problemas ainda existentes no âmbito do Parlasul, cabe ressaltar a indefinição de prazos para a internalização das normas do bloco pelas legislações nacionais, bem como o caráter meramente consultivo e não vinculante das decisões tomadas pelo Parlamento. Como alguns autores sugerem (Lopes, 2013; Mariano, K.; 2013), a atenção da opinião pública aos temas internacionais não resulta necessariamente em sua democratização. Os partidos políticos continuam a priorizar temas como crescimento econômico, redução da inflação, combate à pobreza e questões de segurança pública. Embora haja canais institucionalizados de diálogo entre os agentes responsáveis pelos interesses sociais e os tomadores de decisão, é recorrente a crítica ao Mercosul em relação ao seu distanciamento da sociedade, questionando sua validade e importância. Em contrapartida, defende-se que os instrumentos gerados no nível regional permitiram amenizar os problemas de *déficit* democrático ao ampliar a agenda de negociações e incorporar temas que ultrapassam os interesses meramente comerciais (Mariano, K.; 2013).

3.6.3 Instituto Social do Mercosul (ISM)

Como tratado anteriormente, a disposição dos Estados-partes em transformar o Mercosul em um processo de integração que avançasse para além da área comercial levou ao aprofundamento das relações entre os sócios, ademais, por meio da criação de novas instituições. Os mecanismos de participação social, como o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), criado pelo Protocolo de Ouro Preto, mostraram-se insuficientes para conformar a participação de diversos atores não-governamentais no processo de construção das agendas

do Mercosul. Neste sentido, houve certa priorização de canais informais ou práticas de *lobby* já desenvolvidas em âmbito nacional (Hirst, 1995; Vigevani; Mariano, M.; Mendes, 2002). Questões comerciais e políticas consideradas urgentes eram diretamente encaminhadas à burocracia decisória, aos governos nacionais ou às chancelarias.

A necessidade de compensação de efeitos negativos gerados pela abertura comercial e pela redução das assimetrias intrabloco levou à proposta de implementação de políticas sociais, com a criação de instituições que funcionassem como um espaço institucionalizado em que organizações sociais poderiam defender seus interesses em nível regional (Ferreira, 2021), ampliando a participação da sociedade civil, como previsto no item 2.1 do Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006, anunciado no Consenso de Buenos Aires.

Dentre essas instituições, em 2007, foi criado o Instituto Social do Mercosul (ISM), pela Decisão CMC N° 03/07⁵⁹ como uma instância técnica de investigação no campo das políticas sociais do bloco. Tem como propósito central promover e gerar “ações que façam desta região um espaço mais inclusivo, com equidade e igualdade”, criando mecanismos de cooperação e buscando fontes de financiamento. De acordo com o art. 3, item 8, da Decisão, o ISM consultará o FCES sobre os aspectos de sua competência e receberá os projetos que possa apresentar.

3.7 Criação da União Sul-Americana de Nações (2008)

Para melhor compreensão da criação da Unasul se faz necessário retomar o contexto do final da década de 1990. Entre 1998 e 1999, o desequilíbrio entre Brasil e Argentina afetou não somente a relação intrabloco, como também com os países associados. O Mercosul perdeu o dinamismo inicial de sua fase de expansão comercial, caracterizada pela redução automática de tarifas e outras barreiras. A partir de 2001, a insatisfação argentina foi manifestamente expressa em seu apoio à proposta norte-americana de construção da ALCA. No caso do Brasil, ao mesmo tempo em que o governo FHC projetava os interesses brasileiros para o âmbito multilateral de negociações dentro da OMC, desenvolveu-se uma agenda significativa de articulação com os países da América do Sul, buscando alternativas à crise enfrentada no processo regional.

Especificamente com relação ao Mercosul, deve-se destacar que suas crises resultaram do fato de os governos dos quatro países-membros não aproveitarem a situação favorável de

⁵⁹ MERCOSUL. Instituto Social do Mercosul. 2007. MERCOSUL/CMC/DEC. N° 03/07. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0307p.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2023.

1991-1997 para lançar políticas efetivas no campo tecnológico e macroeconômico para tornar suas empresas competitivas, permitindo, inclusive, a desnacionalização de ramos estratégicos, cujo controle seria vital para efetuar-se um salto qualitativo (Visentini, 2005).

Percebe-se que o modelo de integração do final dos anos 1990 e início dos anos 2000 enfrentava obstáculos próprios da evolução da união aduaneira, como a ausência de políticas nacionais voltadas ao crescimento do mercado interno e desenvolvimento estratégico das indústrias; e de políticas macroeconômicas conjuntas capazes de responder a desafios como àqueles enfrentados diante do fracasso do modelo neoliberal na região.

Mesmo frente a esse cenário pouco favorável às negociações no âmbito do bloco, a ameaça iminente da criação da ALCA levou Cardoso a convocar a I Reunião de Cúpula dos Países Sul-Americanos (2000) em Brasília. Paradoxalmente, a tentativa de reagir à crise mercosulina acendeu uma discussão mais antiga, lançada em 1993, de ampliação do processo de integração para toda a América Latina, com a possível consolidação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). O resultado do consenso nas tratativas posteriores encaminhou projetos de integração física de infraestrutura⁶⁰, como redes sul-americanas de energia, telecomunicações e transporte.

Dando sequência à intenção de expansão da integração para o subcontinente, em 2002, durante a II Reunião de Cúpula dos Países Sul-Americanos, no Equador, FHC discursou a favor de uma associação entre os dois maiores projetos de integração sul-americanos: o Mercosul e a Comunidade Andina. Concretamente, houve a formalização de um acordo de complementação econômica⁶¹ entre ambos durante a 23ª Cúpula do Mercosul, naquele mesmo ano.

A eleição do novo governo, em 2003, não modificou a agenda brasileira de reconstrução do Mercosul e a priorização da integração sul-americana, agregando a elas a iniciativa de liderança regional do Brasil (Visentini, 2005). Visando aprofundar o relacionamento com os países vizinhos, o governo Lula ofereceu ajuda à Venezuela que, há dois meses, enfrentava uma greve geral de oposição ao governo de Hugo Chávez.

⁶⁰ A Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) tinha como objetivo o levantamento de investimentos necessários para a construção da integração física regional, apoiando-se no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e na Corporação Andina de Fomento (CAF), também autointitulada Banco de Desenvolvimento da América Latina (2010).

⁶¹ Acordo de Cooperação Econômica N° 56 celebrado entre a Comunidade Andina e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). 2002. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsr/ACMerAn1_p.asp>. Acesso em: 14 abr. 2023.

Ao propor a criação de um Grupo de Países Amigos da Venezuela, com mediação da Organização dos Estados Americanos (OEA)⁶², o Brasil provocou rápida reação norte-americana para minimizar os efeitos da investida brasileira na região. Graças ao apoio de Lula, a Venezuela aceitou a presença da OEA na revalidação das eleições, exigindo que o chefe da missão fosse um brasileiro, alguém “imparcial e de um país com peso suficiente para enfrentar eventuais pressões” (Amorim, 2013, p. 45). Tanto os observadores da OEA como os norte-americanos avaliaram que a vitória de Chávez nas urnas foi estatisticamente incontestável.

A lógica de expansão do Mercosul e das relações brasileiras para todo o subcontinente foi concretizada pela criação de uma nova instituição. A Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada pela Declaração de Cusco⁶³, era uma união de todos os países da América do Sul por meio da integração entre o Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela) e a Comunidade Andina (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru), adicionando-se o Chile, a Guiana e o Suriname. Inicialmente, com cerca de 365 milhões de pessoas e aproximadamente 17 milhões de quilômetros quadrados (Saiba (...), BBC Brasil)⁶⁴, o objetivo do bloco era integrar o subcontinente no âmbito de “seus interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança” (Declaração de Cusco, 2004). Em 2005, em sua 2ª Reunião Presidencial, os chefes de Estado assinaram declarações com compromissos relacionados à elaboração das melhores formas de integrar a América do Sul e formar uma área de livre comércio. A CASA, no entanto, gerou apenas um ato jurídico internacional, tratando-se de um acordo sobre a dispensa de visto e uso do documento de identidade nacional para viagens de seus cidadãos aos países do bloco (Saiba (...), BBC Brasil). Dessa forma, o projeto foi ilustrativo de um novo momento do processo de integração na região, em que o forte viés econômico das décadas anteriores abriu espaço para a formulação de uma proposta política que fosse capaz de construir uma identidade regional própria, com intenção de consolidar o relacionamento entre os países sul-americanos.

⁶² De acordo com o chanceler Celso Amorim (2013), a presença da OEA enquanto mediadora nesse caso foi uma maneira de garantir ao Grupo de Amigos um enquadramento jurídico em um marco legal preexistente, neutralizando qualquer acusação de intervencionismo.

⁶³ Comunidade Sul-Americana de Nações. **Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações**. 2004. Disponível em: <https://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2023.

⁶⁴ SAIBA o que é a Comunidade Sul-Americana de Nações. BBC Brasil online. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2006/12/061208_casa_faq_dg>. Acesso em: 14 abr. 2023.

Em 2008, houve a criação da União Sul-Americana de Nações (Unasul)⁶⁵, substituindo a CASA, como uma organização intergovernamental, com sede no Equador, composta pelos doze Estados sul-americanos. A União tinha como principais objetivos promover “a paz e a segurança, eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados” (Martello, 2011)⁶⁶.

De acordo com Dabène (2012), além do desinteresse do Mercosul em desenvolver suas instituições supranacionais, houve dois outros fatores que explicariam sua modesta re-politização nos anos 2000. O primeiro foi a forma como a diplomacia brasileira foi conduzida durante o governo Lula ao se tornar global. Apesar de inúmeras declarações a favor da região, o Brasil priorizou o âmbito multilateral em detrimento de seus compromissos regionais; e, na região, favoreceu as negociações na América do Sul em detrimento do Mercosul.

Apesar das dificuldades em definir interesses comuns, a re-politização no Cone Sul significou a reformulação de acordos institucionais e disposições regionais para a integração em novas arenas, como segurança, energia e infraestrutura. Apesar da crise, ou por causa dela, novas instituições passaram a fazer parte de uma vontade renovada dos governos de redefinir os termos de cooperação e desenvolvimento no âmbito da integração. Durante uma sequência de despolitização, novas instituições poderiam contribuir para o estabelecimento de novos objetivos, desde que as questões fossem representantes de interesses coletivos. Se, no entanto, não fosse acompanhada de uma reforma institucional, a sequência da re-politização dificilmente seria sustentável e duradoura. Convém salientar que o nível de politização é definido por Dabène (2012) como o compromisso dos atores em instrumentalizar a integração econômica para alcançar objetivos políticos. Para o autor, a sucessão de sequências de politização foi responsável pelo padrão altamente instável de evolução dos processos de integração na América Latina. E, um dos fatores que impediu que as sequências politizadas garantissem a durabilidade do processo de integração foi a sua fraca institucionalização.

3.8 Outras instâncias sociais

⁶⁵ UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2023.

⁶⁶ MARTELLO, Alexandro. **América Latina está melhor que EUA e Europa, diz Mantega**. G1 *online*. Economia. 11 ago. 2011. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2011/08/america-latina-esta-melhor-que-eua-e-europa-diz-mantega.html>>. Acesso em: 08 jun. 2023.

Ao entender que o respeito e a promoção dos direitos humanos constituem uma condição indispensável do processo de integração, os Estados-membros do Mercosul criaram, em 2009, o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH), por meio da Decisão CMC 14/09⁶⁷. Entre suas principais funções (Art. 3º), destacam-se cooperar “na implementação dos meios que permitam uma proteção mais efetiva e eficaz e promoção dos Direitos Humanos reconhecidos nas respectivas Constituições Nacionais e nos instrumentos internacionais” (item 2), bem como “contribuir para a harmonização normativa entre os Estados Partes em matéria de promoção e proteção dos Direitos Humanos” (item 3b).

É importante notar que, além do ISM e do IPPDH, são utilizados no Mercosul outros mecanismos ampliados de participação social, como os Subgrupos de Trabalho (SGTs) e as Reuniões Especializadas, ambos subordinados ao GMC. Estes últimos são órgãos permanentes de negociação de políticas públicas em diversas áreas temáticas, compreendendo etapas de negociação em âmbito nacional e regional e etapas decisórias, exclusivas do nível governamental (Ferreira, 2021).

Em 2010, houve a criação da Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul pela Decisão CMC N° 65/10⁶⁸, tendo como uma das metas centrais “financiar a participação de organizações e movimentos sociais em atividade do Mercosul”, prevendo, para isso, a necessidade de um projeto de norma para a constituição de um Fundo de Participação Social. Entretanto, é relevante salientar que a morosidade no funcionamento das instituições (a UPS começou a funcionar somente em novembro de 2013) é indicativo da baixa priorização do tema para os parceiros do bloco.

3.9 Alto Representante-Geral do Mercosul (ARGM)

Ao reiterar a importância do fomento à dimensão política da integração, a Decisão CMC N° 63/10⁶⁹ criou o cargo de Alto Representante-Geral do Mercosul (ARGM), vinculado ao Conselho do Mercado Comum (CMC), com a finalidade de contribuir com o desenvolvimento

⁶⁷ MERCOSUL. **Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos**. 2009. MERCOSUL/CMC/DEC. N° 14/09. Disponível em: <https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/04/DEC_014-2009_PT_Inst-Politiclas-Pub-Direitos-Humanos.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2023.

⁶⁸ MERCOSUL. **Unidade de Apoio à Participação Social**. 2010. MERCOSUL/CMC/DEC. N° 65/10. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/decisao-cmc-65-10/>>. Acesso em: 14 abr. 2023.

⁶⁹ A **Dec. CMC 63/10** está disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC6310_p.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2022.

político do processo a partir do fortalecimento da capacidade de formulação de propostas de políticas regionais e da gestão comunitária de temas de interesse comum. De acordo com a Ata da XL Reunião Ordinária do CMC, realizada em Foz do Iguaçu, em dezembro de 2010, a criação do cargo de ARGGM “permitirá incorporar uma figura política que contribuirá para a geração de um pensamento comum no Mercosul”⁷⁰.

Na publicação da Carta de Montevideu N° 16, um informativo da delegação do Brasil junto ao Mercosul e à ALADI, em abril de 2011, atribuiu-se ao Alto Representante-Geral a projeção institucional do bloco através de iniciativas de temas relativos ao fortalecimento da integração regional⁷¹. Desta forma, se estabeleceu um direcionamento de longo prazo, com a execução de projetos que promovessem o aprofundamento do Mercosul.

Em abril de 2017, no entanto, em reunião realizada pelo GMC, se propôs ao Grupo de Análise Institucional do Mercosul (GAIM) a elaboração da norma de extinção do cargo. A Decisão CMC N° 06/17⁷², em seu art. 1°, revogou a decisão pela qual se estabeleceu o cargo, tornando a Secretaria do Mercosul responsável pela gestão e cumprimento das obrigações vigentes e o encerramento das atividades do ARGGM (art. 2°). De acordo com o preâmbulo da normativa, o CMC não considerava mais o cargo pertinente à etapa “presente” do processo regional⁷³, embora tivesse sido pertinente na etapa anterior; e por seu funcionamento não contribuir para a racionalização dos recursos financeiros, humanos e da estrutura institucional⁷⁴ (Pessoa, 2021) que fazem parte de uma orientação no discurso de otimização comercial e gestão efetiva de recursos (Lira, 2019), a partir do retorno de um ciclo político neoconservador-neoliberal (Perrotta; Porcelli, 2016) nos projetos nacionais em ascensão.

O deputado brasileiro Florisvaldo Fier, conhecido como Dr. Rosinha, foi o último Alto Representante-Geral do bloco e manifestou que seu fim teria consequências negativas sobre o processo de integração. Para ele, quando foi proposta a criação do ARGGM, houve um intenso

⁷⁰ No Brasil, foi o Decreto N° 10.097 (6 de novembro de 2019) que revogou o Decreto N° 8.137 (6 de novembro de 2013) que havia promulgado o texto da Decisão CMC N° 63/10. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10097.htm>. Acesso em: 17 jul. 2022.

⁷¹ O art. 4 da Decisão CMC N° 63/10 instituiu que “o Alto Representante-Geral do Mercosul desempenhará suas funções tendo em conta o interesse geral do Mercosul e o aprofundamento do processo de integração”.

⁷² MERCOSUL. **Revogação da Decisão CMC N° 63/10**. 2017. DEC. CMC. N° 06/17. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/DEC_006_2017_p.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2023.

⁷³ “[...] é função do Conselho do Mercado Comum criar os órgãos que estime pertinentes, assim como modificá-los ou extingui-los e [...] os órgãos que a integram devem adequar-se às necessidades concretas de cada etapa do processo de integração”.

⁷⁴ “[...] a racionalização da estrutura institucional e da utilização dos recursos humanos e financeiros do Mercosul contribui para o fortalecimento do processo de integração facilita a consecução de seus fins e objetivos”.

debate sobre as instituições do bloco para além de seu aspecto econômico, de modo a criar um organismo social com representação ativa. Desta maneira, sua extinção poderia significar mais uma medida de retrocesso institucional para o Mercosul.

3.10 Considerações do capítulo

A evolução institucional do Mercosul demonstraria que, nos primeiros anos de desenvolvimento do bloco, os países concentraram esforços no estabelecimento das bases comerciais e na definição de sua estrutura institucional, visando a consolidação e o avanço da união aduaneira. No final da década de 1990, a temática da defesa da democracia foi retomada entre os sócios, bem como os temas da segurança regional e da paz. Com a intensificação dos conflitos entre os parceiros, a partir dos anos 2000, as discussões foram pautadas na necessidade de aperfeiçoar o sistema de solução de controvérsias e o sistema de representação e participação social no processo. Adicionalmente, questões básicas da integração, como a minimização de assimetrias e gargalos estruturais voltaram às pautas por meio da pressão dos sócios menores, resultando na criação de um fundo para convergência estrutural. Além do aprofundamento institucional gerado pela criação de novas instituições, o Mercosul passou pelo processo de alargamento, com a adesão de um novo membro permanente.

Quadro 3 – Cronologia do Mercado Comum do Sul

1991	Tratado de Assunção: constituição do Mercosul
1994	Protocolo de Ouro Preto: base institucional do Mercosul
1998	Protocolo de Ushuaia: Compromisso Democrático Declaração do Mercosul como Zona de Paz e livre de armas de destruição em massa
2002	Protocolo de Olivos: Solução de Controvérsias
2003	Regulamento do Protocolo do Olivos: Criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR)
2005	Criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) Protocolo Constitutivo do Parlasul
2006	Adesão da Venezuela ao Mercosul
2007	Criação do Instituto Social do Mercosul (ISM)
2009	Criação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH)
2010	Criação de Unidade de Apoio à Participação Social (UPS)
2015	Adesão da Bolívia ao Mercosul
2017	Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponíveis no sítio www.mercosur.int (2023).

Apesar de uma aparente percepção de evolução, parecia existir certa tensão entre as necessidades estruturais do processo de integração e as atitudes e posições de importantes atores sociais e governamentais. A origem dessa tensão estaria nas decisões de parte das elites e de grupos de interesse que contribuiriam para conformar a “vontade” estatal. Assumindo que o peso do Brasil dentro do Mercosul é relevante, em relação ao poder negociador dos outros sócios, a posição brasileira no processo de integração pode ser entendida, em grande medida, por fatores históricos de sua política exterior. A confluência dos conceitos de universalismo e autonomia na formulação da política externa dificultaria o aprofundamento do Mercosul. A preocupação estava em diversificar as relações externas do país (Vigevani *et al*, 2008).

De acordo com Vigevani *et al* (2008), a estrutura mercosulina construída de 1991 a 2007 foi adequada para atender um modelo de participação internacional do Brasil na OMC, nas relações com a UE e com os EUA, de maneira “independente dos constrangimentos de uma união alfandegária e de um mercado comum apoiados sobre maiores níveis de institucionalização”. Assim, durante os governos de FHC e de Lula, percebe-se um considerável empenho do Brasil em fazer parte do sistema multilateral do comércio e de adequação aos regimes internacionais. Ao focar energia em instâncias paralelas ao processo regional, o modelo de integração foi se tornando, cada vez mais, compatível com o alargamento do bloco,

realimentando sua estrutura intergovernamental e a baixa interação entre as políticas nacionais nos mais diversos temas.

Com as consequências da crise econômica internacional de 2008⁷⁵, os países em desenvolvimento passariam a enfrentar queda acentuada do nível de atividade e do comércio globais, queda nos preços dos produtos básicos e dificuldades de financiamento, traduzindo-se em tendências recessivas no interior do Mercosul. Novamente, as alternativas buscadas para a superação da crise econômica focaram iniciativas concorrentes com o processo já em andamento, com a transformação da CASA na Unasul. De acordo com Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), nesse momento, parece haver certa tensão entre os elementos de continuidade e de mudança na política externa, por ser um período de “forte ativismo presidencial”, em que nem sempre houve articulação com a diplomacia. Nesse sentido, é importante salientar a sobreposição de institucionais gerada a partir da constituição de espaços concorrentes para a discussão dos mesmos temas como, por exemplo, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (2008) para tratar da cooperação das áreas de defesa e segurança regional; e da absorção da iniciativa da Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) pelo Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), criado em 2009.

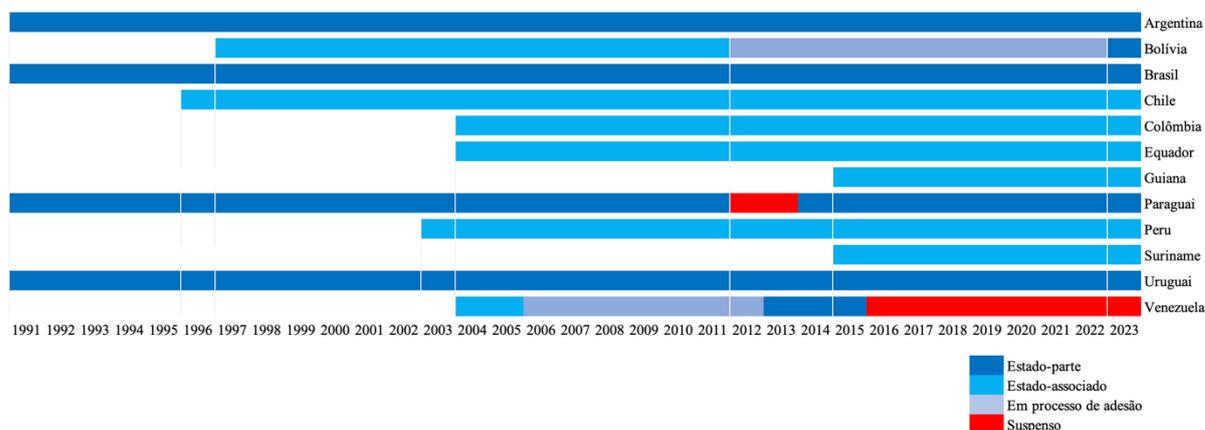
⁷⁵ As causas da crise internacional de 2008 serão desenvolvidas no capítulo analítico.

4 DA CRISE POLÍTICA NO PARAGUAI (2012) À SUSPENSÃO DA VENEZUELA DO MERCOSUL (2016)

A importância do tema da adesão de novos membros ao Mercosul é evidenciada pelo fato de o bloco, desde sua formação, apresentar a possibilidade de incorporar novos participantes às suas futuras negociações. No artigo 20 do Tratado de Assunção, há a previsão de possíveis futuras adesões “mediante negociação, dos demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração”, depois de cinco anos de vigência do Tratado e aprovação por consenso. Além disso, a Decisão CMC N° 28/04⁷⁶ possibilitou que países-membros da ALADI que mantivessem acordos de livre comércio com o Mercosul pudessem solicitar a adesão ao bloco, enquanto Estados associados⁷⁷.

Os Estados-membros permanentes possuem plenos direitos e correspondentes deveres de participação na União Aduaneira e na composição da TEC. Os chamados Estados-associados possuem participação limitada nas decisões ao fazerem parte apenas da área de livre-comércio. O Gráfico 1 apresenta os doze Estados que, entre 1991 e 2023, fazem parte da composição do Mercosul em suas diversas etapas de participação.

Gráfico 1 – Membros do Mercosul entre 1991 e 2023



Fonte: Elaboração própria com base em informações disponíveis no sítio www.mercosur.int (2023).

⁷⁶ A **Decisão CMC N° 28/04** trata de acordos celebrados com os Estados Associados do Mercosul. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2804p.asp>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

⁷⁷ A mesma prerrogativa foi aberta para os países que tivessem firmado com o Mercosul acordos de alcance parcial, na modalidade prevista pelo art. 25 do Tratado de Montevideu (TM-80). Disponível em: <https://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Sin_Codigos/Caja_062_001_pt.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

Entre 2012 e 2013, o Paraguai foi o primeiro membro permanente do Mercosul a ser suspenso, como destacado em vermelho. Por não existir uma normativa previamente estabelecida nos instrumentos jurídicos do bloco que previsse ou mesmo regulasse a situação de suspensão, as decisões políticas foram negociadas de acordo com o próprio andamento dos eventos, por meio do estabelecimento de instrumentos *ad hoc*, como veremos a seguir.

4.1 Antecedentes históricos políticos do Paraguai

A instabilidade das instituições no Paraguai não é um fenômeno recente. Ao contrário, as rupturas democráticas são frequentes no país, desde as primeiras eleições presidenciais diretas do início da década de 1990. É imperativo lembrar que o processo de reabertura democrática, iniciado em 1989 e marcado por uma série de crises políticas, foi liderado por membros das elites militares que, por meio de um golpe de estado, colocaram fim à ditadura de Alfredo Stroessner, que estava na presidência desde 1954. Apesar da mudança de governo, o Partido Colorado permaneceu no poder, sob a liderança do general Andrés Rodríguez, até 1993. No final desse ano, assumiu o cargo Juan Carlos Wasmosy (1993-1998), do mesmo partido, o primeiro presidente a ser eleito democraticamente desde a independência paraguaia no século XIX. Diante dessa trajetória política, o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), fundado em 1978, consolidou sua posição como o principal partido de oposição.

Diante do desafio de governar após décadas de autoritarismo e de construir o novo regime democrático, o governo de Wasmosy se caracterizou por uma constante instabilidade, especialmente devido à cisão interna do partido. Se, por um lado, havia grupos leais ao presidente; por outro, os militares liderados pelo general da reserva Lino Oviedo lutavam pela manutenção de interesses enraizados no Estado e no setor produtivo a décadas, dificultando as tentativas de maior abertura comercial e do cumprimento de compromissos assumidos pelo Paraguai para a adesão ao Mercosul (Jatobá; Luciano, 2018).

Em 1996, o momento mais crítico da administração Wasmosy se deu após a rejeição pelo Congresso nacional de um projeto de lei que permitiria a construção de uma nova ponte entre o Paraguai e o Brasil por empresas pertencentes ao presidente. Perante o mal-estar gerado e a crescente polarização do Partido Colorado, Oviedo liderou uma tentativa de golpe militar. No entanto, graças à intervenção política do Brasil, da Argentina, do Uruguai, dos EUA e da OEA, um acordo garantiu a sobrevivência do governo paraguaio. Como citado no capítulo anterior, enquanto consequência direta desse episódio, os Estados do Mercosul assinaram, em 1996, a Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático no Mercosul, precursora

do Protocolo de Ushuaia de 1998, que formalizou a chamada cláusula democrática entre os países do bloco, de acordo com a qual “a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo” (Protocolo de Ushuaia, 1998, art. 1)⁷⁸. Assim, Wasmosy também foi o primeiro presidente, após as eleições diretas, a concluir seu mandato em 1998.

O governo seguinte, de Raúl Cubas, também foi interrompido precocemente, após sérias acusações de envolvimento do então presidente e de seu aliado político, o general Oviedo, no assassinato do vice Luis Carlos Argaña no início de 1999. Após uma violenta resposta do governo a manifestações populares (“*El Marzo Paraguayo*”), o aumento da insegurança e da pressão internacional levou à renúncia e sua substituição por Luis Ángel González Macchi, do Movimento de Reconciliação do Partido Colorado (MRC), ala reformista do partido, que tentou governar por meio da criação de uma coligação com os partidos de oposição.

Em 2003, foi eleito Nicanor Duarte Frutos, também do MRC. Mesmo sendo o segundo presidente a concluir seu mandato completo, seu governo enfrentou os mesmos dilemas dos anteriores no que se refere à instabilidade política e à intensa crise financeira atravessada pelo país. Como alguns antecessores, Duarte empregou uma estratégia de rotatividade nos principais cargos executivos e ministeriais, nomeando representantes de diferentes partidos e produzindo soluções *ad hoc* dentro de um contexto geral de crise e ameaça iminente de *impeachment* pelo Congresso, finalizando seu governo em 2008 (Jatobá; Luciano, 2018).

Cabe ressaltar, após esse breve histórico, que autores como Pérez-Liñan (2014) descrevem, como um novo fenômeno no presidencialismo na América Latina, a ocorrência de destituições dos líderes dos Executivos e interrupções de mandatos democraticamente eleitos, em alguns países, com a manutenção ou “sobrevivência” do regime, ou seja, sem o risco do ressurgimento de regimes autoritários ou ditatoriais.

4.2 Crise política no Paraguai e suspensão do Mercosul (2012)

Para vencer as eleições, em 2008, Fernando Lugo (2008-2012) liderou uma coligação de representantes de movimentos que se opunham ao governo de Nicanor Duarte (2003-2008). Por meio de uma ampla coalizão de partidos de esquerda e centro-esquerda, tendo como vice

⁷⁸ MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile**. 1998. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico-no-mercosul-bolivia-e-chile/>>. Acesso em: 25 mai. 2023.

Federico Franco do PLRA, foi eleito com 40,8% do total de votos (Victor, 2008)⁷⁹, simbolizando o fim da hegemonia do Partido Colorado, no poder desde meados da década de 1950. Durante toda sua campanha, o líder defendeu amplas reformas vinculadas à necessidade de geração e distribuição da renda, promoção de justiça social, combate à pobreza e à desigualdade (Toledo, 2018) e de romper com as tradicionais elites políticas e econômicas paraguaias (Juliano, 2008)⁸⁰; cenário que resultaria, como consequência, no crescimento da influência de novas forças políticas, como movimentos sociais, organizações não-governamentais, sindicatos e a Igreja Católica. Entretanto, embora amparado por uma base coligada entre oito partidos políticos, nunca alcançou uma maioria estável no Congresso. Seu mandato foi marcado por sucessivas crises políticas, propostas de impedimento e uma tentativa de golpe em outubro de 2009, que levou à substituição de toda sua liderança militar (Jatobá; Luciano, 2018).

Entre os compromissos assumidos com seu eleitorado, Lugo defendia a retomada do controle dos recursos nacionais estratégicos. Por meio de um discurso ideológico de resgate da soberania nacional, propôs a revisão do Tratado de Itaipu⁸¹, assinado em 1973, pelas ditaduras militares de Stroessner e de Médici (1969-1974) – o primeiro tratado internacional de integração energética da América do Sul. Com um prazo de validade de 50 anos, o acordo determinou que a energia gerada pela usina de Itaipu seria dividida entre Brasil e Paraguai. Este se tornaria, então, o único país do Mercosul a gerar excedentes energéticos (Toledo, 2018). Em um primeiro momento, Assunção se comprometeria a pagar sua parte da dívida, resultante da construção da hidrelétrica pelo Brasil, por meio da venda do excedente de produção de sua cota ao governo brasileiro. Para o Paraguai, a construção da usina de Itaipu contribuiu para dinamizar a região de fronteira, criando um pólo econômico. Em contrapartida, a aproximação com o Brasil o afastaria da órbita de influência argentina atendendo aos interesses geopolíticos brasileiros para a região (Pecequilo; Hage, 2007).

A partir da eleição de Lugo, o novo governo decidiu, entretanto, aumentar os ganhos do Estado paraguaio com a venda de energia elétrica ao Brasil a fim de gerar créditos para

⁷⁹ VICTOR, Fábio. **Paraguai elege Fernando Lugo presidente**. Folha de S. Paulo. 21 abr. 2008. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2104200801.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2023.

⁸⁰ JULIANO, Carolina. **Ex-bispo Fernando Lugo vence as eleições no Paraguai e põe fim a 61 anos de domínio colorado**. UOL *online*. 20 abr. 2008. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultnot/especial/2008/eleicaoparaguai/2008/04/20/ult5851u33.jhtm>>. Acesso em: 02 ago. 2023.

⁸¹ TRATADO de Itaipu. 1973. Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/u13/tratadoitaipu.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2023.

investimentos estatais nos setores sociais (Pecequillo; Hage, 2007). Passou a requerer também o direito de comercialização de seu excedente energético com outras nações, o que foi classificado pela diplomacia brasileira como “pretensões irrealistas” (Canderoli, 2009)⁸². Apesar da relutância inicial do Brasil e de um processo de negociação relativamente longo, em julho de 2009, os presidentes Lula da Silva e Fernando Lugo assinaram o acordo intitulado “Construindo uma nova etapa na relação bilateral”, revelando a intenção brasileira de minimizar possíveis conflitos, sobretudo na região fronteiriça, dada a preocupação com a instabilidade política paraguaia própria da mudança ideológica do novo governo. É importante salientar que, em 2009, o intercâmbio comercial entre os vizinhos alcançou cerca de US\$2,3 bilhões, sendo US\$1,7 bilhão gerados pelas exportações brasileiras (MRE, 2010)⁸³.

Mesmo diante de uma vitória parcial do Paraguai, com a anuência brasileira em relação ao aumento da remuneração pela venda de suas cotas (Oliveira, 2012), quando o Brasil se comprometeu a pagar o triplo pelos custos da energia proveniente do Estado vizinho (Toledo, 2018), grande parte dos recursos se perdeu dentro do aparato burocrático paraguaio, corroborando dados da Transparência Internacional que classificam o Paraguai como um dos países mais corruptos do mundo (Canderoli, 2009)⁸⁴.

Somando-se à forte oposição do Partido Colorado e aliados que, mesmo com a derrota na eleição presidencial, ainda controlavam os Poderes Legislativo e o Judiciário; bem como a imprensa e grande parte da economia paraguaia, a questão da reforma agrária foi outro importante fator de desestabilização do apoio interno ao novo governo. O Paraguai é um dos maiores produtores de soja do mundo, sendo 60% de sua produção realizada na região de fronteiras, em propriedade dos chamados “brasiguaios”, brasileiros agricultores atraídos pelos baixos preços das terras paraguaias na década de 1970. Organizações nacionais que reúnem milhares de famílias de agricultores nacionais e parte da população sem-terra passaram a pressionar Lugo para retomar o controle dessas propriedades, sob a justificativa de ilegalidade da sua posse. A tensão gerada por essas reivindicações preocupou o Brasil, já que se estimava que 500 mil brasileiros vivessem até então no Paraguai (Espósito Neto, 2012).

⁸² CANDELORI, Roberto. **O novo Paraguai do ex-bispo Fernando Lugo**. Folha de S. Paulo. 06 jan. 2009. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/fovest/fo0601200911.htm>>. Acesso em: 18 mai. 2023.

⁸³ BRASIL. **Visita ao Brasil do Presidente do Paraguai, Fernando Lugo**. Ministério das Relações Exteriores. Nota n° 267, 3 mai. 2010.

⁸⁴ CANDEROLI, *ibidem*.

Em 2011, em uma convenção nacional do PLRA, o maior partido da coligação governista já indicara a possível candidatura do vice Franco para as eleições seguintes, retirando seu apoio ao Presidente. Da mesma forma, a perda de apoio político no Congresso estava se tornando um dos fatores decisivos que culminariam na queda de Lugo (Jatobá; Luciano, 2018).

A escalada das tensões e da pressão de diversos grupos alcançou seu ápice quando um grupo de produtores sem-terra paraguaios entrou em confronto com as forças de segurança nacional, na cidade de Curuguaty, resultando em 17 mortes. De acordo com o informe da organização *Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay* (CODEHUPY)⁸⁵ no dia 15 de junho de 2012, forças policiais paraguaias executaram um mandado de busca em um acampamento de camponeses sem-terra que ocupavam um terreno reivindicado para reforma agrária, na cidade de Curuguaty. A problemática se intensificou ao constatar que, historicamente, a titularidade do terreno já havia sido objeto de conflitos por décadas e envolveu diversos atores sociais, como órgãos estatais (Poderes Executivo e Judiciário), empresários do setor do agronegócio, a polícia e camponeses. Sua economia era baseada na extração de madeira e erva-mate e na produção agropecuária; tendo sido, inclusive, utilizada pela marinha paraguaia entre as décadas de 1960 e 1990 (Estrada, 2019) pela proximidade fronteira.

Após tentativas frustradas de negociar uma ordem de despejo pacífica na área ocupada, em 2012, a *Fiscalía Pública* do Paraguai ordenou a execução de um mandado de busca com a utilização de uma força tarefa formada por mais de 300 policiais, treinados e armados para realizar operações especiais. De acordo com o Informe da CODEHUPY (2012), os efetivos receberam extraoficialmente a ordem de executar o despejo dos camponeses sem-terra daquele local, descumprimento a natureza do mandado de busca. Dada a evidente diferença de recursos entre a polícia e os camponeses, a operação resultou em um massacre, com onze camponeses e cinco policiais mortos e outras dezenas de feridos. Diante da sustentação pela mídia paraguaia de suposta vinculação entre o movimento sem-terra com a organização de guerrilha conhecida como Exército do Povo Paraguaio (EPP), a pressão popular se intensificou.

Líderes da oposição do governo Lugo, apoiados pelos setores empresariais e midiáticos, pediram a renúncia do então Ministro do Interior, Carlos Filizzolla, apontado como responsável pela atuação da polícia nacional. No mesmo dia da operação, o ministro foi destituído e substituído por um membro do Partido Colorado; assim como o comandante geral da polícia.

⁸⁵ A CODEHUPY se conforma enquanto uma rede de 26 organizações sociais e não governamentais titulares e cinco organizações associadas que têm como interesse comum a defesa dos direitos humanos.

Lugo propôs também a criação de uma comissão composta por entidades nacionais independentes para investigar e apurar os fatos. Mesmo com o governo cedendo às pressões, as lideranças mais liberais e coloradas intensificaram seu posicionamento desfavorável à suposta incapacidade de impedir a atuação de grupos extremos, buscando associar as ações violentas ao governo de esquerda (Estrada, 2019). A partir deste momento, alguns periódicos passaram a questionar a capacidade de condução política do presidente, levantando a possibilidade de submetê-lo a um processo de julgamento político que poderia removê-lo do cargo.

Esse episódio, conhecido como “massacre de Curuguaty”, somado às acusações de desrespeito à ordem nacional, de atentado à soberania da República e de incapacidade do governo de garantir a segurança nacional (Espósito Neto, 2012) minaram o capital político de Lugo, provocando seu isolamento. Apoiadores de esquerda abandonaram o governo, sob a alegação de não cumprimento das promessas eleitorais. Já a direita paraguaia acusou o Presidente de promover a insegurança jurídica do país e a “partidarização” de instituições nacionais. Assim, mesmo sem ferir as regras institucionais do país, diante da insustentabilidade política do governo, o Congresso abriu um processo de *impeachment* contra Fernando Lugo, apoiando-se no artigo nº 225 da Constituição do Paraguai de 1992⁸⁶, que permite a destituição do cargo com base no “descumprimento de funções presidenciais”.

Com base nesse artigo, no dia 21 de junho, seis dias após o massacre, o procedimento formal de julgamento político de Fernando Lugo pelo Congresso Nacional se iniciou na Câmara dos Deputados, com 76 votos a favor do julgamento; 1 (um) contra e 3 (três) abstenções. Cinco deputados foram nomeados como fiscais acusadores e elaborou-se a peça de acusação (Resolução Nº 1431/2012 da Câmara) para o julgamento a ser realizado pelo Senado no dia seguinte. No documento apresentado no caso aberto contra Lugo, os seguintes eventos foram levados para justificar sua destituição: a) a autorização, pelo presidente, de um protesto político realizado no Comando de Engenharia das Forças Armadas, em 2009, financiado por instituições públicas; b) a acusação de que o presidente foi responsável por instigar, facilitar e apoiar diversas invasões de terras na região leste do país; c) os crescentes problemas de segurança pública e “desordem”, principalmente por sua relutância em combater o grupo guerrilheiro conhecido como Exército do Povo Paraguaio (EPP); d) a ineficácia do governo no caso do “massacre de Curuguaty”; e, por fim, e) a assinatura do Protocolo de Ushuaia II, que permite

⁸⁶ PARAGUAI. **Constituição do Paraguai**. 1992. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/98106/constituicao-do-paraguai-de-1992-revisada-em-2011/2>>. Acesso em: 02 ago. 2023.

que o Mercosul seja acionado em caso de ruptura democrática em alguns de seus partícipes, e que foi criticada como um ataque à soberania nacional.

É relevante notar que os acontecimentos levados pelo documento devem ser analisados como manifestações pontuais de um quadro mais amplo de instabilidade política e institucional e de interferência militar direta nos governos que marcam o regime democrático do Paraguai desde sua redemocratização (Jatobá; Luciano, 2018). Considerando-se que o documento acusatório foi submetido ao Senado de forma extraordinária e que a defesa de Lugo foi notificada apenas dezesseis horas antes do julgamento, questionou-se uma possível violação do devido processo e do direito de defesa garantido pela Constituição nacional paraguaia. Além disso, levantou-se a hipótese de motivação política e econômica por parte dos deputados que redigiram o ato acusatório (Estrada, 2019) poucos meses antes da próxima eleição.

Após o encaminhamento do documento ao Senado, o órgão notificou ao presidente que sua defesa teria um período máximo de duas horas para a sustentação oral a ser realizada no dia seguinte e para apresentar suas provas. No mesmo dia da notificação, Lugo se pronunciou oficialmente, recusando-se a renunciar sob justificativa de uma clara tentativa, no país, de “interromper um processo democrático histórico a apenas nove meses de novas eleições” (Maia, 2012)⁸⁷. No dia seguinte, a votação foi conduzida de forma a resultar em 39 votos favoráveis à condenação de Fernando Lugo; 4 (quatro) votos favoráveis à sua absolvição e 2 (duas) abstenções; consumando-se, assim, o processo de *impeachment* do então presidente e sua substituição, no mesmo dia, pelo vice Federico Franco.

Em 22 de junho de 2012, após cinco horas de julgamento, seu mandato foi cassado pelo poder Legislativo e Franco tomou posse. Ficou cada vez mais clara a falta de habilidade de Lugo para construir e conservar sua base de sustentação política, já que nos dias subsequentes, tanto os órgãos de Estado, como os meios de comunicação, continuaram a funcionar normalmente, com pouquíssimos protestos a seu favor.

As repercussões mais importantes desse episódio ocorreram no exterior. As manifestações da comunidade internacional se dividiram entre duras condenações e o apoio ao processo de afastamento de Lugo do poder. Ainda no dia 22, uma missão da Unasul trabalhou para conter a ação precipitada dos parlamentares paraguaios, enquanto a OEA convocou uma

⁸⁷ MAIA, William. **Parlamento do Paraguai abre processo de *impeachment* e Lugo diz que não renuncia.** Opera Mundi *online*. 2012. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/22568/parlamento+do+paraguai+abre+processo+de+impeachment+e+lugo+diz+que+nao+renuncia.shtml>>. Acesso em: 12 mai. 2023.

reunião extraordinária para emitir um pronunciamento oficial sobre o caso. Por sua vez, países latino-americanos, como Bolívia, Cuba, Honduras e Venezuela declararam não reconhecer o novo governo. A República Dominicana solicitou a suspensão do Paraguai de organismos regionais, enquanto a Costa Rica condenou o processo e ofereceu asilo político a Lugo. Com discursos mais enfáticos, Argentina, El Salvador, Nicarágua e Panamá classificaram o impedimento como “golpe”; ao passo que o Brasil convocou o embaixador brasileiro no Paraguai para consultas. Por outro lado, países como Alemanha, Espanha e Vaticano foram os primeiros Estados a reconhecerem a legitimidade do governo de Franco; seguidos pelo departamento de Estado dos EUA e do governo canadense (Soares, 2016).

Em uma reunião do CMC, em 29 de junho, Argentina, Brasil e Uruguai decidiram suspender o Paraguai do Mercosul (art. 5 do Protocolo de Ushuaia⁸⁸), retirando seus representantes de todos os órgãos do bloco, até que novas eleições presidenciais fossem realizadas (Lafer, 2013). Em uma declaração conjunta, questionaram a ausência da possibilidade de uma defesa substancial de Lugo contra as acusações apresentadas na ação de impedimento. Também expressaram preocupações relativas à adesão do Paraguai às normas democráticas. A então presidente argentina, Cristina Kirchner, descreveu o evento como “golpe suave”, fazendo uma comparação com as tentativas de destituição de Evo Morales (Bolívia) e Rafael Correa (Equador), disfarçados por uma aparente legalidade, que não equivaleria a uma ruptura da ordem constitucional (Jatobá; Luciano, 2018). Nesse mesmo sentido, representantes de onze países sul-americanos declararam conjuntamente que a atuação do Congresso paraguaio na destituição de seu presidente popularmente eleito apresentou elementos característicos da ruptura da ordem democrática no Paraguai. Torna-se relevante salientar que a defesa da democracia como condição para a participação nas instituições regionais não é uma exceção do Mercosul. Em 2010, essa condição foi formalizada de maneira ampla pelo Protocolo Adicional ao Tratado Constitucional da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia.

É importante notar que parece haver uma tendência, em governos da América Latina, de adaptar regras já consolidadas de acordo com determinados fins, especialmente quando a coalizão de sustentação deixa de apoiar o Executivo, como nos casos de *impeachment*. Dentre inúmeros pedidos de aprovação de impedimento em países latino-americanos, houve a efetivação, nos últimos anos, no Brasil (1992 e 2016), no Equador (1997 e 2005), no Paraguai

⁸⁸ O art. 5 do Protocolo de Ushuaia prevê que, em caso de ruptura da ordem democrática de um Estado-parte, “tais medidas compreenderão desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos”.

(1999 e 2012) e na Venezuela (1993) (Mari, 2021)⁸⁹. Esse aumento do número de pedidos de *impeachment* na América do Sul são indicadores de processos em que mudanças na lógica de governar ocorrem sem ampla clareza sobre a aplicação das regras, instrumentalizando um comportamento dos atores que impacta nas características do Presidencialismo e, como consequência, gera um complicador para os processos regionais. Nesse sentido, a maior frequência dessas práticas parece indicar que esse tipo de crise política (“golpes suaves”, nas palavras de Kirchner)⁹⁰ tem se encaminhado para a consolidação de um problema de natureza mais estrutural do que unicamente conjuntural.

Do ponto de vista institucional, a rápida suspensão do Paraguai tanto do Mercosul como da Unasul pode ser relacionada ao papel preponderante dos presidentes na promoção da integração regional, como descrito por Malamud (2010), e à ausência de instituições com maior autonomia em relação aos governos nacionais; assim como à convergência de uma orientação ideológica-política pelos Executivos da Argentina, do Brasil e do Uruguai, levando-os a um rápido consenso. Nota-se, dessa forma, que embora o Parlasul e o Tribunal Permanente de Revisão pudessem servir como arena adequada ao tratamento dessa questão no nível regional, ambos se abstiveram de adotar uma postura mais assertiva, deixando as negociações e decisões concentradas nos poderes executivos nacionais (Jatobá; Luciano, 2018).

O clima político agravou-se ainda mais quando, no final de junho, os mandatários do Mercosul votaram pela aprovação da adesão da Venezuela ao bloco, diante do fato de que o Senado paraguaio constituía, naquele momento, o único entrave para sua efetivação. Desde 2009, Paraguai e Uruguai passaram a vincular a aprovação da entrada da Venezuela no Mercosul à aceitação da proposta brasileira de proporcionalidade no Parlasul, argumentando que haveria, assim, maior equilíbrio de forças com a representação venezuelana. Em 2010, os principais jornais de circulação no Paraguai acusavam o governo venezuelano de enviar US\$6

⁸⁹ MARI, João de. **Relembre os presidentes que perderam mandato na América do Sul nos últimos anos**. CNN Brasil. 09 nov. 2021. Disponível em: < <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/relembre-os-presidentes-que-perderam-mandato-na-america-do-sul-nos-ultimos-anos/>>. Acesso em: 20 jun. 2023.

⁹⁰ O ativista argentino, Adolfo Pérez Esquivel, ganhador do Prêmio Nobel da Paz, também usa o termo ao se referir aos golpes de Estado latino-americanos na modernidade: “Agora se utilizam os golpes suaves, através dos poderes econômicos e do sistema judiciário. Isso foi feito contra Fernando Lugo, no Paraguai; em Honduras, contra Manuel Zelaya; e no Brasil, agora, estão contra Dilma e Lula” (Barreiro, 2016). Além disso, de acordo com o cientista política norte-americano Gene Sharp, o ‘golpe suave’ teria quatro etapas definidas: manifestação nas ruas, fratura institucional, deslegitimação e desestabilização. É executado como a única forma de se chegar ao poder quando há a ausência do apoio popular nas eleições. Para o diretor do Centro Andino de Estudos Estratégicos, Mario Ramos, uma das principais ferramentas utilizadas para sua efetivação são os meios de comunicação e redes sociais para alcançar as massas (Rede Brasil Atual, 2015).

milhões ao partido oposicionista PLRA (Palacios, 2010c)⁹¹. Além disso, as próprias divergências internas entre os partidos políticos e Lugo não favoreciam o tratamento do projeto no Senado. De acordo com o secretário do Partido Popular Tekojaja (PPT), Anibal Carillo, a aproximação do Paraguai com a Venezuela era encarada “como um apoio à Chávez e ao seu governo, cuja democracia não é efetiva e deve ser combatida” e que considerava “muito difícil manter a resistência no Paraguai contra a Venezuela após a aprovação do Brasil” (Guimarães, 2009)⁹².

No início de julho de 2012, uma missão da OEA reuniu-se com diversas lideranças da sociedade paraguaia em Assunção, além de encontrar-se com o então presidente Franco. Ao final do acompanhamento, que durou apenas três dias, o Secretário-Geral da organização posicionou-se contra a aplicação de quaisquer sanções ao Paraguai, concluindo que o *impeachment* ocorreu dentro de critérios legais previstos no ordenamento jurídico paraguaio e amparado pelas instituições políticas nacionais em seu pleno exercício (Soares, 2016). Desta forma, ao respaldar o processo, a OEA garantiu legitimidade internacional ao novo governo, endossou as linhas de ação da diplomacia norte-americana para a região e criou uma fissura política no Mercosul (Espósito Neto, 2012).

4.3 A Venezuela e sua adesão ao Mercosul

O sistema político venezuelano, da segunda metade do século XX, foi resultante da construção de uma aliança entre as elites, a partir do final da ditadura em 1958, com o objetivo de se evitar conflitos, controlar as demandas sociais por meio de canais restritos e exercer controle sobre esses canais, bem como sobre outras instituições, pela oligarquia que começou a lucrar com os recursos provenientes, especialmente, do *boom* do petróleo na década de 1970. Esse marco político determinou grande parte da condução da política externa, sustentada por uma coalizão entre grupos heterogêneos que legitimava seus interesses.

A Venezuela, além de ser um país amazônico, tem o Caribe como um espaço de importância geoestratégica e geoeconômica onde sempre exerceu certa influência. Além disso,

⁹¹ PALACIOS, Ariel. **Paraguai deve incluir Venezuela no Mercosul**. O Estado de S. Paulo. 10 dez. 2010c. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/internacional/paraguai-deve-incluir-venezuela-no-mercosul-imp-2/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

⁹² GUIMARÃES, Marina. **Paraguai só deve discutir Venezuela no Mercosul em 2010**. O Estado de S. Paulo. 30 out. 2009. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/paraguai-so-deve-discutir-venezuela-no-mercosul-em-2010/>>. Acesso em: 04 jun. 2023.

faz parte da sub-região andina, mantendo laços históricos intensos com a Colômbia. Essas múltiplas facetas igualmente influenciam sua política exterior e, conseqüentemente, as escolhas de integração regional. Até o final dos anos 1990, grupos conservadores defendiam, por um lado, a priorização das relações com o Caribe e uma parceria “natural” com os Estados Unidos, por meio da defesa da democracia e do discurso de combate ao comunismo no continente. Por outro lado, atores progressistas alegavam que o petróleo deveria servir como um instrumento de ampliação de barganha e da independência venezuelana frente ao Estado norte-americano. Também eram favoráveis à participação da Venezuela em iniciativas de integração nas regiões andina e caribenha; porém, sob sua liderança.

Quanto à área econômica, o grupo reconhecido como ortodoxo, fortemente ligado ao setor privado, mostrava-se cético em relação às propostas de integração, defendendo a consolidação de relações com parceiros extrarregionais tradicionais, dentro da esfera global do multilateralismo. Já aqueles que expressavam um pensamento mais próximo às orientações da CEPAL, considerados heterodoxos, acreditavam que os processos de integração serviriam como mecanismos de transformação produtiva e de desenvolvimento para os países latino-americanos. Nesse contexto, o processo decisório na política regional buscou um delicado equilíbrio entre satisfazer os interesses de diversos atores domésticos e promover as estratégias de integração (Saraiva; Briceño-Ruiz, 2009). Como consequência desse processo, a Venezuela aderiu à ALALC e ao Pacto Andino em meados dos anos 1970. Do mesmo modo, seu relacionamento com o Brasil não é recente. Desde 1994, acordos de complementação econômica, projetos de integração física (transporte e energia) e de controle de fronteiras (em grande parte na Amazônia) foram firmados durante os governos de Itamar Franco (1992-1995) e Rafael Caldera Rodríguez (1994-1999).

Em 1999, no entanto, a ascensão de Hugo Chávez ao poder acarretou mudanças consideráveis na política venezuelana, rompendo com o sistema de consenso entre as elites. No início dos anos 2000, durante uma manifestação civil que levou à ocupação de refinarias venezuelanas, o governo Cardoso enviou o Exército brasileiro ao local a fim de contribuir com a manutenção do funcionamento dos serviços básicos de fornecimento do petróleo. Celso Amorim (2013) relatou que algumas decisões, como o envio de suprimento de gasolina (que foi afetado pela greve da companhia de petróleo, a PDVSA) em um navio brasileiro, foram tomadas de comum acordo entre Lula e FHC, dias antes do término deste último mandato. O primeiro governo Lula (2003-2006), portanto, manteve-se em conformidade com a condução da política externa brasileira no período pós-redemocratização, pois ao país não interessava o colapso político ou econômico de um Estado vizinho que divide com o Brasil grande extensão

de suas fronteiras. Houve também a reafirmação de que a PEB priorizaria a América do Sul, fortalecendo os laços políticos com os vizinhos, especialmente com dois parceiros considerados estratégicos na região: a Argentina, principal parceiro do Brasil no Mercosul, e a Venezuela que, sob o governo Chávez, aproximou-se ideologicamente do projeto do governo Lula naquele momento (Desiderá Neto *et al.*, 2015), conformando o que Bandeira (2006) chamou de “triângulo estratégico” regional. Sob esse ponto de vista, o Mercosul seria a arena em que a articulação sul-americana se daria por meio do eixo Argentina-Brasil-Venezuela.

A partir de 2002, grupos nacionalistas bolivarianos, movimentos políticos aliados ao *Movimiento Al Socialismo* e setores empresariais distanciaram-se do governo. O setor radical do chavismo passou a assumir, com maior intensidade, um discurso crítico da ordem mundial e de distanciamento dos Estados Unidos. Em 2003, Chávez declarou seu governo “anti-imperialista”, propondo um projeto político descrito como “Socialismo do século XXI”, com a criação da Iniciativa Bolivariana para as Américas (ALBA). De acordo com Bressan (2014), as transformações nos mecanismos de cooperação sub-regional resultantes da formação da Unasul, as mudanças de ênfase nas dimensões política e social no Mercosul e a proposta de constituição da ALBA levaram ao que a literatura denominou de “regionalismo pós-liberal”, conceito que expressava uma nova ordem de prioridades regionais, sem deixar de lado o caráter desenvolvimentista da integração; porém, com um tom antiliberal que proporcionasse a formação de coalizões entre Estados ideologicamente afins.

O ano de 2004 mostrou-se crucial para a construção de uma nova etapa da política exterior chavista, após a vitória de Chávez no primeiro referendo revogatório da história da Venezuela. Em um momento em que o país passava por uma crise política e de ataque às instituições democráticas, o então presidente convocou a população para decidir, em 15 de agosto, com base no art. 72 da Constituição, se revogaria ou não o mandato eletivo presidencial. O resultado favorável à permanência de Chávez no poder foi legitimado pela comunidade internacional; mas, as manifestações da oposição após a divulgação dos resultados demonstravam os obstáculos à governabilidade (Monteiro, 2004)⁹³. Nesse cenário, a radicalização da política chavista passou a privilegiar a criação de um bloco de poder que assegurasse à região autonomia, segurança e influência, afastando-se das dimensões econômica e comercial, e centrando-se em aspectos ideológicos e militares. Uma possível participação no

⁹³ MONTEIRO, Tânia. Powell conversa com Amorim e diz que resultado deve ser acatado. O Estado de S. Paulo. 18/08/2004.

Mercosul serviria, então, como uma forma de promoção de um mundo multipolar, coincidindo com a rejeição venezuelana da proposta de criação da ALCA ou, até mesmo, da intenção do Brasil de constituir um bloco sul-americano, como a Unasul. Percebe-se, assim, que o conceito de institucionalismo, sob uma concepção chavista, se baseava na crença de que as instituições seriam capazes de transformar o cálculo no relacionamento entre os Estados, maximizando seus ganhos (Caicedo; Peñas, 2010). Desta maneira, o questionamento por parte dos outros sócios do bloco era de, até que ponto, o interesse venezuelano pelo Mercosul *per se* era real.

De acordo com Saraiva e Briceño Ruiz (2009), as posições do governo e da chancelaria na Argentina caracterizavam-se, de modo geral, pela falta de consenso sobre o espaço regional, tendo como balizadores na tomada de decisão a ideia de dependência em relação ao Brasil e os riscos de tê-lo como um parceiro comercial imprevisível e, muitas vezes, instável economicamente. O objetivo de uma integração estratégica de recursos e de políticas, que assegurasse o desenvolvimento de setores produtivos, e que fosse incorporado à agenda do bloco como uma questão distributiva e assimétrica (Lavagna, 1997) parecia distante de se alcançar. A própria postura brasileira explicaria, de certo modo, respostas mais reativas por parte da Argentina em relação ao protecionismo de setores específicos; ou mesmo, a reaproximação com os EUA em detrimento ao Mercosul, em certos momentos. Para Russell e Tokatlian (2003), o arranjo regional era favorecido em períodos de maior interdependência econômica entre ambos, de maior convergência de valores políticos, sobretudo democráticos, e de diminuição das tentativas argentinas de criar estratégias de contenção do poder brasileiro.

No caso do Brasil, também houve oscilações entre as perspectivas daqueles que defendiam uma projeção mais autônoma do país na política internacional, tendo o Mercosul como um espaço de melhor posicionamento regional do Brasil; e de grupos que defendiam que a busca por autonomia deveria passar pelo processo de integração, com uma postura de liderança mais discreta (Saraiva; Briceño-Ruiz, 2009). Em 2005, o Executivo brasileiro lançou, por meio da Política Nacional de Defesa (PND)⁹⁴, objetivos estratégicos que previam maior protagonismo brasileiro no entorno sul-americano, tais como a ocupação econômica da bacia Amazônica, a integração da bacia do Prata, a consolidação do acesso ao Pacífico através de obras de infraestrutura e o aprofundamento do Mercosul. Além disso, o vácuo deixado pelos EUA na região, após os atentados de 11 de setembro de 2001, e a maior presença da China

⁹⁴ O documento “Política Nacional de Defesa” de 2005 está disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2023.

como um dos principais parceiros comerciais dos países latino-americanos no início do século XXI abriram espaço para a retomada do discurso brasileiro de construção de uma área de livre comércio exclusivamente sul-americana a partir da expansão do Mercosul, que funcionaria como uma alternativa ao estabelecimento da ALCA (Amorim, 2013). Neste momento, a Venezuela de Chávez já se empenhava, paralelamente, em promover um projeto alternativo de integração para a América Latina que não fosse embasado na liberação comercial. Assim, a proposta do presidente Lula de aproximação entre o Mercosul e a Comunidade Andina não atraiu o interesse venezuelano em primeiro momento.

Ainda em 2005, em meio aos conflitos gerados pela entrada em vigor, na Argentina, de restrições à importação de alguns produtos brasileiros, Néstor Kirchner convidou a Venezuela para aderir ao Mercosul. Para a Argentina seria particularmente interessante que uma política triangular pudesse fortalecer os impactos de suas decisões comerciais em relação ao Brasil, contrabalançando o protagonismo brasileiro no bloco. No mais, a Venezuela era, naquele momento, a terceira economia da América do Sul, com grande disponibilidade de recursos energéticos. Da mesma maneira, os fluxos bilaterais comerciais com a Argentina cresceram consideravelmente, com o aumento das exportações argentinas de produtos agrícolas e de maquinário; e da exportação da Venezuela de recursos energéticos para seu parceiro.

A afinidade política advinda com a ascensão de governos de esquerda na Argentina, no Brasil, no Uruguai e na Venezuela contribuiu para que o governo brasileiro concordasse com as vantagens de uma possível adesão venezuelana, ao constatar que o Mercosul passaria a ter uma área de 12,7 milhões de quilômetros quadrados, mais de 260 milhões de habitantes e um PIB superior a US\$1 trilhão, equivalentes a 76% do PIB de toda a América do Sul, e com um comércio superior a US\$300 bilhões, convertendo o bloco em um dos grandes produtores mundiais de alimentos, energia e manufaturados (Cantanhêde, 2012)⁹⁵. A possibilidade de saldos favoráveis ao Brasil na venda de itens de alto valor agregado (produtos agrícolas, industriais e serviços) despertaram o interesse de associações empresariais como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), especialmente nas áreas de integração energética e de infraestrutura. A grande disponibilidade de recursos energéticos da Venezuela poderia contribuir para o desenvolvimento de uma matriz energética integrada, facilitando a construção da infraestrutura sul-americana.

⁹⁵ CANTANHÊDE, Eliane. **Planalto vê falta de comando em ações do governo uruguaio**. Folha de S. Paulo. Julho de 2012. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/52773-planalto-ve-falta-de-comando-em-acoes-do-governo-uruguaio.shtml>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

Em contrapartida, a iniciativa atenderia ao interesse político venezuelano de conter a forte influência norte-americana no país, bem como serviria de alternativa regional à Comunidade Andina, diante da crescente deterioração de suas relações. Assim, as negociações de um possível tratado de livre comércio entre os países andinos e os EUA determinaram sua saída daquele bloco e a aceitação do convite de adesão como membro pleno do Mercosul (Saraiva; Briceño-Ruiz, 2009). Em 4 de julho de 2006, então, foi firmado em Caracas o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul⁹⁶.

Este documento oficializou a adesão venezuelana aos instrumentos jurídicos do bloco – Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias – firmando um prazo de quatro anos⁹⁷, a partir de sua incorporação, para a internalização normativa, com a adoção da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e da Tarifa Externa Comum (TEC) do bloco. Ressalta-se, igualmente, que a Venezuela já usufruía do *status* de Estado associado, desde fevereiro de 2003, ao assinar o Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Colômbia, Equador e Venezuela (ACE 59)⁹⁸. Além disso, o país também já havia aderido ao Protocolo de Ushuaia, sobre o Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile⁹⁹. Mesmo diante da pouca afinidade da Venezuela com a pauta econômica, as negociações com o governo Chávez coincidiram com o aumento substancial, na agenda do bloco, de temas de natureza política e social, que resultaram, inclusive, na criação de novas instituições como o Instituto Social do Mercosul (ISM) e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH).

É relevante acrescentar que o Protocolo de Adesão determinou que a Venezuela adquiriria o *status* de membro permanente a partir de sua entrada em vigência, passando a obter

⁹⁶ MERCOSUL. **Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul**. 2006. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-adesao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-ao-mercosul/>>. Acesso em: 05 jun. 2023.

⁹⁷ As fases de adaptação (Fase I, a partir de 05/04/2013; Fase II, a partir de 05/04/2014; Fase III, a partir de 05/04/2015 e Fase IV, a partir de 05/04/2016) estão disponíveis em: <[⁹⁸ MERCOSUL. **Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Colômbia, Equador e Venezuela \(ACE 59\)**. 2017. Disponível em: <<http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-quis-o-brasil-e-parte/1826-acordos-mercosul-colombia-equador-e-venezuela-ace-59>>. Acesso: 02 fev. 2023.](http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/contatos/9-assuntos/categ-comercio-exterior/344-certificado-form-14#:~:text=O%20processo%20de%20ades%C3%A3o%20da,de%20participar%20plenamente%20no%20Mercosul.>. Acesso em: 12 jul. 2022.</p></div><div data-bbox=)

⁹⁹ Instituído por meio da Decisão CMC No 16/05.

todos os direitos e obrigações correspondentes a um Estado-parte do bloco¹⁰⁰. A controvérsia apontada por essa interpretação do princípio da reciprocidade diz respeito ao fato de o país ter adquirido direitos e obrigações antes mesmo do cumprimento do prazo de quatro anos de adaptação e de incorporação normativa, criando um descompasso entre a aquisição dessas prerrogativas de um Estado-parte e da efetiva aceitação dos compromissos firmados no bloco. Além disso, a Venezuela também passou a integrar as delegações do Mercosul em negociações com terceiros países, condição não prevista pela Decisão CMC No 28/05¹⁰¹.

Foi durante o segundo mandato de Lula (2007-2010) e o início do governo de Cristina Kirchner (2007-2010), entretanto, que as perspectivas levantadas anteriormente pela aproximação dos discursos políticos pareciam não terem se concretizado, afastando-se das intenções originais. Em relação à economia interna, a Argentina passou a adotar uma estratégia neodesenvolvimentista, estabelecendo uma política orientada para a recomposição de seu parque industrial. Diante dos poucos avanços, no âmbito da integração, em lidar com as assimetrias e das dificuldades de criar políticas macroeconômicas conjuntas, a nova orientação econômica gerou mecanismos defensivos e de comércio regulado que impactaram nas relações com os sócios do Mercosul. Nos círculos mais próximos à figura de Kirchner, a ideia de uma “aliança estratégica” com a Venezuela aumentaria os instrumentos de barganha da Argentina, concretizando um mecanismo de equilíbrio e contraponto à liderança brasileira na região. Em 2007, o Protocolo de Adesão foi incorporado, então, pelos governos da Argentina e do Uruguai.

No ano seguinte, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal do Brasil realizou quatro audiências públicas, entre abril e julho, com a finalidade de debater e contribuir para o esclarecimento de argumentos favoráveis e contrários ao ingresso da Venezuela no Mercosul. As discussões deveriam servir de embasamento para o Congresso nacional brasileiro na decisão de aprovar ou não o texto do Protocolo de Adesão assinado em 2006 (Projeto de Decreto Legislativo nº. 430, de 2008)¹⁰².

¹⁰⁰ Princípio da reciprocidade, estabelecido pelo art. 2, do Tratado de Assunção: “O Mercado Comum estará fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes”.

¹⁰¹ MERCOSUL. **Regulamentação do artigo 20 do Tratado de Assunção**. 2005. MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 28/05: Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2805p.asp>>. Acesso em: 05 jun. 2023.

¹⁰² BRASIL. **Projeto de Decreto Legislativo Nº 430, de 2008** (Nº 387/2007 na Câmara dos Deputados). Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/88888>>. Acesso em: 30 mai. 2023.

Uma matéria da Revista Política Externa (vol. 18, nº 2, 2009)¹⁰³ apresentou quatro depoimentos que demonstram os posicionamentos favorável e contrário de representantes da sociedade civil sobre o tema. Celso Lafer, ex-ministro das Relações Exteriores, defendeu a importância da aliança estratégica Brasil-Argentina que deu origem ao Mercosul e dos esforços de institucionalização do bloco desde sua formação. Em suas palavras, o Mercosul seria um “destino” ao qual o Brasil deveria se dedicar em suas estratégias externas que estaria ancorado em três âmbitos: estratégico (manter a região pacífica), econômico (acelerar o desenvolvimento nacional) e de valores (consolidação democrática e tutela dos direitos humanos).

Lafer apresentou, em seguida, seu primeiro argumento contrário à aceitação da Venezuela ao bloco, naquele momento, ao pontuar que importantes compromissos normativos, como a nomenclatura comum, a convergência para a TEC e o programa de liberalização ainda não estavam concluídos entre os sócios originais. De acordo com o embaixador, aprovar o protocolo de adesão sem as conclusões dessas negociações significaria “dar um cheque em branco” para a Venezuela, um “alargamento tendencialmente comprometedor do aprofundamento do Mercosul e da sua identidade”. Ao pontuar que, no dia 30 de maio, o Congresso argentino freou o ingresso da Venezuela no bloco, Lafer argumentou a relevância de se privilegiar a lógica da integração em detrimento da fragmentação, compartilhando recursos e mercados, e negociando com flexibilidade os inúmeros conflitos de interesse, pontuando que o projeto de integração da Venezuela de Hugo Chávez não coincidia com o projeto original do Mercosul; sobretudo, no que dizia respeito à plena vigência das instituições democráticas. Para ele, a adesão da Venezuela ao Mercosul, naquele momento, significaria criar um substantivo conflito de concepção a respeito dos propósitos da integração, assim como “comprometer a identidade, a eficiência e o poder de atração do Mercosul como expressão de um regionalismo aberto”.

Maria Regina Soares de Lima, professora universitária e cientista política, por outro lado, argumentou a necessidade de que o compromisso com a integração regional fosse um “compromisso suprapartidário” e uma política de Estado, em um contexto de inserção global do Brasil, em que as questões internacionais deveriam ser trabalhadas a partir de uma perspectiva de longo prazo e as decisões fossem tomadas em função dessa visão estratégica. Assim, a inclusão da Venezuela ao bloco exemplificaria uma “associação positiva entre

¹⁰³ **ADESÃO da Venezuela ao Mercosul: prós e contras.** Revista Política Externa: o Islã e o mundo, vol. 18, nº 2, Set./Out./Nov. 2009 – Ed. Paz e Terra, 242 p.

estabilidade política doméstica e integração regional” que tenderia a ampliar as relações fomentadas desde 1994, com a assinatura do Protocolo de Guzmania¹⁰⁴, entre os presidentes Caldera Rodríguez e Itamar Franco. Ao defender a adesão venezuelana ao Mercosul, a pesquisadora alertou que as exportações brasileiras, a partir dessa aproximação, passaram a ocupar nichos de mercado que antes eram ocupados pelo México, pela Colômbia e pelos Estados Unidos; levando o Brasil, naquele período, à terceira posição nas compras venezuelanas. Para demonstrar o argumento de que “a Venezuela [...] mudou seu patamar na relação econômica do Brasil”, apresentou dados do MDIC, segundo os quais, o Brasil seria “o segundo maior fornecedor venezuelano de automóveis, o segundo de eletrodomésticos, o terceiro de máquinas e equipamentos, o quinto de alimentos, o sexto no setor farmacêutico”. A pauta das exportações brasileiras se mantinha, assim, em setores de alto valor agregado na medida em que o Brasil exportava bens e serviços de conteúdo tecnológico, agregando valor adicional ao comércio com a Venezuela.

Além disso, Lima chamou à atenção a possibilidade de criação de um “corredor comercial em direção à Bacia do Caribe”, ampliando a influência do Mercosul na direção norte do continente, o que poderia beneficiar, inclusive, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil que, por “razões logísticas e de distâncias geográficas não se beneficiaram tanto do Mercosul como [...] os estados do Sul”. Por fim, defendeu que a adesão venezuelana ao bloco poderia implicar em “garantias reais de que ameaças externas ou [...] de risco institucional”, como a tentativa de golpe em 2002, seriam repudiadas pelos demais membros, como prevê o Protocolo de Ushuaia, e então controladas por mecanismos institucionalizados.

Em contrapartida, o embaixador Rubens Barbosa problematizou a entrada da Venezuela no Mercosul ao considerar que a assinatura do Protocolo de Adesão, em 2006, foi essencialmente uma decisão política dos governos nacionais. Assim como foi uma decisão de caráter estritamente político conceder à Venezuela um *status* não contemplado nos Tratados, para membros em processo de adesão, podendo participar de maneira plena das reuniões do Mercosul, com direito à “voz”. Defendeu ainda que a própria forma como foi concebido o Protocolo, original e sem precedentes, também foi resultante da decisão política dos países; bem como, de acordo com suas palavras, do “empenho que o governo brasileiro está tendo para aprovação desse protocolo, colocando toda a força do governo para aprovação, tanto na Câmara

¹⁰⁴ Enquanto instrumento de cooperação bilateral, o Protocolo tinha como objetivos principais a ampliação das áreas de cooperação e aproveitamento das potencialidades nas relações entre Brasil e Venezuela.

como aqui no Senado”, ciente de que a decisão tomada pelo Brasil “vai influir na decisão do Congresso paraguaio, onde o governo do Paraguai não tem maioria”. Assim, argumentou que o Protocolo de Adesão deveria ser examinado unicamente, naquele instante, sob o ponto de vista técnico. Para isso, apontou brechas no documento em relação aos prazos para aderir às normas e aos regulamentos e também à ausência de uma lista dos produtos que estariam em cada etapa e de um cronograma para implementação do livre comércio entre os quatro países-membros e a Venezuela. Finalizou seus argumentos contrários à adesão, instigando os legisladores a comprovarem junto ao Itamaraty se o país havia cumprido, até aquele ano, todos os compromissos assumidos enquanto membro em estágio de adesão, com direito à participação no bloco, reiterando que “se o Protocolo for aprovado antes da conclusão das negociações, a Venezuela se tornará um membro pleno do Mercosul, sem que estejam definidas as condições em que vai cumprir os compromissos”, permitindo que haja um precedente, a partir de então institucionalizado, que outros países podem invocar em processos futuros de adesão ao bloco.

Finalmente, no último depoimento apresentado, Paulo Tarso Flecha de Lima, embaixador e ex-secretário geral do Itamaraty, salientou que houve um crescimento de 885% do comércio venezuelano com o Brasil, na última década, garantindo um espaço privilegiado aos sócios do Mercosul após sua saída do Pacto Andino. Ao defender a adesão, apontou para a importância de um entendimento em torno da questão energética na América Latina que passaria, necessariamente, pelas relações com a Venezuela.

É importante ressaltar que os argumentos contrários à adesão da Venezuela ao Mercosul, apresentados pelos embaixadores Celso Lafer e Rubens Barbosa, demonstraram preocupação com as possíveis consequências institucionais que o processo acarretaria para o bloco. Há, portanto, um enfoque no processo de integração regional em si. Já os argumentos favoráveis, especialmente os apresentados por Lima, focaram em pontos positivos decorrentes da adesão para o Brasil, especificamente. Nesse sentido, caberia avaliar se, naquele momento, a adesão da Venezuela ao Mercosul traria igualmente mais benefícios aos outros sócios, principalmente, para Paraguai e Uruguai.

Após meses de debate, o Senado brasileiro finalmente aprovou, em 15 de dezembro de 2009, o Protocolo de Adesão, por 35 votos a 27 (Abreu, 2009), tendo sido incorporado em 2010. Nota-se que, na ocasião, o documento ainda não havia sido aprovado pelo Congresso paraguaio. Em 2011, paralelamente ao andamento do processo mercosulino, a Venezuela foi um dos países que mais incentivaram a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), como uma alternativa viável para substituir a OEA, ao não contar com

as presenças dos Estados Unidos e do Canadá (Villa, 2012), demonstrando novamente certa divergência entre seus interesses domésticos e os objetivos regionais.

Em 2012, como detalhado no início deste capítulo, uma crise política no Paraguai resultou na destituição do então presidente Fernando Lugo. Pela forma como esse processo havia sido conduzido, o impedimento foi considerado pelos três outros sócios do Mercosul uma violação da cláusula democrática do bloco, que previa suspensão dos direitos de participação, do país acusado, em seus órgãos até a cessão das violações. Ao perder o direito decisório, o Paraguai foi impedido de votar no processo de adesão definitiva da Venezuela que foi realizado pouquíssimo tempo após sua suspensão, em reunião extraordinária (Rebossio, 2013)¹⁰⁵. Ambos os anúncios, de suspensão do Paraguai e da entrada da Venezuela, aconteceram no mesmo dia, 29 de junho de 2012, feitos pela presidente Cristina Kirchner, ao lado de Dilma Rousseff e José Mujica (Calado, 2012)¹⁰⁶. Por ser o único país cujo Congresso nacional ainda não tinha aprovado o Protocolo de Adesão, a escolha por tratar do tema justamente no momento de sua suspensão gerou forte reação no Paraguai. O Senado se manifestou de forma a rejeitar a suspensão paraguaia da união aduaneira e a decisão de incorporar a Venezuela sob o governo de Chávez. Por sua vez, a Câmara declarou o então ministro venezuelano das Relações Exteriores, Nicolás Maduro, “*persona non grata*”, acusado de confrontar a cúpula militar paraguaia em defesa de Lugo, durante seu julgamento político (Rebossio, 2013). O então presidente Federico Franco afirmou que a adesão voltaria a ser analisada pelo Congresso paraguaio, que poderia aceitá-la ou não (Fellet, 2012b)¹⁰⁷. Já a chancelaria paraguaia anunciou que pretendia levar uma acusação aos tribunais do Mercosul para provar que seus parceiros violaram as regras do bloco ao suspender o país e ao permitir a adesão nesse período (Entrada (...), Carta Capital, 2012).

Entre as discordâncias que o tema despertou, o vice-presidente do Uruguai, Danilo Astori, e o chanceler, Luis Almagro, criticaram a forma como a entrada de Venezuela foi

¹⁰⁵ REBOSSIO, Alejandro. **Paraguai volta atrás e aprova a entrada da Venezuela no Mercosul**. *El País*. 19 dez. 2013. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2013/12/19/internacional/1387413875_732555.html>. Acesso em: 14 jun. 2023.

¹⁰⁶ CALADO, Fabrício. **Sem o “não” do Paraguai, Mercosul oficializa entrada da Venezuela no bloco nesta terça-feira**. *Uol online*. 31 jul. 2012. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2012/07/31/sem-o-nao-do-paraguai-mercosul-oficializa-entrada-da-venezuela-no-bloco-entenda.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

¹⁰⁷ FELLET, João. **Sem Paraguai, Mercosul oficializa entrada da Venezuela**. *BBC Brasil*. 31 jul. 2012b. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/07/120731_mercosul_venezuela_jf>. Acesso em: 14 jun. 2023.

aprovada, provocando uma crise política doméstica ao se posicionarem contrariamente à Mujica. No Brasil, por um lado, o governo foi acusado de agir ideologicamente ao favorecer o governo Chávez. Por outro, por supostamente punir o Paraguai, agora dominado pela maioria colorada que destituiu Lugo (Entrada (...), Carta Capital, 2012)¹⁰⁸. No dia 31 de julho, ao participar da reunião em Brasília, Chávez afirmou que a adesão coincidia com um novo ciclo político na Venezuela, que passaria por eleições presidenciais em outubro. Em discurso, Dilma reiterou que os presidentes do Mercosul teriam “consciência de que há importante trabalho técnico a ser feito para garantir plena incorporação da Venezuela ao bloco”. A partir de agosto, um grupo de trabalho definiria, em até 180 dias, um cronograma de adequação do novo sócio em adesão, garantindo uma série de ajustes tarifários. Em comunicado, o Itamaraty afirmou que “a incorporação da Venezuela altera o posicionamento estratégico do bloco, que passa a estender-se do Caribe ao extremo sul do continente”. Nesse sentido, o Mercosul se afirmaria “como potência energética global tanto em recursos renováveis quanto em não renováveis” (Fellet, 2012b)¹⁰⁹. Naquele momento, a Venezuela possuía uma das maiores reservas de petróleo cru do mundo, com 296,5 bilhões de barris, em comparação aos 264,5 bilhões da Arábia Saudita. De acordo com o presidente da Câmara de Arbitragem da Bolsa de Valores de São Paulo, Roberto Teixeira da Costa, a aceitação da Venezuela no Mercosul foi “obscurecida” por estar relacionada ao governo chavista, que eventualmente deixaria o comando do país. Assim, o economista alertou que a decisão deveria levar em conta os interesses de médio a longo prazo. Para Giorgio Romano Schutte, a adesão consolidaria a posição hegemônica do Brasil no subcontinente. Ainda afirmou que “em um mundo multipolar, o lugar que o Brasil deve se inserir é na América do Sul. Uma região fragmentada submetendo-se aos interesses de empresas e países estrangeiros é ruim para o país”. Já Tullo Vigevani lembrou que, desde sua formação, o bloco experienciou importantes mudanças nas posições ideológicas de seus governos sem interrupção dos projetos regionais. Para o professor, “é importante destacar o esforço do governo brasileiro para fazer com que a Venezuela aceite e ratifique os acordos do bloco na sua integralidade ainda que com medidas de transição de longo prazo”. Assim, manter-se institucionalmente vinculado ao Mercosul, garantia que, mesmo que houvesse mudanças

¹⁰⁸ **ENTRADA da Venezuela no Mercosul é mais econômica que política.** Carta Capital. 08 jul. 2012. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/mundo/entrada-da-venezuela-no-mercosul-e-mais-economica-que-politica/>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

¹⁰⁹ FELLET, João. **Sem Paraguai, Mercosul oficializa entrada da Venezuela.** BBC Brasil. 31 jul. 2012b. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/07/120731_mercosul_venezuela_jf>. Acesso em: 14 jun. 2023.

políticas, a Venezuela se manteria comprometida com o processo de integração (Entrada (...), Carta Capital, 2012).

É importante lembrar que, em dezembro de 2012, após convite do Brasil, o presidente da Bolívia assinou o Protocolo de Adesão para que o país se tornasse o sexto membro pleno do bloco. No discurso de abertura da cúpula do Mercosul, em Brasília, Rousseff reiterou que a entrada definitiva da Bolívia, membro associado do Mercosul desde 1996¹¹⁰, o tornaria “muito mais forte” (Fellet, 2012a)¹¹¹. O protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul foi assinado contando com a participação da Venezuela como Estado-parte e sem a anuência do Paraguai que estava com seus direitos de participação suspensos.

Em 2013, sete anos após o início do processo, o Parlamento do Paraguai finalmente aprovou a adesão da Venezuela ao Mercosul. As relações dentro do bloco se normalizaram depois das eleições presidenciais, quando Horacio Cartes (2013-2018) venceu. Ao assumir o cargo, Cartes enfatizou que o bloco deveria lhe oferecer uma solução jurídica que mantivesse “a soberania e a dignidade de seu país”. Apesar do tom, em outubro, restabeleceu as relações diplomáticas com a Venezuela, agora sob governo de Nicolás Maduro, e aprovou o Protocolo de Adesão. Com o apoio da maioria colorada, tanto o Congresso quanto a Câmara aprovaram, ainda que com resistência de pequena parcela dos parlamentares. O deputado colorado José María Ibáñez especulou que o Paraguai, ao finalmente aprovar a entrada venezuelana no Mercosul, conferiu um “selo da legalidade” ao bloco, que não estaria em pleno funcionamento, obstaculizando o avanço das negociações com a União Europeia. Já o liberal Amado Florentín afirmou que Paraguai “fica sem ressarcimento, cede e retrocede em sua dignidade”. O senador Hugo Richer declarou que a aprovação foi “mera formalidade porque a Venezuela já estava dentro do Mercosul”. A única deputada a votar contra a adesão, Olga Ferreira, questionou a ausência de uma retratação do governo Maduro, acusando Cartes de ceder às pressões. Por outro lado, o ministro das Relações Exteriores, Eladio Loizaga, reiterou a importância da ratificação parlamentar para garantir a participação do Paraguai no acordo com a UE (Rebossio, 2013).

A partir do final de 2013 e durante 2014, o Brasil se mostrou bastante decidido a formalizar um acordo de livre comércio com a União Europeia, ainda que o processo

¹¹⁰ MERCOSUL. **Acordo de Complementação Econômica nº 36 - Mercosul/Bolívia**. 1996. Disponível em: <<http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-quis-o-brasil-e-parte/1821-acordos-mercosul-bolivia-ace-36>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

¹¹¹ FELLET, João. **Bolívia inicia processo de adesão ao Mercosul**. BBC Brasil. 07 dez. 2012a. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/12/121207_mercosul_bolivia_1k>. Acesso em: 14 jun. 2023.

negociador demandasse divergir dos interesses do bloco como um todo. Com apoio do setor privado nacional, o governo Dilma proporia um ritmo de redução tarifária para até 90% dos itens comercializados entre o país e o bloco europeu, com prazos diferentes com relação aos que seriam acordos para seus sócios. Ressalta-se que, nesse momento, as medidas protecionistas da Argentina face a sua instabilidade econômica despertaram dúvidas sobre os avanços das negociações em bloco. O presidente José Mujica se posicionou publicamente a favor das propostas do Brasil, afirmando ser “sábio não depender de um único mercado”, ao fazer referência ao papel preponderante que a China alcançava no continente. Nota-se que, desde 2016, o discurso de descontentamento e o afastamento uruguaio das negociações conjuntas vem se intensificando (Jiménez, 2013)¹¹². Em 2015, na cúpula de chefes de Estado e de Governo da União Europeia e da América Latina e Caribe (UE-Celac), o governo brasileiro cobrou uma data para que a União Europeia apresentasse sua proposta ao Mercosul. A crise econômica na região, com a redução dos preços das *commodities*, incentivou o posicionamento mais firme dos países do bloco sul-americano na busca de novas parceiras internacionais (JIMÉNEZ; PÉREZ, 2015)¹¹³. Além da mudança de postura negociadora dentro do Mercosul, o Brasil também passou a incentivar a aproximação entre o bloco e a Aliança do Pacífico, formado em 2011, por Chile, Colômbia, México e Peru. Em 2013, com um PIB de US\$2 trilhões, equivalentes a 35% do total da América Latina, a Aliança seria apontada como modelo de parceira bem-sucedida no continente (Jiménez, 2013). Após quatro anos de funcionamento, o bloco incorporou Austrália, Canadá, Cingapura e Nova Zelândia como parceiros (Manetto, 2017)¹¹⁴, sem necessariamente aprofundar suas negociações com o Mercosul.

Em 2015, um novo Protocolo de Adesão da Bolívia ao Mercosul¹¹⁵ é assinado, dessa vez com a assinatura do Paraguai, que estava suspenso durante a celebração do Protocolo anterior. Na ocasião, os cinco sócios assinaram o documento que, para ter validade, deveria ser

¹¹² JIMÉNEZ, Carla. **Brasil tenta driblar o Mercosul para fechar um acordo com a UE**. *El País*. 26 nov. 2013. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2013/11/23/economia/1385241531_819090.html#?rel=mas>. Acesso em: 14 jun. 2023.

¹¹³ JIMÉNEZ, Carla; PÉREZ, Claudi. **Mercosul pressiona União Europeia para avançar com acordo bilateral**. *El País*. 10 jun. 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/11/politica/1433979885_736329.html>. Acesso em: 14 jun. 2023.

¹¹⁴ MANETTO, Francesco. **Aliança do Pacífico incorpora mais quatro países**. *El País*. 01 jul. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/01/internacional/1498863536_644235.html>. Acesso em: 14 jun. 2023.

¹¹⁵ MERCOSUL. **Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul**. 2015. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-adesao-do-estado-plurinacional-da-bolivia-ao-mercosul/>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

aprovado pelos Congressos brasileiro e paraguaio, os únicos que ainda não tinham ratificado o ingresso boliviano no bloco. O embaixador José Botafogo Gonçalves afirmou que a entrada da Bolívia permitiria a ampliação da integração energética do bloco. Além da compra e venda de gás, o governo brasileiro negociaria com Morales a construção de hidrelétricas em território boliviano para abastecer ambos os países. Por outro lado, o presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil, José Augusto de Castro, criticou a adesão por tornar o processo negociador no bloco mais difícil. De acordo com ele, “as negociações comerciais do Mercosul com outros blocos e outros países [exigem] consenso entre os membros. (...) Foi uma decisão política. Assim como na entrada da Venezuela, o governo não consultou o setor privado” (Schreiber, 2015)¹¹⁶.

4.4 Suspensão da Venezuela do Mercosul (2016)

Em 1º de dezembro de 2016, os países do Mercosul deram por encerrado o prazo de quatro anos para a Venezuela garantir a incorporação do acervo normativo do bloco e da vigência do Protocolo de Adesão. O documento assinado pelos chanceleres Susana Malcorra (Argentina), José Serra (Brasil), Eladio Loizaga (Paraguai) e Rodolfo Nin Novoa (Uruguai) atestou que “foi analisado o estado de cumprimento das obrigações assumidas pela Venezuela, constatando-se o estado de não cumprimento” de suas obrigações (Molina, 2016)¹¹⁷. Com uma postura de pouco engajamento no processo de aprofundar seu relacionamento com o bloco, a Venezuela se mostrou incapaz de cumprir os prazos assumidos em 2012. Assim, em caráter de urgência e para assegurar o funcionamento regular do bloco, os quatro membros fundadores declararam sua suspensão, com cessação de seus direitos inerentes à condição de Estado-parte, até que o governo venezuelano demonstrasse vontade política para cumprir seus deveres. O governo Maduro acionou as ferramentas legais ao seu alcance e a chanceler Delcy Rodríguez afirmou que o país foi vítima de uma “agressão” por parte dos demais membros do bloco, decididos a expulsar a Venezuela por meio de uma medida “nula” (Molina, 2016).

¹¹⁶ SCHREIBER, Mariana. **Qual o impacto da entrada da Bolívia no Mercosul?** BBC Brasil. 17 jul. 2015. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/07/150717_bolivia_mercosul_ms_tg>. Acesso em: 14 jun. 2023.

¹¹⁷ MOLINA, Federico Rivas. **Mercosul suspende Venezuela e aumenta a pressão sobre Nicolás Maduro.** *El País*. 02 dez. 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/02/internacional/1480699979_812056.html>. Acesso em: 14 jun. 2023.

É importante lembrar que, em meio a um crescente cenário interno de deterioração econômica e política, a Venezuela também passou a enfrentar resistência regional. A eleição de Mauricio Macri, em 2015, na Argentina e o *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, no Brasil aumentaram a pressão sobre o país e os questionamentos sobre sua presença no bloco. Assim, a mudança nos governos dos dois maiores países do Mercosul redesenhou a configuração política dentro do processo regional, de modo desfavorável ao governo Maduro.

Em 2017, os chanceleres dos quatro sócios do Mercosul decidiram impor uma nova suspensão política à Venezuela, sob justificativa de “ruptura da ordem democrática”. A decisão, unânime entre os membros, é considerada a maior sanção prevista no ordenamento do bloco. Em comunicado, anunciou-se que a medida foi aplicada “em função das ações do governo de Nicolás Maduro e é um chamado imediato para o início de um processo de transição política e restauração da ordem democrática. Com a invocação do Protocolo de Ushuaia, o país só pode retornar ao bloco após uma mudança de regime político, com eleições democráticas. Entre as condições para o levantamento das sanções estão a libertação de presos políticos, a retomada do calendário eleitoral, a restauração das competências do Legislativo e a anulação da Assembleia Constituinte (Marchao, 2017)¹¹⁸.

4.5 Considerações do capítulo

O modo como o processo de entrada da Venezuela foi conduzido, a partir do ajuste do uso das regras para uma outra finalidade que não a original, demonstra novamente a prática de adaptar as instituições para uma finalidade momentânea e de acordo com interesses específicos. Nesse caso, a lógica nacional também passou a atuar no âmbito regional. No capítulo anterior, apontou-se a recorrência dessa prática, no âmbito doméstico, em casos de impedimento do Executivo eleito democraticamente, dentro de uma determinada lógica política de flexibilização das regras com finalidades governamentais específicas. A adesão da Venezuela mostra, portanto, como a mesma lógica é aplicada às instituições regionais sul-americanas. Assim, se os ajustes, baseados em interesses, têm capacidade de mudar o desenho institucional, novamente se intui que a prática de adaptação das instituições, fortalecida por um elemento do comportamento dos atores, pode se constituir como um fator estruturante do processo.

¹¹⁸ MARCHAO, Talita. **Mercosul impõe nova suspensão à Venezuela**. Uol *online*. 05 ago. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2017/08/05/reuniao-da-cupula-do-mercosul-decide-pela-suspensao-politica-da-venezuela.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

De acordo com Mariano, M., Ramanzini Júnior e Vigevani (2022), o período de 2013 a 2018 destacou-se pela dificuldade de consolidar as instituições criadas, com redução do engajamento regional, por um lado, e com a redução do interesse em torno do tema em decorrência de um tom mais intenso de crítica à integração por parte de atores domésticos. Em 2011, as negociações da Rodada Doha completariam 10 anos. Inicialmente prevista para serem concluídas em três, as negociações levaram à proposição de uma agenda ambiciosa, considerada a mais complexa da história do GATT. O tema de abertura de mercados agrícolas e industriais com regras que favoreceriam a ampliação de fluxos de comércio dos países em desenvolvimento encontrou consideráveis obstáculos ao encarar as novas disciplinas sobre Propriedade Intelectual e Serviços que foram propostas pelos países desenvolvidos, além do antigo protecionismo de seus mercados agrícolas (MDIC, Rodada Doha). Os constantes fracassos nas rodadas de negociação, que levavam a escassos resultados no âmbito multilateral do comércio, foram um dos fatores de descontentamento dos atores domésticos que consideravam insuficientes os resultados econômicos atingidos.

A partir de 2013, a conjuntura política no Brasil ganhou novos contornos pela eclosão de uma série de manifestações sociais que questionavam as políticas públicas. A mobilização de milhões de pessoas, em todas as capitais do país, se intensificou em 2014 e tornou o processo eleitoral bastante acirrado naquele ano. Ao vencer com uma pequena margem, Dilma continuou a enfrentar resistência, não apenas pelo Congresso Nacional, mas também de setores da sociedade brasileira e de grande parte da mídia. A atuação regional do Brasil, nesse período, sofreu retração, se intensificando a partir do impedimento de Rousseff em 2016 (Chaia, 2016).

Mesmo frente à mudança política e ideológica dos governos da região, a eleição de Macri, na Argentina, e a posse de Temer no Brasil, percebe-se que as dificuldades políticas e econômicas domésticas dos sócios não geraram ajustes no processo de cooperação e integração, como em outros momentos, mas “redundaram em seu debilitamento e na redução dos esforços de complementaridade” (Mariano, M.; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2022). Ilustrativo desse processo de aparente paralisia nos avanços do Mercosul foi a suspensão do primeiro membro a aderir ao bloco, apenas quatro anos após seu ingresso, sobretudo, pelo desinteresse em cumprir os acordos mínimos para sua adaptação à integração.

5 ANÁLISE DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL ENTRE 2012 E 2016 SOB O CONCEITO DE CONJUNTURA CRÍTICA

Em discurso pronunciado na ONU em 1988¹¹⁹, em sessão especial da Assembleia-Geral dedicada ao desarmamento, o então presidente do Brasil, José Sarney, reiterou o mérito da renovação das múltiplas formas de entendimento e cooperação entre as nações da América do Sul, bem como a importância da construção de uma zona de paz sul-americana para a garantia da democracia e do desenvolvimento de seus países. A consolidação de marcos expressivos da diplomacia foi exemplificada pela celebração de importantes acordos, em diversos âmbitos, tais como a criação da Organização dos Estados Americanos (1948), o Tratado da Bacia do Prata (1969), o Tratado de Cooperação Amazônica (1978), o Grupo de Apoio a Contadora (1985) e a Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (1986); assim como as negociações que objetivavam a construção de um mercado comum aberto a toda a América Latina (Sarney (...), O Estado de S. Paulo, 1988). O aprimoramento do diálogo e a ampliação do entendimento conjunto proporcionaram a composição de um arcabouço institucional bastante sólido que foi somado a outras iniciativas, sobretudo entre Brasil e Argentina, durante a década de 1980, e que culminaram na criação do Mercosul, em 1991.

De acordo com Dabène (2012), a sequência inicial que antecedeu a criação do Mercosul, de 1985 a 1990, é claramente politizada. Houve incentivos internos dos países para instrumentalizar os acordos, especialmente em nome da defesa da democracia e dos direitos humanos. A institucionalização de protocolos indicou alto compromisso com questões comuns, ainda que a participação da sociedade civil nesse processo inicial fosse baixa. Ao gerar uma estrutura institucional mais complexa, a resiliência do futuro arranjo regional seria capaz de proporcionar um grau mínimo de manutenção da politização na sequência seguinte.

¹¹⁹ **SARNEY pede na ONU por desarmamento.** O Estado de S. Paulo. 8 jun. 1988. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-politica_exterior/brasil-politica_exterior-004691.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

Quadro 4 – Sequência de politização do Mercosul para Dabène (2012)

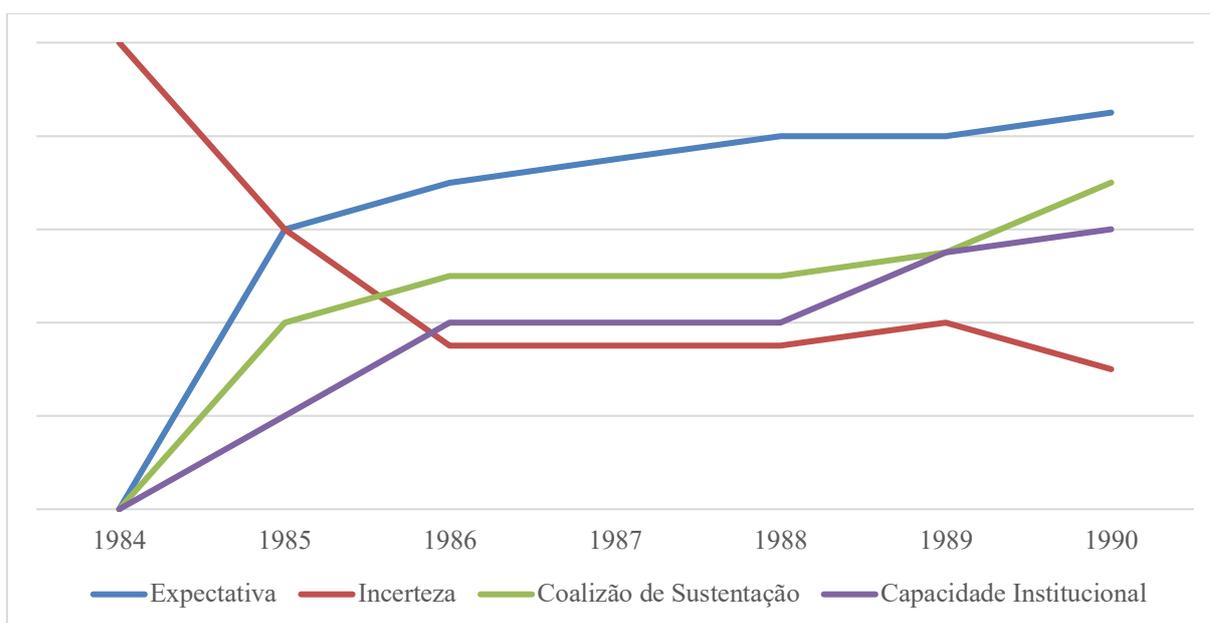
	SEQUÊNCIAS				
	POLITIZAÇÃO 1985-1990	DESPOLITIZAÇÃO 1991-1996	RE-POLITIZAÇÃO 1996-1998	DESPOLITIZAÇÃO 1998-2001	RE-POLITIZAÇÃO 2002-2008
Incentivos	Interno	Interno/externo	Interno	Interno	Interno
Instrumentalização	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Representação	Democracia	Comércio	Democracia	Comércio	Estabilidade
Institucionalização	Protocolos	Institucionalização moderada	Cláusula democrática	Nenhuma	Construção de instituições
Compromisso	Alto	Alto	Médio	Baixo	Médio
Participação	Baixa	Alta	Média	Média	Média

Fonte: elaborada pela autora com base em Dabène (2012).

Quanto às variáveis levantadas por Mariano, M., Ferreira e Neves (2023), percebe-se que os Estados nacionais apresentavam crescentes expectativas em relação ao futuro dos arranjos institucionais conjuntos. O resultado dos inúmeros compromissos firmados durante a década de 1980 foi a criação do Mercosul, demonstrando alto grau de confiança dos atores quanto às expectativas e ao comportamento de seus parceiros. Assim, a incerteza dos atores quanto às relações com os vizinhos e ao processo integrativo foi diminuindo com o tempo. Quanto menores os níveis de incerteza, menores eram as dificuldades de promover relacionamentos estáveis dentro do processo de integração em andamento. A coalizão de sustentação, nesse momento, representada substancialmente pelos Executivos nacionais, demonstrava altos níveis de convergência em seus interesses e objetivos, gerando uma percepção positiva em relação às capacidades do futuro bloco de responder às suas demandas e expectativas. Nesse período que antecedeu a formação do Mercosul, a capacidade institucional dos acordos estava em crescimento. O gráfico 2, abaixo, representa a análise dessas variáveis entre 1985 e 1990¹²⁰.

¹²⁰ Vale lembrar que os gráficos foram construídos por meio do uso da técnica *Data Storytelling*, que consiste na criação de um instrumento visual de análise quantitativa, com a finalidade de representar a trajetória institucional do bloco, a partir das variáveis determinadas (expectativa, incerteza, coalizão de sustentação e capacidade institucional).

Gráfico 2 – Análise das variáveis entre 1984 e 1990



Fonte: Elaboração própria.

Após a assinatura do Tratado de Assunção, em meio às negociações para as propostas de formulação de uma tarifa externa comum para o bloco, todavia, parte da sociedade civil no Brasil foi às ruas protestar contra a política de controle inflacionário colocada em prática pelo governo Collor que confiscou as poupanças dos brasileiros. Com uma gestão marcada por uma série de suspeitas de corrupção, as denúncias ganharam proporções cada vez maiores, sobretudo em abril de 1992, quando o irmão de Collor revelou a existência do chamado “esquema PC”, organizado pelo ex-tesoureiro de sua campanha Paulo César Faria, envolvendo tráfico de influência e irregularidades financeiras. Por ser o primeiro governo eleito diretamente após a redemocratização do país, as manifestações populares se intensificaram quando Collor nomeou figuras do regime militar para cargos ministeriais. Assim, a Câmara autorizou a abertura do processo de *impeachment* por 441 votos a 38, com uma abstenção e 23 ausências. Em 2 de outubro, o presidente foi afastado temporariamente do cargo até renunciar em 29 de dezembro de 1992 (Ferreira, Uol *online*)¹²¹. Naquele ano, o FMI havia aprovado um programa de estabilização econômica para o Brasil, concedendo uma linha de crédito de US\$2 bilhões, a

¹²¹ FERREIRA, Carlos. **Impeachment** – Collor foi primeiro alvo de *impeachment* na América Latina. Uol *online*. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/impeachment-collor-foi-primeiro-alvo-de-impeachment-na-america-latina.htm>>. Acesso em: 03 mai. 2023.

serem distribuídos em seis parcelas. Por meio deste acordo, o Brasil se comprometeu a atingir uma inflação de 2% a.m. até dezembro. Entretanto, em setembro, o programa foi suspenso devido à crise política provocada pelo impedimento de Collor (Otta, 1998)¹²².

Na ocasião, o presidente Menem da Argentina qualificou o processo de *impeachment* como uma “situação anormal”, mas reafirmou a importância da defesa da democracia ao avaliar que “em outro tempo, por muito menos, o que aconteceria era um golpe de Estado em qualquer país da região (...) com as consequências que nós já conhecemos” (Ferrari, 1992)¹²³. É notório, no entanto, que Menem também sofreu com os efeitos de denúncias de corrupção envolvendo familiares, fator fundamental para sua derrota nas eleições legislativas poucos anos depois (Braga, 1997)¹²⁴. Vale lembrar que o Paraguai estava sob liderança do general Andrés Rodríguez, neste momento. Já o Uruguai foi indiretamente envolvido no escândalo brasileiro quando um empréstimo foi usado como justificativa dos altos rendimentos do ex-presidente Collor, na tentativa de impedir seu processo de afastamento. A conhecida “Operação Uruguai” buscava comprovar que Collor obteve do país vizinho um empréstimo de US\$3,75 milhões para sua campanha eleitoral, os quais teriam sido convertidos em 318 kg de ouro, adquiridos junto ao doleiro uruguaio Najun Turner (Belo, 1995)¹²⁵. Como o sistema financeiro do Uruguai não exigia, até a mudança legislativa de 2007, identificação para abrir contas, qualquer indivíduo poderia enviar dólares ao país obtidos, inclusive, de formas ilegais. Funcionando como os chamados “paraísos fiscais”, por meio das contas bancárias uruguaias, o dinheiro poderia ser repatriado ao Brasil legalmente. Além disso, eram comuns também concessões de empréstimos junto às instituições bancárias do Uruguai que forneciam garantia dos próprios depósitos (Rocha, 2009)¹²⁶.

¹²² OTTA, Lu Aiko. **Malan vai explicar reformas a investidor externo**. O Estado de S. Paulo. 14 nov. 1998. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-politica_exterior/brasil-politica_exterior-001187.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2023.

¹²³ FERRARI, Livia. **Países do Mercosul devem definir tarifa externa comum até meados de 1993**. Gazeta Mercantil. 16 out. 1992. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-003280.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2023.

¹²⁴ BRAGA, Isabel. **Encontro vai enfatizar combate à corrupção**. O Estado de S. Paulo. 08 nov. 1997. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-008811.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2023.

¹²⁵ BELO, Eduardo. **“Operação Uruguai” foi em 92**. Folha de S. Paulo. 20 ago. 1995. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/8/20/dinheiro/19.html>>. Acesso em: 03 mai. 2023.

¹²⁶ ROCHA, Janes. **No Brasil, Uruguai ficou marcado por escândalo**. Valor Econômico. 29 jul. 2009. Internacional, p. A19. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/458911/complemento_2.htm?sequ>. Acesso em: 03 mai. 2023.

Em meio à crise política no Brasil, é relevante lembrar que, em 1993, Juan Carlos Wasmosy assumiu como primeiro presidente a ser eleito democraticamente desde a independência paraguaia no século XIX. Frente aos desafios de governar, como tratado no capítulo anterior, seu governo se caracterizou por constante instabilidade. Além disso, nota-se também que os países estavam enfrentando no cenário multilateral os impasses relativos às negociações na área agrícola na Rodada Uruguai¹²⁷ do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, em inglês). Os países exportadores de produtos primários adotaram uma posição de não aceitação do “Acordo de Blair House”, entendimento entre os EUA e a Comunidade Econômica Europeia (CEE) para a redução de subsídios na agricultura, que ainda não havia entrado na negociação com os demais participantes da Rodada. Esta posição era unânime entre os quatro então sócios do Mercosul (Tachinardi, 1993)¹²⁸.

Ainda naquele ano, entretanto, os parceiros do bloco e o Chile foram os responsáveis pelo crescimento de 8,15% nas exportações do Brasil. Juntos, os quatro vizinhos corresponderam a um crescimento de 51% das exportações globais brasileiras em 1993, refletindo um breve processo de recuperação econômica dos países em desenvolvimento durante aquela década (Ferrari, 1994)¹²⁹. Em termos de comércio intrazona, as exportações registraram uma taxa superior a 20% ao ano em 1991, atingindo 19,2% do total em 1993. A liberalização comercial, portanto, propiciou um acentuado aumento das trocas entre os países vizinhos nos primeiros anos de formação do bloco (Chaloult; Hillcoat, 1996).

De acordo com Florêncio (2015), o Mercosul teve uma “função didática” junto aos agentes econômicos nacionais, pois seu processo de rápida liberalização foi fundamental para preparar e adaptar o empresariado para enfrentar desafios de uma liberalização mais ampla e complexa, característica da globalização econômica. O bloco vinha estimulando “um processo

¹²⁷ Iniciada em 1986, a Rodada Uruguai foi a última reunião de Estados para a discussão das diretrizes de comércio internacional sob os direcionamentos do GATT. Em sua Ata Final de 1994, as negociações comerciais multilaterais resultaram tanto em obrigações contratuais de redução ou eliminação de tarifas específicas e de barreiras não tarifárias ao comércio de bens, e compromissos iniciais de liberalização do comércio de serviços, como na criação da Organização Mundial de Comércio (OMC).

¹²⁸ TACHINARDI, Maria Helena. **Brasil não deve aceitar “Acordo de Blair House” na Rodada Uruguai do GATT.** Gazeta Mercantil. 07 out. 1993. Comércio Exterior. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-politica_exterior/brasil-politica_exterior-002194.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

¹²⁹ FERRARI, Livia. **Mercosul e Chile sustentaram expansão das exportações brasileiras em 1993.** Gazeta Mercantil. 09 fev. 1994. Comércio Exterior. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-politica_exterior/brasil-politica_exterior-003704.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

de ajustamento industrial que não ocorreria na sua ausência (isto é, mais racionalidade produtiva, menores custos, mais eficiência econômica)”. O processo de integração, assim, incentivou as empresas nacionais a buscarem mercados externos como alternativa ao mercado doméstico. Nota-se que, em relação às assimetrias entre os parceiros, houve a criação de um programa de desgravação tarifária (Art. 5, item b, do TA)¹³⁰ que previa o ajuste diferenciado aos países ou setores com menores capacidades a fim de que pudessem aproveitar o potencial mercado ampliado por meio de processos mais lentos.

Em 1994, os quatro presidentes do Mercosul assinaram o Protocolo de Ouro Preto, instrumento que conferiu ao bloco personalidade jurídica internacional, podendo negociar com outros blocos econômicos, e definiu a estrutura institucional intergovernamental do bloco. Em janeiro, o Mercosul entrou em vigor como zona de livre comércio e união aduaneira, passando a vigorar a alíquota zero nas transações intrabloco e a tarifa comum para importações de terceiros países. Na ocasião, Luiz Alberto Lacalle, então presidente do Uruguai, enfatizou em seu discurso que o Mercosul não se fortaleceria enquanto permanecesse um “assunto de políticos e diplomatas”, sem o envolvimento da sociedade civil. Itamar Franco, do Brasil, fez um balanço mais técnico do processo de integração econômica. O presidente argentino, Carlos Menem, afirmou que a maturidade política foi fundamental para a viabilização do projeto de integração, já tentado em outros momentos da história dos países sul-americanos. Por fim, Wasmosy do Paraguai ponderou que o bloco deveria ser um instrumento a partir do qual os sócios alcançariam o âmbito global (Natali, 1994)¹³¹.

Em janeiro de 1995, o então ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, embarcou para o Paraguai que, até junho daquele ano, estaria na presidência do Mercosul. No Uruguai e na Argentina, Lampreia participou de encontros oficiais para falar sobre a nova etapa do bloco, pós-Protocolo de Ouro Preto, sobre a integração física entre os sócios e sobre a agenda bilateral. Além disso, já no primeiro mês do ano, a agenda do Mercosul registrava duas importantes reuniões, com Chile e Bolívia, para avançar nas negociações rumo a uma possível zona de livre comércio (Tachinardi, 1995)¹³². É notório que, a partir dessa aproximação, no ano

¹³⁰ O item b, do art. 5, do Tratado de Assunção prevê “a coordenação de políticas macroeconômicas que se realizará gradualmente e de forma convergente com os programas de desgravação tarifária e eliminação de restrições não tarifárias, indicados na letra anterior”.

¹³¹ NATALI, João Batista. **Presidentes assinam “Protocolo de Ouro Preto”**. Folha de S. Paulo. 18 dez. 1994. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/18/brasil/18.html>>. Acesso em: 26 mai. 2023.

¹³² TACHINARDI, Maria Helena. **Lampreia visita sócios do Mercosul**. Gazeta Mercantil. Política Externa. 9 jan. 1995. Disponível em: <https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-004625.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

seguinte foi firmado o Acordo de Complementação Econômica nº 36 – Mercosul/Bolívia (ACE-36)¹³³, visando a conformação de uma área de livre comércio entre as partes e que, futuramente, contribuiria para o pedido de adesão de Bolívia como membro pleno. Com o México, o bloco se reuniu com a intenção de prorrogar os acordos de preferência tarifária negociados no âmbito da ALADI. A primeira reunião da Comissão de Comércio do Mercosul, marcada para a segunda quinzena de janeiro, seria uma preparação para o encontro com as autoridades norte-americanas no formato do acordo 4+1¹³⁴, após o apelo feito durante a Cúpula das Américas, em Miami, de que o Mercosul teria um importante papel junto ao NAFTA para a formação de uma zona hemisférica de livre comércio a partir de 2005 (Tachinardi, 1995)¹³⁵.

O Mercosul havia se transformado no principal parceiro comercial argentino, ao fazer parte da estratégia de ampliação de mercado de um número cada vez maior de setores produtivos que operavam no país. De acordo com um estudo publicado, em 1995, no livro *La Argentina de cara al mundo – hacia una nueva inserción en la economía internacional – aportes para un debate necesario*¹³⁶, o intercâmbio comercial argentino cresceu de US\$16 bilhões para US\$41 bilhões, tendo chegado a US\$45 bilhões em 1996. Neste momento, a participação argentina no Mercosul era considerada tão importante para essa transformação da economia quanto o plano de conversibilidade e o processo de reforma do Estado. De acordo com o estudo, a formação do bloco foi uma decisão acertada dos governantes da região ao “tornar válido politicamente – institucionalizar – o fenômeno que a realidade já estava desenvolvendo”, por meio de um comércio intrarregional que alcançou 20% do total do comércio dos países-membros em 1995. Além disso, entre outras relevantes conclusões, afirmou-se que o Mercosul, estando entre as seis principais áreas econômicas do mundo naquele momento, era um espaço econômico que estava se configurando e se estabilizando cada vez

¹³³ MERCOSUL. **Acordo de Complementação Econômica nº 36 – Mercosul/Bolívia (ACE-36)**. 1996. Disponível em: <<http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-quais-o-brasil-e-parte/1821-acordos-mercosul-bolivia-ace-36>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

¹³⁴ O processo 4+1 foi estabelecido no acordo “Jardim das Rosas” de 19 de junho de 1991, quando os quatro países do Mercosul firmaram com o então presidente norte-americano George Bush um instrumento-marco para promover o comércio e os investimentos (Ministros..., Folha de S. Paulo, 2001).

¹³⁵ TACHINARDI, Maria Helena. **Lampreia visita sócios do Mercosul**. Gazeta Mercantil. Política Externa. 9 jan. 1995. Disponível em: <https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-004625.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

¹³⁶ Estudo publicado na íntegra pela Gazeta Mercantil Latino-Americana, Semanário do Mercosul, ano 1, nº 42, 27 jan.- 2 fev. 1997. Disponível em: <https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/gazeta_mercantil_especial/1997-01-27-GM-Latino-Americana.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

mais, a partir das ações do setor privado, demonstrando a força desse setor para seu desenvolvimento futuro (Uma (...), *Gazeta Mercantil Latino-Americana*, 1997)¹³⁷.

Após o encerramento do período da Presidência Pro Tempore do Brasil no Mercosul, na Reunião de Cúpula de Fortaleza, em dezembro de 1996, o então secretário-geral do MRE, Sebastião do Rêgo Barros, afirmou que uma etapa fundamental da integração entre os quatro sócios e de ampliação do relacionamento com terceiros países da América do Sul havia sido concluída. De acordo com o embaixador, a ampliação da agenda do Mercosul para diversas novas áreas, como educação, cultura e previdência social eram evidências de que a integração não seria “um projeto exclusivo de governos, elaborado por burocracias alheias às reivindicações dos grupos sociais”. A constituição do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) reafirmaria que, sem a participação de diferentes segmentos sociais, o processo de integração seria frustrado (Barros, 1997)¹³⁸.

Dabène (2012) enfatiza que a primeira sequência politizada da criação do Mercosul terminou, de forma abrupta, no início da década de 1990. Para o autor, os avanços na área comercial intrarregional somados às eleições de candidatos neoliberais na Argentina, no Brasil e no Uruguai mudaram o foco original da integração, que passou por menos instrumentalização durante os primeiros anos. Mesmo diante de moderada institucionalização é importante ressaltar que o comprometimento com o processo permanecia alto, assim como a participação de diferentes atores, além dos Estados nacionais. Assim, a concepção despolitizada que prevaleceu entre 1991 e 1996 não se traduziu na perda de interesse pelas questões da integração. Ao produzir ganhos econômicos, o processo ainda assim poderia consolidar a concepção de interesses comuns na região, proporcionando um grau de mínimo de politização.

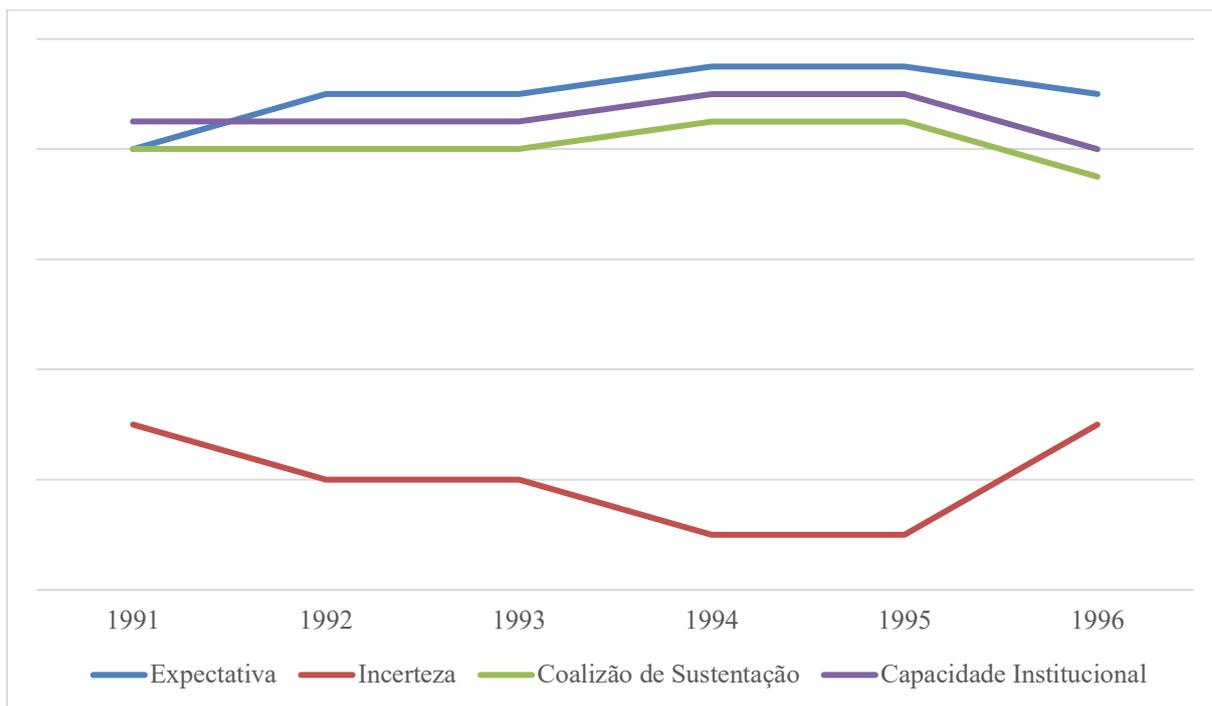
Como é possível notar no gráfico 3, no período de 1991 a 1996, houve a sustentação, durante todo esse período, da alta expectativa dos agentes do processo – tanto dos governos, como dos setores empresariais – em relação aos avanços do Mercosul. Com as negociações dos termos da união aduaneira e o crescente desempenho comercial positivo intrabloco, os níveis

¹³⁷ **UMA década de transformação.** *Gazeta Mercantil Latino-Americana*. Semanário do Mercosul. Ano 1, n° 42, 27 jan.- 2 fev. 1997, p. 15-17. Disponível em: <https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/gazeta_mercantil_especial/1997-01-27-GM-Latino-Americana.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

¹³⁸ BARROS, Sebastião do R. **As conquistas do Mercosul.** *Gazeta Mercantil Latino-Americana*. Semanário do Mercosul. Opinião. Ano 1, n° 42, 27 jan.- 2 fev. 1997, p. 4. Disponível em: <https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/gazeta_mercantil_especial/1997-01-27-GM-Latino-Americana.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

de incerteza dos atores caíram de forma considerável, demonstrando maior confiança no comportamento dos parceiros e no desenvolvimento do bloco, resultando em um dos momentos de maior estabilidade da integração mercosulina. A coalizão de sustentação mantinha altos níveis de convergência em relação aos interesses dos atores ao buscar o avanço comercial do Mercosul. Portanto, percebe-se que sua capacidade institucional também permanecia alta.

Gráfico 3 – Análise das variáveis entre 1991 e 1996



Fonte: Elaboração própria.

Ainda em 1996, no entanto, o governo paraguaio atingiu um dos seus momentos mais críticos, com uma tentativa de golpe militar. Como tratado anteriormente, enquanto consequência direta desse episódio, os Estados do Mercosul assinaram a Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático no Mercosul que resultaria, dois anos mais tarde, na assinatura do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático, primeiro documento a conter a cláusula democrática na região. Apesar da sequência anterior de despolitização (1991 a 1996), a preocupação dos países do Mercosul com a consolidação da democracia logo ressurgiu quando a tentativa de golpe no Paraguai desafiou seriamente o processo de integração regional e permitiu, conseqüentemente, ao bloco aumentar seu nível de politização, por meio da assinatura do Compromisso Democrático. As circunstâncias obrigaram os governos a reconhecerem, mesmo que brevemente, que a integração poderia defender as

democracias. Esse período de dois anos, entre 1996 e 1998, representou, então, uma curta sequência de re-politização (Dabène, 2012).

Na Argentina, a maior greve trabalhista enfrentada desde o início da década reuniu as três centrais sindicais para uma paralisação conjunta e de abrangência nacional, incorporando inclusive a *Confederación General del Trabajo* (CGT), conhecida pelo, até então, apoio incondicional ao governo Menem. No momento que o desemprego atingiu 17% da população (2,5 milhões de pessoas), a produção industrial caiu para 3% e o *déficit* fiscal estava previsto para alcançar US\$6 bilhões até o fim do ano, os trabalhadores se organizaram para se pronunciarem contra a política econômica. Para minimizar os ânimos, o governo passou a anunciar uma nova etapa do programa de privatizações, incluindo 59 aeroportos e três usinas nucleares (Acabou (...), *Gazeta Mercantil Latino-Americana*, 1996)¹³⁹. A recessão, no primeiro semestre de 1996, havia atingido setores industriais variados, como artigos domésticos, automóveis, borracha, cimento, farinha, papel, petróleo, química, tabaco, têxteis e transportes. Apesar da alta dos preços dos produtos primários, que poderia expandir o PIB argentino entre 2,5% e 3%, a questão do desemprego permanecia (Almeida, 1996)¹⁴⁰, já que esse setor tinha menor participação na geração de empregos.

Quanto ao âmbito regional, de acordo com matéria publicada na *Gazeta Mercantil Latino-Americana*, em 1997, a integração do Mercosul nunca esteve tão ameaçada pela multiplicação de conflitos comerciais decorrentes do processo de regulamentação interna que desafiavam a incorporação de acordos internacionais. Para o ministro Alfredo Morelli, diretor para o Mercosul da Chancelaria argentina, tornara-se “urgente afinar os mecanismos nacionais para evitar essas distorções”, ao se referir a uma resolução da Secretaria de Vigilância Sanitária (Ministério da Saúde), publicada no *Diário Oficial*, que impedia as importações brasileiras no setor de alimentos ao impor exigências aos importadores. A decisão unilateral da Secretaria provocou reações dos sócios do bloco e pânico no setor interno brasileiro de alimentos, já que não houve prévia coordenação com a cúpula governamental ou consulta à Câmara de Comércio do Brasil. O então ministro da economia da Argentina, Roque Fernández, afirmou na ocasião

¹³⁹ **ACABOU a lua-de-mel.** *Gazeta Mercantil Latino-Americana*. Semanário do Mercosul. 12-18 ago. 1996. Disponível em: <https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/gazeta_mercantil_especial/1996-08-12-GM-Latino-Americana.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2023.

¹⁴⁰ ALMEIDA, Hamilton. **Período difícil para a Argentina.** *Gazeta Mercantil Latino-Americana*. Semanário do Mercosul. 12-18 ago. 1996. Disponível em: <https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/gazeta_mercantil_especial/1996-08-12-GM-Latino-Americana.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2023.

que os controles sanitários anunciados pelo Brasil não deveriam ser aplicados por serem contrários aos acordos firmados nos âmbitos do Mercosul e da OMC. Já o vice-chanceler brasileiro, embaixador Sebastião Rêgo Barros, comentou que a resolução havia sido preparada “exclusivamente no plano da defesa sanitária” e que seria revista pelos órgãos que compunham a Câmara de Comércio a fim de se alcançar uma resolução satisfatória, não apenas internamente, mas também para os parceiros comerciais do Brasil (Piernes; Almeida, 1997)¹⁴¹.

Quanto ao nível hemisférico, as delegações envolvidas na discussão da ALCA não entraram em acordo em relação aos objetivos negociados sobre subsídios, *antidumping* e direitos compensatórios. Essa seria uma área-tema central para os países do Mercosul dentro do debate sobre a integração comercial no hemisfério. Vale lembrar que os EUA se utilizavam dessas medidas para barrar o acesso interno de vários produtos brasileiros, como o aço. Enquanto os Estados sul-americanos buscaram um acordo com uso “justo e equitativo” dos mecanismos de proteção, a potência norte-americana previa manter a legislação vigente e melhorar as maneiras de aplicá-la (Kuntz, 1997)¹⁴². Percebe-se, portanto, que as dificuldades das negociações no âmbito hemisférico esbarravam nos mesmos desafios das negociações no âmbito multilateral dentro da OMC.

Internamente, no entanto, o setor automotivo despontava dentre as indústrias em crescimento no Brasil. Grandes montadoras como Renault, Chrysler e Audi/Volkswagen iniciaram suas obras no país com a previsão de funcionamento da primeira fase de um parque automotivo de R\$2,6 bilhões. Com elas, se instalaram fornecedores de peças, de acessórios e de motores. Foi estimado mais de R\$1,5 bilhão em gastos anuais com a compra de insumos para as linhas de montagens. Nesta conta, ainda não tinham sido computadas as despesas com energia, telecomunicações, folhas de pagamento e outras questões operacionais e administrativas (Alves, 1997)¹⁴³. Com capacidade de produção de 700 veículos por dia, a

¹⁴¹ PIERNES, Guillermo; ALMEIDA, Hamilton. **Conflitos comerciais desafiam Mercosul**. *Gazeta Mercantil Latino-Americana*. Semanário do Mercosul. Ano 1, nº 42, 27 jan.- 2 fev. 1997, p. 11. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/gazeta_mercantil_especial/1997-01-27-GM-Latino-Americana.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

¹⁴² KUNTZ, Rolf. **EUA evitam debate sobre leis *antidumping***. Estado de S. Paulo. Diplomacia. 31 out. 1997. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-meio_ambiente/brasil-meio_ambiente-000062.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2023.

¹⁴³ ALVES, Ubirajara. **Muda o perfil da produção**. *Gazeta Mercantil*. Paraná S.A. 22 dez. 1997. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-000003.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2023.

Audi/Volkswagen, construída no Paraná, investiu R\$750 milhões, com previsão de gerar 3 mil empregos ao entrar em operação em dois anos (Oricolti, 1997)¹⁴⁴.

Em relação ao âmbito regional, em 1998, havia um crescente temor por parte do governo brasileiro de que a Argentina se utilizasse de medidas *antidumping* para fazer permanecer barreiras a produtos exportados pelo Brasil, quando todas as tarifas alfandegárias entre os dois parceiros estavam prestes a serem reduzidas a zero. O tema passou a ser discutido em reunião do GMC após o aumento no número de processos abertos contra o sócio brasileiro. Somente naquele ano, a Argentina abriu 35 processos contra produtos brasileiros, dos quais 14 já estavam sendo taxados no período de 1996 a 1998, incluindo abrasivos, barras e laminados de aço, cabos de fibra ótica, fusíveis e lâmpadas. De acordo com a OMC, de 56 processos abertos contra as exportações do Brasil, até dezembro do ano anterior, por nove países, mais da metade foram procedentes da Argentina. Segundo o diretor do Departamento de Defesa Comercial (Decom) do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, Armando Meziat, a crise financeira internacional, que atingiu de forma significativa os países em desenvolvimento, aumentou naquele momento a tendência de protecionismo em todo o mundo, justificando o aumento de processos contra produtos importados (Queixa (...), Jornal do Brasil, 1998)¹⁴⁵.

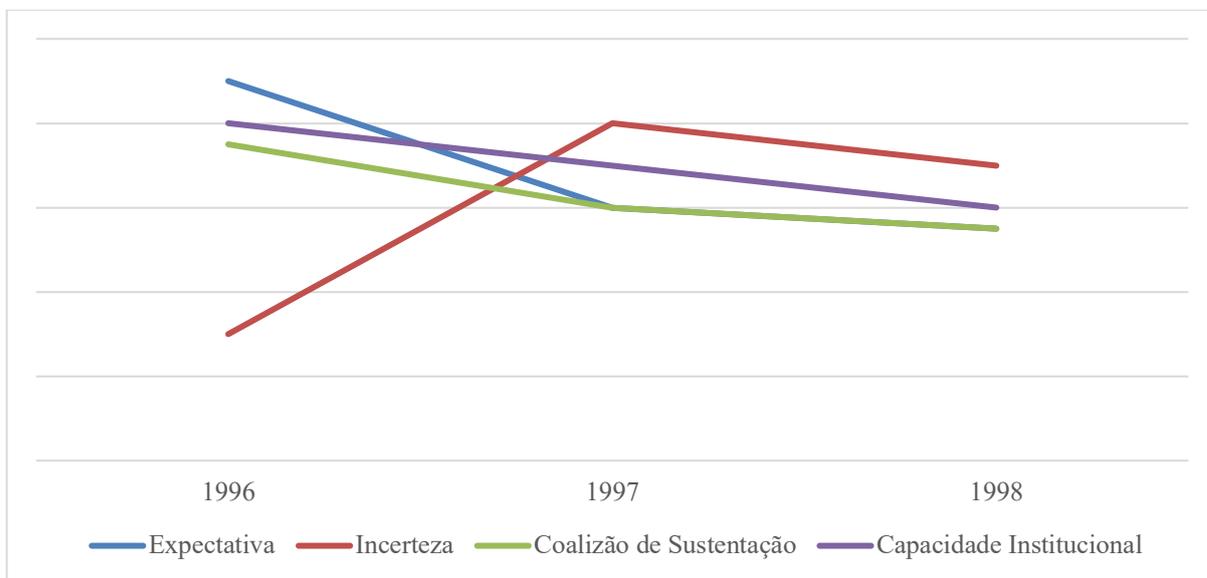
Desse modo, é relevante notar que, ainda com os incentivos nacionais que levaram à instrumentalização do processo em defesa da democracia e com a institucionalização da cláusula democrática, a ocorrência de conflitos comerciais indicaria menor compromisso dos atores com a integração, assim como pequena participação da sociedade civil ao abrir o leque de temas presentes na agenda regional. Pode-se observar no gráfico 4 que, nesse período (1996 a 1998), as expectativas dos agentes diminuíram, ou seja, sua percepção quanto ao futuro do arranjo institucional já não era tão positiva quanto no período anterior. Consequentemente, o nível de incerteza aumentou de forma considerável, atingindo o maior nível desde a formação do bloco, promovendo maior instabilidade ao processo de integração. Diante da ocorrência de grande número de conflitos, a coalizão de sustentação passou a apresentar maiores níveis de divergência entre os atores e uma percepção mais negativa acerca da capacidade da instituição

¹⁴⁴ ORICOLLI, Silvio. **Volkswagen investe R\$750 milhões**. Gazeta Mercantil. Paraná S.A. 22 dez. 1997. Disponível em: <https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-000003.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2023.

¹⁴⁵ **QUEIXA ‘antidumping’**. Jornal do Brasil. 08 dez. 1998. Disponível em: <https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-004168.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2023.

de responder às suas demandas. Ainda que a capacidade institucional do Mercosul tenha demonstrado certa resiliência ao interferir de maneira positiva na tentativa de golpe no Paraguai, no geral, ela diminuiu.

Gráfico 4 – Análise das variáveis entre 1996 e 1998



Fonte: Elaboração própria.

No ano seguinte, a mudança do regime cambial brasileiro deflagrou uma das crises mais sérias enfrentadas pelo Mercosul desde 1991. Além de evidenciar as divergências estruturais entre os membros, a flutuação cambial brasileira abalou os fluxos comerciais a ponto de causar inúmeras reivindicações protecionistas impostas pelos outros, então, três sócios. Para Dabène (2012), a desvalorização cambial de 1999 representou um grave comportamento do Brasil em relação aos outros Estados do Mercosul ao atuar como uma potência hegemônica, sem consulta aos seus parceiros comerciais, com uma concepção de que os interesses regionais comuns deveriam ser compatíveis com os próprios interesses nacionais.

A decisão unilateral brasileira desencadeou uma série de protestos e queixas na Argentina, liderada por empresários que temiam que o fluxo comercial, anteriormente favorável ao país, se transformasse em uma avalanche no sentido contrário¹⁴⁶. A principal preocupação estava no setor automotivo que, de acordo com cifras oficiais da indústria, viu sua produção

¹⁴⁶ A desvalorização do real tornou os produtos brasileiros mais baratos na Argentina e encareceu as mercadorias argentinas vendidas no Brasil, invertendo o saldo positivo da balança comercial bilateral.

declinar em 45,4% em relação ao ano anterior. As exportações argentinas de automóveis, que tinham o Brasil como destino quase exclusivo, caíram 53% em comparação a 1998, como informou a Associação Argentina de Fabricantes de Automóveis. O governo Menem, entre críticas ao governo brasileiro, anunciou uma missão oficial local ao México para tentar diversificar os mercados de exportação. Como resposta, o embaixador Sebastião do Rêgo Barros afirmou ser “importante que os países do Mercosul procurem aumentar sua penetração em terceiros mercados”. A escalada de tensões entre os sócios levou o governo argentino a iniciar um sistema de licenças prévias de importação (Wolberg-Slok, 1999)¹⁴⁷. Em encontro com o então presidente do Uruguai, Julio Maria Sanguinetti, Fernando Henrique Cardoso afirmou estar disposto a fazer o “necessário para que esses fluxos [de comércio com os sócios do Mercosul] voltem normalmente a ocorrer, porque isso é que vai dar a possibilidade de um desafogo da balança comercial do Brasil e dos outros países também”. O governo brasileiro admitiu, então, uma possível revisão de mecanismos de incentivo à exportação para os produtos destinados ao Mercosul (Soares, 1999)¹⁴⁸.

Destaca-se que, mesmo diante da crise brasileira e suas consequências para o Mercosul, empresários do bloco e da União Europeia lançaram enfático apoio à integração do Cone Sul e à associação de livre comércio entre os dois blocos, em reunião do Fórum Empresarial Mercosul-União Europeia, realizada no Rio de Janeiro. Por outro lado, utilizando-se das repercussões da crise cambial, países como Espanha, França, Itália e Portugal passaram a pressionar a UE a fim de adiar as negociações com o Mercosul, por temerem a entrada de produtos agrícolas provenientes de um possível acordo (Moreira, 1999)¹⁴⁹.

Os empresários brasileiros, do mesmo modo, anunciaram disposição para negociar com seus parceiros do bloco, caso a caso, medidas para reduzir o impacto da desvalorização do real na econômica da região. O processo envolveria diferentes mecanismos de auto restrição voluntária de exportações, como a adoção de cotas, acordos de preços e complementação

¹⁴⁷ WOLBERG-SLOK, Andrés. **Cordialidade de volta ao Mercosul**. *Gazeta Mercantil*. 04 fev. 1999. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-004520.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

¹⁴⁸ SOARES, Aldo R. **FHC propõe a retomada dos negócios**. *Gazeta Mercantil*. 04 fev. 1999. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-004520.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

¹⁴⁹ MOREIRA, Assis. **Empresários apoiam integração entre a UE e o Mercosul**. *Gazeta Mercantil*. 09 fev. 1999. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-004148.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

industrial. Na prática, negociações entre empresas argentinas e brasileiras para evitarem medidas protecionistas unilaterais já estavam ocorrendo; como, por exemplo, entendimentos entre a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a usina argentina Siderar com o objetivo de convencer os argentinos a não aplicarem sobretaxas aos laminados brasileiros. Contudo, o subsecretário de Integração do Ministério das Relações Exteriores, José Alfredo Graça Lima, afirmou que, em princípio, negociações restritivas de exportações não contavam com o respaldo do governo por serem entendidas como contrárias ao livre comércio. Com essa posição definida, o Brasil afirmou intervir somente em situações específicas, como o crescimento muito forte de suas vendas externas que pudessem causar a perturbação para setores dos demais parceiros. O então ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, confirmou que o governo brasileiro não tinha intenção de que a desvalorização cambial gerasse “uma fratura do Mercosul”. Por outro lado, o presidente da União Industrial da Argentina (UIA), Alberto Alvarez Gaiani, afirmou contar com o respaldo do governo argentino para negociar acordos para controlar as exportações brasileiras. Empresários acreditavam que os setores mais afetados pela desvalorização cambial brasileira seriam os de calçados e de têxteis (Ferrari, 1999)¹⁵⁰.

Em 1999, a proposta de relançamento do Mercosul também já estava sendo declarada com maior constância pelas autoridades brasileiras e argentinas. Após cinco anos da assinatura do Protocolo de Ouro Preto, que previa uma revisão institucional para o bloco (Art. 47)¹⁵¹, as questões sociais, políticas e culturais ainda tinham pouco espaço. Para o assessor jurídico da União Industrial Argentina, Júlio Caballero, era preciso conhecer os custos de mão-de-obra de cada um dos sócios para analisar a competitividade regional. De acordo com o representante jurídico da Confederação Industrial Uruguaia (CIU), Raúl Damonte, a questão trabalhista era um dos grandes entraves a serem superados no âmbito do bloco. A livre circulação de bens de capital, incluindo a mão-de-obra, é um dos pilares do Tratado de Assunção, porém a livre circulação de trabalhadores dentro da união aduaneira ainda era limitada. Além da preocupação

¹⁵⁰ FERRARI, Livia. **Empresários querem compensação à queda do real**. Gazeta Mercantil. 23 fev. 1999. Disponível em: <https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-004638.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2023.

¹⁵¹ O Art. 47 do POP prevê que “os Estados Partes convocarão, quando julgarem oportuno, conferência diplomática com o objetivo de revisar a estrutura institucional do Mercosul estabelecida pelo presente Protocolo, assim como as atribuições específicas de cada um de seus órgãos”.

dos governos com as taxas de desemprego, após a desvalorização do real, aprofundaram-se as assimetrias salariais entre o Brasil e os demais parceiros (Chade, 1999)¹⁵².

Em 2000, ao assumir a Presidência Pro Tempore do Mercosul, o Brasil buscou uma aproximação com o México a fim de aumentar suas vendas de produtos de maior valor agregado e, concomitantemente, aliviar as pressões norte-americanas por uma abertura de mercado sem compensações no âmbito da ALCA. Nos últimos dois anos, as vendas brasileiras de automóveis para o México tinham aumentado 800%, gerando US\$135 milhões. Em acordo provisório, ambos os países firmaram uma alíquota de importação de 8% para o setor. De janeiro a abril daquele ano, o fluxo comercial bilateral alcançou US\$680 milhões (Jorge, 2000)¹⁵³.

Entre 2000 e 2001, a crise da Argentina foi a principal responsável pela queda de US\$2,153 bilhões observada no comércio do Mercosul, quando o fluxo intrarregional recuou de US\$15,527 bilhões para US\$13,373 bilhões. Em 2001, as exportações brasileiras para o bloco caíram 17,7% em relação a 2000. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, houve queda das exportações do Brasil para os três parceiros, sendo a maior diminuição de vendas de 19,74% para a Argentina, principal destino dentro do bloco. Para o Paraguai, a redução chegou a 13,42% e para o Uruguai atingiu 4,12%. Segundo o diretor da Associação de Comércio Exterior, José Augusto de Castro, a falta de garantias para receber o pagamento das exportações à Argentina foi a principal causa para a queda das vendas brasileiras. Estimava-se que setores argentinos deveriam a empresários brasileiros cerca de US\$2 bilhões. Entre os setores do Brasil mais afetados pela crise no país vizinho estavam o automotivo, incluindo autopeças, e de celulares (Paraguassu, 2002)¹⁵⁴. De acordo com documento técnico produzido pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), “o agravamento da crise econômica na Argentina determinou a paralisia da agenda negociadora do bloco e os fracos resultados do intercâmbio comercial”. Para seus economistas, a crise ainda exerceria forte influência sobre a demanda por importações na Argentina e a recuperação da atividade econômica era esperada apenas no médio prazo, afirmando que a sobrevivência do Mercosul

¹⁵² CHADE, Jamil. **País diz que OMC não pode julgar disputa do frango**. O Estado de S. Paulo. B11. 28 nov. 2002. Disponível em: <<https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000020.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2023.

¹⁵³ JORGE, Miguel. **O Mercosul e o futuro do México**. O Estado de S. Paulo. 21 jul. 2000. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-008559.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2023.

¹⁵⁴ PARAGUASSU, Fernanda. **Vendas para o Mercosul caem 17,7%**. Gazeta Mercantil. 31 jan. 2002. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-004377.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2023.

dependeria, “em boa medida, daquilo que o Brasil puder oferecer para a recuperação econômica dos sócios” (Ferrari, 2002)¹⁵⁵.

De acordo com o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, ex-presidente do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais do MRE, durante o governo Cardoso, a transformação da proposta inicial do Mercosul, concebido para se tornar um acordo de integração da região com uma visão de aliança profunda entre os parceiros, fez com que o bloco tivesse sucesso comercial até 1998, retrocedendo a partir das dificuldades enfrentadas pelas economias. O fim da TEC para bens de capital no acordo, em 2001, decidido pela Argentina e aceito pelo Brasil demonstrou, de acordo com o embaixador, a fraqueza da formulação institucional resultante dessa transformação ao longo da primeira década. Sobre a ALCA, Guimarães chegou a afirmar que os efeitos de uma possível adesão do Brasil sobre a indústria de bens de capital levariam a uma perda estimada de US\$600 milhões em exportações (Passos, 2001)¹⁵⁶.

A desvalorização cambial brasileira e a crise econômica na Argentina marcaram, portanto, uma importante inflexão na trajetória ascendente do Mercosul; com o retorno do protecionismo argentino, a ocorrência de novos contenciosos intrabloco e a ampliação das listas de exceção ao livre comércio (Barros; Ramos, 2013).

Quadro 5 – Contenciosos entre Brasil e Argentina no final da década de 1990

Brasil	Argentina
<p>Acordo bilateral Argentina-México</p> <p>Reclamava da prorrogação, até 31/12/2001, do ACE nº 08 entre os dois países, uma vez que expiraria o prazo de convergência à TEC dos produtos incluídos nas listas de exceções em 01/2001.</p>	<p>Licenciamento não-automático para importações</p> <p>Reclamava das medidas de controle sanitário e fitossanitário adotadas pelo Brasil para as importações de produtos agrícolas, químicos e farmacêuticos.</p>
<p>Processos <i>antidumping</i></p> <p>Reclamava da abertura de investigações <i>antidumping</i> contra produtos brasileiros (abrasivos, aço, carbono, laminados), sem promover consultas bilaterais previamente.</p>	<p>Trigo</p> <p>Reclamava da liberação da entrada de trigo proveniente dos EUA no mercado brasileiro.</p>

¹⁵⁵ FERRARI, Livia. **Empresários de mobilizam para a Alca**. Gazeta Mercantil. Comércio Exterior. 24 jun. 2002. Disponível em: <https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-005401.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2023.

¹⁵⁶ PASSOS, Maria Helena. **Ideias de um embaixador dissidente**. Gazeta Mercantil. 23 abr. 2001. Disponível em: <https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-politica_exterior/brasil-politica_exterior-000451.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2023.

Açúcar

Reclamava da demora para a conclusão das negociações de liberalização gradual no comércio intra Mercosul.

Regime automotriz

Defendia um índice de conteúdo regional comum de 80% para carros produzidos no Mercosul.

Carne de porco

Reclamava do acordo de abertura do mercado argentino aos EUA, que subsidiavam a produção, em troca da exportação de cítricos.

Depósitos para importações

O Banco Central da Argentina determinou que, na prática, os importadores deveriam pagar suas importações à vista.

Açúcar

Não concluía a liberalização gradual intra Mercosul sob a alegação de subsídios do governo brasileiro por meio do Programa Proálcool.

Regime automotriz

Defendia um índice de conteúdo regional comum de 50% e não admitia incentivos fiscais oferecidos pelo Brasil.

Carne de porco

Produtores argentinos acusavam o Brasil de subsidiar a ração animal, favorecendo os preços da carne e as exportações.

Lácteos

Reclamava do diferencial de ICMS cobrado pelos estados brasileiros. Em contrapartida, o Brasil reclamava da triangulação argentina do leite em pó, proveniente de outras origens.

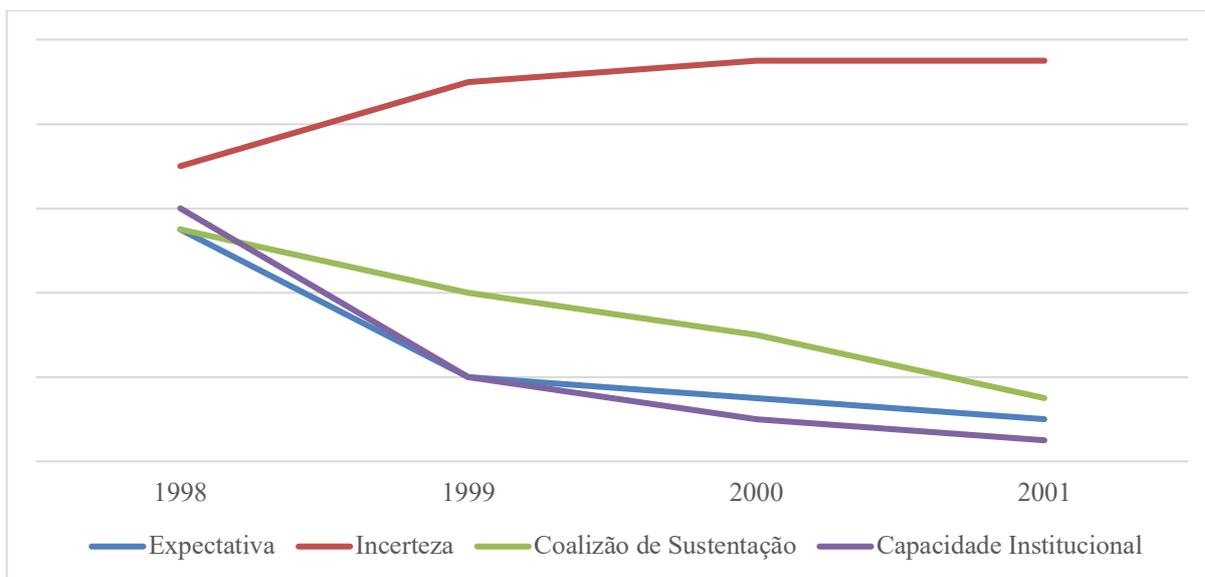
Fonte: Elaboração própria com base em Prado (1999).

O período de 1998 a 2001 representou um processo de despolitização no Mercosul (Dabène, 2012). A análise da trajetória da política externa do Brasil explica, em grande medida, o comportamento não institucionalista da integração. Ao incorporar o conceito de *global trader*, o país tinha interesse em ampliar sua participação no cenário global, assumindo posições e agendas diversificadas, por meio do chamado universalismo. O empenho por vincular-se à agenda multilateral resultou em sua atuação em organizações internacionais, optando pelo discurso de liberalização comercial multilateral e diversificação de parcerias comerciais. Negociar acordos, como a ALCA ou com a União Europeia, implicaria contribuir para o pleno funcionamento do regime internacional de liberalização (Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003). Apesar da aparente contradição desse posicionamento com a participação no Mercosul, o governo FHC justificou a busca constante por incluir o Brasil nas normas e regimes internacionais por meio da importância de se atingir um ambiente mais institucionalizado. Além disso, Luiz Felipe Lampreia (1999) defendia a “autonomia pela integração, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional”. Somando-se a esse cenário as crises econômicas atravessadas pelos sócios do bloco e os consequentes conflitos resultantes de uma institucionalidade flexível, o período de 1998-2001 não apresentou

nenhuma medida de institucionalização dentro do Mercosul, que se manteve quase exclusivamente limitado a questões comerciais. Diante da ausência de instrumentos institucionais e do baixo comprometimento dos atores com o aprofundamento do processo, o período representou o segundo momento de despolitização no bloco, de acordo com a categorização de Dabène (2012).

Nota-se que, assim como no período anterior, entre 1998 e 2001 as baixas expectativas dos atores demonstravam pessimismo em relação ao avanço tanto dos objetivos comerciais previamente estabelecidos pelos instrumentos fundadores do Mercosul quanto do aprofundamento de sua agenda. Em decorrência dos inúmeros conflitos intrabloco, o aumento da desconfiança em relação ao comportamento dos sócios gerou um crescente o nível de incerteza, intensificando a instabilidade do processo. Adicionalmente aos contenciosos, as alternativas de arranjos (bilaterais, hemisféricos ou com outros blocos) influenciaram os níveis de divergência de interesses da coalizão de sustentação. A percepção negativa em relação à capacidade do Mercosul de responder às demandas dos agentes foi confirmada por sua baixa atuação na resolução dos problemas entre os parceiros e pelos poucos resultados em termos de aprofundamento institucional. Ao analisar o gráfico 5 abaixo, observa-se que é a primeira vez que ocorreu uma inversão das variáveis, em que o nível de incerteza superou consideravelmente a expectativa, a coalizão de sustentação e a capacidade institucional, que constantemente diminuem até 2001, ou seja, por um período amplo. Esses indícios demonstram forte probabilidade de que o período em questão represente, para além de uma crise pontual, um momento de conjuntura crítica dentro do processo de integração do Mercosul.

Gráfico 5 – Análise das variáveis entre 1998 e 2001



Fonte: Elaboração própria.

Para Dabène (2012), a grande depressão na Argentina levou os principais atores políticos a perceberem a necessidade de ajustar o processo de integração. Além da percepção de urgência de uma ação coletiva regional, a América do Sul sofreu uma importante mudança política, materializada pela ascensão ao poder de novos líderes empenhados com o aprofundamento da integração. A convergência política e ideológica causada pela chamada “Onda Rosa” desencadeou uma sequência de re-politização no processo. A partir do início do século XXI, um novo ciclo de politização manifestou-se em novas agendas de integração para além das questões centradas no comércio, instigando compromissos com um processo de integração mais profundo.

Em 2002, o governo uruguaio apresentou duas reclamações contra Brasil e Argentina relacionadas a barreiras comerciais a seus produtos. No primeiro caso, o sócio reclamou que não conseguia exportar cigarros para o Brasil por causa de uma norma que restringia seu acesso ao mercado setorial. No segundo, o Uruguai argumentou que não conseguia vender à Argentina, devido a discriminações, restrições de acesso e incentivos a exportações, produtos como alimentos, detergentes, fraldas, plásticos e tintas. A reclamação, feita pela Associação de Fabricantes de Tintas e pela Câmara de Alimentos, juntamente a empresas privadas, foi apresentada à Comissão de Comércio do Mercosul e resultaria na abertura de uma comissão de

arbitragem entre as partes. Caso um acordo não fosse alcançado nesse âmbito, a questão seria levada ao Tribunal de Solução de Controvérsias do bloco (Villas, 2002)¹⁵⁷.

Apesar das instabilidades setoriais, ainda naquele ano, o comércio entre Brasil e Argentina retomou, aos poucos, o antigo ritmo de crescimento (Pfeifer, 2002b)¹⁵⁸. Em encontro entre os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Eduardo Duhalde, em meio ao cenário que foi classificado como “a maior crise do Mercosul”, a assinatura do acordo automotivo e do Convênio de Crédito Recíproco (CCR) foi vital para a retomada do comércio bilateral, ato que corroborou a afirmação de que “a integração bilateral [entre Brasil e Argentina] constitui projeto de Estado irreversível” (Paiva, 2002)¹⁵⁹. As trocas bilaterais registraram pouco mais de US\$7 bilhões, aproximadamente metade de 1997 e de 1998, considerados os melhores anos para o comércio no Mercosul. A incipiente recuperação das exportações do Brasil (US\$234 milhões em novembro) se deveu basicamente à melhora nos níveis de produção e consumo, após a estabilização do câmbio e da inflação pelo governo Duhalde. Além disso, as importações brasileiras de produtos argentinos ultrapassaram US\$400 milhões em novembro. Assim, em 2002, a Argentina conseguiu acumular um *superávit* de US\$2,278 bilhões na balança bilateral, o maior índice da história do comércio regional (Pfeifer, 2002b). Todavia, é relevante mencionar que, apesar do aumento das trocas, Brasil e Argentina se enfrentaram na OMC no caso das exportações de frango. O processo avaliava se as barreiras impostas pelos argentinos estavam de acordo com as regras internacionais de livre comércio. Ao constatar em documento que houve violação do direito brasileiro, a Argentina questionou a validade da atuação da organização no caso, já que “o tribunal arbitral do Mercosul já deu seu julgamento (...) favorável aos argentinos”. O tema foi levado aos árbitros do Mercosul no ano anterior, mas por se tratar de uma acusação da prática de *dumping* e pelo fato das regras sobre sua aplicação não estarem em vigor na época, o laudo arbitral deu margem para que a Argentina permanecesse aplicando as barreiras. O Itamaraty então levou o caso à OMC. De acordo com o jornal O Estado de S. Paulo, “a disputa é uma prova de fraqueza das instituições e compromissos do Mercosul”.

¹⁵⁷ VILLAS, Oscar. **Uruguai faz queixas contra o Mercosul**. Gazeta Mercantil. 01 mar. 2002. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-004927.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2023.

¹⁵⁸ PFEIFER, Ismael. **Volta a crescer o comércio com a Argentina**. Gazeta Mercantil. 5 dez. 2002b. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000017.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2023.

¹⁵⁹ PAIVA, Paulo. **Acordos reforçam aliança estratégica**. Gazeta Mercantil. Brasil-Argentina. 27-28-29 set. 2002. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000023.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2023.

Mesmo após o tema ter sido tratado pelos Executivos dos dois países, determinando o fim das barreiras, na prática, a Argentina não revisou a medida (Chade, 2002)¹⁶⁰.

Após as eleições presidenciais de outubro de 2002, antes mesmo do início do mandato oficial, a visita de Lula à Argentina repercutiu positivamente para a reaproximação dos países e para o incentivo de novos projetos no âmbito da integração. Na ocasião, o jornal *Clarín* deu destaque ao apoio de Lula diante da recente crise econômica, à forte aposta de convergência nas relações bilaterais e à proposta de criação de um Parlamento para o Mercosul. Já o *El Cronista* destacou o maior impulso à moeda única e a mudança política para fortalecer o processo regional (Guimarães, 2002)¹⁶¹. No discurso proferido em Buenos Aires, o então presidente enfatizou que “a crise do Mercosul nada mais era do que a crise de cada um de seus membros. Ela reflete a dificuldade de encontrar saídas nacionais que possam viabilizar uma grande alternativa regional”. Quanto à importância de se avançar nos mecanismos de solução de controvérsias, Lula afirmou que desejaria “que o Mercosul possa ter seu próprio parlamento, eleito pelo voto popular, o que comprometerá mais a sociedade de cada país com o processo de integração”. Além disso, “a partir desse esforço [de promover uma política externa comum] poderemos chegar um dia à moeda comum que reforce as defesas contra as turbulências financeiras internacionais” (Pfeifer, 2002a)¹⁶². Após breve conversa com Lula, o ex-presidente Alfonsín disse estar confiante na estratégia do presidente brasileiro de reacender o Mercosul e garantir sua maior profundidade (Guimarães, 2002).

Diante de um cenário de esgotamento do paradigma neoliberal na América Latina, o chamado Consenso de Buenos Aires foi firmado entre Argentina e Brasil, em outubro de 2003, elucidando novas preocupações de caráter político-social e defendendo valores como democracia, justiça e equidade. “Neste pacto, os países prometeram coordenar objetivos comuns, reforçando a integração regional para lograr interesses nacionais e atingir resultados equilibrados nas negociações multilaterais” (Bressan, 2014, p. 3); bem como “aperfeiçoar as instituições do Mercosul” (Klemi; Menezes, 2016, p. 138). Em reunião na Casa Rosada, Lula e

¹⁶⁰ CHADE, Jamil. **País diz que OMC não pode julgar disputa do frango**. O Estado de S. Paulo. B11. 28 nov. 2002. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000020.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2023.

¹⁶¹ GUIMARÃES, Marina. **Lula indicará assessor especial para Mercosul**. O Estado de S. Paulo. 4 dez. 2002. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000018.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2023.

¹⁶² PFEIFER, Ismael. **Os principais trechos do discurso**. Gazeta Mercantil. 3 dez. 2002a. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000019.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2023.

Néstor Kirchner reafirmaram a posição conjunta nas negociações da ALCA, tratando sobre uma série de princípios sociais e macroeconômicos para região. Ambos os presidentes alegaram se tratar de uma “alternativa realista” para se chegar a um acordo satisfatório para todos os países da América. Na maior parte dos 22 pontos do Consenso de Buenos Aires, os parceiros trataram de temas sociais e de ações conjuntas para o combate à pobreza, a criação de riqueza e de emprego, a proteção da poupança, o fomento da educação e da saúde; assim como a possibilidade de manter políticas sustentáveis de desenvolvimento econômico (Rosa, 2003)¹⁶³.

A participação ativa da sociedade civil, um ponto expresso das discussões do Consenso, impulsionaria a retomada da ideia de criação de novas instâncias no processo de integração capazes de ampliar o diálogo. A já referida Decisão CMC n° 26/03, que continha o Programa de Trabalho 2004-2006, estabelecia considerações para o chamado “Mercosul Institucional” por meio da constituição do Parlamento e do Tribunal Permanente de Revisão. Para Mariano, K. e Back (2012), a proposta de criação do Parlasul não representava uma mudança institucional inovadora, uma vez que a participação dos Congressos nacionais já ocorria por meio da Comissão Parlamentar Conjunta. No entanto, a proposta de realizar eleições diretas para a escolha dos representantes parlamentares envolveria diretamente as sociedades no processo.

Além disso, na 28ª Reunião de Cúpula do Mercosul, os países-membros concordaram com a criação de um fundo destinado ao desenvolvimento das economias mais fracas do bloco. O Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento das Instituições do Mercosul (FOCEM) contaria inicialmente com US\$100 milhões anuais para beneficiar, principalmente, os países menores. O Brasil seria, portanto, seu maior financiador, com um aporte de 70% do total dos recursos, seguindo pela Argentina, responsável por 27%. O Uruguai contribuiria com 2%, enquanto o Paraguai com 1%. A fim de minimizar as assimetrias econômicas, o financiamento seria utilizado para projetos de convergência estrutural, programas de desenvolvimento de competitividade e programas sociais. Nas reuniões de ministros e chanceleres dos parceiros, havia um generalizado consenso de que o bloco “precisava superar o clima de estancamento e de constantes rugas que surgem entre os sócios”. Nas discussões, as delegações concordaram com a ausência de uma percepção de que os benefícios da integração atingiam a todos, demonstrando certa “insatisfação com os resultados do processo de integração”. Entre as críticas mais comuns, estavam a falta de avanço do processo, a

¹⁶³ ROSA, Vera. **Lula e Kirchner mantêm proposta para a Alca**. O Estado de S. Paulo. 17 out. 2003. Disponível em: <<https://hemerotecaeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000031.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2023.

persistência de restrições ao comércio intrazona, a ausência de uma efetiva coordenação macroeconômica e a dificuldade em definir políticas comuns e coordenar posições em foros internacionais (Palacios, 2005a)¹⁶⁴. Dabène (2012) afirma que, neste período, o Mercosul iniciou uma reforma institucional, com a criação do Parlasul e aplicou sua primeira política redistributiva, com a criação do FOCEM. Contudo, a sequência de re-politização permaneceu modesta, embora alguns setores pressionassem ativamente por mudanças mais profundas.

Aproveitando-se de um cenário internacional mais favorável aos países em desenvolvimento, a partir de 2004, os membros do Mercosul conduziram os debates acerca do “relançamento” do processo a partir de uma revisão institucional do bloco, já prevista pelo Protocolo de Ouro Preto ao completar sua primeira década em execução. De acordo com o embaixador Marcos Azambuja “o Mercosul não é uma conquista descartável”. Mesmo que incompleto e imperfeito, em parte por responsabilidade do Brasil em resistir às tentativas de institucionalização, a maior previsibilidade conferida pela integração transmitia ao mundo a imagem de que seus membros estavam mais preparados para os desafios presentes. No entanto, ressaltou a “excessiva irritação de setores da sociedade brasileira com nossos parceiros, e com a Argentina em particular” (Azambuja, 2004)¹⁶⁵.

A 27ª Reunião de Cúpula do Mercosul, realizada em Belo Horizonte, em dezembro de 2004, teve como objetivo reavaliar os resultados do Protocolo de Ouro Preto e buscar soluções para o avanço das pendências no processo. Além da já destacada necessidade de ampliação da agenda para um “Mercosul institucional”, os países também trataram do tema da adesão de novos membros. Dentre as resoluções geradas, destacou-se assim a adesão de Colômbia, Equador e Venezuela como membros associados, na mesma categoria de Bolívia e Chile, que aderiram em 1997, e Peru em 2004. A aproximação com países que já eram membros da Comunidade Andina tinha a intenção de formalizar, futuramente, um acordo de livre comércio entre os dois blocos sul-americanos.

O encontro se iniciou, entretanto, à sombra do impasse entre Brasil e Argentina sobre a adoção de salvaguardas no comércio bilateral. Como tratado anteriormente, naquele ano, às vésperas do encontro de chefes de Estado do Mercosul na Argentina, o Ministro da Economia

¹⁶⁴ PALACIOS, Ariel. **Brasil ajudará Paraguai e Uruguai**. O Estado de S. Paulo. 20 jun. 2005a. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-001602.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2023.

¹⁶⁵ AZAMBUJA, Marcos. **Um ano de vitórias no front externo**. O Estado de S. Paulo. 31 dez. 2004. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-politica_exterior/brasil-politica_exterior-006430.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

argentino, Roberto Lavagna, anunciou medidas de restrição à importação brasileira, limitando “um fluxo inaceitavelmente alto de produtos eletrônicos importados do Brasil”. Entre as restrições estavam a exigência de licenças de importação especiais, não automáticas, para fabricantes brasileiros de produtos como geladeiras e máquinas de lavar. O secretário da Indústria, Alberto Dumont, afirmou que 62% dos refrigeradores vendidos na Argentina eram de origem brasileira. Entre as lavadoras, a proporção era de 51%. Ademais, foi imposta uma “tarifa provisória” de 21% sobre aparelhos de TV fabricados na Zona Franca de Manaus. De acordo com a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), no ano anterior, o Brasil havia exportado US\$7,83 milhões em televisores coloridos para a Argentina. Os industriais brasileiros reagiram com perplexidade. De acordo com Maurice Costin, diretor do Departamento de Comércio Exterior da FIESP, “enquanto a Argentina tinha saldo comercial favorável com o Brasil, tudo ia bem no Mercosul. Agora que nós temos *superávit*, a coisa muda”. Desde 1995, o Brasil não apresentava saldo positivo comercial com a Argentina. Em 2004, a previsão do saldo brasileiro era de mais de US\$1 bilhão. Lavagna respondeu que “não há um conflito global com as importações brasileiras, há um problema ligado a um momento e a uma questão específica em determinados setores” (Mello; Rehder, 2004)¹⁶⁶. Desde 1996, uma das principais questões não resolvidas no Mercosul era a definição do tratamento para produtos de zonas francas, áreas que recebem benefícios tributários e teriam como objetivo o mercado externo. A proteção de seus produtores nacionais para esses casos seria considerada então uma concessão do governo Néstor Kirchner aos *lobbies* empresariais (Marin, 2004b)¹⁶⁷.

Ainda após a chamada “Guerra das Geladeiras”, o governo argentino passou a pressionar as autoridades brasileiras para aceitarem a aplicação de restrições de produtos nos setores de máquinas agrícolas e de suínos. Segundo produtores locais, a carne brasileira estaria sendo vendida no mercado nacional por US\$1.300 (preço da tonelada), quando o acordo previa um mínimo estipulado de US\$1.850. Em relação às máquinas, os produtores argentinos sustentavam que as empresas já controlavam 87% do mercado de tratores e 90% de colheitadeiras. Além disso, o governo da Argentina incluiu, em uma lista de exigências, a revisão do acordo automotivo (que venceria somente em dois anos) e de vestuários (Palacios,

¹⁶⁶ MELLO, Patrícia de C.; REHDER, Marcelo. **Argentina barra eletroeletrônicos brasileiros**. O Estado de S. Paulo. 6 jul. 2004. Disponível em: <<https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000345.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2023.

¹⁶⁷ MARIN, Denise C. **Embaixada do Brasil soube da decisão no domingo**. O Estado de S. Paulo. 6 jul. 2004b. Disponível em: <<https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000345.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2023.

2004a)¹⁶⁸. Por outro lado, o Centro de Estudos Bonaerenses (CEB) considerou que as cotas e licenças não automáticas aplicadas contra a entrada de eletrodomésticos brasileiros seriam inúteis caso não fossem complementadas com “um plano de reconversão setorial que permita sustentabilidade de longo prazo à indústria argentina”. Para os analistas do Centro, o Brasil tinha uma tradição de políticas de estímulos industriais relativamente eficazes. Uma fonte da Chancelaria argentina comentou que o pronunciamento do CEB “toca na velha ferida do empresariado local”, acomodado com a instabilidade financeira do país e desejoso de contar com organismos de financiamento como o BNDES no Brasil. A fonte ainda lembrou que os governos argentinos das últimas três décadas nunca adotaram uma política de estímulo à produção industrial. Para ela, “o problema da Argentina não é o Brasil. O problema da Argentina é a própria Argentina” (Palacios, 2004c)¹⁶⁹. Quatro meses depois, o presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Carlos Lessa, anunciou um financiamento de US\$1 bilhão reservados para projetos de infraestrutura na Argentina, seguindo diretrizes do presidente Lula para o “fortalecimento do Mercosul”. Lessa recebeu o Ministro argentino, Roberto Lavagna, após um anúncio do governo Kirchner de que a Argentina não liberaria o comércio de veículos com o Brasil, em 2006, como previa o acordo bilateral. O dirigente do BNDES assegurou que a decisão do banco tinha como objetivo “fazer com que as empresas argentinas fabricantes de qualquer tipo de partes e componentes sejam consideradas empresas nacionais” (Guimarães, 2004)¹⁷⁰.

De acordo com Ruy de Salles Cunha, presidente da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), era preciso fortalecer o Mercosul de forma a resolver com rapidez dificuldades e conflitos no relacionamento entre os países a fim de obter as vantagens que uma forte união entre seus integrantes poderia gerar. Para isso, seriam necessários conscientização e envolvimento dos empresários e, concomitantemente, estímulo dos governos para trabalhar suas divergências; buscando, então, conciliar a visão empresarial com a perspectiva macroeconômica. Para Cunha, seria “fora de propósito” participar de um Mercosul

¹⁶⁸ PALACIOS, Ariel. **Argentina ameaça com novas restrições**. O Estado de S. Paulo. 21 jul. 2004a. Disponível em: <<https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000369.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

¹⁶⁹ PALACIOS, Ariel. **Impor cotas não resolve, dizem analistas**. O Estado de S. Paulo. 21 jul. 2004c. Disponível em: <<https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000369.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

¹⁷⁰ GUIMARÃES, Marina. **BNDES financiará empresas argentinas**. O Estado de S. Paulo. 18 set. 2004. Disponível em: <<https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000417.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2023.

com exceções protecionistas e restritivas e que não cumprisse as regras estabelecidas no Tratado de Assunção (Cunha, 2005)¹⁷¹. De acordo com o diretor da consultoria Abeceb, Dante Sica, para a Argentina, as medidas justificavam-se como uma forma de compensar os poucos avanços de questões ainda pendentes da integração, que foram responsáveis pelo elevado *déficit* no intercâmbio industrial com o Brasil (Sica, 2009b)¹⁷².

Ainda em 2005, antes do tradicional encontro entre os presidentes do Brasil e da Argentina na ponte sobre o Rio Iguaçu, símbolo da formação do bloco e ocasião em que seriam assinados 20 protocolos de cooperação sob temas diversos (da área nuclear à tecnologia espacial), Néstor Kirchner adotou um tom mais amistoso em relação aos sócios e declarou sua intenção de revigorar e fortalecer o Mercosul diante das pressões do governo norte-americano para retomar as negociações na ALCA. Ao abandonar as duras críticas que vinha fazendo aos parceiros, o então presidente da Argentina reafirmou a intenção de pacificar as relações com o Brasil e de incluir a Venezuela nas tratativas do bloco. O mercado brasileiro mantinha-se como principal destino das exportações argentinas, segundo a Fundação ExportAr. No ano anterior, a Argentina havia exportado ao vizinho um total de US\$4,51 bilhões (Palacios, 2005b)¹⁷³.

O último conflito julgado pelos Tribunais do Mercosul, e segundo sob as diretrizes do Protocolo de Olivos, foi a conhecida “Guerra das Papeleiras”, iniciada em 2005, acerca dos impedimentos impostos à livre circulação, em território argentino, às três pontes internacionais compartilhadas com o Uruguai (Bressan, 2008). A crise foi causada pela objeção argentina à construção de duas papeleiras no país vizinho (Exman, 2006)¹⁷⁴. Apoiados pelo governo Kirchner, os argentinos se manifestaram contra a efetivação do projeto das duas indústrias de celulose e papel do outro lado da margem do Rio Uruguai. Os manifestantes chegaram a bloquear estradas e pontes de acesso a regiões turísticas uruguaias, alegando que as fábricas

¹⁷¹ CUNHA, Ruy de S. **Soluções para fortalecer o Mercosul**. *Gazeta Mercantil*. 6 jul. 2005. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-001613.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.

¹⁷² SICA, Dante. **Uma relação ao ritmo da crise**. O Estado de S. Paulo. 23 set. 2009b. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000690.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

¹⁷³ PALACIOS, Ariel. **Kirchner quer um Mercosul forte na Alca**. O Estado de S. Paulo. Economia B11. 10 nov. 2005b. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000930.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

¹⁷⁴ EXMAN, Fernando. **Amorim em ofensiva pela união no Mercosul**. *Gazeta Mercantil*. Diplomacia. 23 jun. 2006. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-001429.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.

poderiam gerar sérios problemas ambientais (Nogueira; Goy, 2007)¹⁷⁵. Além de descumprir o tratado bilateral sobre o uso do Rio, o conflito também causou consequências para o Mercosul, já que um dos objetivos para o avanço do processo seria “construir uma infraestrutura comum e discutir políticas sociais unificadas (...) o que implica alcançar a livre circulação das pessoas entre nossos países” (Pfeifer, 2002a)¹⁷⁶. É importante notar que, da criação do Protocolo de Brasília (1991) até a instituição do Tribunal Permanente de Revisão (2003), foram poucas as ocasiões em que os países utilizaram o mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul (Bressan, 2008), em comparação à importância atribuída a esse instrumento no âmbito da Organização Mundial do Comércio (Ramanzini Júnior, 2006).

É relevante observar que, como uma das consequências dos atritos gerados pelos conflitos entre Argentina e Brasil, Néstor Kirchner convidou a Venezuela para aderir ao Mercosul ainda em 2005. O governo argentino buscava, com essa aliança, meios de fortalecer suas decisões comerciais no bloco para contrabalançar o protagonismo brasileiro. Além disso, nesse ano, houve a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul) que conferiu maior consistência democrática ao processo ao produzir normas comunitárias (Camargo, 2006). Ainda que, por seu caráter consultivo, esse órgão estivesse à margem do processo decisório intergovernamental, o que poderia gerar problemas de legitimidade (Sanahuja, 2008), a sua criação foi considerada a expressão da recuperação da política em uma região onde predominava a lógica comercial (Caetano; Vázquez; Ventura, 2009).

A proposta de revisão do Mercosul também previa retomar a priorização da integração produtiva entre as economias, bem como de avançar em uma nova institucionalidade capaz de suprir as distorções trazidas pelo mercado (Camargo, 2006). Grande parte das fraquezas do processo decorria de questões remanescentes do desenho original do bloco. A ausência de consenso entre os sócios impediu a evolução de uma institucionalização centrada primordialmente na liberalização comercial em um modelo que equilibrasse as diferentes capacidades competitivas dos países por meio da coordenação macroeconômica.

Em 2006, foi firmado em Caracas o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, que previa um cronograma para que o país adotasse a TEC e

¹⁷⁵ NOGUEIRA, Rui; GOY, Leonardo. **Usinas abrem nova crise com Evo**. O Estado de S. Paulo. 13 jul. 2007. Disponível em: <https://hemerotecaeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-001000.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.

¹⁷⁶ PFEIFER, Ismael. **Os principais trechos do discurso**. Gazeta Mercantil. 3 dez. 2002a. Disponível em: <<https://hemerotecaeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000019.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2023.

implementação as medidas de livre comércio com os demais sócios. A previsão seria de que, em 2010, Argentina e Brasil finalizassem a cobrança de tarifas de importação a produtos venezuelanos, com exceção de uma lista de mercadorias sensíveis. Em contrapartida, as exportações brasileiras e argentinas entrariam com tarifa zero na Venezuela a partir de 2012. O acordo também previa um prazo de quatro anos para que o governo Chávez adotasse todo o acervo de normativas do Mercosul. De acordo com o Itamaraty, com a adesão, o bloco passaria a constituir mais de 250 milhões de habitantes, em uma área de 12,7 milhões de quilômetros quadrados, com o PIB superior a US\$1 trilhão (aproximadamente 76% do PIB da América do Sul) e com o comércio global superior a US\$300 bilhões. Nesse sentido, em nota divulgada pelo órgão, “o Mercosul adquire uma nova dimensão política e econômico-comercial, configurando importante vetor da integração” do subcontinente (Marreiro, 2006)¹⁷⁷. Após meses de debate sobre o processo da primeira adesão de um membro permanente ao Mercosul, o Senado brasileiro que, inicialmente se mostrava resistente, aprovou o Protocolo em dezembro do ano seguinte, por 35 votos a 27 (Abreu, 2009)¹⁷⁸. Na ocasião, o documento não havia sido aprovado pelo Congresso paraguaio.

Ainda que conflitos setoriais fossem recorrentes entre Brasil e Argentina, o comércio bilateral novamente deu indícios de que ficaria mais favorável ao país vizinho. Segundo a consultoria Abeceb, havia previsão de uma redução de 23% em relação ao *superávit* brasileiro do ano anterior, fazendo com que 2007 se encerrasse com um saldo de US\$2,8 bilhões. Assim, a expectativa dos argentinos seria de que suas exportações ao Brasil crescessem 30% naquele ano, superando US\$10 bilhões, um recorde histórico nos níveis de vendas aos brasileiros. A desaceleração das importações de produtos brasileiros pela Argentina foi consequência, entre outros, da valorização do real frente ao dólar (*Superávit (...)*, Gazeta Mercantil, 2007)¹⁷⁹. Entre 2003 e 2008, o comércio bilateral sofreu um incremento de 233%, aumentando para US\$30,956 bilhões, com um crescimento mais acelerado das importações argentinas (+276%) do que de suas exportações (+189%). Além disso, nesse período, os investimentos brasileiros situaram-se em torno de 20% do total dos investimentos estrangeiros diretos recebidos pela Argentina.

¹⁷⁷ MARREIRO, Flávia. **Mercosul aprova inclusão da Venezuela**. Folha de S. Paulo. 25 mai. 2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2505200624.htm>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

¹⁷⁸ ABREU, Raíssa. **Aprovado protocolo que inclui a Venezuela no Mercosul**. Agência Senado. 15 dez. 2009. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/12/15/aprovado-protocolo-que-inclui-a-venezuela-no-mercosul>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

¹⁷⁹ **SUPERÁVIT do Brasil com Argentina recuará 23% no ano, diz Abeceb**. Gazeta Mercantil. 3 mai. 2007. Disponível em: <<https://hemeroteca.leg.br/lantri/org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000742.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

Cerca de 52% desse total se destinaria ao setor industrial, quase 40% aos setores de petróleo e gás, 8% para o de construção e 0,3% para serviços (Sica, 2009b)¹⁸⁰.

Em 15 setembro de 2008, dia conhecido como “segunda-feira negra”, um dos bancos de investimentos mais tradicionais dos Estados Unidos, o *Lehman Brothers*, foi à falência, e as bolsas de valores do mundo todo despencaram. O motivo foi o rompimento de uma “bolha imobiliária” que começou a se formar uma década antes, quando os bancos norte-americanos passaram a utilizar-se de uma estratégia de empréstimos por meio da concessão do crédito conhecido como *subprime*¹⁸¹, ou seja, passaram a conceder crédito sem prévia e rigorosa avaliação da capacidade de honrar compromissos dos emprestadores, incentivando-os a investirem na aquisição de imóveis de um setor imobiliário cada vez mais aquecido.

Por meio de uma política expansionista, o *Federal Reserve* (Fed), banco central norte-americano, mantinha as taxas de juros em um nível muito reduzido para estimular as famílias ao consumo via empréstimos. Ao transformar as dívidas dos emprestadores em títulos financeiros – estratégia conhecida como *collateralized debt obligation* (CDO) – “pacotes de dívidas”, de baixo a alto risco, eram vendidos para investidores do mundo todo, sobretudo na Europa, a altos juros a fim de que, quando o emprestador pagasse sua dívida, o crédito fosse devolvido ao comprador do CDO, com acréscimo de juros. A grande crítica feita a esta operação é que os investidores internacionais não sabiam exatamente que tipo de dívida haviam adquirido, ou que seus títulos eram formados por operações de *subprime*, já que agências de classificação de risco (*Standard & Poor’s*, *Fitch e Moody’s*), criticadas por seu papel na crise, garantiam que eram investimentos de alta qualidade.

Quando o *Federal Reserve* começou a aumentar suas taxas vigorosamente, o mercado imobiliário reagiu. As famílias que viram seus débitos crescerem exponencialmente por causa dos juros ficaram estranguladas e a concessão fácil de crédito cessou. Ao evidenciar-se que grande parte dos emprestadores não pagaria suas dívidas – agora nas mãos de bancos e fundos de investimentos do mundo todo – houve um efeito dominó no mercado internacional. Com o anúncio de falência do *Lehman Brothers*, em seguida, outros bancos comunicaram perdas bilionárias. Para tentar evitar quebraadeiras em série, governos de vários países interferiram com

¹⁸⁰ SICA, Dante. **Uma relação ao ritmo da crise**. O Estado de S. Paulo. 23 set. 2009b. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000690.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

¹⁸¹ No final dos anos 1990, bancos norte-americanos passaram a utilizar uma estratégia de empréstimos por meio do crédito conhecido como *subprime*, por meio da qual pessoas que não conseguiam comprovar renda (sem emprego e sem patrimônio) tinham crédito aprovados para receber os financiamentos.

planos de socorro à economia, injetando bilhões em seus bancos. Diante do pânico, o governo norte-americano liberou US\$700 bilhões no setor bancário interno, no âmbito do polêmico Programa de Alívio de Ativo Problemático.

Os grandes bancos centrais, sobretudo na Europa e nos EUA, decidiram agir em consonância, reduzindo ao mesmo tempo suas taxas diretrizes, comprando ativos tóxicos de bancos comerciais e injetando liquidez em massa em suas economias. A crise financeira, entretanto, se espalhou para outros setores, como a indústria, resultando nas falências emblemáticas da *General Motors* e da *Chrysler*. Advinda dos países centrais, a onda de recessão atingiu, conseqüentemente, os principais países desenvolvidos naquele momento. Posteriormente, todos os países do mundo foram sentindo, de maneira gradual, as conseqüências dos desequilíbrios iniciados nas grandes potências.

Ainda em 2008, a proposta de formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em pauta há mais de uma década, ganhou destaque no âmbito da integração, ao propor-se como uma arena de diálogo político e da construção das bases para a integração da infraestrutura sul-americana (Marin, 2004a)¹⁸². A necessidade de revisão da orientação estratégica do Mercosul (Klemi; Menezes, 2016) e a adesão da Venezuela produziram um caminho paralelo em que o bloco deveria ser utilizado como plataforma a ser estendida por toda a América do Sul, criando uma alternativa política e social que seria iniciada com a CASA e consolidada com a Unasul. Assim, ao incentivar a atuação dos países na Comunidade Sul-Americana de Nações, Lula priorizou o avanço da integração em seu aspecto mais amplo, criando assim uma alternativa para o Mercosul.

Novamente retomando o discurso proferido pelo presidente brasileiro, percebe-se que a expansão do processo de integração era, desde o início, um dos objetivos centrais de seu governo para a política externa: “o próximo acordo a ser celebrado entre o Mercosul e a Comunidade Andina pode ser um passo importante para uma política de integração de âmbito sul-americano” (Pfeifer, 2002a)¹⁸³. A União das Nações Sul-Americanas (Unasul) foi constituída, em maio de 2008, com a participação de todos os Estados sul-americanos. De acordo com o governo brasileiro (2023), o objetivo da Unasul seria “fomentar a integração entre

¹⁸² MARIN, Denise C. **Cúpula do Mercosul começa sem perspectiva de avanços no bloco**. O Estado de S. Paulo. Brasília, p. B3, 13 dez. 2004a.

¹⁸³ PFEIFER, Ismael. **Os principais trechos do discurso**. Gazeta Mercantil. 3 dez. 2002a. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000019.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2023.

os países sul-americanos em um modelo que busca integrar as duas uniões aduaneiras do continente [o Mercosul e a Comunidade Andina], mas indo além da esfera econômica, para atingir outras áreas de interesse, como social, cultural, científico-tecnológica e política”¹⁸⁴.

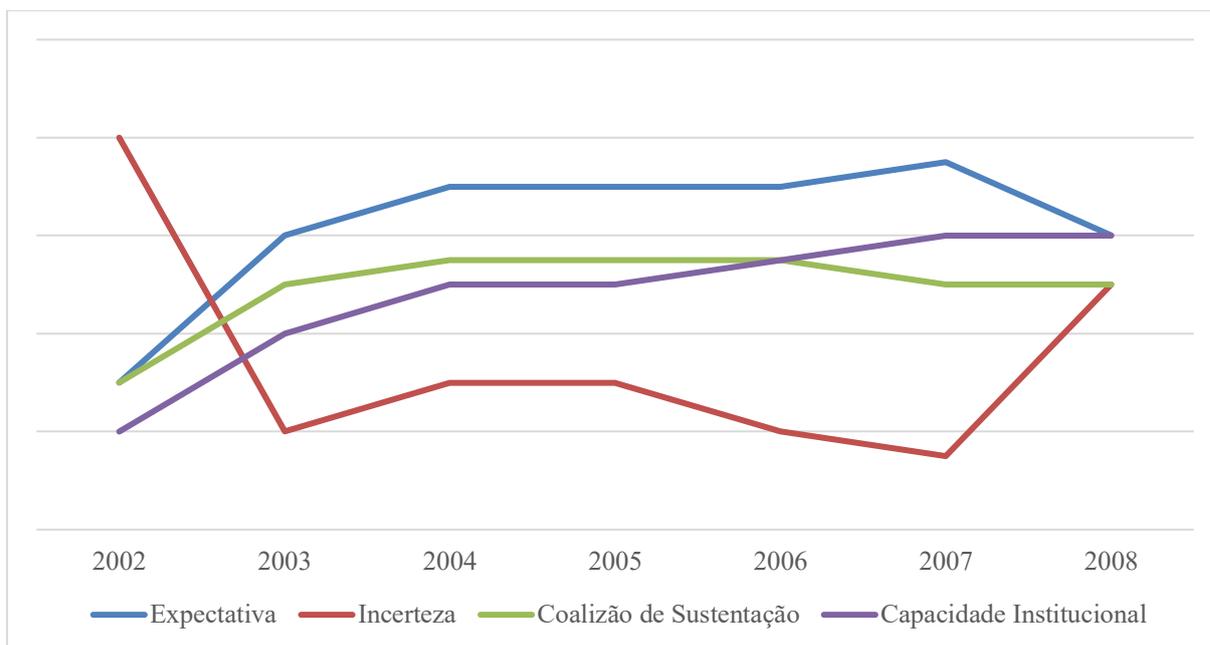
De acordo com Dabène (2012), no período de 2002 a 2008, o Mercosul apresentou modesta re-politização em decorrência da condução da diplomacia brasileira durante o governo Lula, que priorizou o âmbito multilateral em detrimento de seus compromissos regionais e favoreceu as negociações na América do Sul em detrimento do bloco¹⁸⁵. Assim, essa re-politização significou a reformulação de acordos institucionais e disposições regionais para a integração em novas arenas, como energia, infraestrutura e segurança, com a implementação de novas instituições. Segundo o autor, durante uma sequência de despolitização, a constituição de novas instituições poderia contribuir para o estabelecimento de novos objetivos, desde que representassem interesses coletivos. Porém, precisariam ser acompanhadas de uma reforma institucional para que a sequência de re-politização seguinte fosse sustentável e duradoura.

Nesse momento (2002 a 2008), percebe-se que as expectativas dos agentes aumentaram, em relação ao período anterior, incentivadas pelos discursos e iniciativas dos governos para relançar o projeto da integração. Apesar da manutenção de conflitos bilaterais e setoriais entre os sócios, nota-se que o nível de incerteza diminuiu, especialmente diante do cenário internacional positivo para os países exportadores de bens primários, a partir de 2004, que elevaram os saldos positivos das contas externas. A recuperação das relações comerciais intrabloco, as negociações na Rodada Doha e a criação de outros âmbitos de participação na integração sul-americana contribuíram positivamente para que a coalizão de sustentação do processo apresentasse maiores níveis de convergência. Com a expansão comercial e de sua agenda, a capacidade institucional do Mercosul também cresceu nesse momento. Ao observar o gráfico 6 abaixo, nota-se que as variáveis foram revertidas, indicando que o período anterior de possível conjuntura crítica cessou após 2002.

¹⁸⁴ BRASIL. **Governo Federal anuncia retorno do Brasil à Unasul**. Presidência da República. Relações Exteriores. 07 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/04/governo-federal-anuncia-retorno-do-brasil-a-unasul#:~:text=A%20Unasul%20foi%20fundada%20originalmente,%2C%20Suriname%2C%20Uruguai%20e%20Venezuela.>>. Acesso em: 10 abr. 2023.

¹⁸⁵ No discurso, pouco antes de assumir oficialmente o mandato, em Buenos Aires, Lula afirmou que “a política externa comum do Mercosul é igualmente essencial para as negociações da Área de Livre Comércio das Américas, a Alca, bem como para o diálogo com os EUA e com a União Europeia”. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000019.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2023.

Gráfico 6 – Análise das variáveis entre 2002 e 2008



Fonte: Elaboração própria.

No primeiro semestre de 2009, a queda do comércio bilateral entre Brasil e Argentina chegou a 32,5%, retomando a níveis semelhantes aos de 2006. Ainda que, de acordo com Maurício Claveri, especialista em comércio exterior da consultoria Abeceb, o Brasil se mantivesse como principal fornecedor estrangeiro de produtos industrializados para o sócio, a China passou a ganhar participação crescente no mercado argentino. As exportações chinesas avançaram no país a uma taxa anual de 30% a 40%. Pressionado por setores industriais, o governo de Cristina Kirchner aplicou novamente uma série de medidas contra a entrada de produtos estrangeiros, após a queda da atividade econômica interna e a crise internacional. Embora as restrições fossem aplicadas a todos os países, afetaram especialmente as exportações do Brasil (Palacios, 2009)¹⁸⁶. Além disso, o diretor da Abeceb, Dante Sica, defendeu que medidas governamentais de protecionismo, somadas à queda da demanda mundial e à contração do crédito de curto prazo, tornariam as consequências da crise internacional de 2008 mais difíceis de serem solucionadas. De acordo com uma projeção da OMC, a contração do comércio mundial chegou a 9% em termos reais, a maior desde a Segunda Guerra Mundial. Nesse cenário, o Brasil tinha em vigência licenças não automáticas implementadas sobre aproximadamente

¹⁸⁶ PALACIOS, Ariel. **Argentina troca Brasil por China**. O Estado de S. Paulo. Economia B6. 17 mai. 2009. Disponível em: <<https://hemerotecaeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000804.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

3500 produtos, compreendendo quase 60% das exportações argentinas para seu mercado. A Argentina, por outro lado, aplicaria medidas que afetariam a importação de 609 produtos, abrangendo 14,8% das importações do Brasil. A OMC solicitou, naquele ano, que ambos reduzissem seus níveis de aplicação de barreiras comerciais (Sica, 2009a)¹⁸⁷.

Em 2010, durante uma palestra na Federação das Indústrias de Minas Gerais, o então pré-candidato à Presidência, José Serra, criticou o Mercosul ao qualificá-lo como uma “farsa” e “uma barreira para que o Brasil possa fazer acordos comerciais”. As declarações foram rebatidas pelo chanceler argentino, Jorge Taiana, ao afirmar que não acreditava ser essa a posição do Brasil nem da maioria de seus setores econômicos e políticos em relação ao processo de integração. Contando com a confiança de Cristina Kirchner, o chanceler reiterou que “o Mercosul está vivo” e adotou um tom mais brando ao afirmar que Serra estava fazendo “declarações de campanha”. A fim de minimizar o mal-estar, o então líder do partido na Câmara, o deputado brasileiro João Almeida, afirmou que o bloco “não progrediu como se esperava” (Palacios, 2010b)¹⁸⁸. Após uma ordem para proibir a entrada de alimentos não frescos, que fizessem concorrência com similares argentinos, emitida pelo secretário de Comércio Interior, Guillermo Moreno, o governo Kirchner se viu obrigado gradualmente a flexibilizar a medida. Além do Brasil, uma delegação da União Europeia também emitiu um protesto enfático contra o pronunciamento de Moreno, indicando que seus governos poderiam adotar retaliações contra produtos argentinos. Depois da forte reação europeia, do Mercosul e da oposição na Argentina, o governo decidiu abrandar os bloqueios (Palacios, 2010a)¹⁸⁹.

Em dezembro de 2010, nos últimos dias que antecederam a troca de governo no Brasil, o ministro Celso Amorim, em discurso no Parlamento do Mercosul, reafirmou que a integração da América do Sul seria a prioridade número um da política externa brasileira e que o fortalecimento do bloco era “uma questão de honra do governo Lula”. Com uma retórica muito similar a discursos proferidos em outros momentos na história do Mercosul, o então ministro reiterou a necessidade de uma série de medidas destinadas a avançar na conformação plena da

¹⁸⁷ SICA, Dante. **Receita para continuar em crise**. O Estado de S. Paulo. Espaço Aberto A2. 16 mai. 2009a. Disponível em: <<https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000815.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

¹⁸⁸ PALACIOS, Ariel. **Chanceler argentino rebate declaração de Serra**. O Estado de S. Paulo. 23 abri. 2010b. Disponível em: <<https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000820.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

¹⁸⁹ PALACIOS, Ariel. **Argentina recua e abranda restrição a alimento de fora**. O Estado de S. Paulo. Economia B10. 17 mai. 2010a. Disponível em: <<https://hemerotecapecb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000828.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

união aduaneira, visando futuramente a criação do mercado comum. No entanto, do amplo programa no qual 15 propostas foram alinhadas para serem discutidas pelos presidentes dos países-membros, algumas delas já haviam sido apresentadas em dezembro de 2004. Dentre as questões que ainda careciam de profundidade para a consolidação da união aduaneira estavam a discussão das exceções à Tarifa Externa Comum e a definição de metas para sua eliminação gradual. Cabe ainda ressaltar o apoio à negociação do acordo de garantia de investimentos, à adaptação do protocolo de compras governamentais ao bloco, à expansão do comércio de serviços e ao tratamento mais favorável aos sócios. Adicionalmente, a ampliação da agenda deveria ser examinada a luz do recém-criado Instituto Social do Mercosul, bem como da inconclusa associação da Venezuela como membro permanente (Barbosa, 2010)¹⁹⁰. Quando se comparam esses objetivos ao discurso de Lula, proferido em Buenos Aires, poucos dias antes do início de seu primeiro mandato, percebe-se o baixo progresso em algumas questões, como por exemplo, “o Mercosul deve transformar-se não só em uma efetiva união aduaneira, mas em um espaço de convergência de políticas industriais e agrícolas ativas” e “na agenda do Mercosul devem figurar temas políticos. Necessitamos de instituições comuns mais conscientes. É necessário dar maior solidez e eficácia à nossa secretaria administrativa” (Pfeifer, 2002a)¹⁹¹.

Como salientou o embaixador Rubens Barbosa (2010), as divergências políticas que surgiam nos últimos anos, e que dificultaram as negociações no Mercosul, foram decorrentes da retomada do movimento bolivariano por Hugo Chávez¹⁹², da emergência da China como primeiro parceiro comercial de muitos países da região e da perda de espaço político do bloco para outras instituições como a Unasul. Chama a atenção, também, em seu pronunciamento o desinteresse do Brasil pela proposta de criação da figura do Alto Representante-Geral do Mercosul. De acordo com Barbosa, “do ponto de vista brasileiro, a proposta de criar uma figura política como um presidente do Mercosul ou seu secretário-geral deveria ser mais bem examinada, por ser claramente inconveniente”. Prosseguindo, afirmou que “não convém ao Brasil, no atual estágio de integração do bloco, cogitar a criação de uma instância com poder de iniciativa”. Colocando um grande peso decisório no Brasil, o embaixador disse acreditar que

¹⁹⁰ BARBOSA, Rubens. **Mercosul** – retórica e realidade. O Estado de S. Paulo. 14 dez. 2010. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-002088.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2023.

¹⁹¹ PFEIFER, Ismael. **Os principais trechos do discurso**. Gazeta Mercantil. 3 dez. 2002a. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000019.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2023.

¹⁹² Paralelamente ao andamento do processo de adesão no Mercosul, a Venezuela incentivaria ativamente a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2011.

a revisão do bloco deveria ser encaminhada sob a ótica dos interesses brasileiros naquele momento, tais como “ampliar os acordos comerciais e abrir corredores de exportação no Pacífico para as exportações brasileiras serem mais competitivas no mercado asiático, em particular no chinês. O comércio intra-Mercosul e intrarregional continuará a crescer com ou sem o bloco” (Barbosa, 2010)¹⁹³.

Em março de 2011, a assinatura do Tratado de Assunção completou 20 anos. Segundo um relatório do renomado Instituto de Estudos Políticos de Paris, o balanço das atividades do Mercosul seria “decepcionante”. Olivier Dabène, enquanto presidente do Observatório Político da América Latina e Caribe, afirmou que a história do Mercosul era “pontuada por fases de progresso interrompidas por mudanças políticas ou crises econômicas, e seguidas por retomadas que suscitam um aumento de expectativas, rapidamente desapontadas”. Para o cientista político, o bloco apresentaria “duas fraquezas estruturais” fundamentais: a assimetria entre os Estados e a ausência de instituições capazes de garantir os interesses gerais do bloco. Ainda de acordo com o relatório, a chegada da esquerda na década de 2000 não contribuiu para aprofundar a integração do Mercosul. Mesmo que a “guinada sul-americana da diplomacia brasileira” tenha sido acentuada, citando a criação da União de Nações Sul-Americanas (2008) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos (2010), “a esquerda se mostrou tímida em termos de aprofundamento do Mercosul, seja no momento das reformas institucionais de 2002-2005 ou da ampliação da agenda com temas não comerciais”. Dabène disse acreditar que o Brasil “dá menos importância ao Mercosul” a partir do momento em que foi reconhecido como “potência emergente” pela comunidade internacional (Fernandes, 2011)¹⁹⁴.

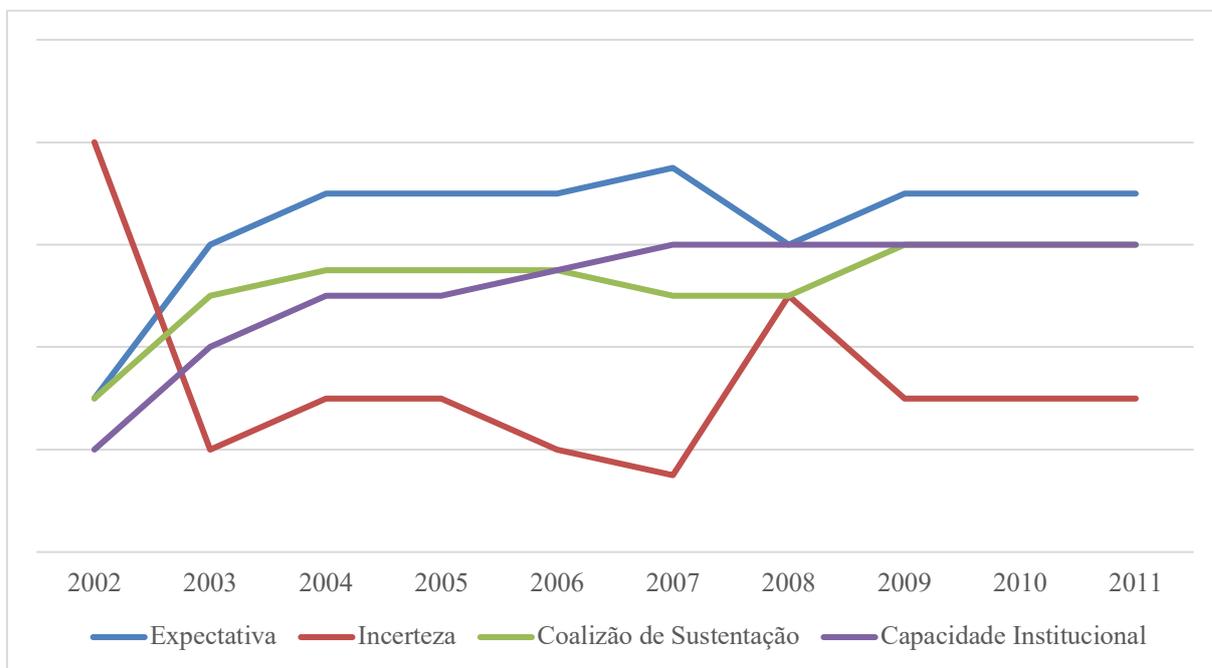
Ainda que, em seu estudo de 2012, Dabène não tenha avançado nas análises da politização do Mercosul após 2008, é possível perceber a manutenção das características descritas por ele até 2011. Portanto, ao ampliar o período sugerido pelo autor, constata-se que, entre 2002 e 2011, as expectativas dos atores aumentaram em comparação ao período anterior, havendo uma conseqüente diminuição da incerteza. Como descrito anteriormente, a coalizão de sustentação do processo apresentou maiores níveis de convergência e a capacidade institucional também cresceu. É possível analisar, no gráfico 7, que em relação à proposta de

¹⁹³ BARBOSA, Rubens. **Mercosul** – retórica e realidade. O Estado de S. Paulo. 14 dez. 2010. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-002088.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2023

¹⁹⁴ FERNANDES, Daniela. **Após 20 anos, integração no Mercosul é ‘decepcionante’, diz instituto parisiense**. BBC Brasil *online*. 16 dez. 2011. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111216_mercosul_daniela_pu>. Acesso em: 13 abr. 2023.

Dabène (2012), as condições que se iniciaram em 2002 se mantiveram até 2011, com uma significativa mudança nas variáveis em decorrência da crise internacional de 2008.

Gráfico 7 – Análise das variáveis entre 2002 e 2011



Fonte: Elaboração própria

Após a crise política doméstica que levou ao impedimento de Fernando Lugo, em 2012, o Paraguai foi o primeiro membro permanente do Mercosul a ser suspenso, pelo art. 5º do Protocolo de Ushuaia¹⁹⁵. Os governos de seus três sócios decidiram retirar os representantes paraguaios de todos os órgãos do bloco, até que novas eleições presidenciais fossem realizadas (Lafer, 2013) e a estabilidade democrática fosse restabelecida no país. Torna-se imprescindível lembrar que a própria assinatura do Protocolo de Ushuaia II, pelo governo Lugo, foi um dos motivos levantados pela oposição colorada como justificativa do processo de impedimento, sendo criticada como “um ataque à soberania nacional paraguaia”. Por não existir uma normativa previamente estabelecida nos instrumentos jurídicos do bloco que previsse ou

¹⁹⁵ O art. 5º do Protocolo de Ushuaia prevê que “quando as consultas mencionadas no artigo anterior [sobre ruptura da ordem democrática em um Estado Parte] resultarem infrutíferas, os demais Estados Partes do presente Protocolo, no âmbito específico dos Acordos de Integração vigentes entre eles, considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em conta a gravidade da situação existente. Tais medidas compreenderão desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos”.

regulasse a suspensão de um membro pleno, as decisões políticas foram negociadas de acordo com o andamento dos eventos, por meio do estabelecimento de instrumentos *ad hoc*. Nesse mesmo sentido, no âmbito da Unasul, os onze países sul-americanos discutiram e declararam conjuntamente que a atuação do Congresso paraguaio apresentou elementos característicos da ruptura da ordem democrática. A organização também formalizou a defesa da democracia como condição para a participação em suas instituições em 2010, no Protocolo Adicional ao Tratado Constitucional da Unasul sobre Compromisso com a Democracia¹⁹⁶.

Do ponto de vista institucional, a rápida suspensão do Paraguai, tanto do Mercosul como da Unasul, pode ser relacionada com a caracterização delimitada por Malamud (2010), sobretudo para o processo mercosulino, que se refere à atuação preponderante dos Executivos nacionais no processo decisório regional, bem como à ausência de instituições com maior autonomia. O rápido consenso, nesse episódio, também foi favorecido pela convergência ideológico-política dos governos da Argentina, do Brasil e do Uruguai no momento. Chama igualmente à atenção o fato de que, embora o Parlasul e o Tribunal Permanente de Revisão pudessem servir como arena adequada ao tratamento da questão, ambos se abstiveram de adotar uma postura mais assertiva, deixando as negociações concentradas nos poderes executivos nacionais (Jatobá; Luciano, 2018). Da mesma forma, o respaldo da Organização dos Estados Americanos ao *impeachment* de Lugo e o reconhecimento do governo Franco pelos Estados Unidos garantiram legitimidade internacional ao modo como o processo foi conduzido, endossando as linhas de ação da diplomacia norte-americana para a região e criando uma rachadura política no Mercosul (Espósito Neto, 2012).

Como trabalhado no capítulo anterior, o clima político agravou-se ainda mais quando, concomitantemente à suspensão do Paraguai, os mandatários do Mercosul votaram pela aprovação da adesão da Venezuela ao bloco, na ausência do único obstáculo que travava sua efetivação. É relevante lembrar que um dos motivos pelos quais o Senado paraguaio não aprovava o Protocolo de Adesão, para além de desavenças políticas com a Venezuela, era o fato de que Paraguai e Uruguai passaram a vincular as negociações da aceitação venezuelana como membro pleno à cessão do Brasil na questão de proporcionalidade no Parlasul.

¹⁹⁶ UNASUL. **Protocolo Adicional ao Tratado Constitucional da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia.** 2010. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5079280&disposition=inline>>. Acesso em: 20 jun. 2023.

De acordo com Desiderá Neto *et al.* (2015), a pressão brasileira pela rápida adesão, nesse momento, fazia parte dos interesses do Brasil em conformar uma parceria estratégica com a Argentina, seu principal sócio no Mercosul, e com a Venezuela que, sob o governo Chávez, aproximou-se ideologicamente do projeto do governo Lula naquele momento, conformando o que Bandeira (2006) chamou de “triângulo estratégico” regional. Mais uma vez, o Brasil buscava utilizar o Mercosul como uma arena para a articulação sul-americana, agora por meio do eixo Argentina-Brasil-Venezuela. Adicionalmente, é relevante lembrar que o primeiro Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul também foi assinado em 2012, ano em que a Venezuela foi incluída definitivamente no bloco, após seis anos de espera. O processo de adesão boliviano, portanto, acompanhou a política de aproximação de Caracas com o Mercosul, apostando na possível vinculação ao eixo político e econômico conformado por ela e pelos membros do bloco, sobretudo, Argentina e Brasil.

Ainda em 2012, o primeiro efeito regional positivo do envolvimento da Venezuela no Mercosul decorreu da desistência de Chávez, devido à pressão exercida pelo bloco, de cortar o fornecimento de petróleo ao Paraguai após o afastamento de Lugo (Cantanhêde, 2012)¹⁹⁷. Além disso, a adesão da Venezuela ao Mercosul começou a ser formalizada em julho daquele ano, em Brasília. Como tratamos anteriormente, uma das grandes críticas ao processo foi o contexto em que foi oficializada, sem o aval do Paraguai – cujo Legislativo não aprovava o documento – justamente no período de sua suspensão, levando ao questionamento da decisão que contrariaria o art. 20 do Tratado de Assunção, segundo o qual “a aprovação das solicitações será objeto de decisão unânime dos estados Partes”. Suspensão do bloco desde o fim de junho, o Paraguai não pôde participar da reunião de cúpula realizada na Argentina, ocasião em que os outros Estados-membros definiram a entrada da Venezuela no bloco regional (Carmo, 2012)¹⁹⁸.

Fontes do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (TPR) esclareceram que a medida poderia ser contestada juridicamente pelo Paraguai e autoridades do governo paraguaio declararam que analisariam os próximos passos jurídicos a serem adotados (Carmo, 2012). Questionado sobre a legitimidade da suspensão paraguaia, o embaixador brasileiro Antônio

¹⁹⁷ CANTANHÊDE, Eliane. **Planalto vê falta de comando em ações do governo uruguaio**. Folha de S. Paulo. Julho de 2012. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/52773-planalto-ve-falta-de-comando-em-acoes-do-governo-uruguaio.shtml>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

¹⁹⁸ CARMO, Maria. **Adesão da Venezuela ao Mercosul ainda pode ser contestada juridicamente**. 31 jul. 2012. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/07/120730_venezuela_mercosul_tribunal_mc_ac>. Acesso em: 19 mai. 2023.

Simões, em reunião do GMC, reafirmou a existência de cláusulas democráticas que deveriam ser seguidas. Segundo ele, o Paraguai voltaria ao bloco em breve (novas eleições estavam previstas para abril de 2013) e, durante esse tempo, todos os países-membros deveriam cumprir suas cláusulas. Além disso, afirmou considerar a suspensão uma medida branda, já que os tratamentos especiais outorgados ao país foram mantidos (Brasil, MRE, 2012)¹⁹⁹.

Em declaração, o chanceler uruguaio Luis Almagro afirmou que o Uruguai se opôs à adesão imediata da Venezuela ao bloco e que só cedeu por pressão do Brasil. Já o então presidente José Mujica (2010-2015) reiterou que a adesão, ainda que durante a suspensão paraguaia, foi tomada por consenso pelos sócios, em uma reunião em que o fator “político superou longamente o jurídico”. Ainda enfatizou que a iniciativa da reunião que decidiu o ingresso da Venezuela foi de Dilma Rousseff (2011-2016), com o acordo de todos (“No Mercosul (...)”, Folha de S. Paulo, 2012)²⁰⁰. Seu vice, Danilo Astori, foi mais enérgico ao afirmar que a aceitação da Venezuela “atingia o coração do Mercosul” e seria “a ferida mais grave do bloco em seus [então] 21 anos”. Diante do posicionamento uruguaio, tanto o Itamaraty quanto o assessor internacional da Presidência, Marco Aurélio Garcia, se pronunciaram, surpresos com as declarações de que o Uruguai se opunha à adesão venezuelana e que a decisão somente havia sido tomada por “intervenção do Brasil” e pela “participação decisiva” de Dilma, lembrando novamente que a resolução foi unânime. Rousseff convocou então o chefe da Advocacia-Geral da União, Luís Inácio Adams, para uma consulta na Argentina, em que a conclusão foi de que “suspenso, o Paraguai perde tanto o direito a votos quanto a vetos” (Cantanhêde, 2012)²⁰¹.

Ainda em julho, o chanceler paraguaio, José Fernández Estigarribia, anunciou que Assunção denunciaria, ante os tribunais do Mercosul, a “série de violações aos direitos do país cometidos por seus sócios no bloco”. Com tom semelhante, um dia após acusar a Venezuela de tentar estimular os militares paraguaios em defesa de Lugo, o governo Franco declarou a retirada de seu embaixador de Caracas (Cantanhêde, 2012). Segundo o ministro da Secretaria de Informação e Comunicação da Presidência do Paraguai, Martin Sannemann, a adesão da

¹⁹⁹ BRASIL. **Informe do coordenador brasileiro do GMC, embaixador Antônio Simões**. Ministério das Relações Exteriores. Notas de imprensa. 2012.

²⁰⁰ **NO Mercosul, fator político venceu jurídico, diz Mujica**. Folha de S. Paulo. 5 jul. 2012. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/52770-no-mercosul-fator-politico-venceu-juridico-diz-mujica.shtml>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

²⁰¹ CANTANHÊDE, Eliane. **Planalto vê falta de comando em ações do governo uruguaio**. Folha de S. Paulo. Julho de 2012. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/52773-planalto-ve-falta-de-comando-em-acoes-do-governo-uruguaio.shtml>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

Venezuela durante a suspensão do Paraguai significaria a troca do “irmão pobre pelo irmão rico”; acrescentando que, na interpretação do governo paraguaio, o Mercosul foi “institucionalmente quase ferido de morte”, pois “não respeitou os acordos que estabelecem que as decisões devem ser tomadas pelos quatro países fundadores desta integração”. Citando as sucessivas reeleições venezuelanas²⁰² não questionadas pelo bloco, Sannemann afirmou também que o problema não seria a Venezuela, mas “a linha política e ideológica” de Hugo Chávez. Além disso, com semelhante teor às declarações de representantes uruguaios, um assessor do gabinete do presidente Franco declarou que “a reunião em Brasília [para formalizar a adesão, em 31 de julho, de 2012] será um encontro de amigos para o qual não fomos convidados. E temos claro que foi política e não jurídica a decisão de incluir a Venezuela no Mercosul com o Paraguai suspenso” (Carmo, 2012)²⁰³.

É relevante lembrar que, após vencer as eleições no final de 2012, Chávez, que já estava acometido por um câncer, faleceu em março do ano seguinte, quando assumiu seu sucessor Nicolás Maduro que se mantém no poder até os dias atuais. Uma de suas primeiras atuações dentro do Mercosul foi assumir a Presidência Pro Tempore (PPT)²⁰⁴, após o Paraguai perder o direito à sucessão por estar suspenso.

Ao analisar a sucessão de eventos, desde o ápice da crise política do Paraguai que culminou no afastamento de seu presidente e na suspensão do país do Mercosul por descumprimento de uma cláusula do bloco, até a assinatura do Protocolo de Adesão da Venezuela, é possível compreender que os três acontecimentos somados resultaram em um processo que não se resume a apenas uma sucessão de crises, mas a um breve período de conjuntura crítica. O período crítico intrabloco impôs uma modificação na instituição a partir da desmobilização da coalizão de sustentação, que ficou dividida, e uma consequente queda das expectativas dos atores em relação ao processo de integração. Como exposto no capítulo

²⁰² Em 2012, Hugo Chávez cumpriria seu 13º ano no poder. Após a reforma constitucional de 2009, que permitiu a reeleição indefinida para presidente da República, Chávez concorreria novamente ao cargo nas eleições programadas para outubro.

²⁰³ CARMO, Maria. **Adesão da Venezuela ao Mercosul ainda pode ser contestada juridicamente**. 31 jul. 2012. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/07/120730_venezuela_mercosul_tribunal_mc_ac>. Acesso em: 19 mai. 2023.

²⁰⁴ De acordo com Caetano, Vázquez e Ventura (2009), entre os sócios, se evidenciaria uma concentração de poder no Estado que exerce a PPT, já que ele influenciaria de maneira ativa a definição das pautas de negociação, ao ser o responsável por convocar e presidir as reuniões do bloco. Assim, em termos gerais, seria possível estabelecer uma relação direta entre a qualidade de uma PPT e a dinâmica institucional do Mercosul, já que as eventuais dificuldades enfrentadas no desempenho dessas funções produziriam evidentes consequências sobre os resultados de cada semestre de negociação e, em última instância, na sua própria evolução.

teórico-metodológico, nos momentos de baixa mobilização da coalizão, os atores assumem maior liberdade na tomada de decisão, buscando por alternativas que possam contemplar suas expectativas e interesses. Nesse caso, Argentina, Brasil e Uruguai negociaram um acordo que resultou na efetivação do exercício de uma regra, a cláusula democrática, que é acionada para limitar o comportamento dos Estados-membros. Pela primeira vez na história do Mercosul, os países recorreram a esse recurso como resposta a uma crise política doméstica em um de seus membros. Além disso, a coalizão de sustentação permitiu um ajuste, em grande parte devido à pressão do sócio mais forte, ao elaborar um processo inédito para o caso da adesão a partir da negociação política entre os Estados, que gerou certa modificação no comportamento institucional do bloco. Diante da pressão de seus três parceiros, o Paraguai não teve outra opção, além de aceitar a decisão conjunta tomada em sua ausência, e negociar os termos para que sua assinatura fosse incluída nos documentos após o seu retorno às atividades. Portanto, após a somatória desses três eventos (crise política no Paraguai, sua suspensão do Mercosul e a adesão da Venezuela em sua ausência), tornou-se difícil restabelecer o nível de expectativas dos atores.

No Paraguai, as eleições de 2013 tentavam superar as consequências da crise doméstica, com a vitória expressiva de Horacio Cartes (2013-2018), do Partido Colorado. Frente à aparente normalidade política no país e ao retorno às atividades regulares do bloco, o Legislativo paraguaio aprovou o Protocolo de Adesão venezuelana, no ano seguinte, levando ao pronunciamento do governo brasileiro de que a decisão seria um “passo essencial para o fortalecimento político e comercial do Mercosul, com a plena participação do Paraguai, sócio fundador do bloco e parceiro estratégico do Brasil” (Brasil, MRE, 2014)²⁰⁵. O impasse político intrabloco, gerado com sua volta, somente foi superado após a reformulação e a ratificação paraguaia do instrumento de adesão original, modificado de acordo com algumas exigências, e pela adoção de um sistema normativo que garantisse sua participação no conjunto de todas as regras aprovadas pelos demais sócios durante o período de sua suspensão.

Em 2014, os países do Mercosul voltaram a considerar a proposta de uma oferta de abertura do mercado para um acordo de livre-comércio com a União Europeia. O obstáculo da negociação em Caracas, durante uma reunião técnica, estava em se atingir o consenso entre todos os países com relação aos prazos para reduções de tarifas de importação. Segundo o jornal Folha de S. Paulo, se os sócios do bloco não chegassem ao consenso, o Brasil faria sua oferta

²⁰⁵ BRASIL. Aprovação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul pelo Poder Legislativo do Paraguai. Ministério das Relações Exteriores. Notas de imprensa. 20 abr. 2014.

separadamente. O andamento das trocas de ofertas estava mais lento do que gostaria o governo brasileiro por falta de entendimento entre os blocos no âmbito agrícola. Além disso, um processo aberto por países europeus na OMC contra a política industrial do Brasil (programa de incentivos à indústria automotiva e às zonas francas) também desagradara ao governo Rousseff que “está ansioso para fugir das críticas de que está isolado das cadeias produtivas globais” (Landim, 2014)²⁰⁶. As conversas entre o Mercosul e as autoridades europeias começaram em 2010, e não avançaram desde então. Naquele ano, as empresas europeias lideravam o investimento estrangeiro no Brasil, sendo a UE o principal sócio comercial brasileiro. Os 20% das exportações brasileiras dirigiam-se ao mercado europeu, enquanto 21% das importações para o Brasil eram de origem europeia (Fariza, 2014)²⁰⁷.

Da mesma maneira, ainda em 2014, o Mercosul e a Aliança do Pacífico buscavam pontos de convergência. Ministros das Relações Exteriores e do Comércio de ambos os blocos participaram de uma reunião inédita, ao lado de líderes empresariais e sindicais da América Latina, para tratar da integração e da dinamização comercial em um momento que as negociações na região se encaminhavam para o terceiro ano seguido de estagnação. Segundo a CEPAL, juntos representam mais de 80% do comércio exterior da região e mais de 90% do PIB e do fluxo de investimento estrangeiro direto. Sabendo das dificuldades em se atingir convergência tarifária ou regulatória, os chanceleres acreditavam ser possível convergir em temas como “mobilidade entre pessoas, cooperação em saúde e infraestrutura, exportação de manufaturas e turismo, e também em áreas como energia, ciência, tecnologia e internacionalização de pequenas e médias empresas” (Mercosul (...), G1, 2014)²⁰⁸.

Em julho de 2015, a Bolívia aderiu novamente ao Mercosul. O primeiro protocolo foi assinado, juntamente com a decisão de inclusão da Venezuela, enquanto o Paraguai estava suspenso. Dessa vez, o documento foi celebrado com a assinatura paraguaia. Logo após, o Protocolo foi submetido e aprovado pelos respectivos Congressos, com exceção do Congresso Nacional brasileiro. Mais uma vez, nota-se que, com as devidas ressalvas a cada conjuntura, no

²⁰⁶ LANDIM, Raquel. **Mercosul fica mais perto de proposta para acordo com União Europeia**. Folha de S. Paulo. 14 fev. 2014. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/mercado/2014/02/1412054-mercossul-fica-mais-perto-de-proposta-para-acordo-com-uniao-europeia.shtml>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

²⁰⁷ FARIZA, Ignacio. **UE e Brasil defendem um acordo entre a Europa e o Mercosul**. *El País*. 24 fev. 2014. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2014/02/24/internacional/1393236703_941038.html>. Acesso em: 10 mai. 2023.

²⁰⁸ **MERCOSUL e Aliança do Pacífico buscam pontos de convergência**. G1 *online*. 24 nov. 2014. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2014/11/mercossul-e-alianca-do-pacifico-buscam-pontos-de-convergencia.html>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

processo de alargamento do Mercosul, os Executivos mantiveram preponderância para negociar os acordos, reiterando a estrutura intergovernamental do bloco e enfrentando resistência nas instâncias parlamentares para efetivar as decisões de política regional. É importante salientar que, diante da conjuntura de crise política no Brasil, que culminou no afastamento de Dilma, o Protocolo foi enviado ao Legislativo no dia 10 de maio de 2016, último dia de Rousseff no Executivo, buscando-se evitar que a instabilidade no governo pudesse resultar na rejeição do documento. A autorização para a abertura do processo de *impeachment* já havia sido concedida em dezembro do ano anterior pelo então presidente da Câmara. O primeiro parecer foi julgado e aprovado na comissão especial, nessa instância, por 38 a 27. Em seguida, o Senado brasileiro aprovou, por 61 votos favoráveis e 20 contrários, a perda do mandato de Dilma sob a acusação de ter cometido crimes de responsabilidade fiscal (Garcia *et al*, 2016)²⁰⁹. No dia 31 de agosto de 2016, o vice Michel Temer (2016-2018) assumiu a presidência.

O governo Temer promoveu uma crise política no início de seu mandato quando o então ministro José Serra teve atuação central em garantir que Venezuela não assumisse a Presidência Pro Tempore do Mercosul, como previa a regra de rotatividade do bloco. Para pressionar o governo Maduro, pouco antes da suspensão venezuelana de seus direitos de participação no Mercosul, o Brasil atuou intensamente para vetar a passagem da presidência do Uruguai à Venezuela. Apesar do consenso entre os sócios sobre a necessidade de suspendê-la, caso não cumprisse os compromissos assumidos dentro do prazo, apenas o Paraguai mostrou forte apoio à insistência brasileira de impedir o acesso à PPT. Em um primeiro momento, o Uruguai se mostrou favorável à manutenção do sistema de rotatividade, reconhecendo o direito venezuelano, e a Argentina bastante reticente em apoiar o Brasil (Cué, 2016)²¹⁰.

Ainda em 2016, a Venezuela foi suspensa “de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do Mercosul”, por descumprir os prazos de incorporação das normas vigentes para plena adequação à união aduaneira (Decisão (...), Mercosul, 2017)²¹¹.

²⁰⁹ GARCIA, Gustavo *et al*. **Senado aprova *impeachment*, Dilma perde mandato e Temer assume**. G1 online. 31 ago. 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senado-aprova-impeachment-dilma-perde-mandato-e-temer-assume.html>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

²¹⁰ CUÉ, Carlos E. **Mercosul veta presidência da Venezuela e ameaça suspender o país do bloco**. *El País*. 14 set. 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/14/internacional/1473818260_333167.html>. Acesso em: 15 jun. 2023.

²¹¹ MERCOSUL. **Decisão sobre a suspensão da Venezuela no Mercosul**. 05 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercocul/>>. Acesso em: 10 jun. 2023.

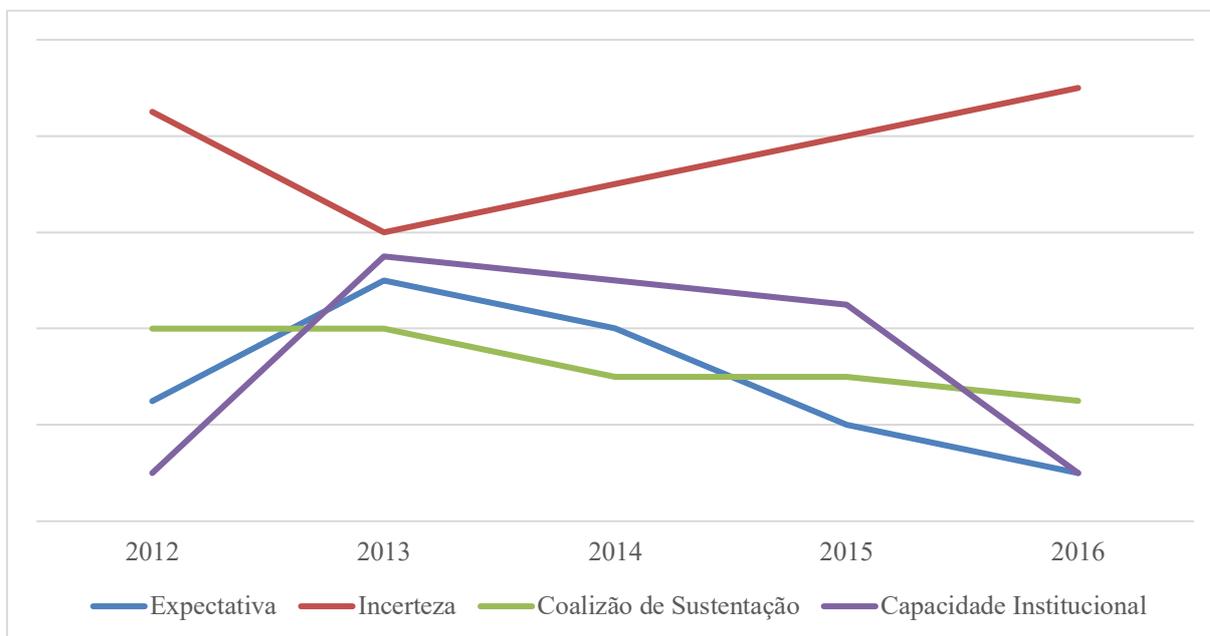
Nesse momento, é possível perceber relativo desinteresse do país em aprofundar os mecanismos de harmonização dos instrumentos jurídicos e institucionais presentes no âmbito regional e interno. Também é importante lembrar que o país vivia, desde 2013, a maior recessão econômica de sua história, com sérias consequências sociais. No ano seguinte, após uma onda de violência por parte do governo de Nicolás Maduro, o país foi suspenso indefinidamente do bloco por “ruptura da ordem democrática”. De acordo com comunicado assinado por ministros, após uma reunião em São Paulo, “a suspensão da Venezuela foi aplicada em função das ações do governo de Nicolás Maduro e é um chamado imediato para o início do processo de transição política e restauração da ordem democrática” (Venezuela (...), IstoÉ, 2017)²¹².

No gráfico 8, como tratado anteriormente, aponta o início de um momento, em 2012, em que os níveis de incerteza são tão altos que as variáveis se invertem, como ocorreu no período de 1999-2002, indicando a ocorrência da primeira conjuntura crítica do período de 2012 a 2016. As expectativas dos atores, que tiveram um breve momento de alta em 2013, voltaram a diminuir para os níveis em que se encontravam após a crise política no Paraguai e sua consequente suspensão no bloco, bem como a adesão da Venezuela ao Mercosul. Mais uma vez, a intensa queda no nível de expectativas, decorrente especialmente das consequências da crise doméstica no Brasil, que culminou no *impeachment* de Dilma, e da suspensão do primeiro país a aderir ao Mercosul como membro pleno, após apenas quatro anos da assinatura do Protocolo, e por descumprimento das obrigações básicas de adequação normativa, gerou o ápice do nível de incerteza em 2016. Pelos níveis atingidos pelas variáveis, de acordo com o gráfico, é possível perceber a ocorrência de uma nova conjuntura crítica entre 2015 e 2016. Além disso, a diminuição das expectativas também pode ser explicada pelos pouquíssimos avanços institucionais no processo mercosulino, que disputava atenção com outros arranjos, dispersando os esforços dos países membros. Assim, tanto as dificuldades institucionais do bloco, quanto as alternativas a ele influenciaram os níveis de convergência de interesses da coalizão de sustentação, que caíram. De forma constante, a partir de 2012, a capacidade institucional do Mercosul diminuiu com o passar dos anos, com exceção de 2013. A ocorrência desses dois momentos de conjunturas críticas, em 2012 e 2015-2016, justificam mais uma vez a importância do foco de análise desse trabalho nos eventos históricos do Mercosul entre 2012,

²¹² **VENEZUELA é suspensa do Mercosul por ‘ruptura da ordem democrática’**. IstoÉ *online*. 05 ago. 2017. Disponível em: <<https://istoe.com.br/venezuela-e-suspensa-do-mercosul-por-ruptura-da-ordem-democratica/>>. Acesso em: 10 jun. 2023.

com o ápice da crise paraguaia, sua suspensão do bloco e adesão da Venezuela até 2016, com a suspensão venezuelana do processo.

Gráfico 8 – Análise das variáveis entre 2012 e 2016



Fonte: Elaboração própria.

A partir de 2016, mudanças no âmbito regional pareciam se acentuar, como a implementação de um regionalismo multidimensional, com a retomada do foco comercial, um menor apoio à participação social no processo, maiores tensões com os sócios menores sobre o tema da redução das assimetrias e priorização das relações bilaterais com países desenvolvidos e instâncias nas quais eles estavam envolvidos (Mariano, M.; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2022). Além disso, o considerado bom desempenho da economia mundial, em 2017, gerou efeitos positivos no Mercosul, com um aumento de 14,2% nas exportações. Segundo uma análise do Instituto de Integração da América Latina e Caribe (INTAL), “o Mercosul retomou capítulos em aberto de seu projeto original. O destaque (...) é ter gerado regras regionais em matéria de investimentos e de compras públicas, que deverão potencializar as virtudes de um mercado mais integrado”. A publicação destacou, como fatores positivos, a reativação do comércio, a renovação da agenda interna do bloco e o desenvolvimento de eixos bilaterais entre

o Mercosul e outros processos, como a Aliança do Pacífico e a União Europeia (2017 (...), FONPLATA)²¹³.

Quanto à aproximação do Mercosul com outros blocos, para Dante Sica, da consultoria econômica Abeceb, o fato de os governos de Michel Temer e Mauricio Macri (2015-2019) serem a favor de maior abertura contribuiu para a “fluidez” no diálogo bilateral. Segundo dados da consultoria, as exportações intrabloco caíram de US\$60 bilhões anuais para menos de US\$40 bilhões entre 2011 e 2016, demonstrando certo “estancamento” do processo. Além disso, de acordo com a ministra das Relações Exteriores da Argentina, Susana Malcorra, essa aproximação se iniciara devido à suspensão da Venezuela, país contrário às negociações do Mercosul com outros blocos. O chanceler uruguaio, Rodolfo Nin Novoa, afirmou ser preciso “continuar trabalhando para solidificar o Mercosul como livre comércio”. Adicionalmente, Nin Novoa disse acreditar que já não via impedimentos para tratar, nas reuniões do bloco, sobre a decisão do Uruguai de realizar um tratado de livre comércio com a China. O anúncio do acordo com os chineses tinha sido feito por Tabaré Vázquez, há poucos meses, durante sua visita ao país asiático, com previsão de assinatura em 2018. Para o chanceler, a “flexibilização” do Mercosul já havia sido tema em encontros entre Vázquez e os presidentes de Argentina e Brasil. De acordo com Félix Peña, o bloco deveria discutir seus problemas “caso a caso”. Para ele, o Uruguai “viu que não foi cumprida a promessa de que teria acesso a mercados de mais de 200 milhões de habitantes” dentro do Mercosul, sendo assim esperado que buscasse outros parceiros (Carmo, 2016)²¹⁴.

Ainda em 2017, os ministros das Relações Exteriores do Mercosul também formalizaram o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (PCFI)²¹⁵ a fim de incentivar e facilitar investimentos recíprocos e consolidar um ambiente de negócios favorável mediante a adoção de normas de tratamento a investidores e investimentos. De acordo com o Itamaraty, sua assinatura representou a “expansão significativa da rede de instrumentos

²¹³ **2017, um ano positivo para o Mercosul.** FONPLATA. Notícias. Disponível em: <<https://www.fonplata.org/pt/noticias/12-02-2018/2017-um-ano-positivo-para-o-mercosul>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

²¹⁴ CARMO, Marcia. **Sem Venezuela e mais afinado, Mercosul ‘pode destravar acordos em 2017’.** BBC Brasil. 30 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-38464593>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

²¹⁵ MERCOSUL. **Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul. 2017.** Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-cooperacao-e-facilitacao-de-investimentos-intra-mercosul/>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

internacionais firmados pelo Brasil para estimular a atração de investimentos estrangeiros e a internacionalização das empresas brasileiras” (MRE, 2017)²¹⁶.

Durante a 53ª Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados, poucos dias antes do fim de seu mandato, Temer disse não acreditar que os esforços de seu governo para expandir a influência comercial do Mercosul seriam “perdidos” no próximo governo. O então presidente brasileiro afirmou que “as revisões no bloco são constantes” e que “não são feitas como oposição ao Mercosul”. Temer ainda exaltou o avanço em negociações internacionais, acrescentando que “a Organização Mundial do Comércio revelou que o Brasil, no ano de 2018, foi o país que mais abriu para facilitação de comércio em todo o mundo. Foi importante para o nosso país e importante para o Mercosul” (Temer (...), Uol *online*, 2018)²¹⁷.

Quando a vitória de Jair Bolsonaro (2019-2022) foi confirmada, entretanto, seu futuro ministro da Economia, Paulo Guedes, afirmou que o Mercosul “não seria uma prioridade para o Brasil”. De acordo com a imprensa argentina, Guedes sinalizou que, além do bloco, a Argentina também não seria prioridade para a futura gestão brasileira; mas, sim, “comercializar com todo o mundo”. Com um tom mais crítico, o economista disse ainda que o Mercosul era “muito restritivo, que o Brasil ficou prisioneiro de alianças ideológicas”, comprometendo a economia. Adicionalmente, afirmou que o bloco apenas negociava com países que tinham “inclinações bolivarianas”, o que mudaria a partir do novo governo. O ex-embaixador da Argentina no Brasil, Juan Pablo Lohlé, disse que as declarações geraram “preocupação e surpresa”. Porém, serviram “de alerta” para a Argentina (BBC *News*, 2018)²¹⁸. Dias após a essa declaração, Bolsonaro suavizou o discurso, ressaltando que a mudança seria para evitar o “viés político” nas negociações (Temer (...), Uol *online*, 2018). Já o ex-embaixador brasileiro, José Alfredo Graça Lima, do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), disse que o sistema de tarifas comuns deveria ser flexibilizado, pois “virou uma camisa de força” na área comercial. Ao considerar que a união aduaneira “deixou o bloco engessado”, Graça Lima

²¹⁶ BRASIL. **Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos do Mercosul (PCFI)**. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa n° 112. 07 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/repertorio/index.php/categorias/69-america-do-sul/mercado-comum-do-sul-mercosul/627-protocolo-de-cooperacao-e-facilitacao-de-investimentos-do-mercosul-pcfi>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

²¹⁷ TEMER disse estar tranquilo com o futuro do Mercosul. Uol *online*. 18 dez. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2018/12/18/temer-disse-estar-tranquilo-com-futuro-do-mercosul.htm>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

²¹⁸ BBC *News*. **Declarações de Paulo Guedes sobre Mercosul surpreendem membros do bloco**. G1 *online*. 30 out. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/10/30/declaracoes-de-paulo-guedes-sobre-mercosul-surpreendem-membros-do-bloco.ghtml>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

afirmou que, com uma reforma tarifária, “o Brasil não precisará sair do bloco” (BBC News, 2018).

Em junho de 2019, após um longo processo iniciado há vinte anos, foi anunciada a conclusão das negociações do acordo entre o Mercosul e a União Europeia. O pacto foi considerado um marco histórico no relacionamento entre os blocos que, juntos, representam cerca de 25% do PIB mundial e um mercado de 780 milhões de pessoas, cobrindo temas como barreiras técnicas e tarifárias, compras governamentais, facilitação do comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, propriedade intelectual e serviços (Mendonça, 2019)²¹⁹. De acordo com análise preliminar feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)²²⁰, por parte da UE, o acordo previa a eliminação de tarifas em alguns produtos de interesse do agronegócio do Mercosul, como abacates, café torrado e solúvel, crustáceos, fumo, limões e limas, maçãs, peixes, óleos vegetais e uvas de mesa. A cachaça e o suco de laranja teriam um sistema misto. Já o bloco sul-americano facilitaria o acesso de bens europeus como azeite, biscoitos, chocolates, frutas, malte, refrigerantes, vinho e outras bebidas alcoólicas. No entanto, parte importante do comércio não seria liberalizado, ficando sujeito a um regime de cotas. Dentre os produtos de interesse do Mercosul, submetidos a essa regra, estariam açúcar, arroz, carnes bovina, suína e de frango, etanol, mel e milho (Nonnenberg; Ribeiro, 2019). De acordo com estimativas do Ministério da Economia, o acordo representaria “um incremento do PIB brasileiro de US\$87,5 bilhões em 15 anos, podendo chegar a US\$125 bilhões” ao levar em conta a redução das barreiras não-tarifárias e um esperado aumento da produtividade brasileira. O crescimento dos investimentos previsto para o Brasil seria de US\$113 bilhões, podendo as exportações para a UE crescerem quase US\$100 bilhões até 2035. O texto fechado entre os dois blocos estabelecia contrapartidas sociais e ambientais às duas partes envolvidas, incluindo a permanência e a defesa do Acordo de Paris²²¹, o respeito aos direitos trabalhistas e a garantia dos direitos das comunidades indígenas (Mendonça, 2019).

²¹⁹ MENDONÇA, Heloísa. **Mercosul e União Europeia selam esperado acordo após 20 anos de negociações.** *El País*. 28 jun. 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/28/economia/1561741745_016799.html>. Acesso em: 16 jun. 2023.

²²⁰ NONNENBERG, Marcelo J. B.; RIBEIRO, Fernando J. **Análise preliminar do acordo Mercosul-União Europeia.** Carta de Conjuntura. N° 44, 3° trimestre de 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190718_cc_44_notas_tecnicas_acordo_mercosul.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

²²¹ Acordo das Nações Unidas, assinado pelos 195 países, para reduzir as emissões de gases do efeito estufa no contexto do desenvolvimento sustentável.

Em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre vários casos de pneumonia, na cidade de Wuhan, na China. Uma semana depois, em 7 de janeiro de 2020, as autoridades chinesas confirmaram a identificação de um novo tipo de coronavírus, que não havia sido identificado em seres humanos antes. Em 30 de janeiro, a organização declarou o surto da nova cepa uma “Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII)”, “um evento extraordinário que pode constituir um risco de saúde pública para outros países devido à disseminação internacional de doenças; e potencialmente requer uma resposta internacional coordenada e imediata”. Devido ao agravamento da situação, com a distribuição geográfica acelerada do vírus, em 11 de março, a Covid-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia (Histórico (...), OPAS)²²². De acordo com dados da CEPAL, a pandemia provocou a maior queda das economias da América Latina em 120 anos. Em 2020, a economia do Brasil sofreu contração de 4,1%, segundo levantamento do FMI. A economia argentina encolheu 10,5% e a uruguaia 5,9%; enquanto o Paraguai registrou a menor queda entre os países latino-americanos, de 0,6% (Carmo, 2021)²²³.

Na 57ª Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados, em dezembro de 2020, Bolsonaro destacou a “capacidade de adaptação do bloco” como característica fundamental para “manter a relevância”, no contexto atípico da pandemia. O ex-presidente afirmou que o Mercosul se manteve ativo, avançando em temas importantes, como as negociações de acordos comerciais, a revisão da TEC, a adequação dos setores açucareiro e automotivo à união aduaneira e tratativas nas áreas de comércio eletrônico e corrupção; além dos esforços de deixar o bloco “mais enxuto”. Assim, acrescentou que o sucesso do Mercosul não poderia “ser medido pela quantidade de normas e acordos concluídos, mas pela resiliência e perseverança do bloco e dos governos” (Mercosul (...), 2020)²²⁴. Apesar do discurso otimista de Bolsonaro, o sociólogo e economista Fernando Masi²²⁵ afirmou que os países-membros do Mercosul se encontravam “em um momento crítico de seu relacionamento”, quando o Uruguai

²²² **HISTÓRICO da pandemia de COVID-19.** Organização Pan-Americana da Saúde. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

²²³ **CARMO, Marcia. Paraguai se ‘descolou’ do Brasil e conteve dano econômico da pandemia, diz ministro da Fazenda do país.** BBC Brasil. 26 abri. 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-56868373>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

²²⁴ **MERCOSUL se manteve ativo em 2020.** Presidência da República. 16 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/12/mercosul-se-manteve-ativo-em-2020>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

²²⁵ **MASI, Fernando. O racha no Mercosul.** Folha de S. Paulo. Opinião. 17 jul. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/07/o-racha-no-mercosul.shtml>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

iniciaria seu período na presidência da organização. O Brasil desenvolvera uma política externa contraditória, ora se mostrando contrário à globalização, ora partidário de uma liberalização comercial ampla em um contexto de protecionismo mundial. De acordo com Masi, o governo brasileiro pleiteava por maior abertura comercial como “condição” para se manter ativo no Mercosul, gerando um confronto político com o novo governo argentino de Alberto Fernández (2019-2023), que adotou uma postura de crítica às concessões feitas pelo Mercosul nos setores industrial e de serviços no acordo com a UE. O distanciamento entre os parceiros foi gradativo. No caso do Brasil, Bolsonaro iniciou uma crise com o Congresso, o Supremo Tribunal e os governos estaduais devido à condução de suas políticas de combate da Covid-19, resultando, conseqüentemente, em uma crise em seu gabinete e uma crise de governabilidade. O ex-presidente chegou, inclusive, a considerar a possibilidade de deixar o Mercosul. Enquanto isso, na Argentina, o governo estaria envolvido em sérias negociações para evitar o colapso total das finanças públicas (Masi, 2020).

Em junho de 2020, o acordo comercial entre o Mercosul e a Europa passou a ser objeto de um processo formal em Bruxelas. Entidades de proteção aos direitos humanos e ao meio ambiente abriram uma queixa formal na Comissão Europeia para que o tratado fosse anulado, sob justificativa de que a UE fechou o acordo sem que uma avaliação ambiental completa tivesse sido realizada, deixando de fora aspectos de direitos humanos. A queixa ainda destacou que “após uma mudança de governo em 2019, o desmatamento no Brasil aumentou devido à inversão das políticas e estruturas legais e institucionais de proteção florestal existentes”. Ao argumentar que a administração Bolsonaro “afrouxou ainda mais os controles ambientais e a fiscalização”, o pedido de suspensão do acordo citou estudos que destacavam que “mudanças no código de mineração do Brasil poderiam abrir 9,8 milhões de hectares de área protegida ao desenvolvimento da mineração até 2025”. Por fim, alertaram que os documentos produzidos durante as negociações não mencionavam “a existência de violações aos direitos dos povos indígenas”, sendo o caso “particularmente problemático à luz do recente aumento de abusos e assassinatos contra as populações indígenas” (Chade, 2020)²²⁶.

Em 2021, o governo do Uruguai propôs uma mudança de regras no Mercosul para que os países-membros pudessem negociar sozinhos com terceiros países. Assim, o país solicitou uma reunião com os parceiros para discutir formalmente “a flexibilização de suas negociações

²²⁶ CHADE, Jamil. **Entidades europeia abrem processo para suspender acordo com Mercosul**. Uol *online*. 27 jun. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/06/27/entidades-europeias-abrem-processo-para-suspender-acordo-com-mercosul.htm>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

com países que não pertencem ao bloco e uma redução da tarifa externa comum”. A chancelaria uruguaia afirmou ter “apoio total do Brasil” na proposta. Por outro lado, o chanceler argentino Felipe Solá declarou a necessidade de se avaliar “quais capacidades têm os diferentes setores da economia para suportar uma redução de diferentes posições da tarifa externa comum e que implicância tem uma redução unilateral frente a negociações externas”. O vice-ministro das Relações Econômicas e Integração da chancelaria paraguaia, Raúl Cauno, expressou que seu país concordava com a posição da Argentina (Uruguai (...), *G1 online*, 2021)²²⁷. Em julho, o Brasil assumiria a presidência do bloco, com a promessa de transformar uma agenda mais protecionista para uma de maior abertura comercial. Com o apoio do Uruguai, o Brasil buscava pressionar pela “modernização do bloco, isto é, pela flexibilização das atuais regras que mantém as tarifas mais altas do mundo e a proibição de que um dos sócios negocie individualmente tratados de livre comércio com outros países e blocos”. É importante lembrar que foi por meio da Decisão CMC N° 32/00²²⁸ que houve a proibição de negociações individuais de acordos com terceiros países (Resende, 2021)²²⁹.

Em outubro de 2021 o Mercosul completou, então, três décadas de evolução. Para avaliar a percepção dos latino-americanos em relação à integração, um relatório elaborado em conjunto pelo BID, INTAL e Latinobarômetro apontou que mais de 70% das pessoas na América Latina, em 2022, viam “a integração econômica com bons olhos” e estavam cientes de seus benefícios. Mais da metade dos habitantes da região (53%) a consideravam “positiva e necessária”. De acordo com Juan Notaro, então presidente executivo do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), dos mecanismos de integração latino-americanos, o mais eficaz e com maior população seria o Mercosul, com quase 300 milhões de pessoas e um PIB que ultrapassaria US\$1,2 bilhão, considerando apenas os membros ativos (Notaro, 2022)²³⁰.

²²⁷ **URUGUAI propõe mudar regras do Mercosul, e países do bloco se desentendem.** *G1 online*. 27 abr. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/04/27/uruguai-propoe-mudar-regras-do-mercosul-e-paises-do-bloco-se-desentendem.ghtml>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

²²⁸ MERCOSUL. **Relançamento do Mercosul – Relacionamento Externo.** 2000. DEC. CMC. N° 32/00. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/16558_DEC_032-2000_PT_Relancamento%20Relacionamento%20Externo_At%201-00.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

²²⁹ RESENDE, Márcio. **Brasil assume presidência do Mercosul que se debate entre protecionismo e abertura ao mundo.** *Uol online*. 08 jul. 2021. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/rfi/2021/07/08/brasil-assume-presidencia-do-mercosul-que-se-debate-entre-protecionismo-e-abertura-ao-mundo.htm>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

²³⁰ NOTARO, Juan E. **Mercosul: chegou a hora de consolidar a integração.** FONPLATA. Disponível em: <<https://www.fonplata.org/pt/noticias/17-06-2022/mercosul-chegou-hora-de-consolidar-integracao>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

Ainda em 2022, entretanto, diplomatas brasileiros afirmaram que o governo já estaria avaliando, como “improvável”, um significativo avanço em torno do acordo comercial entre Mercosul e União Europeia. Além de gargalos técnicos ainda não resolvidos, o Itamaraty apontou que as eleições presidenciais brasileiras do final daquele ano e a crise econômica na Argentina estariam dificultando uma negociação final. Além das incertezas políticas e econômicas do bloco, pelo menos, três etapas de caráter técnico precisariam ser superadas para a viabilização do acordo comercial. O primeiro entrave se referia a adendos a serem incluídos no texto final pela UE acerca de questões ambientais. O segundo à comprovação, por produtores agropecuários, do direito de explorar as “indicações geográficas”, isto é, nomes de produtos associados a uma região. O terceiro obstáculo seria o processo de revisão legal do texto final, usualmente um processo demorado, já que os termos do acordo podem contrariar legislações regionais (Uribe, 2022)²³¹.

De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), de 2001 a 2022, a participação do Mercosul nas exportações totais de seus quatro membros atuantes caiu de 18,6% para 10,4%. Uma das principais causas para a queda teria relação com o avanço de mercadorias chinesas na região e com a “re-primarização” da pauta exportadora do bloco. Em 2022, os três principais produtos embarcados pelo Brasil eram *commodities*: minério de ferro, petróleo e soja. O Mercosul, no entanto, continuou a ter o maior peso para as exportações industriais. Em 2001, o bloco absorveu 6% das vendas externas da indústria de transformação brasileira. No ano passado, passou a representar 19,8% dos bens manufaturados do Brasil. Segundo a CNI, cada R\$1 bilhão exportado pelo Brasil aos demais parceiros geraria 24,4 mil empregos e R\$550 milhões em salários. Em comparação com as exportações brasileiras para a China, cada R\$1 bilhão geraria 15,7 mil empregos e R\$315 milhões em rendimentos aos trabalhadores. No cenário global, contudo, a participação do Mercosul chega a ser irrisória. Em 2001, o bloco representava 1,31% das exportações mundiais da indústria de transformação. Em 2022, houve uma queda para 1,13%, evidenciando a baixa competitividade regional (Rittner, 2023)²³².

²³¹ URIBE, Gustavo. **Avanço de acordo Mercosul-UE em 2022 é considerado improvável por diplomatas**. CNN Brasil. 19 ago. 2022. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/avanco-de-acordo-mercosul-ue-em-2022-e-considerado-improvavel-por-diplomatas/>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

²³² RITTNER, Daniel. **Mercosul perde relevância comercial, mas vira “salvação” da indústria, mostra estudo**. CNN Brasil. 03 jul. 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/mercosul-perde-relevancia-comercial-mas-vira-salvacao-da-industria-mostra-estudo/>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

Em 2023, com a eleição de Lula da Silva para um novo mandato, o governo brasileiro retomou o tom amistoso em relação à Argentina. Em seu discurso de posse²³³, sinalizou a necessidade de reativar o processo “da integração sul-americana a partir do Mercosul, a revitalização da Unasul e mais instâncias [para] articulação soberana da nossa região” (Leia (...), Uol *online*, 2023). Em julho, o Novo Regime de Origem do Mercosul (ROM) foi aprovado, simplificando as normas atuais e tornando a verificação e o controle de origem dos produtos mais ágeis, sendo fundamental para impulsionar o acordo. Com a declaração, os produtos podem se beneficiar com a redução ou a eliminação de tarifas entre os sócios, podendo circular sem a incidência de impostos de importação. A nova regra atendeu a demanda do setor produtivo como a Confederação Nacional da Indústria. De acordo com o secretário executivo do MDIC, Márcio Elias Rosa, a medida “representa um avanço significativo para o fortalecimento da integração econômica na região e o aumento da competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional” (Lessa, 2023)²³⁴.

Na 62ª Reunião de Cúpula do Mercosul, os países enfrentaram uma agenda de negociações externas, sem avanços nos últimos quatro anos, como principal foco para os próximos seis meses de presidência do Brasil no bloco. As negociações do Mercosul por acordos de livre comércio com outros blocos e países não tiveram avanço nos últimos anos; pelo contrário, passaram por certo retrocesso. “É como se o Mercosul tivesse parado em 2019”. De acordo com o consultor argentino em negócios internacionais, Marcelo Elizondo, “o Mercosul precisa de uma modernização sob o risco de tornar-se irrelevante. Tem um modelo obsoleto de integração”. As grandes expectativas de 2023 giram em torno da conclusão do acordo Mercosul-União Europeia, da conclusão do processo de adesão da Bolívia e do retorno da Venezuela (Resende, 2023)²³⁵.

Nesse sentido, percebe-se a diminuição do engajamento dos Estados nos processos regionais, com certa paralisia dos avanços no Mercosul a partir de 2019. A diminuição

²³³ **LEIA na íntegra os discursos de Lula na posse.** Uol *online*. 01 jan. 2023. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/01/01/posse-lula-discursos-congresso-planalto-integra.htm>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

²³⁴ **LESSA, Henrique. Cúpula do Mercosul aprova regime de origem e busca fortalecer comércio regional.** Correio Braziliense. 04 jul. 2023. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2023/07/5106725-cupula-do-mercossul-aprova-regime-de-origem-e-busca-fortalecer-comercio-regional.html>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

²³⁵ **RESENDE, Márcio. Cúpula do Mercosul revela quatro anos de estagnação do bloco em negociações com outros países.** Uol *online*. 03 jul. 2023. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2023/07/03/cupula-do-mercossul-revela-quatro-anos-de-estagnacao-do-bloco-em-negociacoes-com-outros-paises.htm>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

considerável das expectativas dos atores em relação ao futuro das negociações gerou o aumento da incerteza, resultando em maior instabilidade na integração. O envolvimento dos países em outras instâncias regionais e internacionais e as expectativas de flexibilização corresponderam aos interesses da coalizão de sustentação em retomar o foco comercial do Mercosul, com o incentivo ao acordo com a União Europeia e com outros processos sul-americanos. O aumento da pressão pela autonomia dos países em relação aos seus sócios, nas negociações com terceiros, impactou na percepção dos atores em relação às capacidades do bloco de responder às suas demandas. Nota-se que houve a manutenção da situação descrita anteriormente, no período de 2012 a 2016. Até o presente momento, as variáveis indicam que, mesmo com a mudança de governo no Brasil e a retomada do discurso favorável ao processo de integração regional, os países do Mercosul enfrentam grandes desafios para reverter as consequências do estacamento do bloco nos últimos quatro anos, decorrente da falta de priorização da integração pelos Estados e da pandemia a partir de 2020.

Como este estudo aborda o ano de 2023, não será possível prever o comportamento das variáveis, porém torna-se relevante notar que, assim como no período de 1999 a 2002, quando houve a inversão das variáveis, gerando a possibilidade da ocorrência de uma conjuntura crítica, o ano de 2012 e o intervalo entre 2015 e 2016 também podem se encaixar do mesmo modo nessa definição. A proposta da tese é de que, após a ocorrência dessas duas conjunturas críticas, o processo de evolução do Mercosul ficou paralisado, tendo inclusive se caracterizado por dinâmicas de desintegração, já que não houve mudanças institucionais consideráveis, apenas incrementais, com a permanência da baixa institucionalidade e reforço da lógica nacional e intergovernamental.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a formação do Mercosul, é possível notar que houve uma clara relação entre a constituição de instituições regionais e as estratégias de inserção internacional do Brasil. Por ser um país com consolidada tradição nas formulações da política externa, a visão de seus formuladores tem sido, de maneira geral, compatível com os interesses dos atores domésticos no que se refere aos caminhos percorridos pelo país. Ainda na metade dos anos de 1980, uma série de incentivos de reaproximação política entre Argentina e Brasil para instrumentalizar acordos, especialmente em nome da defesa da democracia e dos direitos humanos, culminou em crescentes expectativas em relação ao futuro dos arranjos institucionais conjuntos. Nesse sentido, a criação do bloco representaria o alto grau de confiança dos Estados quanto aos interesses e ao comportamento de seus parceiros. A promoção de um ambiente regional mais estável ocorreu como consequência da diminuição da incerteza dos agentes do processo de integração, que convergiam em seus objetivos de inserção internacional de seus países por meio do Mercosul. Assim, desde o governo de José Sarney, a percepção brasileira de que o espaço regional contribuiria para o alcance dos objetivos de projeção mundial permitiu o apoio doméstico a formas concretas de integração. Como resultado do entrelaçamento desses dois níveis, regional e global, o processo de constituição do Mercosul foi caracterizado pela proeminente atuação política dos Executivos de seus membros e, conseqüentemente, da preferência pela baixa institucionalidade na conformação de sua estrutura institucional. Além disso, com a evolução do processo, a percepção dos benefícios de um projeto regional intergovernamental e da intensa atuação política dos presidentes não se restringiu somente aos atores estatais, sendo também compartilhada por outros agentes que influenciavam o processo decisório, como o empresariado, partidos políticos e grupos sociais. O aprendizado dentro da organização conferiu aos agentes econômicos nacionais a preparação e a adaptação para enfrentar os desafios de uma liberalização mais ampla, complexa e globalizada.

Os avanços na área comercial intrarregional, com a constituição de uma união aduaneira, juntamente com as eleições de candidatos neoliberais, durante os anos 1990, contribuíram para uma mudança no foco original da integração, que passou por menor institucionalização durante os primeiros anos de sua evolução. Assim, na primeira fase da integração do Mercosul, de 1991 até 2003, houve a expansão comercial do bloco e sua definição institucional estritamente intergovernamental. Além disso, a partir de 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso aproveitou-se dos imperativos da nova ordem pós-Guerra Fria para redefinir a participação do Brasil no mundo. A adesão aos regimes internacionais e a atuação

no âmbito multilateral do comércio passou a coexistir com a agenda ativa regional, por meio do conceito de “autonomia pela integração”, formulado pelo diplomata Gelson Fonseca Júnior. Dessa forma, até 1996, uma etapa fundamental da integração entre os quatro sócios e de ampliação do relacionamento com terceiros países da América do Sul havia sido concluída. É relevante notar que, mesmo diante de uma institucionalização moderada, o comprometimento com o processo de integração permanecia alto, tanto por parte dos Estados, como por meio da participação de diferentes atores. Os ganhos econômicos permitiram a consolidação de uma concepção de interesses comuns na região, proporcionando um grau mínimo de politização. Houve, então, a manutenção de altas expectativas dos agentes do processo em relação aos avanços do Mercosul. Com baixos níveis de incerteza, decorrentes dos bons resultados comerciais, o bloco vivenciou um de seus momentos de maior estabilidade. Ao mesmo tempo que a coalizão de sustentação mantinha altos níveis de convergência em relação aos interesses dos atores, percebe-se que a capacidade institucional do processo também permanecia alta. É preciso lembrar que, em 1996, o Mercosul enfrentou um dos primeiros grandes desafios políticos enquanto bloco durante a crise política e tentativa de golpe no Paraguai. A preocupação com a manutenção da democracia na região levou à criação da cláusula democrática, aumentando seu nível de politização, ainda que brevemente. No final desse período, o cenário se apresentaria de modo bastante diverso.

Entre 1997 e 1998, como consequência da crise econômica asiática, os países em desenvolvimento vivenciaram um período de instabilidade em suas economias. Com o aumento de certo protecionismo, houve a multiplicação de conflitos comerciais, decorrentes do processo de regulamentação interna, que desafiavam a incorporação de acordos internacionais. A ocorrência desses contenciosos indicaria a diminuição dos compromissos dos atores com a integração, além de uma pequena participação da sociedade civil, mesmo com a ampliação de temas presentes na agenda regional. Com a redução das expectativas dos agentes, a percepção quanto ao futuro do arranjo institucional já não era tão positiva quanto no período anterior. Dessa forma, o nível de incerteza permaneceria alto, atingindo o maior nível desde a formação do bloco, promovendo maior instabilidade à integração. Embora a capacidade institucional do Mercosul tenha demonstrado certa resiliência ao interferir de maneira positiva na crise paraguaia, nota-se que, no geral, ela também diminuiu.

Em 1999, a mudança do regime cambial brasileiro deflagrou uma das crises mais sérias enfrentadas pelo bloco. Além de evidenciar as divergências estruturais entre os membros, a crise cambial abalou os fluxos comerciais, gerando inúmeras respostas protecionistas, diante da postura do Brasil de agir como se os interesses regionais comuns fossem equivalentes aos

próprios interesses nacionais. No auge do período crítico, a ocorrência da crise econômica na Argentina, em 2001, causou uma queda brusca nos resultados intrabloco. Nesse momento, houve a transformação da proposta inicial do Mercosul, que gerou sucesso comercial até 1998, retrocedendo a partir das dificuldades enfrentadas pelas economias. Essa mudança se deu, em grande parte, graças à flexibilização da formulação institucional ao longo da primeira década de evolução do bloco, reforçando o comportamento não institucionalista dos Estados-membros no processo de integração. Desse modo, as crises econômicas e os consequentes conflitos resultantes de uma institucionalidade flexível foram essenciais para que, entre 1999 e 2002, não fosse consolidada nenhuma medida de institucionalização dentro do Mercosul. Em face da ausência de instrumentos institucionais e do baixo comprometimento dos atores, as baixas expectativas revelavam o pessimismo em relação ao avanço tanto dos objetivos comerciais previamente estabelecidos quanto do aprofundamento da agenda regional. Em decorrência dos inúmeros conflitos intrabloco, a incerteza em relação ao comportamento dos parceiros aumentou, intensificando a instabilidade do processo. Cabe ressaltar que, conseqüentemente, os Estados passaram a buscar unilateralmente alternativas para minimizar os impactos econômicos por meio de outras parcerias bilaterais, regionais ou no cenário multilateral. A variedade de alternativas fez crescer os níveis de divergência de interesses da coalizão de sustentação, indicando a redução da capacidade do Mercosul de responder às demandas dos agentes, tanto na resolução dos conflitos, quanto no que se refere ao desempenho comercial. Assim, é o primeiro momento na história do bloco em que o nível da incerteza superou consideravelmente os níveis da expectativa, da coalizão de sustentação e da capacidade institucional, que constantemente diminuíram até 2003. Retomando o conceito de conjuntura crítica como eventos ou períodos de transformações intensas e decisivas, capazes de marcar o fim de antigas dinâmicas institucionais e o início de novas configurações sociais, políticas ou econômicas (Collier; Collier, 2002), a trajetória do Mercosul demonstrou forte probabilidade de que o período em questão represente o primeiro momento de conjuntura crítica dentro do processo de integração.

A crise cambial brasileira de 1999 e a crise econômica argentina de 2001, então, levaram os principais atores políticos a perceberem a necessidade de ajustar o processo de integração. Apesar das instabilidades setoriais, em 2002, o comércio entre Brasil e Argentina retomou o ritmo de crescimento. A eleição de Lula da Silva também repercutiu positivamente para a reaproximação dos países e para o incentivo de novos projetos no âmbito regional. Além disso, a convergência política e ideológica da “Onda Rosa”, materializada pela ascensão ao poder de

novos líderes na América do Sul, causou uma importante mudança política que se manifestou em novas agendas de integração para além das questões centradas no comércio.

Diante de um cenário de esgotamento do paradigma neoliberal na América Latina, a assinatura do Consenso de Buenos Aires, em 2003, gerou o compromisso dos Estados-membros com a realização de uma revisão institucional, marcando o fim da primeira fase da integração. Ao enfrentar sérios limites para a consolidação da união aduaneira, o processo passou a priorizar a ampliação da agenda, com a inclusão de temas voltados para uma integração mais política e social. A criação de novas instâncias de participação da sociedade civil e de solução de conflitos sinalizava a boa-fé dos sócios no cumprimento das novas propostas.

Os objetivos de reavaliar a evolução institucional, após uma década da constituição do Protocolo de Ouro Preto, e de buscar soluções para o avanço das pendências no processo gerou a ampliação da agenda para um “Mercosul institucional”, resultando na criação do Fundo para a Convergência Estrutural com a finalidade de minimizar as assimetrias econômicas ao proporcionar o financiamento de projetos de convergência estrutural, de programas de desenvolvimento de competitividade e de programas sociais. É importante lembrar que essas iniciativas de aprofundamento institucional do bloco eram concomitantes aos conflitos setoriais entre os parceiros (“Guerra das Geladeiras”, 2004; “Guerra das Papeleiras”, 2005, embate na OMC no caso das exportações de frango etc.). Nesse sentido, visando minimizar as críticas que vinha fazendo aos parceiros, a Argentina então reafirmou a intenção de pacificar as relações com o Brasil e de incluir a Venezuela nas tratativas do bloco, como modo de fortalecer o Mercosul diante das pressões do governo norte-americano para retomar as negociações na ALCA. Assim, em 2006, foi firmado em Caracas o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, iniciando o alargamento do processo de integração, com a adesão de novos membros permanentes.

Como forma de conter os efeitos da crise econômica internacional de 2008, os países em desenvolvimento apostaram novamente na estratégia de diversificação das parcerias. Os impasses enfrentados nas rodadas multilaterais de comércio, especialmente, na Rodada Doha da OMC, influenciaram os interesses dos atores dentro das instituições regionais. O engajamento dos Estados em participar de outros acordos e outras instituições resultou na criação da União das Nações Sul-Americanas, com a intenção de fomentar a integração entre os países sul-americanos. Ainda que sua estrutura institucional tenha sido construída de modo a convergir com outras organizações, como a Comunidade Andina e o próprio Mercosul, a possibilidade de concorrência ou, no mínimo, de sobreposição das instituições passou a ser questionada como elemento de tensão ou limitador do Mercosul.

No período de 2002 a 2008, portanto, o bloco apresentou baixa institucionalização, resultante da reformulação de acordos institucionais e disposições regionais para a integração em novas arenas, como energia, infraestrutura e segurança, com a implementação de novas instituições. Além disso, se manteve modesta em decorrência, especialmente, da condução da diplomacia brasileira durante o governo Lula, que priorizou o âmbito multilateral em detrimento de seus compromissos regionais e favoreceu as negociações na América do Sul. É relevante ressaltar que, apesar da construção de um discurso de liderança regional, na prática, a atuação do Brasil não correspondeu às expectativas de se responsabilizar pelos avanços e retrocessos da integração. Na visão de Mariano, M.; Ramanzini Júnior e Vigevani (2022), a incapacidade brasileira de ser o *paymaster*²³⁶ do processo regional, por conta de suas debilidades financeiras, industriais, militares e tecnológicas, e o desinteresse da coalizão de atores de sustentar esses objetivos em escala regional explicariam, em grande parte, a pouca evolução do bloco, revelando as pretensões do Brasil como irrealistas.

Apesar da baixa institucionalização, percebe-se que o incentivo dos governos para o relançamento do projeto de integração gerou o aumento das expectativas dos agentes em relação a retomada dos bons resultados dos anos anteriores. Diante do cenário internacional positivo para os países exportadores de bens primários, a partir de 2004, que elevaram os saldos positivos das contas externas e da recuperação das relações comerciais intrabloco, houve a diminuição dos níveis de incerteza dos atores. A criação de outros âmbitos de participação na integração sul-americana também contribuiu positivamente para que a coalizão de sustentação apresentasse maiores níveis de convergência em seus interesses. Com o retorno da expansão comercial e a expansão da agenda regional, abrangendo outros temas, o Mercosul aumentou sua capacidade institucional no período de 2002 a 2008, revertendo os níveis das variáveis, indicando que o período anterior de possível conjuntura crítica cessou após 2002.

No primeiro semestre de 2009, a queda do comércio bilateral entre Brasil e Argentina chegou a níveis semelhantes aos de 2006. Ainda que o Brasil se mantivesse como principal fornecedor estrangeiro de produtos industrializados para o sócio, a China passou a ganhar participação crescente no mercado argentino. Além disso, a retomada do discurso anti-

²³⁶ Desenvolvido por Walter Mattli (1999), o conceito de *paymaster* se refere ao Estado-membro dominante de um processo de integração regional que, por seus recursos, consegue minimizar as tensões distributivas e intermediar o direcionamento do processo rumo à integração. Além de um polo para coordenação de regulações e políticas regionais, também tem capacidade de arcar com custos institucionais, financeiros e políticos do projeto regional. Disponível em: <<http://observatorio.repri.org/2019/03/11/atores-e-interesses-nos-processos-regionais-sul-americanos-reflexoes-teorico-metodologicas/>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

imperialista do governo Chávez e a perda de espaço político para outras instituições como a Unasul tiveram impactos no afastamento dos sócios e na estabilidade dentro do Mercosul. No entanto, ainda que Dabène não tenha avançado em suas conclusões após 2008, foi possível perceber a manutenção das características descritas por ele até 2011. Assim, as condições que se iniciaram em 2002 se mantiveram até 2011, com uma significativa mudança nas variáveis em decorrência da crise internacional de 2008.

Em 2012, um importante momento de adaptação institucional ocorreu no Mercosul, decorrente da crise política no Paraguai que levou à sua suspensão e à adesão da Venezuela na organização. Por não existir, até então, uma normativa previamente estabelecida nos instrumentos jurídicos do bloco que previsse ou regulasse a suspensão de um membro pleno, as decisões políticas foram negociadas de acordo com o andamento dos eventos, por meio do estabelecimento de instrumentos *ad hoc*. Do ponto de vista institucional, a rápida suspensão do Paraguai tanto do Mercosul como da Unasul pode ser relacionada à atuação preponderante dos Executivos nacionais no processo decisório regional, bem como à ausência de instituições com maior autonomia. Ainda que contasse com instâncias que poderiam servir de arena adequada para as discussões, como o Parlasul e o Tribunal Permanente de Revisão, as negociações se mantiveram no âmbito dos Executivos, sendo o rápido consenso favorecido pela convergência ideológico-política dos governos. Nesse sentido, a importância desses dois eventos para a tese está na compreensão de como houve o rápido ajuste do Mercosul para atender aos interesses pragmáticos dos sócios em um momento envolvendo duas questões relevantes em termos institucionais: a primeira vez que a cláusula democrática é efetivamente utilizada na (também primeira) suspensão de um membro permanente e a primeira adesão do bloco.

Nesse sentido, em 2012, houve uma modificação na instituição no momento que a coalizão de sustentação se desmobilizou, ficando dividida, assumindo maior liberdade na tomada de decisão e buscando alternativas para atingir suas expectativas e interesses. Com a diminuição da convergência de interesses, percebe-se uma considerável queda das expectativas dos atores em relação ao processo de integração. Pela primeira vez na história do Mercosul, os países recorreram à cláusula democrática como resposta a uma crise política doméstica em um de seus membros. Após intensa negociação política, os sócios do Paraguai optaram pela efetiva aplicação de uma regra utilizada para limitar o comportamento dos Estados-membros. Adicionalmente, a coalizão de agentes formada naquele momento permitiu um ajuste institucional importante, ao elaborar um processo inédito para o caso da adesão a partir da negociação política entre os Estados e, em grande parte, por pressão do parceiro mais forte. A conformação dos instrumentos jurídicos aos interesses dos membros gerou certa modificação

no comportamento institucional do bloco. Por não conseguir resistir, o menor dos Estados cedeu às pressões. O Paraguai teve que aceitar a decisão conjunta tomada em sua ausência, e negociar os termos para que sua assinatura fosse incluída nos documentos após o seu retorno às atividades. Como consequência do modo como o processo foi conduzido frente à somatória desses três eventos (crise política no Paraguai, sua suspensão do Mercosul e a adesão da Venezuela em sua ausência), tornou-se difícil restabelecer o nível de expectativas dos atores no processo de integração. Com uma nova inversão dos níveis das variáveis, percebe-se novamente a ocorrência de uma breve conjuntura crítica.

O impasse político gerado com o retorno do Paraguai às atividades regulares do Mercosul, após as eleições de 2013, somente foi superado pela reformulação e ratificação paraguaia do protocolo de adesão original, modificado de acordo com algumas exigências, e pela adoção de um sistema normativo que garantisse sua participação no conjunto de todas as regras aprovadas pelos demais sócios durante o período de sua suspensão. Em 2015, o mesmo processo de revisão foi feito no Protocolo de Adesão da Bolívia que também não contava com a assinatura do Paraguai. Dessa vez, um novo documento foi negociado com a presença paraguaia nas reuniões. Em 2016, a Venezuela foi suspensa de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do Mercosul, pela primeira vez, por descumprir os prazos de incorporação das normas vigentes para plena adequação à união aduaneira.

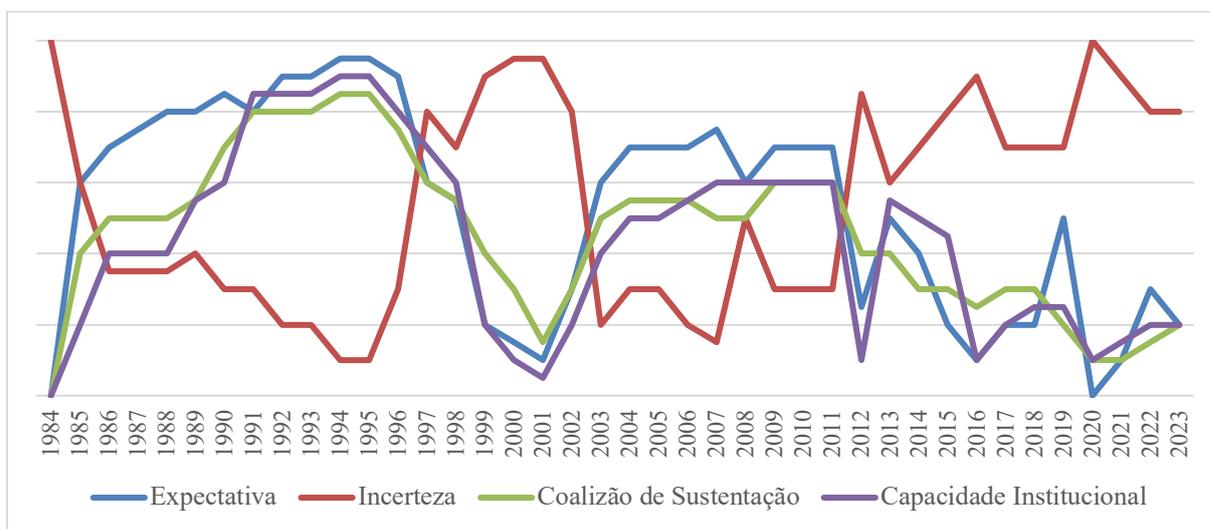
A partir de 2016, a retomada do foco comercial na região, o menor apoio à participação social no processo, maiores tensões com os sócios menores sobre o tema da redução das assimetrias e priorização das relações bilaterais com países desenvolvidos acentuaram as transformações no âmbito regional. No ano seguinte, após uma onda de violência por parte do governo de Nicolás Maduro, decorrente da deterioração econômica do país, a Venezuela foi suspensa indefinidamente do Mercosul por “ruptura da ordem democrática”. Além disso, ressalta-se que, até 2016, houve preocupação dos Estados, com destaque aos governos brasileiros, em estruturar a formulação das políticas de integração de modo a promover processos duradouros. A partir do agravamento de sua crise política e econômica, no entanto, que culminou no *impeachment* de Rousseff, o Brasil passou a assumir uma posição mais reativa na área externa. Como resultado, houve a redução do engajamento brasileiro em relação ao aprofundamento do Mercosul e um retorno à prioridade comercial do regionalismo, com a busca de finalizar o acordo do bloco com a União Europeia.

É possível notar que diante dos eventos históricos, há uma queda nas expectativas dos atores, que tiveram um breve momento de alta em 2013, voltaram a diminuir para os níveis em que se encontravam. Assim, a intensa queda no nível de expectativas, decorrente especialmente

das consequências da crise doméstica no Brasil e da suspensão da Venezuela, primeiro país a aderir ao Mercosul como membro pleno, após apenas quatro anos da assinatura do Protocolo, por descumprimento das obrigações básicas de adequação normativa, gerou níveis de incerteza tão altos que as variáveis se inverteram, como ocorreu no período de 1999-2002, indicando a ocorrência da segunda conjuntura crítica do período de 2012 a 2016. Com a redução da convergência de interesses da coalizão de sustentável, a partir de 2012, a capacidade institucional do Mercosul diminuiu com o passar dos anos, com exceção de 2013. A ocorrência desses dois momentos de conjunturas críticas, em 2012 e 2015-2016, justificam mais uma vez a importância do foco de análise desse trabalho nos eventos históricos do Mercosul entre 2012 – com a crise política no Paraguai, sua suspensão do bloco e a adesão da Venezuela – até 2016, com a suspensão venezuelana do processo.

As mudanças iniciadas a partir de 2013, então, sofreram um pacto de questões econômicas e políticas conjunturais, mas foram potencializadas pela baixa institucionalidade alcançada pela integração e pelo relativo desinteresse das forças econômicas no seu aprofundamento. De acordo com Mariano, M.; Ramanzini Júnior e Vigevani (2022), apesar das mudanças de foco no espaço regional sul-americano, até o final de 2018, não houve rupturas bruscas em relação às políticas anteriores para o processo de integração. Percebe-se, entretanto, certa paralisia dos avanços no Mercosul a partir de 2019. A proposta uruguaia de mudança de regras no Mercosul para que os países-membros pudessem negociar sozinhos com terceiros países; a intensificação da crise econômica argentina, o desinteresse do governo Bolsonaro pelo avanço das negociações regionais são exemplos que, dentro do contexto da pandemia, podem explicar o descompasso entre os sócios nos últimos anos. Assim, nota-se uma considerável redução das expectativas dos atores em relação ao futuro das negociações, com consequente aumento das incertezas dos atores e da instabilidade do processo regional. O envolvimento dos países em outras instâncias regionais e as demandas por flexibilização sinalizam a diminuição da convergência da coalizão de sustentação no Mercosul. O aumento de pressão pela autonomia dos países em relação aos seus sócios nas negociações com terceiros impactou na percepção dos atores em relação aos benefícios da integração. De modo geral, percebe-se que houve a manutenção da situação descrita anteriormente, no período de 2012 a 2016, como é possível observar no gráfico 9, a seguir.

Gráfico 9 – Análise das variáveis entre 1984 e 2023



Fonte: Elaboração própria.

Diante da impossibilidade de se prever o futuro comportamento das variáveis, é relevante ressaltar que assim como no período de 1999 a 2002, quando houve a primeira inversão das variáveis, gerando a possibilidade da ocorrência de uma conjuntura crítica, o ano de 2012 e o intervalo entre 2015 e 2016 também podem se encaixar na definição. As conclusões desse estudo apontam para a necessidade de compreender que os três acontecimentos somados, do ápice da crise política do Paraguai e sua suspensão do bloco à adesão e suspensão da Venezuela ao Mercosul, resultaram em um processo que não se resume a apenas uma sucessão de crises, mas a um breve período de conjuntura crítica. Esse período se mostrou decisivo, já que após a sua ocorrência e enquanto suas consequências, o processo de fortalecimento do Mercosul ficou paralisado, tendo inclusive se caracterizado por dinâmicas de desintegração.

Como conclusão final das considerações, nota-se que, mesmo em face à ocorrência de conjunturas críticas, as modificações institucionais no Mercosul foram incrementais. A resiliência do processo de integração sul-americano, portanto, consiste em resistir às mudanças significativas, com a manutenção de suas características desenhadas ao longo da sua trajetória histórica, como a baixa institucionalização, o aprofundamento das assimetrias estruturais e o reforço da estrutura intergovernamental e da lógica decisória nacional. Portanto, a dependência da trajetória que garante a “não” mudança institucional do Mercosul, diante das diversas crises enfrentadas, é uma das grandes causas do ganho de certa capacidade adaptativa, conformada para atender aos interesses dos atores do processo de integração, em detrimento da maior

institucionalização e do fortalecimento do processo de integração em si. Ao longo do tempo, o *path dependence* tem se mostrado problemático em virtude da maior intensidade e frequência das crises, colocando em xeque as estratégias de desenvolvimento institucional, podendo apresentar, inclusive, momentos de forte pressão para a desintegração, já que, dentre as variáveis analisadas, percebe-se que a coalizão de sustentação e a expectativa são as que apresentam maior dificuldade de restabelecer seus níveis. Enquanto elas enfrentam obstáculos para se elevarem, os índices de incerteza se mantêm cada vez mais altos, impactando na capacidade institucional do bloco. Portanto, o desenho representado por elas coloca em dúvida a estratégia de desenvolvimento institucional que o Mercosul tem praticado ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Raíssa. Aprovado protocolo que inclui a Venezuela no Mercosul. **Agência Senado**. 15 dez. 2009. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/12/15/aprovado-protocolo-que-inclui-a-venezuela-no-mercosul>>. Acesso em: 13 abr. 2023.
- ACABOU a lua-de-mel. **Gazeta Mercantil Latino-Americana**. Semanário do Mercosul. 12-18 ago. 1996. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/gazeta_mercantil_especial/1996-08-12-GM-Latino-Americana.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2023.
- ACORDO de Cooperação Econômica N° 56 celebrado entre a Comunidade Andina e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). 2002. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsr/ACMerAn1_p.asp>. Acesso em: 14 abr. 2023.
- ADESÃO da Venezuela ao Mercosul: prós e contras. **Revista Política Externa: o Islã e o mundo**, vol. 18, n° 2, Set./Out./Nov. 2009 – Ed. Paz e Terra, 242 p.
- ALMEIDA, Hamilton. Período difícil para a Argentina. **Gazeta Mercantil Latino-Americana**. Semanário do Mercosul. 12-18 ago. 1996. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/gazeta_mercantil_especial/1996-08-12-GM-Latino-Americana.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2023.
- ALVES, Ubirajara. Muda o perfil da produção. **Gazeta Mercantil**. Paraná S.A. 22 dez. 1997. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-000003.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2023.
- AMORIM, Celso. **Breves narrativas diplomáticas**. 1ª. Ed. Editora Benvirá: 2013.
- ASSOCIAÇÃO Latino-Americana de Integração. **Tratado de Montevideú**. 1980. Disponível em: <https://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_S_in_Codigos/Caja_062_001_pt.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.
- ARANTES, Pedro C. V. M. Grandes transformações na América Latina? A onda rosa, a Bolívia e o contramovimento. **Dissertação de mestrado**. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais: Belo Horizonte, 2016.
- ARTHUR, Brian W. *Increasing returns and path dependence in the economy*. **Economics, cognition, and society**. Ann Arbor: University of Michigan Press: 1994.
- ATA de Buenos Aires. 1990. Disponível em: <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/2016/09/1990-Comunicado-Conjunto-de-Buenos-Aires_PT.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2023.
- AZAMBUJA, Marcos. Um ano de vitórias no *front* externo. **O Estado de S. Paulo**. 31 dez. 2004. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani>>.

miyamoto/brasil-politica_exterior/brasil-politica_exterior-006430.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BANDEIRA, Luiz Alberto de V. M. Aspectos da crise nos países da América do Sul. In: **I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (CNPEPI): O Brasil no mundo que vem aí**. MOSCARDO, J. CARDIN, C. H. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

BANDEIRA, Luiz Alberto de V. M. **Brasil, Argentina e Estados Unidos – conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança do Mercosul)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BANDEIRA, Luiz Alberto de V. M. O Brasil e a América do Sul. In: OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. (orgs.), **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2006.

BARBOSA, Rubens. Mercosul – retórica e realidade. **O Estado de S. Paulo**. 14 dez. 2010. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-002088.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2023.

BARREIRO, Ramiro. “Hoje os golpes são suaves, através dos poderes econômicos e do judiciário”. **El País**. 23 mar. 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/22/internacional/1458682757_119259.html>. Acesso em: 13 abr. 2023.

BARROS, José Roberto M. de; BAER, Monica. A guerra das geladeiras e as perspectivas do Mercosul. **O Estado de S. Paulo**. 16 ago. 2004.

BARROS, Pedro S.; RAMOS, Felipe S. O novo mapa da integração latino-americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013). **Revista UNILA**, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 2, p. 7-20, jan./dez. 2013.

BARROS, Sebastião do R. As conquistas do Mercosul. **Gazeta Mercantil Latino-Americana**. Semanário do Mercosul. Opinião. Ano 1, nº 42, 27 jan.- 2 fev. 1997, p. 4. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/gazeta_mercantil_especial/1997-01-27-GM-Latino-Americana.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BARTHELMESS, E. As relações Brasil-Argentina no aniversário da Declaração do Iguaçu. **Cadernos de Política Exterior**, v. 3, p. 27-43, 2016.

BAUMANN, Renato. O Mercosul no cenário internacional. **IX Seminário Internacional de Política Agrícola (Universidade Federal de Viçosa)**, CEPAL, Brasília, 21 p., 1997.

BBC News. Declarações de Paulo Guedes sobre Mercosul surpreendem membros do bloco. **G1 online**. 30 out. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/10/30/declaracoes-de-paulo-guedes-sobre-mercosul-surpreendem-membros-do-bloco.ghtml>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BEACH, Derek; KAAS, Jonas G. *The great divides: incommensurability, the impossibility of mixed-methodology, and what to do about it.* **International Studies Review**, p. 1-22, 2020.

BELO, Eduardo. “Operação Uruguai” foi em 92. **Folha de S. Paulo**. 20 ago. 1995. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/8/20/dinheiro/19.html>>. Acesso em: 03 mai. 2023.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Rev. Bras. Polít. Int.** 45 (1): 36-71, 2002.

BERNAL-MEZA, Raúl. *Argentina y Brasil en la política internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión).* **Rev. Bras. Polít. Int.** 51 (2): 154-178, 2008.

BERNAL-MEZA, Raúl. *Las políticas exteriores de Argentina y Brasil durante los años 90: coincidencias y diferencias.* **Carta Internacional**, nº 88, Ano VIII, p. 7 a 10, junho 2000.

BETHELL, Leslie; NICOLAU, Jairo. **História da América Latina: Volume X - A América Latina após 1930: Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil / Leslie Bethell (organização); Tradução Gilson C. C. de Souza.** - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.

BRAGA, Isabel. Encontro vai enfatizar combate à corrupção. **O Estado de S. Paulo**. 08 nov. 1997. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-008811.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2023.

BRASIL. Aprovação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL pelo Poder Legislativo do Paraguai. **Ministério das Relações Exteriores**. Notas de imprensa. 20 abr. 2014.

BRASIL. **Decreto Nº 10.097 de 6 de novembro de 2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10097.htm>. Acesso em: 17 jul. 2022.

BRASIL. Governo Federal anuncia retorno do Brasil à Unasul. **Presidência da República**. Relações Exteriores. 07 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/04/governo-federal-anuncia-retorno-do-brasil-a-unasul#:~:text=A%20Unasul%20foi%20fundada%20originalmente,%2C%20Suriname%2C%20Uruguai%20e%20Venezuela.>>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Informe do coordenador brasileiro do GMC, embaixador Antônio Simões. **Ministério das Relações Exteriores**. Notas de imprensa. 2012.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa**. 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2023.

BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo Nº 430, de 2008 (Nº 387/2007 na Câmara dos Deputados). **Senado Federal**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/88888>>. Acesso em: 30 mai. 2023.

BRASIL. Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos do Mercosul (PCFI). **Ministério das Relações Exteriores**. Nota à imprensa n° 112. 07 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/repertorio/index.php/categorias/69-america-do-sul/mercado-comum-do-sul-mercosul/627-protocolo-de-cooperacao-e-facilitacao-de-investimentos-do-mercosul-pcfi>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. Visita ao Brasil do Presidente do Paraguai, Fernando Lugo. **Ministério das Relações Exteriores**. Nota n° 267, 3 mai. 2010.

BRESSAN, Regiane N. A institucionalização do Mercosul e o sistema de solução de controvérsias. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, p. 17-39, jul./dez. 2012.

BRESSAN, Regiane N. Integração regional na América do Sul: qual é o interesse de suas lideranças? **2º Seminário de Relações Internacionais “Os BRICS e as transformações da ordem global”**. João Pessoa, 2014.

BRESSAN, Regiane N. Os conflitos comerciais no Mercosul. **Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina)**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 21 (1), abril 1991: 3-23.

CAETANO, Gerardo. *Introducción*. In: Caetano, Gerardo (coord.). **La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas**. Montevideo, CEFIR, 2009, p. 11-20.

CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy. *Reforma institucional del Mercosur: análisis de un reto*. In: Caetano, Gerardo (coord.). **La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas**. Montevideo, CEFIR, 2009, p. 21-76.

CAICEDO, Jerónimo D.; PEÑAS, Andrés S. *Cooperación sur-sur: nuevas estrategias para repensar la dependencia*. **Revista Surmanía**, No. 4, set. de 2010. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá, 2010.

CALADO, Fabrício. Sem o “não” do Paraguai, Mercosul oficializa entrada da Venezuela no bloco nesta terça-feira. **Uol online**. 31 jul. 2012. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2012/07/31/sem-o-nao-do-paraguai-mercosul-oficializa-entrada-da-venezuela-no-bloco-entenda.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

CAMARGO, Sonia de. Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal? **Lua Nova**, São Paulo, n. 68, p. 57-90, 2006.

CANDELORI, Roberto. O novo Paraguai do ex-bispo Fernando Lugo. **Folha de S. Paulo**. 06 jan. 2009. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/fovest/fo0601200911.htm>>. Acesso em: 18 mai. 2023.

CANTANHÊDE, Eliane. Planalto vê falta de comando em ações do governo uruguaio. **Folha de S. Paulo**. Julho de 2012. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/52773-planalto-ve-falta-de-comando-em-acoesso-governo-uruguaio.shtml>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

CANUTO, Otaviano. A crise asiática e seus desdobramentos. **Econômica**, n° 4, pp. 25-60, dez. 2000.

CAPOCCIA, Giovanni. *Critical juncture and institutional change*. In: J. Mahoney & K. Thelen (orgs) *Advances in comparative-historical analysis, strategies for social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 147-79.

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, Daniel R. *The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism*. **World Politics**, 59(3), 2007, pp. 341-69.

CARMO, Maria. Adesão da Venezuela ao Mercosul ainda pode ser contestada juridicamente. 31 jul. 2012. **BBC Brasil**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/07/120730_venezuela_mercosul_tribunal_m_c_ac>. Acesso em: 19 mai. 2023.

CARMO, Marcia. Paraguai se ‘descolou’ do Brasil e conteve dano econômico da pandemia, diz ministro da Fazenda do país. **BBC Brasil**. 26 abri. 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-56868373>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

CARMO, Marcia. Sem Venezuela e mais afinado, Mercosul ‘pode destravar acordos em 2017’. **BBC Brasil**. 30 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-38464593>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

CARVALHO, Carlos Eduardo. ‘Esquerda conflitiva’ e política econômica: notas sobre Argentina, Bolívia e Venezuela. In: Ayerbe, Luis F. (org.), **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo, Editora UNESP e Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp, e PUC-SP, 2008.

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 5ª ed. Revista e Ampliada. Editora UnB: 2015.

CHADE, Jamil. Entidades europeia abrem processo para suspender acordo com Mercosul. **Uol online**. 27 jun. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/06/27/entidades-europeias-abrem-processo-para-suspender-acordo-com-mercosul.htm>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

CHADE, Jamil. Mercosul deve discutir questão social. **Gazeta Mercantil**. 10 nov. 1999. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-002444.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2023.

CHADE, Jamil. País diz que OMC não pode julgar disputa do frango. **O Estado de S. Paulo**. B11. 28 nov. 2002. Disponível em: <<https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000020.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2023.

CHAIA, Vera. O *impeachment* da presidente Dilma Rousseff???. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.8, n.2, abri. 2016. Disponível em: <<http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/edicao/EM-DEBATE-ABRIL-2016-FINAL.pdf#page=47>>. Acesso em: 23 jun. 2023.

CHALOULT, Yves; HILLCOAT, Guillermo. O período de transição do Mercosul e o setor primário. **Planejamento e Políticas Públicas**. Nº 13, jun. 1996. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4015/4/PPP_n13_Periodo.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

CHÁVEZ bate Capriles e é reeleito mais uma vez presidente da Venezuela. **G1 online**. 07 out. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/10/hugo-chavez-e-reeleito-mais-uma-vez-presidente-da-venezuela.html>>. Acesso em: 17 jun. 2023.

COLLIER, David; COLLIER, Ruth B. *Framework: critical junctures and historical legacies*. In: COLLIER, Ruth B.; COLLIER, David (org.). **Shaping The Political Arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America**. Indiana: University of Notre Dame Press, 2002.

COLLIER, David; COLLIER, Ruth B. **Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America**. Notre Dame: University of Notre Dame Press: 1991.

COMISSÃO Econômica para a América Latina e o Caribe. CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. **Libros de la CEPAL**, n.39. Santiago, jan. 1994.

COMUNIDADE Sul-Americana de Nações. **Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações**. 2004. Disponível em: <https://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2023.

CONSENSO de Buenos Aires. 2003. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54487.shtml>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

CONRAN, James; THELEN, Kathleen. *Institutional change*. In: K.O. Fioretos; T.G. Falleti & A.D. Sheingate (orgs) **The Oxford handbook of historical institutionalism**. Oxford: Oxford University Press: 2016, pp. 51-70.

COORDINADORA de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY). **Informe de derechos humanos sobre el caso Marina Kue**. Asunción: AGR A. A. Servicios gráficos, 2012. Disponível em: <<https://www.codehupy.org.py/informes-anales/?>>. Acesso em: 29 jul. 2022.

CORAZZA, Gentil. O ‘regionalismo aberto’ da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.

CRUZ, Sebastião C. V. e. **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. – São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, 2007.

CUÉ, Carlos E. Mercosul veta presidência da Venezuela e ameaça suspender o país do bloco. **El País**. 14 set. 2016. Disponível em:

<https://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/14/internacional/1473818260_333167.html>. Acesso em: 15 jun. 2023.

CUNHA, André M.; FERRARI, Andrés. A Argentina em dois tempos: da conversibilidade à reestruturação da dívida. **X Encontro Nacional de Economia Política**, Campinas, 2005.

CUNHA, Ruy de S. Soluções para fortalecer o Mercosul. **Gazeta Mercantil**. 6 jul. 2005. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-001613.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.

DABÈNE, Oliver. *Consistency and resilience through cycles of repoliticization*. In: P. Riggirozzi & D. Tussie (orgs) **The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America**, 2012, pp. 41-64.

DABÈNE, Oliver. *La reactivación del Mercosur: Ouro Preto II o el tiempo de las reformas políticas*. **Oasis**, Bogotá, n.10, p.119-27, 2004.

DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto; RAPETTI, Martín. *La deuda argentina: historia, default y reestructuración*. **Desarrollo Económico**, v. 45, n. 178, Buenos Aires, p. 187-233, 2005.

DAVID, Paul A. *Clio and the economics of QWERTY*. **The American Economic Review**, 75(2), 1985, pp. 332-37.

DECLARAÇÃO Conjunta sobre Política Nuclear. 1985. Disponível em: <<https://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2016/10/1985-Declaração-conjunta-sobre-Pol%C3%ADtica-Nuclear-portugu%C3%AAs.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2023.

DECLARAÇÃO do Iguazu entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina. 1985. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/3329?IdEnvolvido=19&page=22&tipoPesquisa=2>>. Acesso em: 17 jan. 2023.

DESIDERÁ NETO, Walter A. *et al.* Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: política externa, integração, segurança e energia. **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

DEUTSCH, Karl W. *Análise das Relações Internacionais*. Editora Universidade de Brasília, 1978. 263 p.

ENTRADA da Venezuela no Mercosul é mais econômica que política. **Carta Capital**. 08 jul. 2012. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/mundo/entrada-da-venezuela-no-mercosul-e-mais-economica-que-politica/>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. As relações brasileiro-paraguaias na era pós-Lugo: uma análise prospectiva. **Revista Conjuntura Austral**, Vol. 3, nº. 13, ago./set. 2012.

ESTATUTO del Río Uruguay. 1975. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/2022-01/arquivos/anexo_2_estatuto_do_rio_uruguai.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.

ESTRADA, Paola. Neogolpismo na América Latina: uma análise comparativa do Paraguai (2012) e do Brasil (2016). **Dissertação (Mestrado)** – Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina. USP: São Paulo, 2019.

EXMAN, Fernando. Amorim em ofensiva pela união no Mercosul. **Gazeta Mercantil**. Diplomacia. 23 jun. 2006. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-001429.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.

FARIZA, Ignacio. UE e Brasil defendem um acordo entre a Europa e o Mercosul. **El País**. Internacional. 24 fev. 2014. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2014/02/24/internacional/1393236703_941038.html>. Acesso em: 10 mai. 2023.

FELLET, João. Bolívia inicia processo de adesão ao Mercosul. **BBC Brasil**. 07 dez. 2012a. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/12/121207_mercosul_bolivia_1k>. Acesso em: 14 jun. 2023.

FELLET, João. Sem Paraguai, Mercosul oficializa entrada da Venezuela. **BBC Brasil**. 31 jul. 2012b. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/07/120731_mercosul_venezuela_jf>. Acesso em: 14 jun. 2023.

FERNANDES, Daniela. Após 20 anos, integração no Mercosul é ‘decepcionante’, diz instituto parisiense. **BBC Brasil**. 16 dez. 2011. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111216_mercosul_daniela_pu>. Acesso em: 13 abr. 2023.

FERRARI, Lívía. Empresários de mobilizam para a Alca. **Gazeta Mercantil**. Comércio Exterior. 24 jun. 2002. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-005401.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2023.

FERRARI, Lívía. Empresários querem compensação à queda do real. **Gazeta Mercantil**. 23 fev. 1999. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-004638.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2023.

FERRARI, Lívía. Mercosul e Chile sustentaram expansão das exportações brasileiras em 1993. **Gazeta Mercantil**. 09 fev. 1994. Comércio Exterior. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-politica_exterior/brasil-politica_exterior-003704.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

FERRARI, Lívía. Países do Mercosul devem definir tarifa externa comum até meados de 1993. **Gazeta Mercantil**. 16 out. 1992. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-003280.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2023.

FERREIRA, Carlos. *Impeachment* – Collor foi primeiro alvo de *impeachment* na América Latina. **Uol online**. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/impeachment-collor-foi-primeiro-alvo-de-impeachment-na-america-latina.htm>>. Acesso em: 03 mai. 2023.

FERREIRA, Guilherme A. G. O desenvolvimento institucional do Mercosul: uma análise da ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no período 2003-2006. **Tese de Doutorado**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”; Universidade Estadual de Campinas; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021.

FLORÊNCIO, Sergio A. e L. Trajetória do Mercosul e mudança de paradigmas e de posições da Política Externa Brasileira: começo virtuoso e crise recente – possíveis interpretações. **Texto para discussão**/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

GARCIA, Gustavo *et al.* Senado aprova *impeachment*, Dilma perde mandato e Temer assume. **G1 online**. 31 ago. 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senado-aprova-impeachment-dilma-perde-mandato-e-temer-assume.html>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

GAZZOLA, Ana Elisa T. O Mercosul em dois momentos: uma análise a partir das revisões institucionais de 1994 e 2004. **Dissertação de mestrado**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”; Universidade Estadual de Campinas; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

GOMES, Joséli F. Estudo sobre as Opiniões Consultivas do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul: A (Im)possibilidade de Circulação da Primazia do Direito Europeu na Integração Sul-Americana. **Cadernos Do Programa De Pós-Graduação Em Direito – PPGDir./UFRGS**, 7(1), 2012.

GREIF, Avner; LAITIN, David D. *A theory of endogenous institutional change*. **American Political Science Review**, 98(4), 2004, pp. 633-52.

‘GUERRA das papeleiras’ preocupa Mercosul. **O Estado de S. Paulo**. 14 dez. 2006. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/guerra-das-papeleiras-preocupa-mercosul/>>. Acesso em: 13 ago. 2022.

GUIMARÃES, Marina. BNDES financiará empresas argentinas. **O Estado de S. Paulo**. 18 set. 2004. Disponível em: <<https://hemerotecaeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000417.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2023.

GUIMARÃES, Marina. Lula indicará assessor especial para Mercosul. **O Estado de S. Paulo**. 4 dez. 2002. Disponível em: <<https://hemerotecaeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000018.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2023.

GUIMARÃES, Marina. Paraguai só deve discutir Venezuela no Mercosul em 2010. **O Estado de S. Paulo**. 30 out. 2009. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/paraguai-so-deve-discutir-venezuela-no-mercosul-em-2010/>>. Acesso em: 04 jun. 2023.

GUIMARÃES, Samuel P. **Relatório ao Conselho de Ministros**. 2012. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/relatorio-ao-conselho-de-ministros>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

HAAS, Ernst B. *International Integration: The European and the Universal Process*. **International Organization**, 15, p.366-392, 1961.

HAAS, Ernst B. *The Uniting of Europe: political, social and economic forces (1950- 1957)*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HAAS, Ernst B; SCHMITTER, Philippe. *Economics and differential patterns of political integration: projects about unity in Latin America*. **International Organization**, 18(4), 1964, 705-737.

HALL, Peter A. *Politics as a process structured in space and time*. In: K.O. Fioretos; T.G. Falleti & A.D. Sheingate (orgs). **The Oxford handbook of historical institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, pp. 31-50, 2016.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C. R. *Political Science and the three new institutionalisms*. **Political Studies**, 44 (5), 936-957, 1996.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea R. **Organizações Internacionais: História e Práticas** Rio de Janeiro, Editora Elsevier Ltda, 2004, 268 p.

HIRST, Monica. Contexto e Estratégia do Programa de Integração Argentina-Brasil. In **Revista de Economia Política**, vol. 8, nº 3, julho/setembro, 1988.

HIRST, Monica. *La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología*. **Estudios Avanzados** 10 (27), 1996.

HIRST, Monica. Obstáculos ao governo regional no hemisfério ocidental: velho regionalismo na nova ordem mundial. **Revista Política Externa** 4 (2): São Paulo, 1995.

HIRST, Monica; BEZCHINSKY, Gabriel; CASTELLANA, Fabian. A reação do empresariado argentino diante da formação do MERCOSUL. **Texto para discussão nº 337**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 1994.

HISTÓRICO da pandemia de COVID-19. **Organização Pan-Americana da Saúde**. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

HUNG, Ho-fung. A ascensão da China, a Ásia e o Sul Global. **Rev. Econ. Contemp.**, v. 22, n. 1, p. 1-26, jan. /abr. 2018.

HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 17, nº 1, jan./jun. 1995, pp. 23-59.

HURRELL, Andrew. *Security in Latin America*. *International Affairs*, June 1998. pp. 529-546.

IMMERGUT, Ellen M. *Historical-institutionalism in political science and the problem of change*. In Andreas Wimmer & Reinhart Kössler (eds.), *Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors*. Palgrave-Macmillan, 2006.

INSTITUTO para la integración de América Latina y el Caribe. **Informe MERCOSUL 10**. 1ª ed. – Buenos Aires: BID-INTAL, fev. 2006. 140 p.

JACOBSEN, Richard. Recuperação da AL depende do Brasil. **Gazeta Mercantil**. Paris. 19 mai. 1999.

JATOBÁ, Daniel; LUCIANO, Bruno. *The deposition of Paraguayan president Fernando Lugo and its repercussions in South American regional organizations*. *Brazilian Political Science Review*, 12 (1), 2018.

JIMÉNEZ, Carla. Brasil tenta driblar o Mercosul para fechar um acordo com a UE. **El País**. 26 nov. 2013. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2013/11/23/economia/1385241531_819090.html#?rel=mas>. Acesso em: 14 jun. 2023.

JIMÉNEZ, Carla; PÉREZ, Claudi. Mercosul pressiona União Europeia para avançar com acordo bilateral. **El País**. 10 jun. 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/11/politica/1433979885_736329.html>. Acesso em: 14 jun. 2023.

JORGE, Miguel. O Mercosul e o futuro do México. **O Estado de S. Paulo**. 21 jul. 2000. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-008559.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2023.

JULIANO, Carolina. Ex-bispo Fernando Lugo vence as eleições no Paraguai e põe fim a 61 anos de domínio colorado. **UOL online**. 20 abr. 2008. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultnot/especial/2008/eleicaoparaguai/2008/04/20/ult5851u33.jhtm>>. Acesso em: 02 ago. 2023.

KEOHANE, Robert. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). **O futuro do Brasil: a América Latina e o fim da guerra fria**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

KEOHANE, Robert; MARTIN, Lisa L. *The Promise of Institutional Theory*. *International Security*, Vol. 20, No. 1 (Summer, 1995), pp. 39-51.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence** (2 ed.). Addison Wesley Longman, Inc., 1989.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Transgovernmental relations and international organizations*. *World Politics*, Princeton, v. 27, n. 1, p.39-62, 1974.

KLEMI, Albene M. M.; MENEZES, Roberto G. Brasil e Mercosul: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. SPE 03, p. 135-150, 2016.

KUNTZ, Rolf. EUA evitam debate sobre leis *antidumping*. **Estado de S. Paulo**. Diplomacia. 31 out. 1997. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-meio_ambiente/brasil-meio_ambiente-000062.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2023.

LAFER, Celso. Descaminhos do Mercosul – a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira. **Revista Política Externa**. Vol. 21, N° 3, jan./fev./mar. 2013.

LAMBERT, Renaud. A onda rosa. **Le Monde Diplomatique**. Ed. 33, abri. 2010. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/a-onda-rosa>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

LANDIM, Raquel. Mercosul fica mais perto de proposta para acordo com União Europeia. **Folha de S. Paulo**. 14 fev. 2014. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/mercado/2014/02/1412054-mercosul-fica-mais-perto-de-proposta-para-acordo-com-uniao-europeia.shtml>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

LAVAGNA, Roberto. *Mercosur: ¿consistencia densa o leve?* In: O Mercosul e a Integração Sul-Americana: mais do que a economia. **Encontro de culturas**. Brasília: Funag, 1997, p.61-82.

LEIA na íntegra os discursos de Lula na posse. **Uol online**. 01 jan. 2023. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/01/01/posse-lula-discursos-congresso-planalto-integra.htm>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

LESSA, Henrique. Cúpula do Mercosul aprova regime de origem e busca fortalecer comércio regional. **Correio Braziliense**. 04 jul. 2023. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2023/07/5106725-cupula-do-mercosul-aprova-regime-de-origem-e-busca-fortalecer-comercio-regional.html>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

LIMA, Maria Regina S. de. Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, 90:167-201, 2013.

LIPSET, Seymour M.; ROKKAN, Stein. **Party systems and voter alignments**. New York: Free Press, 1967.

LIRA, Angelo B. S. de. A busca da identidade: o Programa Escolas Interculturais de Fronteira como construção do comum. **Dissertação de mestrado**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”; Universidade Estadual de Campinas; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019.

LOPES, Dawisson B. **Política externa e democracia**. São Paulo: Ed. UNESP, 2013.

LUCIANO, Bruno Theodoro. *Parliamentary agency and regional integration: the logic of regional parliaments around the world*. 2020. **Tese de Doutorado**. University of Birmingham.

LUND, Brady D. *The art of (Data) Storytelling: Hip Hop innovation and bringing a social justice mindset to Data Science and visualization*. **The International Journal of Information, Diversity, & Inclusion**, 6(1/2), 2022. Disponível em:

<https://www.jstor.org/stable/48665362?searchText=data+storytelling&searchUri=%2Faction%2FdoBasicSearch%3FQuery%3Ddata%2Bstorytelling&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv2%2Fcontrol&refreqid=fastly-default%3A3dc67ce6e5a61309d84ef292e09adc0a&seq=1>. Acesso em: 23 jun. 2023.

MAHONEY, James L. *Path dependence in Historical Sociology*. **Theory and Society**, 29, 513; and Mahoney (fn. 3), 113, 2000.

MAHONEY, James L. *Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective*. **Studies in Comparative International Development**, 36(1), pp. 111-41, 2001.

MAHONEY, James L; MOHAMEDALI, Khairunnisa; NGUYEN, Christoph. *Causality and time in historical institutionalism*. In: K.O. Fioretos; T.G. Falleti & A.D. Sheingate (orgs) **The Oxford handbook of historical institutionalism**. Oxford: Oxford University Press: 2016, pp. 71-88.

MAIA, William. Parlamento do Paraguai abre processo de impeachment e Lugo diz que não renuncia. **OPERA MUNDI online**. 2012. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/22568/parlamento+do+paraguai+abre+processo+de+impeachment+e+lugo+diz+que+nao+renuncia.shtml>>. Acesso em: 12 mai. 2023.

MALAMUD, Andrés. *Latin American regionalism and UE studies*. **Journal of European Integration**. Vol. 32, No 06, 2010, pp. 637- 657.

MANETTO, Francesco. Aliança do Pacífico incorpora mais quatro países. **El País**. 01 jul. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/01/internacional/1498863536_644235.html>. Acesso em: 14 jun. 2023.

MARCHAO, Talita. Mercosul impõe nova suspensão à Venezuela. **Uol online**. 05 ago. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2017/08/05/reuniao-da-cupula-do-mercosul-decide-pela-suspensao-politica-da-venezuela.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

MARI, João de. Relembre os presidentes que perderam mandato na América do Sul nos últimos anos. **CNN Brasil**. 09 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/relembre-os-presidentes-que-perderam-mandato-na-america-do-sul-nos-ultimos-anos/>>. Acesso em: 20 jun. 2023.

MARIN, Denise C. Cúpula do Mercosul começa sem perspectiva de avanços no bloco. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, p. B3, 13 dez. 2004a.

MARIN, Denise C. Embaixada do Brasil soube da decisão no domingo. **O Estado de S. Paulo**. 6 jul. 2004. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000345.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2023.

MARIANO, Karina L. P. O Estado no novo contexto internacional. In: **Seminário Teoria e Metodologia em Ciências Sociais**, 1, Campinas: UNICAMP, 1997.

MARIANO, Karina L. P. Parlamento do Mercosul, integração e déficit democrático. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, V. 4, Nº2, Jul-Dez 2013.

MARIANO, Karina L. P. **Regionalismo na América do Sul**: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MARIANO, Karina L. P.; BACK, Adalberto. Parlamento do Mercosul: Mudança ou Continuidade? *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, SP, v. 1, n. 1, p. 38–59, 2012. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/1825>. Acesso em: 27 jul. 2023.

MARIANO, Karina L. P.; MENEZES, Roberto G. Três décadas de Mercosul: institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. CEDEC, n. 112, p. 147-179, 2021.

MARIANO, Marcelo P. **A estrutura institucional do Mercosul**. São Paulo: Editora Aduaneiras, 2000.

MARIANO, Marcelo P. A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul. **Tese de Doutorado**. Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Araraquara, 2007, p. 215.

MARIANO, Marcelo P.; FERREIRA, Guilherme A. G.; NEVES, Bárbara C. Uma crítica do conceito de conjuntura crítica: a questão da mudança no Institucionalismo Histórico. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 31, e001, 2023.

MARIANO, Marcelo P.; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 23-41, out. 2012.

MARIANO, Marcelo P.; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. O Brasil e o Mercosul: atores domésticos e oscilações da política externa nos últimos 30 anos. DOSSIÊ - 30 ANOS DE MERCOSUL, **Lua Nova** (112), jan.-abr. 2021.

MARREIRO, Flávia. Mercosul aprova inclusão da Venezuela. **Folha de S. Paulo**. 25 mai. 2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2505200624.htm>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

MARTELLO, Alexandre. América Latina está melhor que EUA e Europa, diz Mantega. **G1 online**. Economia. 11 ago. 2011. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/economia/noticia/2011/08/america-latina-esta-melhor-que-eua-e-europa-diz-mantega.html>>. Acesso em: 08 jun. 2023.

MASI, Fernando. O racha no Mercosul. **Folha de S. Paulo**. Opinião. 17 jul. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/07/o-racha-no-mercosul.shtml>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MELLO, Flávia de C. Política externa brasileira e os blocos internacionais. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.16, n.1, p. 37-43, 2002.

MELLO, Patrícia de C.; REHDER, Marcelo. Argentina barra eletroeletrônicos brasileiros. **O Estado de S. Paulo**. 6 jul. 2004. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000345.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2023.

MENDONÇA, Heloísa. Mercosul e União Europeia selam esperado acordo após 20 anos de negociações. **El País**. 28 jun. 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/28/economia/1561741745_016799.html>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MERCOSUL. **Acordo de Complementação Econômica nº 36 – Mercosul/Bolívia (ACE-36)**. 1996. Disponível em: <<http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-quais-o-brasil-e-parte/1821-acordos-mercosul-bolivia-ace-36>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

MERCOSUL. **Acordo de Complementação Econômica nº 59 – Mercosul-Colômbia, Equador e Venezuela (ACE 59)**. 2017. Disponível em: <<http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-quais-o-brasil-e-parte/1826-acordos-mercosul-colombia-equador-e-venezuela-ace-59>>. Acesso: 02 fev. 2023.

MERCOSUL. **Acordo de Cooperação Econômica Nº 56 celebrado entre a Comunidade Andina e o Mercado Comum do Sul (Mercosul)**. 2002. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsr/ACMerAn1_p.asp>. Acesso em: 14 abr. 2023.

MERCOSUL. Acordos celebrados com os Estados Associados do Mercosul. Decisões do Conselho do Mercado Comum. 2004. **MERCOSUL/CMC/DEC. Nº. 28/04**. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2804p.asp>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

MERCOSUL. Alto Representante-Geral do Mercosul. Decisões do Conselho do Mercado Comum. 2010. **MERCOSUL/CMC/DEC. Nº. 63/10**. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC6310_p.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCOSUL. Aprovação da adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile e à Declaração Presidencial sobre o compromisso Democrático no Mercosul. Decisões do Conselho do Mercado Comum. 2005. **MERCOSUL/CMC/DEC. Nº. 16/05**. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1605p.asp>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

MERCOSUL. **Carta de Montevideu**. n. 16, abril de 2011. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseeventos/carta-de-montevideu/CartadeMontevideun17.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2023.

MERCOSUL. Critério de Representação Cidadã. Decisões do Conselho do Mercado Comum. 2010. **MERCOSUL/CMC/DEC. Nº. 28/10**. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC2810_p.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCOSUL decide extinguir a figura do Alto Representante Geral. Montevideu, jun. 2017. **UOL online**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2017/06/06/mercosul-decide-extinguir-a-figura-do-alto-representante-geral.htm>>. Acesso em: 22 set. 2022.

MERCOSUL. **Decisão sobre a suspensão da Venezuela no Mercosul**. 05 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>>. Acesso em: 10 jun. 2023.

MERCOSUL e Aliança do Pacífico buscam pontos de convergência. **G1 online**. 24 nov. 2014. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2014/11/mercosul-e-alianca-do-pacifico-buscam-pontos-de-convergencia.html>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

MERCOSUL. Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul. 2004. **MERCOSUL/CMC/DEC. Nº. 45/04**. Disponível em: <<https://focem.mercosur.int/pt/norma/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-1/>>. Acesso em: 17 jun. 2022.

MERCOSUL. Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos. 2009. **MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 14/09**. Disponível em: <https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/04/DEC_014-2009_PT_Inst-Politiclas-Pub-Direitos-Humanos.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2023.

MERCOSUL: Presidência paraguaia 2020 propõe fortalecer a integração regional para oferecer benefícios concretos às pessoas. 20 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/mercosul-presidencia-paraguaia-2020-propoe-fortalecer-a-integracao-regional-para-oferecer-beneficios-concretos-as-pessoas/>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MERCOSUL. Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006. Decisões do Conselho do Mercado Comum. 2003. **MERCOSUL/CMC/DEC. Nº. 26/03**. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2603p.asp>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCOSUL. **Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul (Protocolo de Ouro Preto)**. 1994. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-ouro-preto-adicional-ao-tratado-de-assuncao-sobre-a-estrutura-institucional-do-mercosul/>>. Acesso em: 05 abr. 2023.

MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**. 2007. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7555/1/protocolo_pt.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2023.

MERCOSUL. **Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul**. 2006. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-adesao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-ao-mercosul/>>. Acesso em: 22 mai. 2023.

MERCOSUL. **Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul**. 2015. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-adesao-do-estado-plurinacional-da-bolivia-ao-mercosul/>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

MERCOSUL. **Protocolo de Brasília**. 1991. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsr/brasil/pbrasilText_p.asp>. Acesso em: 22 mai. 2023.

MERCOSUL. **Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul**. 2017. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-cooperacao-e-facilitacao-de-investimentos-intra-mercosul/>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MERCOSUL. **Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias no Mercosul**. 2002. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-olivos-para-solucao-de-controversias-no-mercosul/>>. Acesso em: 04 abr. 2023.

MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile**. 1998. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico-no-mercosul-bolivia-e-chile/>>. Acesso em: 25 mai. 2023.

MERCOSUL. Regulamentação do artigo 20 do Tratado de Assunção. 2005.

MERCOSUL/CMC/DEC. N° 28/05: Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2805p.asp>>. Acesso em: 05 jun. 2023.

MERCOSUL. Relançamento do Mercosul – Relacionamento Externo. 2000. **DEC. CMC. N° 32/00**. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/16558_DEC_032-2000_PT_Relancamento%20Relacionamento%20Externo_At%201-00.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MERCOSUL. Revogação da Decisão CMC N° 63/10. 2017. **MERCOSUL/CMC/DEC. N° 06/17**. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCRSRS/Decisions/DEC_006_2017_p.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2023.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum**. 1991. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/>>. Acesso em: 17 jan. 2023.

MERCOSUL. Unidade de Apoio à Participação Social. 2010. **MERCOSUL/CMC/DEC. N° 65/10**. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/decisao-cmc-65-10/>>. Acesso em: 14 abr. 2023.

MERCOSUL. XL Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum. 2010.

MERCOSUL/CMC/ATA No 02/10. Disponível em: <http://www.puntofocal.gov.ar/doc/mcs_cmc_acta_02-10.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2022.

MERTON, Robert K. *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action*. *American Sociological Review*, [S. l.], p. 894–904, 1936.

MINISTROS do Mercosul discutem acordo 4+1 com os EUA. **Folha de S. Paulo**. 24 set. 2001. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u31758.shtml>>. Acesso em: 25 mai. 2023.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Mercosul e a segurança regional: uma agenda comum? **São Paulo em Perspectiva**, 16 (1), 2002.

MIYAMOTO, Shiguenoli; CARVALHO, Patrícia N. **A ONU e a paz mundial**: alcances e limites. IFCH-Unicamp, v. 119, p. 1-37, 2003.

MOLINA, Federico Rivas. Mercosul suspende Venezuela e aumenta a pressão sobre Nicolás Maduro. *El País*. 02 dez. 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/02/internacional/1480699979_812056.html>. Acesso em: 14 jun. 2023.

MONTEIRO, Tânia. Powell conversa com Amorim e diz que resultado deve ser acatado. **O Estado de S. Paulo**. 18/08/2004.

MORAVCSIK, Andrew. *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*. in BULMER, Simon e ANDREW, Scott. *Economic and political integration in Europe: internal dynamics and global context*. Oxford: Blackwell Publishers, 1994.

MOREIRA, Assis. Empresários apoiam integração entre a UE e o Mercosul. **Gazeta Mercantil**. 09 fev. 1999. Disponível em: <https://hemerotecaeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-004148.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

MORRE aos 58 anos Hugo Chávez, presidente da Venezuela. **G1 online**. 5 mar. 2013. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/03/morre-aos-58-anos-o-presidente-da-venezuela-hugo-chavez.html>>. Acesso em: 17 jun. 2023.

MOTTA VEIGA, Pedro da. O Brasil, o MERCOSUL e a ALCA. **Carta Internacional**, nº 106, ano IX, p. 12-16, dezembro de 2001.

MOTTA VEIGA, Pedro da; RÍOS, Sandra P. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. CEPAL: Santiago, julho, 2007. 48 p.

NATALI, João Batista. Presidentes assinam “Protocolo de Ouro Preto”. **Folha de S. Paulo**. 18 dez. 1994. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/18/brasil/18.html>>. Acesso em: 26 mai. 2023.

NEVES, Bárbara C. Atores e interesses nos processos regionais sul-americanos: reflexões teórico-metodológicas. **Observatório de Regionalismo**. 11 mar. 2019. Disponível em: <<http://observatorio.repri.org/2019/03/11/atores-e-interesses-nos-processos-regionais-sul-americanos-reflexoes-teorico->

metodologicas/#:~:text=Desenvolvido%20por%20Walter%20Mattli%20(1999,regionais%2C%20mas%20tamb%C3%A9m%20arcando%20com>. Acesso em: 19 mai. 2023.

NO Mercosul, fator político venceu jurídico, diz Mujica. **Folha de S. Paulo**. 5 jul. 2012. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/52770-no-mercosul-fator-politico-venceu-juridico-diz-mujica.shtml>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

NOGUEIRA, Rui; GOY, Leonardo. Usinas abrem nova crise com Evo. **O Estado de S. Paulo**. 13 jul. 2007. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-001000.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.

NONNENBERG, Marcelo J. B.; RIBEIRO, Fernando J. Análise preliminar do acordo Mercosul-União Europeia. **Carta de Conjuntura**. N° 44, 3° trimestre de 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190718_cc_44_nota_tecnica_acordo_mercosul.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

NOTARO, Juan E. Mercosul: chegou a hora de consolidar a integração. **FONPLATA**. Disponível em: <<https://www.fonplata.org/pt/noticias/17-06-2022/mercosul-chegou-hora-de-consolidar-integracao>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

NYE JR., Joseph S. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. São Paulo: Editora Gente, 2009.

OLIVEIRA, Amâncio J. de; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. **Rev. Bras. Polít. Int.** 43 (2): 108-129 [2000].

OLIVEIRA, Arthur. A outra História de ITAIPU. **Revista Interesse Nacional**. 17 abr. 2012. Disponível em: <<https://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/5648/a-outra-historia-de-itaipu/>>. Acesso em: 02 ago. 2023.

ONUKI, Janina. O Brasil e a construção do Mercosul. In: LESSA, A. C.; OLIVEIRA, H. A. (orgs.). **As Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. Vol. I. São Paulo: Saraiva/IPRI, 2006.

ORICOLLI, Silvio. Volkswagen investe R\$750 milhões. **Gazeta Mercantil**. Paraná S.A. 22 dez. 1997. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-000003.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2023.

OTTA, Lu Aiko. Malan vai explicar reformas a investidor externo. **O Estado de S. Paulo**. 14 nov. 1998. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-politica_exterior/brasil-politica_exterior-001187.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2023.

PAIVA, Paulo. Acordos reforçam aliança estratégica. **Gazeta Mercantil**. Brasil-Argentina. 27-28-29 set. 2002. Disponível em: <<https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000023.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2023.

PALACIOS, Ariel. Argentina ameaça com novas restrições. **O Estado de S. Paulo**. 21 jul. 2004a. Disponível em: <<https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000369.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

PALACIOS, Ariel. Argentina recua e abranda restrição a alimento de fora. **O Estado de S. Paulo**. Economia B10. 17 mai. 2010a. Disponível em: <<https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000828.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

PALACIOS, Ariel. Argentina troca Brasil por China. **O Estado de S. Paulo**. Economia B6. 17 mai. 2009. Disponível em: <<https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000804.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

PALACIOS, Ariel. Brasil ajudará Paraguai e Uruguai. **O Estado de S. Paulo**. 20 jun. 2005a. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-001602.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2023.

PALACIOS, Ariel. Chanceler argentino rebate declaração de Serra. **O Estado de S. Paulo**. 23 abri. 2010b. Disponível em: <<https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000820.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

PALACIOS, Ariel. ‘Guerra das geladeiras’ entra em fase decisiva. **O Estado de S. Paulo**. Buenos Aires, p. B5, 12 jul. 2004b.

PALACIOS, Ariel. Impor cotas não resolve, dizem analistas. **O Estado de S. Paulo**. 21 jul. 2004c. Disponível em: <<https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000369.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

PALACIOS, Ariel. Kirchner quer um Mercosul forte na Alca. **O Estado de S. Paulo**. Economia B11. 10 nov. 2005b. Disponível em: <<https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000930.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

PALACIOS, Ariel. Paraguai deve incluir Venezuela no Mercosul. **O Estado de S. Paulo**. 10 dez. 2010c. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/internacional/paraguai-deve-incluir-venezuela-no-mercosul-imp--2/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

PALACIOS, Ariel. Sai acordo com argentinos na venda de geladeiras. **O Estado de S. Paulo**. Buenos Aires, p. B6, 16 jul. 2004d.

PARAGUAI. **Constituição do Paraguai**. 1992. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/98106/constituicao-do-paraguai-de-1992-revisada-em-2011/2>>. Acesso em: 02 ago. 2023.

PARAGUASSU, Fernanda. Vendas para o Mercosul caem 17,7%. **Gazeta Mercantil**. 31 jan. 2002. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-004377.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2023.

- PASSOS, Maria Helena. Ideias de um embaixador dissidente. **Gazeta Mercantil**. 23 abr. 2001. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-politica_exterior/brasil-politica_exterior-000451.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2023.
- PECEQUILO, Cristina S.; CARMO, Corival A. do. *Regional integration and Brazilian Foreign Policy: strategies in the South American space*. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 21, n. 48, dez. 2013, p.51-65.
- PECEQUILO, Cristina S.; HAGE, José Alexandre A. Dilemas sul-americanos: o Brasil, o Paraguai e Itaipu. **Meridiano 47**, v. 84, 2007.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *A two-level theory of presidential instability*. **Latin American Politics and Society**. Vol. 56, No 01, 2014, pp. 34-54.
- PERROTTA, Daniela V.; PORCELLI, Emanuel. *Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa*. **Márgenes**, n. 2, p. 53-87, ago. 2016.
- PESSOA, Luan O. O Alto Representante-Geral do Mercosul: origens, cariz e extinção. **Conjuntura Global**, 10(3), dez. 2021. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/357250603_O_Alto_Representante-Geral_do_Mercosul_origens_cariz_e_extincao>. Acesso em: 11 jun. 2023.
- PFEIFER, Ismael. Os principais trechos do discurso. **Gazeta Mercantil**. 3 dez. 2002a. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000019.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2023.
- PFEIFER, Ismael. Volta a crescer o comércio com a Argentina. **Gazeta Mercantil**. 5 dez. 2002b. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000017.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2023.
- PIERNES, Guillermo; ALMEIDA, Hamilton. Conflitos comerciais desafiam Mercosul. **Gazeta Mercantil Latino-Americana**. Semanário do Mercosul. Ano 1, nº 42, 27 jan.- 2 fev. 1997, p. 11. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/gazeta_mercantil_especial/1997-01-27-GM-Latino-Americana.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.
- PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. *Historical Institutionalism in Contemporary Political Science*. **Political Science**. 2002, pp. 693-721.
- PIERSON, Paul. *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Revista Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 22, no 2, julho/dezembro 2000, p. 305-335.
- PRADO, Maria Clara R. M. do. Mercosul, um queijo furado. **Gazeta Mercantil**. Comentários & Perspectivas. 26 jan. 1999. Disponível em:

<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-004457.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2023.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**/tradução de Vera Ribeiro. - Rio de Janeiro: Record, 2000.

PUTNAM, Robert. *Diplomacy and domestic politics: the logic of Two-Level Games*. In: EVANS, Philip; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert. **Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics**. Los Angeles: California Univ. Press, 1993.

QUEIXA ‘antidumping’. **Jornal do Brasil**. 08 dez. 1998. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-004168.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2023.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. **Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe**. Coordinadores: Andrés Serbin (CRIES, Buenos Aires), Laneydi Martínez (CEHSEU, La Habana) y Haroldo Ramanzini Júnior (IEEI e INEU, Sao Paulo), Argentina, 2012.

REBOSSIO, Alejandro. Paraguai volta atrás e aprova a entrada da Venezuela no Mercosul. **El País**. 19 dez. 2013. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2013/12/19/internacional/1387413875_732555.html>. Acesso: 14 jun. 2023.

REDE Brasil Atual. Governos da América Latina vivem tentativas de golpes. **CUT**. 10 ago. 2015. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/governos-da-america-latina-vivem-serie-de-tentativas-de-golpe-2fec>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

RESENDE, Márcio. Brasil assume presidência do Mercosul que se debate entre protecionismo e abertura ao mundo. **Uol online**. 08 jul. 2021. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/rfi/2021/07/08/brasil-assume-presidencia-do-mercosul-que-se-debate-entre-protecionismo-e-abertura-ao-mundo.htm>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

RESENDE, Márcio. Cúpula do Mercosul revela quatro anos de estagnação do bloco em negociações com outros países. **Uol online**. 03 jul. 2023. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2023/07/03/cupula-do-mercosul-revela-quatro-anos-de-estagnacao-do-bloco-em-negociacoes-com-outros-paises.htm>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. *The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America*. In *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*. **United Nations University Series on Regionalism** 4. Springer Science, 2012.

RITTNER, Daniel. Mercosul perde relevância comercial, mas vira “salvação” da indústria, mostra estudo. **CNN Brasil**. 03 jul. 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/mercosul-perde-relevancia-comercial-mas-vira-salvacao-da-industria-mostra-estudo/>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

ROCHA, Janes. No Brasil, Uruguai ficou marcado por escândalo. *Valor Econômico*. 29 jul. 2009. Internacional, p. A19. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/458911/complemento_2.htm?sequ>. Acesso em: 03 mai. 2023.

RODADA Doha. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços**. Disponível em: <<http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/contatos/9-assuntos/categ-comercio-exterior/363-certificado-form-33>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

ROSA, Vera. Lula e Kirchner mantêm proposta para a Alca. *O Estado de S. Paulo*. 17 out. 2003. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000031.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2023.

RUGGIE, John G. *et al. Transformations in World Politics: The Intellectual Contributions of Ernst B. Haas. Annual Review of Political Science* 8, 2005, p. 271-296.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: *Fondo de Cultura Económica*, 2003, 123 p.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan. *Globalización y autonomía: una visión desde el Cono Sur. Trabajo presentado en workshop El estado del debate contemporáneo en Relaciones Internacionales*. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 27-28 de julio, 2000.

SAIBA o que é a Comunidade Sul-Americana de Nações. **BBC Brasil**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2006/12/061208_casa_faq_dg>. Acesso em: 14 abr. 2023.

SANAHUJA, José Antonio. *Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”: crisis y cambio en la integración regional en América Latina*. In *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Coordinadora regional de investigaciones económicas y sociales: Buenos Aires, 2008.

SARAIVA, Miriam G.; BRICEÑO-RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Rev. Bras. Polít. Int. (online)*, vol.52, n.1, pp.149-166, 2009.

SARNEY pede na ONU por desarmamento. *O Estado de S. Paulo*. 8 jun. 1988. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-politica_exterior/brasil-politica_exterior-004691.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

SCHMITTER, Philippe. C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. *Lua Nova*, São Paulo, 80: 9-44, 2010.

SCHREIBER, Mariana. Qual o impacto da entrada da Bolívia no Mercosul? **BBC Brasil**. 17 jul. 2015. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/07/150717_bolivia_mercosul_ms_tg>. Acesso em: 14 jun. 2023.

SICA, Dante. Receita para continuar em crise. **O Estado de S. Paulo**. Espaço Aberto A2. 16 mai. 2009a. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000815.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

SICA, Dante. Uma relação ao ritmo da crise. **O Estado de S. Paulo**. 23 set. 2009b. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000690.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

SIMÕES, Tales H. N.; GARCIA, Tatiana de S. L. MERCOSUL aos trinta anos: Geopolítica, avanços, impasses e desafios. *In: América do Sul* [recurso eletrônico]: geopolítica, arranjos regionais e relações internacionais/Organizadores: Wanderley Messias da Costa, Tatiana de Souza Leite Garcia. São Paulo: FFLCH/USP, 2022.

SKOCPOL, Theda. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SLATER, Dan; SIMMONS, Erica. *Informative regress: critical antecedents in comparative politics*. *Comparative Political Studies*, 43(7), 2010, pp. 886-917.

SOARES, Aldo R. FHC propõe a retomada dos negócios. **Gazeta Mercantil**. 04 fev. 1999. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-004520.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

SOARES, Arthur F. M. R. Paraguai 2012: o papel do Brasil e a ação da Unasul. **Dissertação de mestrado**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”; Universidade Estadual de Campinas; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016.

SODRÉ, Roberto de Abreu. A diplomacia acima da crise. **O Estado de S. Paulo**. 12 out. 1992. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-politica_exterior/brasil-politica_exterior-002963.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2023.

SOIFER, Hillel D. *Measuring state capacity in contemporary Latin America*. **Revista de Ciência Política**, 32(3), 2012, pp. 585-98.

STEINMO, Sven. *Historical institutionalism*. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (eds.). *Approaches and methodologies in the Social Sciences: a pluralist perspective*. Cambridge University Press, 2008, pp. 118-138.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. New York: Oxford University Press, 2005.

SUPERÁVIT do Brasil com Argentina recuará 23% no ano, diz Abeceb. **Gazeta Mercantil**. 3 mai. 2007. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-argentina/brasil-argentina-000742.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

TACHINARDI, Maria Helena. Brasil não deve aceitar “Acordo de Blair House” na Rodada Uruguaia do GATT. **Gazeta Mercantil**. 07 out. 1993. Comércio Exterior. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-politica_exterior/brasil-politica_exterior-002194.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

TACHINARDI, Maria Helena. Lampreia visita sócios do Mercosul. **Gazeta Mercantil**. Política Externa. 9 jan. 1995. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-004625.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**/tradução de Vera Ribeiro. - Rio de Janeiro: Record, 2000.

TEMER disse estar tranquilo com o futuro do Mercosul. **Uol online**. 18 dez. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2018/12/18/temer-disse-estar-tranquilo-com-futuro-do-mercosul.htm>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. *Historical Institutionalism in comparative politics*. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (org.). **Structuring Politics: Historical Institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

TOLEDO, Sara B. O Paraguai na agenda da política externa do governo Lula: a renegociação do Tratado de Itaipu no governo Lugo. **Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.6. n.12, jul./dez. 2018.

TRATADO de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98177.htm>. Acesso em: 17 jan. 2023.

TRATADO de Itaipu. 1973. Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/u13/tratadoitaipu.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2023.

UMA década de transformação. **Gazeta Mercantil Latino-Americana**. Semanário do Mercosul. Ano 1, nº 42, 27 jan.- 2 fev. 1997, p. 15-17. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/gazeta_mercantil_especial/1997-01-27-GM-Latino-Americana.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

UNASUL. **Protocolo Adicional ao Tratado Constitucional da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia**. 2010. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5079280&disposition=inline>>. Acesso em: 20 jun. 2023.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2023.

URIBE, Gustavo. Avanço de acordo Mercosul-UE em 2022 é considerado improvável por diplomatas. **CNN Brasil**. 19 ago. 2022. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/avanco-de-acordo-mercosul-ue-em-2022-e-considerado-improvavel-por-diplomatas/>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

URUGUAI propõe mudar regras do Mercosul, e países do bloco se desentendem. **G1 online**. 27 abr. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/04/27/uruguai-propoe-mudar-regras-do-mercosul-e-paises-do-bloco-se-desentendem.ghtml>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

VADELL, Javier A.; LAMAS, Bárbara; RIBEIRO, Daniela M. de F. Integração e desenvolvimento no Mercosul: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner. **Dossiê - Argentina e Brasil: paralelos e divergências**. Rev. Sociol. Polit. 17 (33), Jun. 2009.

VAZ, Alcides C. A construção do Mercosul: Brasil e Argentina nas negociações do período de transição. São Paulo, 2000. **Tese (Doutorado em Sociologia)** – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

VAZ, Alcides C. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do MERCOSUL**. Brasília: IBRI, 2002.

VÁZQUEZ, Mariana; BRICEÑO-RUIZ, José. O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois. **Nueva Sociedad**, nº98, Revista de la CEPAL: Santiago, Chile, ago. 2009.

VENEZUELA é suspensa do Mercosul por ‘ruptura da ordem democrática’. **IstoÉ online**. 05 ago. 2017. Disponível em: <<https://istoe.com.br/venezuela-e-suspensa-do-mercosul-por-ruptura-da-ordem-democratica/>>. Acesso em: 10 jun. 2023.

VICTOR, Fábio. Paraguai elege Fernando Lugo presidente. **Folha de S. Paulo**. 21 abr. 2008. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2104200801.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2023.

VIGEVANI, Tullo. As dificuldades de fundo do Mercosul. **Boletim Meridiano 47**, vol. 13, n. 134, nov.-dez. 2012, p. 28-31.

VIGEVANI, Tullo; CORREA, Priscila R.; CINTRA, Rodrigo. Globalização e segurança internacional: a posição do Brasil. DUPAS, Gilberto e VIGEVANI, Tullo (orgs.) **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**. São Paulo, Editora Paz e Terra, p. 53-86, 1999.

VIGEVANI, Tullo *et al.* O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Rev. bras. polít. int.** 51 (1), 2008.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina L. P. A burocracia na integração regional (e no Mercosul): influência no processo decisório. **Contexto Internacional**, vol. 19, nº 2, pp. 267-305, 1997.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo P.; MENDES, Ricardo G. Instituições e conflitos comerciais no Mercosul. **São Paulo em Perspectiva** 16 (1), jan. 2002.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Soc.** 15 (2), nov. 2003.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados** 57 (2), Jun. 2014.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional. **Contexto Internacional**, vol. 32, 2010, p. 437-487.

VILLA, Rafael E. As eleições presidenciais venezuelanas: cenários domésticos e internacionais. **Revista Política Externa**, vol. 21, n° 1, jun./jul./ago. 2012.

VILLAS, Oscar. Uruguai faz queixas contra o Mercosul. **Gazeta Mercantil**. 01 mar. 2002. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-004927.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2023.

VISENTINI, Paulo F. De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 2, jul.- dez. 2005.

VISENTINI, Paulo F. **O declínio da “onda rosa” latino-americana**. 2015. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2015/12/paulo-fagundes-visentini-o-declinio-da-onda-rosa-latino-americana-4928654.html>>. Acesso em: 12 mai. 2023.

WOLBERG-SLOK, Andrés. Cordialidade de volta ao Mercosul. **Gazeta Mercantil**. 04 fev. 1999. Disponível em: <https://hemerotecaheb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-004520.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

ZANETTI, A. O Mercosul: dimensões do processo da integração na América do Sul. São Paulo: **Claridade**, 2015.

2017, um ano positivo para o Mercosul. **FONPLATA**. Notícias. Disponível em: <<https://www.fonplata.org/pt/noticias/12-02-2018/2017-um-ano-positivo-para-o-mercosul>>. Acesso em: 16 jun. 2023.