

## A INFLUÊNCIA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E ARGENTINA PARA O DESENVOLVIMENTO DO MERCOSUL

*Fernanda Julian<sup>1</sup>*

*Andrew Traumann<sup>2</sup>*

**Resumo:** Neste trabalho é feita uma análise dos anos antecedentes à criação do MERCOSUL, estudando as diversas tentativas dos Estados latino-americanos de criar uma união entre si e o motivo de terem fracassado, levando em consideração o momento histórico em que os Estados se encontravam e seus objetivos internos. Em seguida é estudado a estrutura e desenvolvimento do bloco no período de três décadas, analisando os pontos fortes e fracos da instituição, e os motivos desta não ter alcançado nem metade das pautas propostas quando criada. Por fim, é estudado como a instabilidade política típica da América Latina afeta o equilíbrio do MERCOSUL e a constância do seu desenvolvimento, fazendo com que o bloco deixe ou volte a ser prioridade dos seus Estados-Membros dependendo da ideologia de seus governantes.

**Palavras-chave:** MERCOSUL. Integração. Multilateralismo

**Abstract:** In this work an analysis of the years prior to the creation of MERCOSUR is made, studying the various attempts of Latin American States to create a union among themselves and the reason why they failed, taking into account the historical moment in which the States found themselves and their internal objectives. Finally, it is studied how the political instability typical of Latin America affects the balance of MERCOSUR and the constancy of its development, making the bloc leave or return to be a priority of its Member States depending on the ideology of its rulers.

**Keywords:** MERCOSUR. Integration. Multilateralism

Artigo recebido em: 04/10/2023

Artigo aceito em: 10/10/2023

---

<sup>1</sup> Acadêmica de Relações Internacionais no Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA e de Direito na Universidade Federal do Paraná. Membro do Grupo de Pesquisa sobre América Latina na UNICURITIBA.

<sup>2</sup> Professor de História das Relações Internacionais e de História da Política Externa do Brasil no curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Curitiba. Coordenador do grupo de pesquisa sobre América Latina na mesma instituição. Historiador graduado pela Universidade Estadual de Londrina, mestre em História e Política pela Universidade Estadual Paulista (campus Assis) e doutor em História, Cultura e Poder pela Universidade Federal do Paraná. E-mail: andrewtraumann@hotmail.com

## **Introdução**

O maior bloco econômico da América Latina recém completou 30 anos desde a sua fundação. Deste modo, a história do bloco e os objetivos alcançados, ou não alcançados, se tornam pauta de estudo. O chanceler paraguaio afirmou na edição comemorativa de 30 anos de MERCOSUL que “três décadas nos deixam a lição do que podemos fazer, no que deveremos insistir e, provavelmente, do que deveríamos desistir. O conhecimento gerado entre os Estados Partes neste período de vida em comum faz com que possamos ter noção de nossas potencialidades e limitações”<sup>3</sup>.

Para analisar a história do MERCOSUL, primeiramente é necessário entender a história por trás da formação do bloco, estudar as tentativas fracassadas e o lento avanço dos Estados latino-americanos lutando para alcançarem o objetivo de reunião. Então, é necessário estudar a estrutura da organização e entender o seu funcionamento, assim como seus pontos fortes e suas falhas. Em seguida, é estudado sobre o desenvolvimento real do bloco e suas mudanças ao longo dos anos. É visto na prática quais pontos planejados pelos Estados foram realmente alcançados, e quais ainda têm um longo caminho pela frente antes de se consolidarem.

Por fim, é feita uma análise das duas grandes potências entre os países membros, Brasil e Argentina, a fim de compreender o motivo por trás das mudanças bem sucedidas ou dos empecilhos encontrados nas tentativas de avanços. Nesse capítulo é estudado como a instabilidade política e a divergência ideológica entre os dois Estados afetaram o MERCOSUL. Também é feita uma breve análise das políticas internas e externas dos atuais governos vigentes (2022) e como afetam o bloco.

## **A criação do MERCOSUL**

A ideia de integração dos países sul-americanos é datada desde a independência das colônias espanholas, no século XIX. Na época, Simon Bolívar queria unificar as repúblicas nascentes localizadas ao sul do Rio Grande, inicialmente por meio de um projeto de

---

<sup>3</sup> MERCOSUL 30 ANOS (1991 - 2021) - EDIÇÃO COMEMORATIVA. Revista digital MERCOSUL, 26 de Mar de 2021. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/mercosul-30-anos-1991-2021-edicao-comemorativa>>. Acesso em 10 de Mar de 2022

confederação e, futuramente, por meio da “Federação da Grande Colômbia”, que consistiria do que hoje é a Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Apesar dos esforços, existia uma forte vontade dos grupos dirigentes dessas regiões de ser independente, o que fez com que a integração falhasse<sup>4</sup>.

O Congresso do Panamá de 1826<sup>5</sup>, no qual Bolívar expôs seu objetivo de criar uma unidade política hispano-americana com força militar comum, é a raiz dos processos que visam à unificação da América Latina<sup>6</sup>. A partir de então, as próximas tentativas de um processo de integração se dariam por meio da criação de organismos internacionais que, mesmo que quase todos falhos, tentaram criar uma identidade latino-americana um pouco mais uniforme. Logo após a Segunda Guerra Mundial, a Organização dos Estados Americanos (OEA) foi criada, em 1948. Apesar de ter uma natureza muito mais política do que econômica Paulo Roberto Almeida afirma que esse tem que ser

“o verdadeiro pilar de qualquer tentativa de integração, a partir de um processo gradual de liberalização comercial rumo a uma abertura econômica recíproca progressiva e chegar a um espaço econômico comum que pode até adotar uma moeda comum e outras disposições legais de caráter social, político, questões de defesa e política externa, que são exemplificadas hoje pelo grande sucesso, nenhuma das menos problemática, a experiência europeia de integração política sob a União Europeia.”<sup>7</sup>

O Tratado de Roma, responsável pela criação do Mercado Comum Europeu em 1957, foi de suma importância para a integração da América do Sul, pois inspirou o Tratado de Montevideú, assinado em 1960, criando a Associação Latino-Americana de Livre Comércio

<sup>4</sup> ZELADA CASTEDO, Alberto. Perspectiva histórica del proceso de integración latinoamericana. **Rev Cien Cult**, La Paz, n. 17, p. 113-120, agosto 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2077-33232005000200015&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-33232005000200015&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em 15 de Dez de 2021.

<sup>5</sup> PORRAS BARRENECHEA, Raúl (Comp.). El Congreso de Panamá (1826). Lima: Archivo Diplomático Peruano, 1930, p. XCI-XCIII.

<sup>6</sup> DE PAULA BUENO, Elen; ARRUDA PEREIRA DE OLIVEIRA, Victor. O Congresso do Panamá (1826): perspectivas políticas, teóricas e jurídicas nas relações internacionais. **Pap.polit.**, Bogotá, v. 20, n. 1, p. 235-265, June 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-44092015000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092015000100009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 15 de Dez de 2021.

<sup>7</sup> “All those exercises were much more of a political than of an economic nature, which has to be the true pillar of any attempt at integration, starting by a gradual process of trade liberalization, going towards a progressive reciprocal economic opening and arriving at a common economic space that can even adopt a common currency and other legal dispositions touching social, political, defense and foreign policy issues, that are exemplified nowadays by the highly successful, none the less problematic, European experiment of political integration under the European Union.” (Tradução livre). DE ALMEIDA, Paulo Roberto. **Integração Regional na América Latina**: desenvolvimentos históricos, desafios atuais, especialmente no Mercosul. Meridiano 47 - Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais. 2018, Vol. 19, p. 2.

(ALALC)<sup>8</sup>. O tratado previa formar uma zona de livre comércio, com reduções tarifárias e a eliminação de todas as restrições não tarifárias. Por ter membros responsáveis pela maior parte da população e produção do subcontinente, a ALALC foi o grupo de integração da América Latina mais importante, até ser substituído pela ALADI em 1980<sup>9</sup>.

Os países fundadores da ALALC foram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, com a Colômbia e Equador aderindo em 1961. A Bolívia, Cuba, Venezuela e América Central não assinaram a princípio, pois planejavam criar o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), em outra tentativa de integração. A ideia era juntar os dois blocos no futuro para que o mercado comum fosse alcançado de forma mais ampla, mas Venezuela e a Bolívia aderiram à ALALC em 1966 e 1967 respectivamente. Teoricamente qualquer país poderia participar do bloco, entretanto, Cuba teve seu pedido negado em 1962 sob a justificativa de incompatibilidade entre os sistemas econômicos<sup>10</sup>.

Pouco tempo depois da criação da ALALC a América Latina foi dominada por ditaduras militares em quase todos os países. Isso fez com que o bloco fracassasse, já que os regimes militares têm ideais patriotas e protecionistas, deixando de lado a cooperação como pauta de política externa e focando no desenvolvimento interno do país. Com isso, as medidas voltadas para a liberação do comércio foram rapidamente substituídas por uma política de substituição de importações, fechando a economia<sup>11</sup>. Um exemplo claro é o caso do chileno:

O Chile, após o golpe militar de Pinochet em 1973, decide sair do Pacto Andino, e alguns anos depois inicia seu próprio caminho de integração para a economia mundial, abrindo sua economia unilateralmente e decidindo negociar sucessivas acordos comerciais com países com ideias semelhantes.”<sup>12</sup>

<sup>8</sup> DRUMMOND, Maria Claudia. **The history of the institutions of Mercosul**. Parliaments, Estates & Representation, v. 18, n. 1, p. 210, 1998.

<sup>9</sup> DATHEIN, Ricardo. **MERCOSUL: antecedentes, origem e desempenh o recente** . Reuista de Economia. Curitiba (UFPR), v 31 (ano 29), n. 1, 2005. p. 10

<sup>10</sup> DATHEIN, Ricardo. **MERCOSUL: antecedentes, origem e desempenh o recente** . Reuista de Economia. Curitiba (UFPR), v 31 (ano 29), n. 1, 2005. p. 10-11.

<sup>11</sup> DRUMMOND, Maria Claudia. **The history of the institutions of Mercosul**. Parliaments, Estates & Representation, v. 18, n. 1, p. 210, 1998.

<sup>12</sup> “For instance, Chile, after the 1973 Pinochet military coup, decide to leave the Andean Pact, and some years later started its own path towards integration into the world economic, opening its economy unilaterally and deciding to negotiate successive free trade agreements with like minded countries.” (Tradução livre). ). DE ALMEIDA, Paulo Roberto. **Integração Regional na América Latina: desenvolvimentos históricos, desafios atuais, especialmente no Mercosul**. Meridiano 47 - Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais. 2018, Vol. 19, p. 3.

O recado era claro: durante as décadas de 60 e 70 não havia perspectiva de integração para os países latino-americanos.

Apenas com a redemocratização do continente que o bloco voltou a conversar e, como a ALALC não conseguiu formar uma zona de livre comércio, e sim “apenas uma zona de preferências comerciais de caráter limitado, para determinados produtos”, em 1980 ela foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), após dois anos de estudos e propostas para reestruturar o bloco inicial. O tratado foi assinado pela Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, os mesmos membros da ALALC. O objetivo em longo prazo da ALADI era estabelecer um mercado comum de forma gradual e progressiva na América Latina<sup>13</sup>.

Essa época é marcada por um conceito posteriormente desenvolvido pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) chamado de “regionalismo aberto”, que visava analisar e facilitar a inserção da América Latina no processo de globalização da economia mundial<sup>14</sup>. A CEPAL tinha como objetivo adaptar a teoria do desenvolvimento às peculiaridades da região da América Latina, estudando o comércio regional<sup>15</sup>. A comissão foi a principal responsável pelo fundamento teórico sobre o tema, o que fez com que fosse crucial para que as ideias integracionistas para os países latino-americanos fossem desenvolvidas. Além disso, funcionou como agente catalisador do processo de integração<sup>16</sup>.

A década de 80 foi marcada por uma crise econômica no sul do continente Americano, já que o mundo tinha acabado de passar pelas duas crises de petróleo de 1973 e 1979, e a Bolívia e a Venezuela tinham suas economias baseadas na exportação desse bem. Além disso, alguns países latino-americanos ainda tinham regimes militares no poder e outros estavam atolados em dívidas, como o México, que declarou moratória em 1982. Considerando a situação atual dos países do bloco e do fracasso das tentativas anteriores, ficou claro que uma mudança no modelo de desenvolvimento era necessária, com novos modos de produção,

<sup>13</sup> DATHEIN, Ricardo. **MERCOSUL: antecedentes, origem e desempenh o recente** . Revista de Economia. Curitiba (UFPR), v 31 (ano 29), n. 1, 2005, p. 15-16.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> WIONCZEK, Miguel S. La historia del Tratado de Montevideo. In: SALGADO P., G. (Compilador). *Economía de la integración Latinoamericana: lecturas seleccionadas*. Buenos Aires: BID-Intal, 1989. p. 45.

<sup>16</sup> SILVA, C. J. da. **Antecedentes históricos do processo de integração latino-americana: ALALC, MCCA, Pacto Andino**. In: SEITENFUS, V. M.; DE BONI, L. A. (Coords.). *Temas de integração latino-americana*. Petrópolis; Porto Alegre: Vozes; UFRGS, 1990.

tecnologia avançada, intercomplementaridade industrial das unidades produtivas e gestão moderna dos processos produtivos<sup>17</sup>.

Essa mudança de perspectiva levou a Argentina e o Brasil a pensarem meios de estabelecer um bloco econômico regional, na tentativa de diversificar as suas exportações e conquistar novos mercados entre os países industrializados e recém-industrializados.

A partir de então, a política brasileira para a Argentina fundamenta-se em uma lógica de cooperação, tanto no sentido político (consolidação da democracia e aumento do poder de barganha no sistema internacional), quanto no âmbito econômico, em que a inflação alta e o endividamento externo representavam a face comum do desafio que ambos os países enfrentavam.<sup>18</sup>

O fim da Guerra Fria foi vantajoso para os dois países, pois consumava a globalização e suprimia a necessidade de uma influência forte nas diferentes regiões do mundo, fato esse que levou ao fim da ALALC, e permitiu que eles baseassem as suas relações não na ideologia, mas sim no comércio. As políticas internas dos dois países foram cruciais para que o processo de integração, que antes estava congelado, avançasse. Para Barbosa

O governo brasileiro definiu, em nível presidencial, uma clara política em relação ao processo de integração regional. A mais alta prioridade passou a ser dada ao projeto de integração e cooperação econômica com a Argentina; a integração latino-americana só se poderia viabilizar com a integração prévia do Cone Sul, e esta, por sua vez, dependeria da integração Brasil-Argentina.<sup>19</sup>

Em 1988 o Tratado de Integração e Cooperação, que previa o estabelecimento de um mercado comum em 10 anos foi assinado pelo Brasil e Argentina. Logo em seguida, em 1990, os países decidiram reduzir o prazo para 5 anos, acelerando o processo. O Uruguai, que vinha participando como observador do processo, aderiu ao pacto por meio de negociações. O Paraguai, que apenas no ano anterior tinha voltado a ter um regime democrático, seguiu os passos do Uruguai. O Chile, por outro lado, recusou a oferta de participar, já que vinha colocando em prática medidas econômicas visando à abertura da economia e a liberalização

<sup>17</sup> DRUMMOND, Maria Claudia. **The history of the institutions of Mercosul**. Parliaments, Estates & Representation, v. 18, n. 1, p. 211, 1998.

<sup>18</sup> BUENO, Clodoaldo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Uma perspectiva de longo período sobre a integração latino-americana vista pelo Brasil. **Contexto internacional**, v. 36, n. 2, 2014 p. 573.

<sup>19</sup> BARBOSA, Rubens. **O Brasil e a integração regional: a ALALC e a Aladi (1960-1990)**. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. v. II. Diplomacia para o Desenvolvimento. São Paulo: Cultura/Nupri USP/Fapesp, 1996. p. 149.

do comércio. Com isso, em 1991 o Tratado de Assunção<sup>20</sup> foi assinado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai<sup>21</sup>.

O Tratado de Assunção previa a criação de um mercado comum composto entre os países membros até o dia 31 de dezembro de 1994. Entre 1991 e 1994 haveria um período de transição, no qual os países membros deveriam coordenar de forma gradual as suas políticas macroeconômicas, implantar uma tarifa externa comum e adotar acordos que visavam facilitar a intercomplementaridade dos fatores de produção. Além disso, o Anexo I do to documento trazia a criação de um Programa de Liberação Comercial que tinha o objetivo de implementar reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, para que a fim de 1994 as tarifas estivessem zeradas e que outras restrições comerciais fossem eliminadas<sup>22</sup>. Por fim, no dia 17 de dezembro de 1994 o Protocolo de Ouro Preto foi assinado, estabelecendo a estrutura institucional definitiva do MERCOSUL.

## **MERCOSUL**

### **Estrutura do Bloco**

A fim de implementar a coordenação das políticas setoriais e macroeconômicas dos Estados-membros, Anexo V do Tratado estabeleceu dez subgrupos de trabalho do bloco: Assuntos Comerciais, Assuntos Aduaneiros, Normas Técnicas, Política Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio, Transporte Terrestre, Política Industrial e Tecnológica, Política Agrícola, Política Energética e Coordenação de Políticas Macroeconômicas<sup>23</sup>.

Além disso, o protocolo de Ouro Preto estabeleceu que a estrutura institucional definitiva do MERCOSUL se daria em seis organismos: o Conselho do Mercado Comum, Grupo do Mercado Comum, Comissão de Comércio do MERCOSUL. Comissão Parlamentar Conjunta, Secretaria Administrativa do MERCOSUL e Fórum Consultivo Econômico e Social<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> MERCOSUL. Tratado de Assunção (1991). Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/> >. Acesso em 21 de Dezembro de 2021.

<sup>21</sup> DRUMMOND, Maria Claudia. **The history of the institutions of Mercosul**. Parliaments, Estates & Representation, v. 18, n. 1, p. 211, 1998.

<sup>22</sup> DATHEIN, Ricardo. **MERCOSUL: antecedentes, origem e desempenh o recente** . Reuista de Economia. Curitiba (UFPR), v 31 (ano 29), n. 1, 2005, p. 28.

<sup>23</sup> MERCOSUL. Tratado de Assunção (1991). Anexo V. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/> >. Acesso em 21 de Dezembro de 2021.

<sup>24</sup> MERCOSUL. Protocolo de ouro Preto (1994). Disponível em: < <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-ouro-preto-adicional-ao-tratado-de-assuncao-sobre-a-estrutura-institucional-do-mercopol/> >. Acesso em 21 de Dezembro de 2021.

A estrutura do bloco é muito bem organizada, o Conselho do Mercado Comum é o órgão máximo do Mercosul. Ele é responsável pela liderança política do processo de integração e por assumir decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos fixados pelo Tratado de Assunção, compreende os Ministros das Relações Exteriores e Ministros da Economia dos Estados-Membros e se reúne pelo menos uma vez a cada seis meses com a participação dos presidentes dos quatro países.

Já o Grupo do Mercado Comum é o órgão executivo do Mercosul. Ele é composto por quatro representantes de cada país indicados por seus respectivos governos. Esses membros devem incluir representantes do Ministério das Relações Exteriores do país, Ministério da Economia, ou equivalente, e do Banco Central. O Grupo se reúne quantas vezes o considere necessário, de acordo com as disposições de seu Regulamento e tem como função monitorar, dentro dos limites de sua jurisdição, o cumprimento do Tratado de Assunção, seus Protocolos e quaisquer acordos assinados.

A Comissão de Comércio do MERCOSUL é o órgão encarregado de assessorar o Grupo do Mercado Comum e de assegurar a correta aplicação nos Estados Partes dos instrumentos de políticas comerciais comuns celebrados pelos Estados-membros para a operação da união aduaneira. Além disso, a Comissão deve acompanhar o desenvolvimento dos temas e assuntos relacionados com as políticas comerciais comuns, intra-Mercosul, comércio com outros países. A Comissão se reúne pelo menos uma vez por mês e é composta por quatro membros por cada Estado-parte e é coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores dos quatro países.

A Comissão Parlamentar Conjunta é um marco no quesito integracionista, pois coloca a dimensão parlamentar da integração dentro da estrutura institucional do Mercosul. A comissão é formada por oito senadores e oito deputados de cada um dos Estados-membros, nomeados pelo parlamento nacional e tem como objetivo acelerar e seguir de perto os procedimentos legislativos internos que conduzem a aprovação pelo Congresso dos acordos celebrados no âmbito do Mercosul e fazer os ajustes necessários para harmonizar as leis dos diferentes países membros e submetê-las ao respectivo Congresso.

A Secretaria Administrativa do MERCOSUL é responsável pelo atendimento aos demais órgãos do Mercosul. A secretaria tem sua sede permanente em Montevideu e tem como função manter os arquivos oficiais do Mercosul, publicar o boletim oficial do Mercosul em português e espanhol, traduzir os documentos acordados pelos países membros e fornecer a infraestrutura logística para as reuniões. Por fim, o Fórum Consultivo Econômico e Social é o órgão representativo dos setores econômicos e sociais dos países-membros. Ele desempenha

uma função consultiva e atua por meio de recomendações enviadas ao Grupo do Mercado Comum.

A inclusão da Comissão Parlamentar Paritária em sua estrutura institucional, bem como a criação de um órgão específico de representação do setor privado no esquema de integração são sinais de que os Estados-partes estão cientes de que a participação ampla da sociedade como um todo no processo de tomada de decisão é vital para o avanço contínuo do MERCOSUL, e indicam que avanços substanciais foram feitos na melhoria do alcance público do MERCOSUL<sup>25</sup>.

### **Desenvolvimento ao longo de três décadas**

O desenvolvimento do bloco ao longo dos últimos 30 anos pode ser dividido por décadas. De 1991 a 2001 com o regionalismo aberto, com características neoliberais, ou seja, abertura da economia do bloco ao comércio globalizado, a falta de outros projetos comuns junto com o plano de integração comercial e o diálogo com a União Europeia para o fortalecimento institucional do bloco. A segunda década, de 2001 a 2011, trouxe um novo regionalismo pós-liberal e pós-hegemônico, inúmeras iniciativas como a UNASUL, CELAC e BRICS, e um aprofundamento da integração. Já a última década, de 2011 a 2021, é marcada por um declínio da prioridade da integração para os países e a uma cooperação desacelerada<sup>26</sup>.

A primeira década do MERCOSUL também pode ser subdividida para melhor compreensão. A primeira a fase é a fase de transição, de 1991 até o final de 1994. Esse período foi previsto no Tratado de Assunção. A segunda fase pode ser considerada uma segunda fase de transição. Começa em Janeiro de 1995 e abre um espaço de tempo para que a estrutura desejada do bloco seja formada, até que fossem completados os requisitos para uma zona de livre-comércio completa e de uma união aduaneira acabada. A última fase desse período começa em 1999 embalada por uma crise política e econômica, com a desvalorização do real no Brasil e a ameaça de dolarização na Argentina. Isso fez com que o bloco enfrentasse uma crise identitária. Apesar das pressões de países como os EUA e o Chile, em 2000 é posto em prática um programa de "relançamento" do Mercosul .

<sup>25</sup> DRUMMOND, Maria Claudia. **The history of the institutions of Mercosul**. Parliaments, Estates & Representation, v. 18, n. 1, p. 214-217, 1998.

<sup>26</sup> GRAZIANO, Valéria Teixeira; CAIXETA, Marina Bolfarine. A Cooperação Sul-Sul no Mercosul: um caminho para a integração regional autônoma. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 10, n. 1, p. 161-194, 2021.

Apesar dos esforços, o objetivo de criar um mercado com livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, estabelecendo de uma tarifa externa comum e por meio da coordenação das políticas macroeconômicas foi atingido de forma parcial. Mesmo depois da segunda fase de transição de 1995, o bloco continuava a ser uma zona de livre-comércio incompleta. Nessa época a livre circulação de bens formava praticamente toda pauta aduaneira, se for considerado o número de itens. Entretanto, grande parte do valor do comércio intrarregional era composto por produtos do setor automobilístico que foi deixado de lado da zona de livre comércio durante os primeiros anos do bloco. Apenas no fim de 2000 que o estabelecimento de um marco comum foi debatido para o setor<sup>27</sup>.

Em 1997 o Protocolo de Montevideu foi adotado, um acordo-marco para a livre circulação de serviços, baseando-se no modelo do GATS. O protocolo previa a liberalização progressiva da oferta de serviços inter-regionais num prazo de dez anos. A Tarifa Externa Comum (TEC) foi definida antes do fim de 1994, respeitando os prazos do Tratado de Assunção. O acordado teoricamente converteria, a partir de 1995, o bloco em uma união aduaneira. Entretanto, a implementação da TEC sofreu atrasos, além de regimes temporários de exceção<sup>28</sup>. A tabela a baixo mostra a relação das taxas de importação e exportação do Bloco com o Brasil:

<sup>27</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto. **Mercosul em sua primeira década (1991-2001):** uma avaliação política a partir do Brasil. Buenos Aires: INTAL/IST/STA, 2002. Documento de Divulgação n. 14, 2002.

Disponível em:

<[https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/MERCOSUL-em-sua-primeira-d%C3%A9cada-\(1991-2001\)-Uma-avalia%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica-a-partir-do-Brasil.pdf](https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/MERCOSUL-em-sua-primeira-d%C3%A9cada-(1991-2001)-Uma-avalia%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica-a-partir-do-Brasil.pdf)>

Acesso em 4 de Janeiro de 2022

<sup>28</sup> Eram listas elaboradas individualmente pelos membros, que definiam as exceções nacionais. Consequentemente, as listas variavam de país para país e assim eram aplicadas de forma ímpar, e não de forma quadripartite.

**COMÉRCIO DO BRASIL COM OS PAÍSES DO MERCOSUL**  
(US\$ bilhões valores aproximados)

	Exportações	Importações	Saldo
1990	1,32	2,31	-0,99
1991	2,30	2,26	+0,04
1992	4,09	2,28	+1,81
1993	5,38	3,37	+2,01
1994	5,92	4,58	+1,34
1995	6,15	6,84	-0,69
1996	7,30	8,30	-1,00
1997	9,04	9,51	-0,47
1998	8,87	9,42	-0,55
1999	6,77	6,71	+0,06
2000	7,73	7,79	-0,06
2001	6,36	7,01	-0,65

Fonte: Secex/MDIC.

Imagem 1: ALMEIDA, Paulo Roberto. **Mercosul em sua primeira década (1991-2001):** uma avaliação política a partir do Brasil. Buenos Aires: INTAL/IST/STA, 2002. Documento de Divulgação n. 14, 2002. Disponível em: <[https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/MERCOSUL-em-sua-primeira-d%C3%A9cada-\(1991-2001\)-Uma-avalia%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica-a-partir-do-Brasil.pdf](https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/MERCOSUL-em-sua-primeira-d%C3%A9cada-(1991-2001)-Uma-avalia%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica-a-partir-do-Brasil.pdf)> Acesso em 4 de Janeiro de 2022

A segunda década do MERCOSUL já é de maiores avanços. Na verdade, de 2003 a 2015 foi quando o bloco realmente se desenvolveu. Nesse período houve a criação do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), em 2004, do Parlamento do MERCOSUL, em 2005, a realização das Cúpulas Sociais, em 2006, entre outros. Nessa época foi implementado um processo chamado de integração positiva, que coordenava, cooperação e coordenação de agendas regionais, políticas e instituições comuns, voltadas ao enfrentamento de desigualdades estruturais, e tinha como objetivo reduzir as assimetrias dos países dentro do bloco<sup>29</sup>. O FOCEM entrou em vigor em 2007 e tinha como objetivos

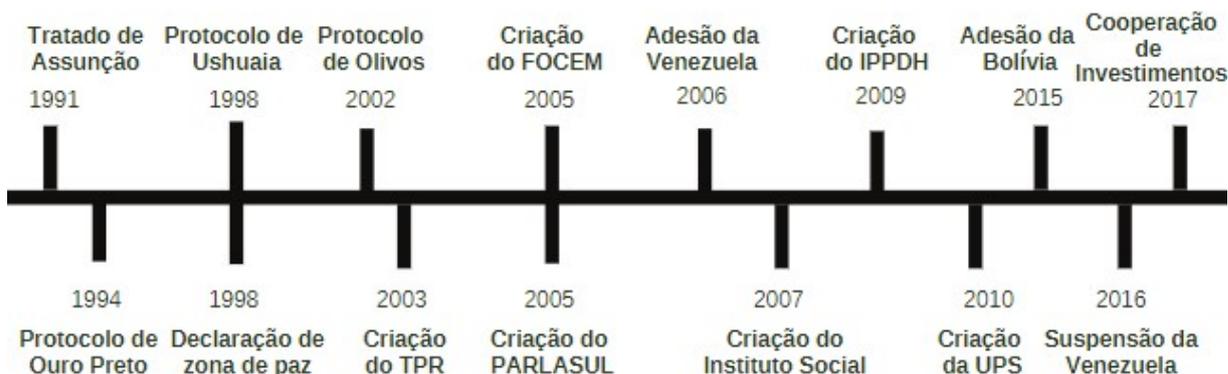
“Financiar projetos para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e

<sup>29</sup> RODRÍGUEZ-PATRINÓS, P. El MERCOSUR: nuevas formas de cooperación y coordinación política. In: AYLLÓN, B.P.; OJEDA, T.; SURASKY, J. (coords.) **Cooperación Sur-Sur: Regionalismos e Integración en América Latina**, 2014. p. 96.

regiões menos desenvolvidas; e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e fortalecimento do processo.”<sup>30</sup>

A partir da crise de 2008, o MERCOSUL abandona o modelo anterior que era focado no eixo da supranacionalidade e do déficit democrático e passa a focar no déficit social do processo integracionista, deixando um pouco de olhar para o modelo europeu e tentando entender melhor as peculiaridades da região, construindo agendas próprias. A partir de então, inúmeras políticas públicas foram criadas: o Programa Somos MERCOSUL, as Cúpulas Sociais e Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) em 2010, o Grupo de Cooperação Internacional (GCI) em 2012, a nova Política de Cooperação Internacional em 2014, e o Fundo Educacional do MERCOSUL e o Fundo de Agricultura Familiar que entraram em vigor em 2012. A imagem a seguir mostra a linha temporal presente no site do MERCOSUL.

Imagem 1: MERCOSUL, Disponível em: < <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/em-poucas-palavras/> >



Acesso em 10 de Jan de 2022.

Das 15 atualizações da cronologia do MERCOSUL, duas são os tratados que criaram o bloco - Tratado de Assunção e Protocolo de Ouro Preto – e nove acontecem entre o início dos anos 2000 até 2015. A partir dessa data existem apenas mais duas atualizações, e o gráfico não recebe nenhuma informação nova há quatro anos.

<sup>30</sup> GRAZIANO, Valéria Teixeira; CAIXETA, Marina Bolfarine. A Cooperação Sul-Sul no Mercosul: um caminho para a integração regional autônoma. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 10, n. 1, p. 161-194, 2021.

Além disso, comércio do Brasil com o bloco vinha aumentando de 2006 a 2012, até que a partir de 2013 começou a declinar. Apesar da melhora em 2018, continua diminuindo e agora se as exportações do Brasil estão em níveis abaixo da estatística de 2006 e as importações estão perto, ainda que um pouco acima. A diferença de importação e exportação que em 2006 era de mais de US\$ 8,3 bilhões agora está em US\$ 2 bilhões

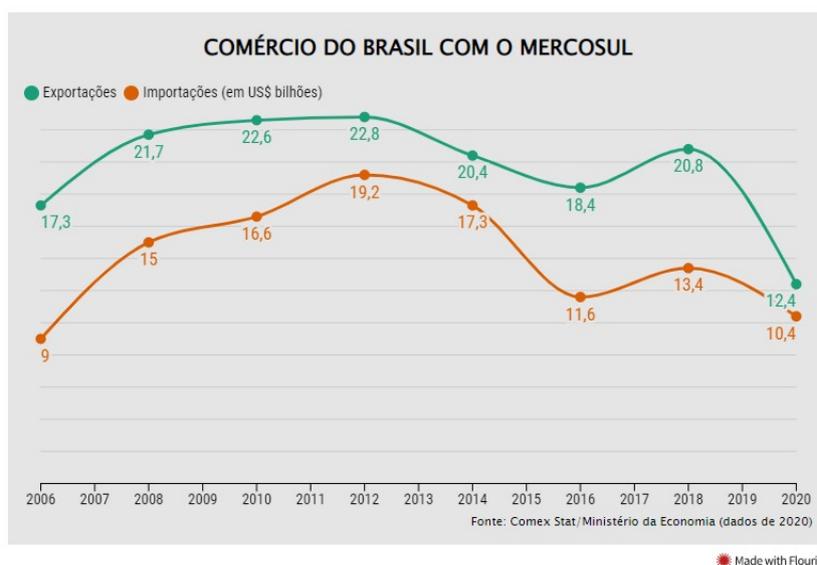


Imagem 2: WESTIN, Ricardo. Para economista, Mercosul chega aos 30 anos com Brasil distante e comércio enfraquecido, Brasília, 26 de Março de 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/para-economista-mercosul-chega-aos-30-anos-com-brasil-distante-e-comercio-enfraquecido>>. Acesso em: 12 de Jan de 2022

A situação atual do bloco para o economista Dr. Luciano Wexell Severo é que ele

“Vive um dos piores momentos. O quadro atual é de esvaziamento e paralisia. Desde a criação do bloco até algum tempo atrás, o Brasil, pelo tamanho do território, da população e da economia, exercia naturalmente a liderança e investia na integração. Isso começou a mudar em 2016, quando passou a se afastar do Mercosul tanto em termos políticos quanto em termos comerciais”<sup>31</sup>

Isso porque a partir de 2015 “a configuração de um MERCOSUL crítico das lógicas do Norte e seu compromisso com a constituição de um modelo do Sul Global começaram a desvanecer.”<sup>32</sup>. Apesar de as iniciativas criadas nos anos anteriores continuarem em

<sup>31</sup> WESTIN, Ricardo. Para economista, Mercosul chega aos 30 anos com Brasil distante e comércio enfraquecido, Brasília, 26 de Março de 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/para-economista-mercosul-chega-aos-30-anos-com-brasil-distante-e-comercio-enfraquecido>>. Acesso em: 12 de Jan de 2022

<sup>32</sup> “la configuración de un MERCOSUR crítico a las lógicas del Norte y su apuesta a la constitución de un modelo propio del Sur Global comenzó a desdibujarse” (Tradução livre). PAIKIN, D. La

funcionamento, o desenvolvimento do bloco não avança, o que faz com que o bloco permaneça entre uma zona de livre comércio e uma união aduaneira, sem sair do lugar.

### Políticas Internas

Levando em consideração que a primeira década do MERCOSUL foi composta praticamente de um período de transição para os Estados-parte se adaptarem às condições do bloco<sup>33</sup>, esse artigo irá analisar as políticas internas de Brasil e Argentina apenas a partir da segunda década, já que foi durante esse período que os maiores avanços aconteceram.

### Brasil

A política presidencial brasileira se deu da seguinte forma durante as últimas duas décadas: De 2002 a 2010 Lula, de 2010 a 2016 Dilma, de 2016 a 2018 Temer e de 2018 até o presente momento Bolsonaro. Durante esse período se criou uma bipolarização extrema em relação à ideologia política, com petistas de um lado e anti-petistas de outro.

A política externa durante o governo Lula foi focada na tentativa de diminuir a dependência do Brasil aos Estados Unidos, o que incentivou a diplomacia entre o Brasil e os países da América Latina, também chamada de relações Sul-Sul<sup>34</sup>. A integração regional e a relação com os países vizinhos, no âmbito do MERCOSUL e da UNASUL (União Sul – Americana de Nações) foram enfatizadas<sup>35</sup>. Albene Klemi e Roberto Goulart Menezes enfatizam essa ideia ao dizer que

“No Brasil, a política externa do governo Lula da Silva (2003-2010) teve como objetivos, na América do Sul, a formação de um espaço econômico unificado, alicerçado no livre comércio e em projetos de infraestrutura, o aprofundamento da aliança estratégica com a Argentina, a revitalização do Mercosul, com a consolidação da União Aduaneira, e o aprofundamento das relações econômicas e

---

Cooperación Sur-Sur y la integración latinoamericana: una mirada desde el MERCOSUR. In: OJEDA, T.; MUÑOZ, E., E. (comp.). **La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe**: balance de una década (2008-2018) 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019

<sup>33</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto. **Mercosul em sua primeira década (1991-2001)**: uma avaliação política a partir do Brasil. Buenos Aires: INTAL/IST/STA, 2002. Documento de Divulgação n. 14, 2002. Disponível em:

<[https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/MERCOSUL-em-sua-primeira-d%C3%A9cada-\(1991-2001\)-Uma-avalia%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica-a-partir-do-Brasil.pdf](https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/MERCOSUL-em-sua-primeira-d%C3%A9cada-(1991-2001)-Uma-avalia%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica-a-partir-do-Brasil.pdf)>

Acesso em 4 de Janeiro de 2022

<sup>34</sup> HECK, Ana Laura Coelho da Silva. **A Política Externa Brasileira no período de 2003 à 2010**: uma análise a partir de aspectos das Políticas Sociais. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso.

<sup>35</sup> RAMANZINI JR, Haroldo. Uma análise da política externa do governo Lula da Silva. **Revista Debates**, v. 4, n. 2, p. 60-80, 2010.

comerciais com os países do norte da América do Sul (como o ingresso da Venezuela em 2012).<sup>36</sup>

A diplomacia do governo Lula, então, busca alianças privilegiadas no Sul, em especial nos processos de integração da América do Sul e do Mercosul, impulsionando a retomada das negociações regionais de comércio entre o bloco e a CAN (Comunidade Andina). Para o governo Lula “o Mercosul constitui, manifestamente, a prioridade mais importante da diplomacia brasileira e um plano para o seu reforço e aprofundamento até 2006 foi apresentado aos demais parceiros”<sup>37</sup>. A estratégia do Brasil na época era a implementação de normas já adotadas ou a finalização de medidas já negociadas. Nessa época, o Brasil foi um dos grandes responsáveis pela integração da América do Sul, assumindo uma posição de liderança em relação aos países vizinhos<sup>38</sup>.

A agenda para a região permaneceu durante o primeiro governo Dilma Rousseff, até 2014, “incluindo a obtenção de desenvolvimento por meio da diversificação de parceiros e a afirmação do Brasil como líder regional”<sup>39</sup>. Com isso, o MERCOSUL continuou “a ocupar lugar relevante na política externa brasileira para a administração das relações do Brasil com os países do bloco, em especial com a Argentina.”<sup>40</sup>. Também é possível citar um dos marcos da política externa do governo Rousseff: os esforços na busca de um acordo do bloco com a União Europeia depois de seis anos com as negociações estagnadas<sup>41</sup>.

Durante seu segundo mandato, Dilma enfrentava uma crise política e econômica causada pela retração dos preços das commodities em 2014. Com isso, a crise política foi agravada e houve um aumento dos protestos populares. Além disso, no segundo semestre de 2015 as iniciativas políticas do governo pararam de conseguir avançar no Congresso Nacional, devido à pressão sobre a presidenta. Isso deu início a um período de retraimento da atuação

<sup>36</sup> KLEMI, Albene Miriam Menezes; MENEZES, Roberto Goulart. BRASIL E MERCOSUL: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). **Caderno crh**, v. 29, p. 135-150, 2016.

<sup>37</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, p. 162-184, 2008.

<sup>38</sup> BRESSAN, R. N. O espaço da América do Sul na política externa brasileira. In: SERBIN, A. et al (Orgs.). **Anuario de la Integración Regional de América do Sul y el Caribe – Fin de ciclo y reconfiguración regional: Miradas sobre América do Sul y las relaciones CubaEstados Unidos**. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), p. 311-332, 2016

<sup>39</sup> Cornetet, J. (2014). “A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade”. **Revista Conjuntura Austral**, 5(24), p. 111-150.

<sup>40</sup> SALGADO, Vitória Totti; BRESSAN, Regiane Nitsch. O Acordo de Associação Mercosul-União Europeia e a política externa brasileira. **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, v. 9, n. 1, 2020.

<sup>41</sup> KLEMI, Albene Miriam Menezes; MENEZES, Roberto Goulart. BRASIL E MERCOSUL: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). **Caderno crh**, v. 29, p. 135-150, 2016.

internacional do Brasil<sup>42</sup>. Pouco tempo depois, em 2016, Dilma Rousseff sofreu o impeachment e Michael Temer assumiu a presidência.

O governo de Michel Temer foi marcado pelo aprofundamento desse retraimento, o que estremeceu as relações com os países sul-americanos e gerou um retrocesso no empenho brasileiro nos projetos regionais. Apesar disso, “a burocracia especializada do Itamaraty conseguiu manter a política externa em uma linha de relativa continuidade, barrando mudanças excessivamente abruptas.”<sup>43</sup>. Um marco do breve governo Temer foi a suspensão da Venezuela do MERCOSUL, em agosto de 2017. Na ocasião, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai votaram e decidiram por tal feito com base no argumento de que o governo de Maduro rompeu com a ordem democrática venezuelana<sup>44</sup>.

Com a vitória de Bolsonaro em 2018 a política externa brasileira sofre uma ruptura radical. Essa ruptura é “orientada por uma visão ultraconservadora ancorada no conservadorismo religioso e na defesa incondicional dos valores cristãos e da família patriarcal.”<sup>45</sup>. O novo governo de Bolsonaro é composto por uma ideologia nacionalista e antiglobalista, além de descredibilizar as instituições<sup>46</sup>. As políticas externas do Brasil 2010 e 2020 são opostas. O próprio Ministro da Economia, Paulo Guedes, afirmou que a relação com o MERCOSUL não será prioridade no novo governo<sup>47</sup>. O que se vê, então, é um descaso do atual governo com o processo de integração.

<sup>42</sup> BRESSAN, Regiane Nitsch; MENEZES, Roberto Goulart; DA SILVA RIBEIRO, Alina. Aos trancos e barrancos: o Mercosul na Política Externa Brasileira (2015-2021). **Brazilian Journal of International Relations**, v. 10, n. 1, p. 32-54, 2021.

<sup>43</sup> SALGADO, V; BRESSAN, R. O acordo de associação Mercosul-União Europeia e a política externa brasileira. Revista NEIBA - Cadernos Argentina-Brasil. vol. 9, pp. 1-22, 2020. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnI=23173459&AN=148694436&h=SvM8dp5E9mRvOJFKfoUh9aOgzWZi4unOgJfhkAb24POZjfGUVNBdr%2BZIO2Z%2FvZjglBZrpk35Ht541cPQnQBeg%3D%3D&crI=c>>. Acesso em 7 Jan. 2022.

<sup>44</sup> BRESSAN, Regiane Nitsch; MENEZES, Roberto Goulart; DA SILVA RIBEIRO, Alina. Aos trancos e barrancos: o Mercosul na Política Externa Brasileira (2015-2021). **Brazilian Journal of International Relations**, v. 10, n. 1, p. 32-54, 2021.

<sup>45</sup> BRESSAN, Regiane Nitsch; MENEZES, Roberto Goulart; DA SILVA RIBEIRO, Alina. Aos trancos e barrancos: o Mercosul na Política Externa Brasileira (2015-2021). **Brazilian Journal of International Relations**, v. 10, n. 1, p. 32-54, 2021.

<sup>46</sup> SANAHUJA, J. A.; BURIAN, C. L.; Internacionalismo reaccionario y nuevas derechas neopatriotas latinoamericanas frente al orden internacional liberal. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, RS, v. 11, n. 55, p. 22 - 34, 2020. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/106956/58612>> Acesso em 26 Jan. 2022

<sup>47</sup> SOARES, Jussara. Paulo Guedes diz que ‘Mercosul não será prioridade’ em governo Bolsonaro. *O Globo*, Rio de Janeiro, 28 Out 2018. Política. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/paulo-guedes-diz-que-mercosul-nao-sera-prioridade-em-governo-bolsonaro-23194734>> Acesso em 26 Jan 2022

As relações com a Argentina têm piorado, já que Bolsonaro atacou a vitória de Fernández nas eleições e se recusou a ir a sua posse. Além disso, “enquanto o governo Bolsonaro apoia uma flexibilização dos acordos comerciais entre os países do Mercosul e uma maior liberdade comercial, o governo Fernández investe no fortalecimento do bloco de maneira conjunta”<sup>48</sup>

## Argentina

A Política argentina se da, de certa forma, de uma maneira parecida com a brasileira. Lá também existe uma bipolarização ideológica, mas dessa vez entre peronistas e anti-peronistas. Da mesma forma que o petismo, o peronismo defende as classes populares e tem proximidade com os sindicatos. Ambos defendem um Estado assistencialista, se contraponto ao liberalismo econômico, e têm como objeto a proteção da classe trabalhadora.

Dito isto, a Argentina passou por uma crise econômica no início dos anos 2000. Em Dezembro de 2001 o governo anunciou oficialmente moratória da dívida externa no valor de 132 bilhões. Com isso, o presidente Fernando de La Rúa renuncia e o país têm 5 presidentes no período de 12 dias<sup>49</sup>. Em 2002 o peronista Eduardo Duhalde assume a presidência em um mandato provisório, até 2003. De 2003 a 2007 o também peronista Néstor Kirchner assume a presidência. Sua esposa Cristina Kirchner, de mesma ideologia, sucede seu governo, sendo chefe do executivo de 2007 a 2015. Em 2015 Mauricio Macri, de centro-direita, assume e fica no poder até 2019. Por fim, Alberto Fernández, peronista e com Cristina Kirchner como companheira de chapa, assume e fica no poder até os dias atuais.

O governo de Duhalde, apesar de breve, focou na reestruturação do país e na reconstrução da imagem argentina no cenário internacional<sup>50</sup>. Mesmo diante às dificuldades macroeconômicas e de dívida externa do país, Duhalde se manteve alinhado aos EUA e buscou uma maior aproximação com os países vizinhos, incluindo o Brasil. A aproximação com o Brasil ajudava a recompor a imagem da Argentina diante dos organismos internacionais já era esperado que o Brasil, como principal representante do Cone Sul,

<sup>48</sup> BRESSAN, Regiane Nitsch; MENEZES, Roberto Goulart; DA SILVA RIBEIRO, Alina. Aos trancos e barrancos: o Mercosul na Política Externa Brasileira (2015-2021). **Brazilian Journal of International Relations**, v. 10, n. 1, p. 32-54, 2021.

<sup>49</sup> SANTOS, Poliana. Entenda a diferença da crise de 2002 para 2019 da Argentina. Suno, 22 Set. 2019. Internacional. Disponível em:

< <https://www.suno.com.br/noticias/entenda-a-diferenca-da-crise-de-2002-para-2019-da-argentina/> > Acesso em 21 Nov 2021.

<sup>50</sup> DA SILVA, Vera Lúcia Corrêa. Uma análise da política externa argentina de 1983 a 2007: ideias, crenças e percepções. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, v. 1, n. 7, p. 97-122, 2009.

ajudasse a Argentina no seu re-posicionamento internacional<sup>51</sup>. Para Roberto Miranda “Argentina elegeu o Brasil para recompor sua posição internacional”<sup>52</sup>.

Néstor Kirchner também tinha como objetivo restaurar a imagem argentina, e o fez rompendo com os últimos mandatos do país. Entretanto, diferente de Duhalde, ele se afastou dos Estados Unidos e apostou as suas fichas nos vizinhos latino-americanos. O novo presidente fez questão de demonstrar que sua política priorizaria o Cone Sul, dando destaque principalmente à Venezuela e ao Brasil e deixando claro o viés esquerdista do governo. Com isso “o presidente argentino apostou suas fichas na retomada e fortalecimento do MERCOSUL e sua relação com os países vizinhos.”<sup>53</sup>

Era esperado que o governo de Cristina Kirchner seguisse os mesmos passos do marido. Para Scardamaglia, “diferentemente de Néstor Kirchner, Cristina Fernández tem uma inclinação mais favorável para sair ao exterior. Ao menos há uma maior preocupação por cultivar as relações externas, que não estavam presentes na gestão anterior”<sup>54</sup>. O Chanceler argentino, Ministro Jorge Enrique Taiana, reitera essa afirmação em inúmeros discursos, dizendo que “o MERCOSUL é o principal instrumento para aprofundar e melhorar a qualidade de nossa (argentina) inserção econômica internacional” e que o governo está disposto a “trabalhar para fortalecer o MERCOSUL”<sup>55</sup>. Além disso, em seu segundo mandato, Cristina afirmou confirmou querer “continuar o aprofundamento da relação estratégica com o Brasil, o MERCOSUL e a UNASUL”<sup>56</sup>.

Quebrando a onda de peronistas de mais de uma década, Mauricio Macri assume em 2015, com um viés ideológico de centro-direita. Macri foi um dos responsáveis pela suspensão da Venezuela do MERCOSUL, já que antes mesmo de assumir o cargo, durante a campanha eleitoral, ele já demonstrava indícios de uma mudança no posicionamento

<sup>51</sup> DE MOURA REIS, Henrique. Política Externa Argentina para o MERCOSUL Pós-Crise de 2001. **Revista Intellector-ISSN 1807-1260-CENEGRI**, v. 5, n. 10, p. 01-25, 2009.

<sup>52</sup> MIRANDA, Roberto; INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES. Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner. **Anuario 2004 de Relaciones Internacionales**, p. 1-9, 2004.

<sup>53</sup> DE MOURA REIS, Henrique. Política Externa Argentina para o MERCOSUL Pós-Crise de 2001. **Revista Intellector-ISSN 1807-1260-CENEGRI**, v. 5, n. 10, p. 01-25, 2009.

<sup>54</sup> SCARDAMAGLIA Virginia. El lugar en el mundo – Política exterior. **Revista DEF** (Desarrollo/Defensa/Energía/Medio ambiente). Vol 28. 2007.

<sup>55</sup> TAIANA, Jorge. Ante el Parlamento del MERCOSUR. Montevideu, 2008. Disponível em: < <http://www.mrecic.gov.ar/>> Acesso em 26 Jan 2022.

<sup>56</sup> CORREA DA SILVA, Vera Lucia. O estilo K na política externa argentina e o governo de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). **Meridiano 47-Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais**, n. 129, 2012.

argentino em relação à Venezuela, apoiando a aplicação da cláusula democrática do Tratado de Assunção para suspender o país vizinho do bloco<sup>57</sup>. A visão do presidente sobre o bloco também divergia do governo anterior, já que ele tinha intenção de flexibilizar o MERCOSUL. Além disso,

Macri entende que a inserção internacional da Argentina deve priorizar um perfil ocidental que privilegie os vínculos com os Estados Unidos e a Europa e satisfaça as demandas de atores externos como estados centrais, corporações, setor financeiro etc. Consequentemente, suas propostas econômicas estão associadas ao livre mercado, enquanto a gestão governamental inclui a representação dos interesses de grandes empresas e finanças por meio da incorporação de CEOs ao gabinete.<sup>58</sup>

Por fim, Alberto Fernández assume a presidência em 2019. O político peronista demonstrou a vontade de revitalizar os mecanismos regionais, incluindo o MERCOSUL, considerado um espaço regional abandonado<sup>59</sup>. Além disso, “criticou a insistência da flexibilização do bloco e a redução de sua agenda social em detrimento da prevalência da agenda de liberalização comercial e negociações extrarregionais.”<sup>60</sup>. Fernández também investiu no fortalecimento do bloco e desaprova a busca por soluções individuais. Por fim, o secretário das Relações Econômicas da Argentina, Jorge Neme, disse na conferência “Mercosul. Presente e futuro” que “O Mercosul é muito necessário para a Argentina, é a política externa mais relevante dos últimos trinta anos.”<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> DE MELLO, Beatriz Bandeira. A política externa de Maurício Macri: estudo de caso sobre o papel argentino na crise da Venezuela. **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, v. 7, n. 1, 2018.

<sup>58</sup> “Macri entiende que la inserción internacional argentina debe priorizar un perfil occidental que privilegie los vínculos con Estados Unidos y Europa y satisfaga las demandas de actores externos tales como estados centrales, corporaciones, sector financiero, etc. De manera consecuente, sus planteos económicos se asocian al libre mercado, mientras la gestión de gobierno incluye la representación de los intereses de las grandes empresas y las finanzas a través de la incorporación de CEOs al gabinete.” (Tradução livre). BUSSO, Anabella; ZELICOVICH, Julieta. El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿ desde el Mercosur a la Alianza del Pacífico?. **Conjuntura Austral**, v. 7, n. 37, p. 17-24, 2016.

<sup>59</sup> PIRES, Victor Domingues Ventura; COSSUL, Naiane Inez. O Futuro do Mercosul: Uma análise conjuntural a partir dos governos de Bolsonaro e Fernández. **Revista InterAção**, v. 12, n. 1, p. 95-110, 2021.

<sup>60</sup> BRESSAN, Regiane Nitsch; MENEZES, Roberto Goulart; DA SILVA RIBEIRO, Alina. Aos trancos e barrancos: o Mercosul na Política Externa Brasileira (2015-2021). **Brazilian Journal of International Relations**, v. 10, n. 1, p. 32-54, 2021.

<sup>61</sup> ARGENTINA. N: Es necesario fortalecer el Mercosur y no pensar en ‘salidas individuales’.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 11 jun. 2021. Disponível em:

<<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/neme-es-necesario-fortalecer-el-mercotur-y-no-pensar-en-salidas-individuales>> . Acesso em 26 Jan 2022.

## Considerações Finais

A criação do MERCOSUL trouxe grandes expectativas para aqueles que o apoiavam. Depois de diversas tentativas, finalmente a América Latina tinha um bloco econômico sólido que visava criar uma identidade latino-americana e unificar países vizinhos. Desde a sua criação a AL teve um período relativamente calmo no quesito democracia, sem ameaças reais de governos autoritários, o que contribuiu para que o bloco sobrevivesse durante três décadas. O clima no início dos anos 90's era de otimismo, fazendo com que os países signatários do Protocolo de Ouro Preto estabelecessem metas ambiciosas. A expectativa era que ao longo da primeira década os Estados-membros iriam coordenar as suas políticas macroeconômicas, para alcançarem a abertura de suas economias e a liberalização do comércio. Além disso, o Tratado de Assunção previa a implantação de uma tarifa externa comum e a adoção de acordos para facilitar a intercomplementaridade dos fatores.

Essas medidas deveriam ser tomadas até 1994 para a implementação de um mercado comum. Não apenas as medidas não foram adotadas até 1994 ou até o fim da primeira década, que deveria ser o período de transição, como alguns desses objetivos ainda não foram alcançados depois de 30 anos, podendo-se considerar o MERCOSUL uma zona de livre-comércio incompleta. Apesar de o bloco ter uma estrutura interna muito bem organizada e capaz de perdurar, sua primeira década foi de avanços lentos e, apesar de a segunda década ter sido a época mais importante e com maior desenvolvimento, a terceira década estagnou o bloco.

A instabilidade política típica da América Latina é um ponto crucial para entender o porquê os últimos 10 anos foram quase inexistentes na história do MERCOSUL. As diferentes ideologias nos países, principalmente Brasil e Argentina, são o que definem se a integração regional vai ser pauta do governo vigente ou não. A disputa entre petismo e antipetismo, e peronismo e antiperonismo torna isso ainda mais radical. Um dos lados coloca o bloco como uma das prioridades na política externa de seu Estado, o outro despreza e o ataca a cada oportunidade. Dessa forma, com a mudança de um regime para outro o Mercado Comum do Sul sai do seu maior período de desenvolvimento para o esquecimento. O que era para ser o orgulho dos latino-americanos virou pauta da rixa ideológica nos dois maiores países do bloco. A única saída para que algum dia as metas de três décadas atrás terminem de

ser cumpridas é, então, esperar que Brasil e Argentina voltem a ter governantes com o posicionamento político alinhado, e que coloquem o desenvolvimento dos países latino-americanos em conjunto como alternativa para sair da periferia do sistema internacional.

## Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Integração Regional na América Latina**: desenvolvimentos históricos, desafios atuais, especialmente no Mercosul. Meridiano 47 - Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais. 2018, Vol. 19, p. 2.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Mercosul em sua primeira década (1991-2001)**: uma avaliação política a partir do Brasil. Buenos Aires: INTAL/IST/STA, 2002. Documento de Divulgação n. 14, 2002. Disponível em: <[https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/MERCOSUL-em-sua-primeira-d%C3%A9cada-\(1991-2001\)-Uma-avalia%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica-a-partir-do-Brasil.pdf](https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/MERCOSUL-em-sua-primeira-d%C3%A9cada-(1991-2001)-Uma-avalia%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica-a-partir-do-Brasil.pdf)> Acesso em 4 de Janeiro de 2022

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, p. 162-184, 2008.

BARBOSA, Rubens. **O Brasil e a integração regional: a ALALC e a Aladi (1960-1990)**. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). v. II. Diplomacia para o Desenvolvimento. São Paulo: Cultura/Nupri USP/Fapesp, 1996. p. 149.

BUENO, Clodoaldo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Uma perspectiva de longo período sobre a integração latino-americana vista pelo Brasil. **Contexto internacional**, v. 36, n. 2, 2014 p. 573.

BUSSO, Anabella; ZELICOVICH, Julieta. El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿ desde el Mercosur a la Alianza del Pacífico?. **Conjuntura Austral**, v. 7, n. 37, p. 17-24, 2016.

BRESSAN, R. N. O espaço da América do Sul na política externa brasileira. In: SERBIN, A. et al (Orgs.). **Anuario de la Integración Regional de América do Sul y el Caribe – Fin de ciclo y reconfiguración regional: Miradas sobre América do Sul y las relaciones**

CubaEstados Unidos. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), p. 311-332, 2016

BRESSAN, Regiane Nitsch; MENEZES, Roberto Goulart; DA SILVA RIBEIRO, Alina. Aos trancos e barrancos: o Mercosul na Política Externa Brasileira (2015-2021). **Brazilian Journal of International Relations**, v. 10, n. 1, p. 32-54, 2021

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.

CORNETET, J. (2014). “A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade”. **Revista Conjuntura Austral**, 5(24), p. 111-150..

CORREA DA SILVA, Vera Lucia. O estilo K na política externa argentina e o governo de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). **Meridiano 47-Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais**, n. 129, 2012.

DATHEIN, Ricardo. **MERCOSUL: antecedentes, origem e desempenh o recente** . Reuista de Economia. Curitiba (UFPR), v 31 (ano 29), n. 1, 2005. p. 10.

DE MELLO, Beatriz Bandeira. A política externa de Maurício Macri: estudo de caso sobre o papel argentino na crise da Venezuela. **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, v. 7, n. 1, 2018

DE PAULA BUENO, Elen; ARRUDA PEREIRA DE OLIVEIRA, Victor. O Congresso do Panamá (1826): perspectivas políticas, teóricas e jurídicas nas relações internacionais. **Pap.polit.**, Bogotá , v. 20, n. 1, p. 235-265, June 2015 . Disponível em: <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-44092015000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092015000100009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 15 de Dez de 2021.

DRUMMOND, Maria Claudia. **The history of the institutions of Mercosul**. Parliaments, Estates & Representation, v. 18, n. 1, p. 210, 1998.

GRAZIANO, Valéria Teixeira; CAIXETA, Marina Bolfarine. A Cooperação Sul-Sul no Mercosul: um caminho para a integração regional autônoma. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 10, n. 1, p. 161-194, 2021.

HECK, Ana Laura Coelho da Silva. **A Política Externa Brasileira no período de 2003 à 2010: uma análise a partir de aspectos das Políticas Sociais.** 2017. Trabalho de Conclusão de Curso.

KLEMI, Albene Miriam Menezes; MENEZES, Roberto Goulart. BRASIL E MERCOSUL: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). **Caderno crh**, v. 29, p. 135-150, 2016.

MERCOSUL 30 ANOS (1991 - 2021) - EDIÇÃO COMEMORATIVA. Revista digital MERCOSUL, 26 de Mar de 2021. Disponível em:

<<https://www.mercosur.int/documento/mercosul-30-anos-1991-2021-edicao-comemorativa>>. Acesso em 10 de Mar de 2022

MERCOSUL. Protocolo de ouro Preto (1994). Disponível em:

<<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-ouro-preto-adicional-ao-tratado-de-assuncao-sobre-a-estrutura-institucional-do-mercosul/>>. Acesso em 21 de Dezembro de 2021.

MERCOSUL. Tratado de Assunção (1991). Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/> >. Acesso em 21 de Dezembro de 2021.

MERCOSUL. Tratado de Assunção (1991). Anexo V. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/> >. Acesso em 21 de Dezembro de 2021.

PAIKIN, D. La Cooperación Sur-Sur y la integración latinoamericana: una mirada desde el MERCOSUR. In: OJEDA, T.; MUÑOZ, E., E. (comp.). **La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)** 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019

PORRAS BARRENECHEA, Raúl (Comp.). El Congreso de Panamá (1826). Lima: Archivo Diplomático Peruano, 1930, p. XCI-XCIII.

RAMANZINI JR, Haroldo. Uma análise da política externa do governo Lula da Silva. **Revista Debates**, v. 4, n. 2, p. 60-80, 2010.

RODRÍGUEZ-PATRINÓS, P. El MERCOSUR: nuevas formas de cooperación y coordinación política. In: AYLLÓN, B.P.; OJEDA, T.; SURASKY, J. (coords.) **Cooperación Sur-Sur: Regionalismos e Integración en América Latina**, 2014. p. 96.

SALGADO, Vitória Totti; BRESSAN, Regiane Nitsch. O Acordo de Associação Mercosul-União Europeia e a política externa brasileira. **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, v. 9, n. 1, 2020.

SALGADO, V; BRESSAN, R. O acordo de associação Mercosul-União Europeia e a política externa brasileira. *Revista NEIBA - Cadernos Argentina-Brasil*. vol. 9, pp. 1-22, 2020. Disponível em:

<<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=23173459&AN=148694436&h=SvM8dp5E9mRvOJFKfoUh9aOgzWZi4unOgJfhhkAb24POZjfGUVNBdr%2BZIO2Z%2FvZjglBZrpk35Ht541cPQnQBeg%3D%3D&crl=c>

>. Acesso em 7 Jan. 2022.

SANAHUJA, J. A.; BURIAN, C. L.; Internacionalismo reaccionario y nuevas derechas neopatriotas latinoamericanas frente al orden internacional liberal. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, RS, v. 11, n. 55, p. 22 - 34, 2020. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/106956/58612>> Acesso em 26 Jan. 2022

SANTOS, Poliana. Entenda a diferença da crise de 2002 para 2019 da Argentina. *Suno*, 22 Set. 2019. *Internacional*. Disponível em:

<<https://www.suno.com.br/noticias/entenda-a-diferenca-da-crise-de-2002-para-2019-da-argentina/>> Acesso em 21 Nov 2021.

SCARDAMAGLIA Virginia. El lugar en el mundo – Política exterior. **Revista DEF** (Desarrollo/Defensa/Energía/Medio ambiente). Vol 28. 2007.

SILVA, C. J. da. **Antecedentes históricos do processo de integração latino-americana: ALALC, MCCA, Pacto Andino**. In: SEITENFUS, V. M.; DE BONI, L. A. (Coords.). *Temas de integração latino-americana*. Petrópolis; Porto Alegre: Vozes; UFRGS, 1990.

SOARES, Jussara. Paulo Guedes diz que ‘Mercosul não será prioridade’ em governo Bolsonaro. *O Globo*, Rio de Janeiro, 28 Out 2018. *Política*. Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/politica/paulo-guedes-diz-que-mercosul-nao-sera-prioridade-em-governo-bolsonaro-23194734>> Acesso em 26 Jan 2022

TAIANA, Jorge. Ante el Parlamento del MERCOSUR. Montevidéo, 2008. Disponível em: <<http://www.mrecic.gov.ar/>> Acesso em 26 Jan 2022.

WESTIN, Ricardo. Para economista, Mercosul chega aos 30 anos com Brasil distante e comércio enfraquecido, Brasília, 26 de Março de 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/para-economista-mercosul-chega-aos-30-anos-com-brasil-distante-e-comercio-enfraquecido>>. Acesso em: 12 de Jan de 2022

WIONCZEK, Miguel S. La historia del Tratado de Montevideo. In: SALGADO P., G. (Compilador). Economía de la integración Latinoamericana: lecturas seleccionadas. Buenos Aires: BID-Intal, 1989. p. 45.

ZELADA CASTEDO, Alberto. Perspectiva histórica del proceso de integración latinoamericana. **Rev Cien Cult**, La Paz, n. 17, p. 113-120, agosto 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2077-33232005000200015&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-33232005000200015&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em 15 de Dez de 2021.