

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE GRADUAÇÃO
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

HENRIQUE SCHARDOSIM DE BARROS

O COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO NO ÂMBITO DO MERCOSUL

Porto Alegre

2021

HENRIQUE SCHARDOSIM DE BARROS

O COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO NO ÂMBITO DO MERCOSUL

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em
Relações Internacionais pela Universidade
do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Orientadora: Prof.^a Dra. Nádia Menezes

Porto Alegre

2021

AGRADECIMENTOS

Sinto uma gratidão imensa pelo apoio da minha família durante esse período, em especial minha mãe, Luiza, e meu pai, Flávio. Sem o suporte deles, não estaria concluindo este trabalho com tamanha realização. Espero no futuro poder retribuir tudo que fizeram por mim, mesmo sabendo que será uma tarefa difícil.

Agradeço aos meus amigos, por todas as risadas e companheirismo. Em especial, meu parceiro Rafael Witt, que nunca deixou de me dar suporte quando necessário, meu camarada Lucas Scott, que conseguiu ser ao mesmo tempo minha dupla de zaga e de apresentações, o Tiago Saraiva, que sempre alegrou nossos momentos de lazer e o Arthur Bronzatti, meu primeiro contato dentro do curso, e que ainda hoje é um grande parceiro. Sou muito grato pela turma que formamos, e pela relação que construímos, e espero que possamos manter contato independente do que o futuro nos reserva.

Obrigado, professora e coordenadora Nadia Menezes, por todas as nossas conversas e orientações. Tudo fica mais fácil ao trabalhar com gente capacitada e acessível. Agradeço também o restante do corpo docente, por todo conhecimento transmitido ao longo desses anos, e todos os funcionários da UNISINOS, que contribuíram com o andamento do curso mesmo nestes anos difíceis.

RESUMO

Essa monografia tem como intuito analisar como ocorreu o processo de integração regional que gerou a criação do Mercosul, e expor a importância que este bloco tem dentro da Política Externa Brasileira. Para isso foram expostos os precedentes de integração, a origem histórica do bloco, o processo de desenvolvimento institucional e a caracterização das diferentes fases do bloco. O objetivo geral deste trabalho é analisar as trocas comerciais entre o Brasil e os demais países do Mercosul, a partir do processo de Integração Regional, característica contemporânea do Sistema Internacional. Este trabalho também se preocupou em analisar os fluxos de comércio entre o Brasil e os demais Estados membros do Mercosul, realizando uma coleta de dados comerciais por meio dos principais bancos de dados de comércio exterior. Em relação a metodologia, este trabalho se caracteriza pelo método qualitativo e, também, quantitativo, uma vez que propôs uma análise completa e abrangente. Em síntese, os relatórios foram retirados da página principal do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), e os dados, da plataforma ComexStat, também disponibilizada pelo MDIC. Dentro dos resultados encontrados, observa-se o papel de liderança que o Brasil exerce na região, seja no âmbito político ou comercial. O Brasil é o grande parceiro comercial de todos os Estados membros, e responsável por absorver a maior parte dos bens produzidos na região. Da mesma forma, no âmbito político também é protagonista, ditando na maior parte do tempo, juntamente com a Argentina, o ritmo do desenvolvimento institucional do bloco.

Palavras-chave: Comércio Exterior; Integração regional; Mercosul.

ABSTRACT

This monograph is intended to analyze how the regional integration process that generated the creation of Mercosur took place, and to expose the importance that this bloc has within the Brazilian Foreign Policy. For that, the precedents of integration, the historical origin of the bloc, the institutional development process and the characterization of the different phases of the bloc were exposed. The general objective of this work is to analyze the commercial exchanges between Brazil and the other Mercosur members, from the Regional Integration process, contemporary characteristic of the International System. This work is also concerned with analyzing trade flows between Brazil and other Mercosur member states, collecting trade data through the main foreign trade databases. Regarding methodology, this work stands out for its qualitative and also quantitative method, since it uses official websites, mostly within the Ministry of Industry, Foreign Trade and Services (MDIC) environment. In synthetics, the reports were taken from the ministry's main page, and the data, from the ComexStat platform, also made available by the MDIC. Among the results found, one can observe the leadership role that Brazil plays in the region, whether in the political or commercial sphere. Brazil is the great commercial partner of all member states, and responsible for absorbing most of the real estate in the region. Likewise, in the political sphere it is also a protagonist, most of the time dictating, together with Argentina, the pace of institutional development in the bloc.

Keywords: Integration, Mercosur; Foreign Trade.

LISTA DE ABREVIATURAS

- ACE - Acordo de Complementação Econômica
- ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- ALADI - Associação Latino-Americana de Integração
- ALBA - Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América
- ASEAN - Associação de Nações do Leste Asiático
- CARICOM - Comunidade do Caribe
- CEPAL - Comissão Econômica para América Latina
- CCE - Comunidade Econômica Europeia
- CCM - Comissão de Comércio do Mercosul
- CGV - Cadeia Global de Valor
- CMC - Conselho do Mercado Comum
- CPC - Comissão parlamentar conjunta
- GATT - General Agreement on Tariffs and trade
- GMC - Grupo Mercado Comum
- FCES - Foro Consultivo Econômico Social
- FOCEM - Fundo para a Convergência estrutural do Mercosul
- MDIC - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
- MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
- MRE - Ministério das Relações Exteriores
- NAFTA - Tratado Norte-Americano de Livre-comércio
- NCM - Nomenclatura Comum do Sul
- OMC - Organização Mundial do Comércio
- SAM - Secretaria Administrativa do Mercosul
- SECEM - Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do Mercosul
- SECEX - Secretaria de Comércio Exterior
- TEC - Tarifa Externa Comum
- TIAR - Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
- TPR - Tribunal Permanente de Revisão

UE - União Europeia

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Corrente de comércio do Brasil com o Mundo, América do Sul e China entre 2000 e 2018 em milhões de US\$	43
Gráfico 2 – Comércio de bens intra-Mercosul (2007-2020)	44
Gráfico 3 – Comercio Intrazona do Mercosul (2011 – 2020)	48
Gráfico 4: Balança comercial brasileira (2010-2020)	51
Gráfico 5: Exportações brasileiras por capítulo da Nomenclatura Comum do Mercosul (2020)	52
Gráfico 6: Importações brasileiras por capítulo da Nomenclatura Comum do Mercosul (2020)	54
Gráfico 7: Exportações brasileiras por regiões (2020).....	55
Gráfico 8: Importações brasileiras por regiões (2020)	56
Gráfico 9: Exportações brasileiras em 2007	58
Gráfico 10: Balança comercial brasileira no âmbito do Mercosul (1991-2020) .	60
Gráfico 11: Balança comercial entre Brasil e Argentina (1991-2020)	65
Gráfico 12: Balança comercial entre Brasil e Uruguai (1991-2020)	67
Gráfico 13: Balança comercial entre Brasil e Paraguai (1991-2020)	69
Gráfico 14: Balança comercial entre Brasil e Venezuela (1991-2020)	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Estrutura organizacional do Mercosul hierarquizada.....	26
Tabela 2: Desenvolvimento institucional esquematizado	33
Tabela 3: Desempenho comercial do Mercosul, no período 1991 a 1998 (em US\$ Milhões)	36
Tabela 4: Desempenho comercial do Mercosul, no período 1998 a 2007 (em US\$ Milhões)	38
Tabela 5: Fases do Mercosul esquematizadas (1991-2020)	49

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 ABORDAGEM TEÓRICA CONCEITUAL SOBRE INTEGRAÇÃO REGIONAL	12
2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS.....	12
2.2 O REGIONALISMO LATINO-AMERICANO E O PENSAMENTO CEPALINO	14
2.3 OS DIFERENTES ESTÁGIOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	19
3 MERCOSUL: UMA REVISITAÇÃO HISTÓRICA	21
3.1 ORIGEM E PRECEDENTES.....	21
3.2 O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL	25
3.3 AS FASES DO MERCOSUL	33
4 O COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO.....	50
4.1 O BRASIL NO COMERCIO INTERNACIONAL.....	50
4.2 O BRASIL E O MERCOSUL	59
4.3 AS RELAÇÕES COMERCIAIS COM OS PAISES DO MERCOSUL	63
4.3.1 O COMÉRCIO COM A ARGENTINA.....	63
4.3.2 O COMÉRCIO COM O URUGUAI	66
4.3.3 O COMÉRCIO COM O PARAGUAI.....	68
4.3.4 O COMERCIO COM A VENEZUELA	70
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	76

1 INTRODUÇÃO

O comércio é o mais antigo vínculo entre as nações. O intercâmbio comercial foi fundamental para o desenvolvimento das relações internacionais e da economia internacional como um todo. Independente da ideologia, é consenso que o comércio, até certo nível, é benéfico para a oferta e para a demanda, e que uma Nação isolada do comércio internacional apresentará inevitavelmente dificuldades para seu crescimento e desenvolvimento econômico.

O comércio internacional e a organização dos fluxos de bens e serviços são fenômenos mutáveis. Ao longo dos séculos é possível observar grandes fatos históricos e tendências que mudaram a forma com que os países comercializavam uns com os outros. As duas revoluções industriais, por exemplo, foram momentos da história onde diversos avanços nas áreas do transporte e comunicação influenciaram positivamente na quantidade de bens comercializados entre as nações, integrando novas regiões dentro das principais rotas de comércio internacional. As duas guerras mundiais, por outro lado, destruíram países e dificultaram os fluxos de comércio, limitando os estados a negociações exclusivas com seus aliados e retraindo o comércio internacional de forma geral.

A partir do final da Segunda Guerra Mundial, considerando a relevância do comércio, foi possível perceber a tentativa de criação de um sistema multilateral de comércio mais livre e estável, por meio do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). O propósito do acordo era promover a liberalização do comércio, principalmente por meio de redução de tarifas alfandegárias. Essa foi a primeira grande experiência de cooperação internacional no âmbito do comércio, estabelecendo regras de conduta universais que estão em vigor até hoje, sob atuação da OMC.

Ainda na metade do século XX, o contexto de cooperação internacional impulsionado pelo multilateralismo e a relativa paz gerada pela ordem bipolar criaram o ambiente necessário para os processos de integração e o surgimento de diferentes blocos econômicos, como é o caso da União Europeia, ASEAN, MERCOSUL, entre outros.

Nesse sentido, essa monografia se ocupará com a análise do Mercosul, que é a proposta de integração regional mais desenvolvida no contexto latino-americano. O objetivo geral deste trabalho é analisar as trocas comerciais entre o Brasil e os demais países do Mercosul, a partir do processo de Integração Regional, característica contemporânea do Sistema Internacional.

Dentro deste objetivo geral, foram estabelecidos três objetivos específicos, sendo eles: a) apresentar os principais conceitos e teorias que cercam o tema da integração regional; b) abordar a origem histórica do Mercosul, assim como sua evolução normativa e institucional; c) analisar a relação comercial do Brasil com os países do Mercosul e sua evolução ao longo do processo de integração.

No sentido de justificar o esforço investido nessa pesquisa, entende-se que estudo do Comércio Exterior dos países por meio da análise do processo de integração regional é um tema importantíssimo dentro das Relações Internacionais, o que reflete em importantes trabalhos acadêmicos que tratam do tema. Ademais de ser um tema bastante trabalhado, ainda assim requer constante atualização, já que a integração regional contemporânea está diretamente relacionada com os processos de globalização, que constantemente transformam as dinâmicas do comércio internacional. Tendo isso em vista, ao estudar o Mercosul e os fluxos comerciais intrabloco, essa monografia apresenta seu valor ao retratar o cenário atualizado deste bloco econômico que completa seus 30 anos, trazendo e analisando os dados mais atuais do comércio exterior brasileiro e apresentando o cenário político atual.

Para mim, como aluno de Relações Internacionais, vejo a importância do estudo desta temática muito relacionada com meu futuro profissional. Ao longo da graduação apresentei grande afinidade com as disciplinas de comércio exterior, dessa forma, acredito que um estudo aprofundado do comércio exterior brasileiro a partir de sua interação regional com os países do Mercosul seja uma grande oportunidade para desenvolver minhas competências acadêmicas e profissionais.

Por fim, esse trabalho de conclusão, além da introdução e das considerações finais, se divide em 3 capítulos com proposta particulares. Dentro

do capítulo 2, será exposta a história e a construção do pensamento teórico da integração regional dentro da América do Sul, ganhando destaque neste capítulo autores latino-americanos, principalmente os que trabalharam ou contribuíram de alguma forma na criação das ideias da CEPAL. No capítulo 3 será exposto o processo de desenvolvimento institucional do Mercosul, iniciando numa exposição dos precedentes e da origem da integração, e avançando para uma análise das diferentes fases, chegando aos dias atuais. Por fim, no capítulo 4 há uma exposição do estudo dos fluxos comerciais do Brasil com os países membros do Mercosul, o comércio intrabloco é analisado de forma quantitativa, com suporte de gráficos e tabelas estatísticas.

2 ABORDAGEM TEÓRICA CONCEITUAL SOBRE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Sobre a abordagem teórica, este capítulo se ocupará com a exposição da teoria de integração econômica, assim como a apresentação dos principais conceitos referentes ao tema da integração regional. Também, considerando a relevância desta temática para as Relações Internacionais, serão expostos os aspectos da escola Cepalina, levando em consideração que ela é a Comissão Regional para o Desenvolvimento e Cooperação na América Latina, no âmbito das Nações Unidas

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS

O conceito de integração econômica é muito amplo e é usado de diferentes maneiras dentro das literaturas especializadas. Neste sentido, nesta monografia partiremos do princípio de que a integração econômica é um processo que tende a abolir discriminações econômicas entre diferentes Estados nacionais. (BALASSA, 1961)

Os processos de integração econômica podem apresentar diferentes formas, motivações e estágios de desenvolvimento. As primeiras experiências de integração econômica de caráter regional surgiram no continente europeu, no contexto posterior a Segunda Guerra Mundial, onde com a criação do BENELUX, da Comunidade do Carvão e aço, e a Comunidade Econômica Europeia, a partir de 1940, os Estados europeus iniciavam a tentativa de contornar os entraves econômicos gerados pelos conflitos armados anteriores. (OSÓRIO, 2016)

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o cenário de fragmentação econômica e política do continente europeu evidenciou a necessidade de uma transformação no relacionamento econômico dos países. O comércio intrarregional era enfraquecido pela forte interferência estatal nos assuntos econômicos, que tinham como objetivo controlar as flutuações cíclicas e manter o pleno emprego. De acordo com Balassa (1961), como consequência desse cenário, no período de 1913-38 o comércio intra-europeu diminuiu 10%, enquanto o volume da produção de commodities no continente aumentou 32%, marcando um processo de desintegração comercial na região. (BALASSA, 1961)

A resposta europeia ao cenário de deterioração foi feita a partir da criação de instituições internacionais cuja proposta era facilitar o comércio entre os países, alinhando os interesses dos Estados e criando um espaço para a diplomacia multilateral. Como exemplos destas organizações, temos a Organização para a Cooperação Econômica Europeia de 1948, seguida pela assinatura do Tratado de Roma de 1957, responsável pela criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), e, finalmente, a assinatura do Tratado de Maastricht de 1992, que estabelece o caminho para a criação da União Europeia (BALDISSERA, 2012). O êxito da resposta europeia por meio deste esquema de integração criou o espaço para o surgimento dos primeiros debates sobre integração econômica, e se tornou o referencial econômico, político e social das teorias integracionistas desenvolvidas no âmbito das Relações Internacionais. (BALDISSERA, 2012).

A experiência de integração econômica que se estendeu principalmente entre a década de 1950 e 1960 ficou conhecida como a primeira onda do regionalismo, onde o momento histórico apresentava demandas particulares (MARIANO, 2015). Dentro da América Latina, de acordo com Tavares (2010), o foco da integração ficou marcada pela busca da industrialização por meio de substituição de importações¹. Nessa fase, de forma geral, a composição dos

¹ O processo de substituição de importações teve início no Brasil com Getulio Vargas, quando o governo começou a comprar o excedente de café do setor cafeeiro, somado com impostos sobre as exportações e destruição do excedente, o que acarretou, gradativamente, a mudança do centro dinâmico da Economia Brasileira. O processo de substituição de importações pode ser caracterizado por uma industrialização fechada, ou seja, ser voltada para dentro visando prioritariamente o mercado interno e dependente de políticas governamentais que

processos de integração seguia modelo europeu, organizada por países de mesmo nível de desenvolvimento.

Sobre a extensão deste processo dentro do continente latino-americano, de acordo Bhagwati (1997, apud OLIVEIRA) e Balassa (1961, apud OLIVEIRA), após a criação da Comunidade Europeia, com a assinatura do Tratado de Roma, ganha-se força na América Latina a implementação de planos integracionistas, também classificados dentro da primeira onda do regionalismo. Esta etapa foi marcada pela criação de acordos regionais entre países em desenvolvimento, que, entusiasmados pelo surgimento da Comunidade Europeia, buscavam seguir o exemplo deste bloco.

2.2 O REGIONALISMO LATINO-AMERICANO E O PENSAMENTO CEPALINO

Na América Latina, a década de 1950 apresentava um cenário negativo para o Comércio Internacional. A demanda externa por produtos primários já não sustentava as metas de exportação dos países latino-americanos, e o protecionismo europeu era uma tendência que vinha ganhando força.

A partir de 1954, os países latino-americanos, com exceção à Venezuela, entravam em um período de dificuldades no comércio exterior, após ter vivenciado uma breve prosperidade, que sucedeu o pós-guerra, com uma demanda sustentável para os produtos primários e um nível satisfatório de preços. A mudança no quadro favorável foi impulsionada pelo crescimento lento das exportações e a deterioração dos preços de trocas. Esta situação debilitou a capacidade de compra externa dos países latino-americanos, fragilizando a maioria deles (Urquidí, Cánovas, 1991. p. 44; Tavares, 2000, p. 226).

Dentro deste contexto, a industrialização passou a ser defendida de maneira mais abundante, e o grupo de trabalho da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) começa a trabalhar de forma mais intensa dentro da formulação propostas de integração regional. A defesa da industrialização, nessa época, era baseada principalmente no argumento da deterioração dos termos de troca, conceito desenvolvido por Raúl Prebisch, ex-

protegessem a indústria nacional em relação aos seus concorrentes internacionais. (FONSECA; SOUZA, 2009)

presidente do banco central argentino, que o usava para explicar o fenômeno de diminuição da capacidade importadora dos países agroexportadores ao longo do tempo, caso os volumes exportados se mantiverem estáveis.

Partindo do pressuposto que os países da região, ao terem uma pauta de exportação semelhante, sofreriam com problemas na balança de pagamentos em razão da deterioração dos termos de troca, Prebisch apontava a importância de promover a industrialização como única forma de diminuir a dependência econômica dos países. Para sustentar suas ideias, o autor apresentou a evolução dos preços mundiais entre 1860 e 1930. De acordo com este estudo, foi constatado que nos anos de 1930, era possível comprar apenas 63% dos produtos da indústria, que eram adquiridos, nos anos de 1860, com a mesma quantidade de produtos primários. Portanto, era necessário, em média, 58,6% a mais de produtos primários para comprar a mesma quantidade de artigos finais da indústria (PREBISCH, 2000).

As exportações da América Latina foram desde cedo afetadas pelo fenômeno universal do crescimento lento da demanda de produtos primários, comparada com a intensa demanda de manufaturas, à medida que vai crescendo a renda per capita. A esse fato, entretanto, vêm somar-se outros fatores de importância considerável. (...) o protecionismo e as discriminações do Mercado Comum Europeu impedem que possamos aproveitar plenamente o crescimento sustentado da demanda de produtos primários em sua vasta zona econômica. (PREBISCH, 2000)

Aliados as propostas de industrialização, mas com caráter mais crítico, os autores cepalinos da época, influenciados pelas ideias de economistas como Harris (1947) e Schumpeter (1954), argumentavam que a industrialização dos países da região deveria ser acompanhada da criação de um mercado comum. Para a Comissão, um processo de industrialização sem integração regional apenas alteraria a composição das importações, e isso também beneficiaria as nações industrializadas europeias. Dessa forma, os países latino-americanos, ao adotar a integração regional, poderiam obter um maior êxito na implementação de políticas de incentivo a diversificação de suas exportações, reduzindo o desequilíbrio comercial e a vulnerabilidade externa.

Na prática, as ideias Cepalinas foram materializadas com a implantação da Associação Latino-Americano de Livre Comércio (ALALC). De acordo com o grupo de trabalho da CEPAL, os países poderiam aproveitar os efeitos dinâmicos que seriam gerados com a criação de blocos econômicos, como a exploração de economia de escala em países pequenos e a especialização industrial.

(...) o mercado comum corresponde ao empenho em criar uma modalidade para intercâmbio latino-americano adequado a duas grandes exigências: a da industrialização e a de atenuar a vulnerabilidade externa desses países. (...) A realização progressiva do mercado comum permitirá que ele vá sendo gradativamente transformado, com as grandes vantagens que poderão advir de uma organização mais racional do sistema produtivo, mediante a qual se aproveite com maior eficácia a potencialidade da terra e na qual a indústria, rompendo os limites estreitos do mercado nacional, adquira dimensões mais econômicas e, por sua maior produtividade, possa aumentar sua já ponderável contribuição atual para o padrão de vida latino-americano. (CEPAL, 2000, p.352)

Contudo, na década de 1960, a maioria das experiências regionais com objetivo desenvolvimentista já tinha fracassado. De acordo com Oliveira (2014), a discordância gerada pela discrepância econômica entre os países foi uma das principais barreiras dentro destes processos de integração. Aliado a isso, o cenário político, com a volta do autoritarismo em diversos países latino-americanos, contribuiu para o fracasso deste empreendimento.

Seguindo para o cenário de integração que se insere o Mercosul, nota-se que ele se insere dentro da segunda onda de regionalismo, cuja fase inicial data a década dos anos 1980. A partir dessa década, a integração perde o caráter protecionista para tornar-se um instrumento de abertura comercial e de aumento de capacidade do Estado para responder às novas demandas sociais, assim como lidar com a realidade das pressões exercidas pelas relações transnacionais (MARIANO, 2015).

As principais características desta nova fase são a busca por meio da abertura comercial e a implantação de políticas de atração de investimento que possam proporcionar à região uma melhor inserção do mercado internacional, e com isso, promover o desenvolvimento econômico e social de seus integrantes. Por esta razão, esta nova etapa de integração é chamada de Regionalismo

Aberto, pois além de eliminar as barreiras comerciais entre seus membros, os blocos têm buscado por meio de acordos preferenciais estenderem tais benefícios a terceiros países (OLIVEIRA, 2014).

Ademais de diferenciar-se da primeira onda em razão da importância vista no processo de abertura comercial, o novo regionalismo também difere na questão da importância vista no processo de industrialização. Como observa Braga (2001 apud OLIVEIRA, 2014), dentro do regionalismo aberto não existe mais a ênfase à criação de indústrias, pois o processo de industrialização já é uma realidade na região. Dado a este fato, o novo regionalismo busca apenas tornar mais eficiente as estruturas já implantadas anteriormente.

De acordo com a CEPAL, os países não buscavam mais na integração regional uma forma de contornar as dinâmicas predominantes da economia internacional, mas sim, uma forma de complementar a sua inserção já existente. Nesse sentido, os países se comprometem, com a inserção dos blocos regionais, em instaurar uma economia internacional mais aberta e transparente. Deste modo, os processos de integração seriam fundamentais para uma economia internacional livre de protecionismo e de barreiras às trocas de bens e serviços.

Por meio da integração, os países podem aproveitar a economia de escala, como já era apontado no estudo da comissão de 1959; reduzir as rendas improdutivoas, ocasionadas pela falta de concorrência; criar incentivos para investimentos nacional e estrangeiro; e reduzir os custos de transação, ao eliminar as barreiras geográficas, institucionais e legais. (CEPAL, 1994, p. 9)

Deste modo, o novo papel do Estado no processo de integração passa a ser, para Oliveira (2014, p. 15) “a função de gerar estruturas flexíveis de coordenação empresarial, a fim de facilitar a intermediação da transferência de tecnologia, a criação de redes de informação e abertura de canais ou foros de intercâmbio” (OLIVEIRA, 2014, p.15).

Outro ponto importante é que, diferente do que aconteceu entre a década de 1950 e 1960, onde a integração regional ocorria com uma maior homogeneidade entre os estados parte, a segunda onda de regionalismo se caracteriza por um processo composto por maior heterogeneidade. De acordo

com Mariano (2015), dentro do novo regionalismo os processos são menos homogêneos entre si. No modelo anterior havia certa preocupação em seguir os moldes europeus de integração, com necessidade de seguir suas etapas e pressupostos, já no novo contexto, os processos de integração avançam de acordo com seus próprios dinamismos, características e objetivos, sem buscar necessariamente espelhar-se algum padrão pré-determinado, embora a experiência europeia permaneça como um referencial importante.

Na prática, a integração regional no contexto do novo regionalismo passou a abranger diferentes tipos de processos de integração, que divergiam sobre suas motivações e formas de desenvolvimento. Dentro da região latino-americana, principalmente, a partir de 1980 foi possível observar tentativas de integração com significados distintos. Por um lado, havia as iniciativas sub-regionais, caracterizadas pela cooperação estatal entre os países da América-latina. Por outro, a tentativa de criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), que assinalava uma exclusiva facilitação de acesso de mercados, onde o maior favorecido seria os Estados Unidos da América.

A multidimensionalidade se tornou uma questão predominante dentro dos novos processos de integração. Sobre isso, Hurrel (1995) auxilia a ter uma visão mais distintiva do termo regionalismo, visto que, de acordo com o autor, o termo apresenta 5 significados distintos.

Segundo Hurrel (1995 apud SANTOS, 2017): “A primeira é a ideia de Regionalização, caracterizando o aumento de circulação de pessoas e criações de canais de rede e comunicação, não necessariamente conduzidos de forma institucionalizada; A segunda categoria é a de Consciência e Identidades Regionais, com ênfase no discurso do regionalismo e nos processos políticos que procuram definir identidades em comum nas regiões; A terceira é a Cooperação Regional entre Estados, tanto formal como informal, que procuram responder aos desafios em comum dos países da região; A quarta é a Integração Econômica Regional Promovida pelo Estado, nesta existem decisões políticas de governo com o intuito de promover o comércio entre os atores, muitas vezes, eliminando barreiras comerciais; por fim, a quinta categoria é a de Coesão Regional, consolidando a formação de uma unidade regional coesa que acumula de maneira aprofundada as categorias anteriores”. (HURREL, 1995 *apud* SANTOS, 2017)

Ainda sobre a multidimensionalidade dos processos de integração, podemos concluir que essa característica é consequência dos diferentes objetivos que os Estados buscavam em cada projeto. Dependendo do contexto, veremos propostas de integração mais voltadas ao âmbito econômico e comercial, e em outros, maior enfoque social e cultural. As motivações de cada processo variam justamente porque nenhum projeto de integração é apolítico, sendo o contexto histórico e a conjuntura internacional variáveis determinantes dentro da construção de cada um.

2.3 OS DIFERENTES ESTÁGIOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Sobre os diferentes estágios dentro dos processos de integração, Balassa (1961), partindo do princípio de que os processos de integração são graduais, conseguiu identificar e expor a existência das suas diferentes fases de desenvolvimento. De acordo com o autor acima, os processos de integração podem passar por 5 fases, tratando-se de, em ordem evolutiva: (a) uma área livre comércio, (b) uma união aduaneira, (c) um mercado comum, (d) uma união econômica e (e) uma integração econômica completa. No caso do Mercosul, como é exposto em seu nome, a proposta se enquadra no ponto (c), entretanto, agora, o estágio de integração que o bloco se encontra é de uma união aduaneira imperfeita (BALASSA, 1961).

Sobre as áreas de livre comércio, essa fase corresponde aos países que acordaram com a abolição de tarifas, quotas e preferências sobre a maior parte ou toda a pauta comercial dos países envolvidos. As áreas de livre comércio são criadas por meio de Acordos de Livre Comércio (ALC), marcando o estágio inicial de integração que pode evoluir a uma união aduaneira. De acordo com Baumann (2004), um exemplo de uma ALC são as diversas concessões comerciais estabelecidas nos anos de 1990 entre os Estados Unidos, Canadá e México, batizado de North American Free Trade Agreement (NAFTA).

Dentro de uma União Aduaneira ocorre, além do abolimento das barreiras e preferências comerciais entre os países, a equalização das tarifas no comércio com os países não membros. O exemplo mais próximo que temos de uma união

aduaneira é o Mercosul, onde foi criada a Tarifa Externa Comum (TEC) para padronizar a tarifa comercial externa.

De acordo com Balassa (1961), uma forma mais elevada de integração econômica que a União Aduaneira é alcançada com a formação de um mercado comum. Em um Mercado Comum, não apenas as restrições ao comércio são abolidas, mas também são eliminadas as restrições à movimentação de outros fatores. É importante ressaltar que este é o nível de desenvolvimento exposto no Artigo 1º do tratado de Assunção, onde são tratados os objetivos e propósitos do Mercosul.

Ainda sobre a fase de união econômica, ela se propõe a combinar a supressão de restrições aos movimentos de commodities e fatores com a harmonização das políticas econômicas nacionais, a fim de remover as discrepâncias econômicas com a harmonização das políticas monetárias, cambiais e fiscais.

Por último, o autor define a integração econômica total como o nível mais avançado de um processo de integração. Dentro deste modelo, as políticas econômicas são delegadas a uma autoridade supranacional, e as decisões são vinculativas para os Estados membros. A União Europeia é o melhor exemplo que temos deste nível de integração, onde os países confiam a tomada de decisões políticas a um conjunto de instituições de caráter supranacional (BALASSA, 1961).

De forma geral, este capítulo se preocupou em expor como foi construído o pensamento da integração regional, e como ele foi importado pela nossa região. Buscou-se também, explicar a amplitude dentro do conceito de integração, explicando como os processos apresentam diferentes objetivos, estágios e propostas. Nesse sentido, ficou entendido que a proposta de integração que se insere o Mercosul se diferencia da europeia em diversas questões, já que os países possuíam diferentes demandas, e a conjuntura internacional era organizada de diferente maneira.

3 MERCOSUL: UMA REVISITAÇÃO HISTÓRICA

Criado a partir da assinatura do tratado de Assunção, o Mercado Comum do Sul é a mais consolidada iniciativa de integração regional da América Latina, sendo os membros fundadores: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Fundado no dia 26 de março de 1991, o bloco tem como objetivo não apenas os aspectos econômicos, mas também políticos e estratégicos, especialmente, buscavam-se suavizar a tensão entre Brasil e Argentina e assegurar a estabilização democrática em um período pós-ditaduras na América Latina.

O Tratado de Assunção, instrumento fundacional do MERCOSUL, estabeleceu um modelo de integração profunda, com os objetivos bem definidos. Os principais objetivos econômicos giravam em torno da meta de formar um mercado comum, com livre circulação interna de bens, serviços e fatores produtivos. No decorrer do processo de integração, e em grande medida em razão do êxito inicial da integração econômica-comercial, a agenda do Mercosul foi paulatinamente ampliada, passando a incluir temas políticos, de direitos humanos, sociais e de cidadania.

O Mercosul passou por diferentes estágios de integração regional e apresentou um forte desenvolvimento institucional ao longo dos anos, criando uma ampla agenda de atuação, cuja geração de valor para a região é indiscutível. Nesse sentido, hoje o Mercosul se apresenta como instrumento fundamental para a promoção da cooperação, do desenvolvimento, da paz e da estabilidade na América do Sul (MERCOSUL, 2021).

3.1 ORIGEM E PRECEDENTES

A criação do Mercosul a partir da assinatura do Tratado de Assunção surge no contexto de redemocratização dos países vizinhos, juntamente com a reaproximação diplomática e econômica subsequente. Dentro desse cenário construído a partir da década de 80, com uma mudança substancial no ambiente diplomático regional, o processo de integração sofreu seu impulso decisivo, partindo da iniciativa dos dois presidentes eleitos, José Sarney e Raul Alfonsín (FARIA, 2004).

Entender a conjuntura regional montada a partir das mudanças políticas da década de 80 se torna essencial para a compreensão da fase inicial de integração regional marcada pela criação do Mercosul. Entretanto, é importante reconhecer que o processo de aproximação dos países do cone sul já acontecia dentro do período das ditaduras, e que, além disso, o papel da atuação externa brasileira com a criação de uma política pacífica e articuladora no âmbito regional também foi uma peça-chave para o processo de integração como um todo.

De acordo com Soares (2005), a partir do século XX o Brasil conseguiu encontrar um contexto geopolítico regional estável, uma vez que já havia resolvido a seu favor praticamente todos os conflitos territoriais com seus vizinhos, podendo se autodenominar um país geopoliticamente satisfeito. Essa posição permitiu a criação do caráter diplomático e amigável na política externa brasileira quando voltada ao âmbito regional, visto que, desde a metade do século XX, o Brasil ocupa uma posição dominante em relação aos demais países sul-americanos, podendo optar pela função de agente apaziguante dentro dos assuntos regionais (SOARES, 2005).

A política externa praticada por barão do Rio Branco durante toda sua gestão (1902-1912), reforçou a retórica favorável às boas relações com todas as nações do hemisfério. Por isso, mesmo quando se tornou figura de prestígio em toda a região, teve o cuidado de nunca deixar aparecer que seu país tivesse pretensões de liderança (BUENO, 2012).

Segundo Bueno (2012, p.43)

Se por um lado Rio Branco sempre que possível procurou demonstrar que a política exterior do Brasil não incluía qualquer pretensão de hegemonia, como não raro lhe era imputado pelas chancelarias hispano-americanas, por outro, sua linha geral da política exterior em relação à América do Sul foi a busca do equilíbrio a fim de se evitar sonhos imperialistas ou projetos de hegemonia originados no seu próprio espaço, o que o convencia a observar uma política de cordial inteligência com a Argentina e o Chile.

Como resultado dos princípios instaurados por Rio Branco, em 25 de maio de 1915 foi assinado o “Tratado para Facilitar a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais” (popularmente conhecido como Pacto ABC), por

Argentina, Brasil e Chile. Este tratado ficou marcado como uma das primeiras iniciativas de cooperação multilateral entre os países sul-americanos, podendo ser também reconhecido como precedente para as formas mais complexas de organização multilateral que vieram no final do século, como é o caso do Mercosul.

A aliança informal do ABC acabou não encontrando terreno fértil no período entreguerras, com a interrupção das conferências internacionais americanas, e o afastamento argentino, que em 1923 se recusa a tratar de assuntos de segurança de forma conjunta. Entretanto, com o fim da segunda guerra mundial e o surgimento do prestígio ao panamericanismo, o cenário positivo permitiu a reaproximação dos estados americanos. (BUENO, 2012).

Como resultado da reaproximação americana do pós-guerra, foram assinados o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), cujo objetivo era a manutenção da paz na região, e a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), que possibilitou a criação de um fórum para diálogo e articulação política entre os países. Dessa forma, de acordo com Bueno (2012), com o TIAR e a OEA, o regionalismo hemisférico integrou-se à ordem mundial do segundo pós-guerra.

No que se refere a aproximação dos países do cone-sul no período da ditadura, a necessidade de cooperação para o aproveitamento dos recursos hídricos da bacia do Rio da Prata, mais precisamente do Rio Paraná, também pode ser reconhecida como precedente para o processo de integração regional.

A necessidade de energia elétrica para sustentar o processo de industrialização a partir da década de 1960 era um problema comum entre os países da região, nesse sentido, a construção de uma hidrelétrica foi um elemento crucial para a transformação das relações diplomáticas entre os países. De acordo com Silveira (2021), a sequência de discussões entre os países dentro deste período ficou conhecida como “diplomacia das cachoeiras”, e resultou no firmamento do Tratado da Bacia do Prata, em 1969, que ainda assim não conseguiu resolver o problema do aproveitamento das águas do rio Paraná (SILVEIRA, 2021).

Ainda em um cenário de desentendimentos, em 1973, com a criação da Itaipu Binacional e a decisão da construção da Usina Hidrelétrica por Brasil e Paraguai, as discussões ganham maior dramaticidade, gerando um sentimento de antagonismo entre Brasil e Argentina. Nessa fase das discussões a República da Argentina mostrou seu descontentamento tentando levar a discussão para o âmbito das nações unidas, já que a construção de Itaipu representaria um grande obstáculo dentro dos interesses hidrográficos na região (SILVEIRA, 2021).

A resolução desse impasse acontece em 1979, com a assinatura de um acordo tripartite entre Brasil, Paraguai e Argentina, que permitiu a compatibilização do aproveitamento das águas do Rio Paraná com a viabilização da construção das Usinas de Corpus e Yaciretá, marcando uma nova fase dentro do relacionamento dos países.

Em 1982, com a guerra das Malvinas, essa reinterpretação do relacionamento entre Brasil e Argentina é passada para o âmbito militar, onde o Brasil adota uma inédita postura de neutralidade. Segundo Silveira (2021), ao tomar esta postura, o Brasil que retoma os tempos de regência, e por mais que seja um posicionamento neutro, pode ser reconhecido como uma neutralidade imperfeita, ou positiva, já que o Brasil apoia a Argentina diplomaticamente em Londres e não libera seu espaço aéreo para as aeronaves inglesas (SILVEIRA, 2021).

Em meados da década de 80, a crise econômica e o fim das ditaduras militares montaram o cenário necessário para a criação de uma forma mais complexa de integração regional. De acordo com Faria (2004), neste novo ambiente, o declínio das forças armadas sobre a vida política acabou favorecendo a aproximação dos países vizinhos no tema da paz. Essa aproximação possibilitou a assinatura, entre Brasil e Argentina, de um pacto de renúncia ao uso militar de energia atômica, assim como também impulsionou a criação de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, aprovada em resolução da ONU sugerida pelo Brasil.

Ainda na perspectiva deste autor, o impulso decisivo dentro deste processo de aproximação ocorre em 1986, com a iniciativa brasileira e argentina de desenvolver um processo de cooperação nuclear e integração econômica.

Esse movimento é materializado com a assinatura do tratado de assunção em 1991, que estabeleceu a vontade dos países signatários de construir um mercado comum na região (FARIA, 2004).

3.2 O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL

Em 1991, com o objetivo de ampliar as dimensões de seus mercados e acelerar o processo de desenvolvimento econômico com justiça social, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai decidem constituir um Mercado Comum por meio da assinatura do Tratado de Assunção.

De acordo com o artigo 1º deste tratado, a construção de um Mercado Comum implicaria em:

A livre circulação de bens serviços e fatores produtivos entre os países entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente; O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições me foros econômico-comerciais regionais e internacionais; A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. (Artigo 1º)

Para alcançar estes objetivos, os estados se comprometeram com a busca do aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a melhora das de interconexões físicas e a coordenação das políticas macroeconômicas, baseando-se nos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio. Desde seu surgimento, o Mercado Comum do Sul esteve firmado sobre as bases da reciprocidade de direitos e obrigações de seus estados membros.

Desde o Tratado de Assunção, outros protocolos, tratados, acordos surgiram com diversos assuntos, todos em prol da aproximação dos países e defesa dos interesses dos nacionais. A intenção do MERCOSUL é resguardar não somente a economia dos países, mas o respeito ao trânsito das pessoas, a possibilidade de trabalharem livremente nos países membros, de terem os meus

direitos e deveres daqueles que nasceram no local, e ainda, criar uma identificação regional (ALTHOFF, 2018).

Dos protocolos e tratados formalizados, não somente os Estados Partes poderão ratificar, mas também obrigatoriamente, por um ou mais Estados Associados, hoje Chile, Colômbia, Equador, Peru, Guiana e Suriname. Para tanto, como possuem direito a voz no Bloco, devem manifestar o interesse em aderir o formalizado, e isto pode ocorrer a qualquer tempo, pois o documento fica em aberto para mais participações.

Voltando ao tratado de Assunção, para neste capítulo seguirmos uma ordem cronológica dos acordos e protocolos, ao assiná-lo, os estados se comprometem com a adoção de um período de transição, cuja extensão corresponde desde a entrada em vigor deste tratado, até 31 de dezembro de 1994. Nesta fase, os principais instrumentos utilizados para alcançar os objetivos do artigo 1º seriam: (a) um programa de liberação comercial; (b) a coordenação das políticas macroeconômicas; (C) uma tarifa externa comum; e (d) a adoção de acordos setoriais. Além disso, os estados se comprometem em realizar consultas entre si sempre que realizarem negociações de caráter comercial com países da região e de forma alguma interferir nos interesses nos demais países do bloco.

Marcando o fim da fase de transição, em dezembro de 1994 é assinado o Protocolo de Ouro Preto, um dos protocolos mais importantes dentro do desenvolvimento institucional do Mercosul. Com a assinatura deste protocolo, o bloco recebe personalidade jurídica de Organização Internacional, e a estrutura organizacional do bloco é solidificada desta maneira:

Tabela 1: Estrutura organizacional do Mercosul hierarquizada

I.	O Conselho do Mercado Comum (CMC)
II.	O Grupo Mercado Comum (GMC)
III.	A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM)
IV.	A comissão parlamentar conjunta (CPC)
V.	O Foro Consultivo Econômico Social (FCES)

VI. A Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).
--

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos pelo site do Mercosul (2021)

Seguindo a estrutura da Tabela 1, o conselho do Mercado Comum (CMC) é o órgão de nível ministerial do Mercosul, possui caráter decisório e emite decisões e recomendações. As reuniões acontecem anualmente, em razão da menor facilidade de reunir os ministros de Relações Exteriores ou Economia de todos os países membros. As decisões tomadas pelo Conselho do Mercado Comum governam o bloco e definem sua estrutura institucional.

O Grupo Mercado Comum (GMC) é o foro que responde ao Conselho do Mercado Comum. Esse órgão tem função executiva e iniciativa legislativa, podendo emitir resoluções e apresentar propostas ao Conselho (CMC). O Grupo Mercado Comum se reúne pelo menos duas vezes ordinárias por semestre, podendo este número ser estendido por conta de reuniões informais. As resoluções do Grupo (GMC) são responsáveis por dirigir o processo de integração do Mercosul, conduzindo negociações com mais 14 subgrupos de trabalho de diferentes áreas específicas.

A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) é o órgão de caráter técnico, cuja função é assessorar o órgão executivo. As reuniões da Comissão acontecem todos os meses, onde são elaboradas propostas de projetos de resolução para o Grupo Mercado Comum. O órgão técnico também é capaz de aprovar diretrizes.

A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) é o órgão representativo dos parlamentos dos estados membros do Mercosul. A Comissão Parlamentar busca acelerar os procedimentos internos dentro dos Estados Partes para facilitar a entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul. O órgão também atua de forma coadjuvante na harmonização de legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração.

O Foro Consultivo Econômico Social (FCES) é o órgão que representa os setores econômicos e sociais do Mercosul, integrando por igual o número de representantes de cada Estado Parte. O Foro Consultivo Econômico-Social tem

função consultiva e manifestar-se-á mediante recomendações ao Grupo Mercado Comum.

A Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM) é o órgão de apoio operacional. A Secretaria é responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do Mercosul e terá sede permanente na cidade de Montevidéu. Algumas das funções destinadas a Secretária são: servir de arquivo oficial de documentação; realizar publicação e divulgação das decisões do bloco; realizar o trabalho logístico das reuniões; elaborar projetos de orçamento e prestação de contas.

A assinatura do protocolo de Ouro Preto também marca a entrada em vigor da Tarifa Externa Comum (TEC), ou seja, o conjunto de tarifas de importação acordadas pelos países membros que compõem a política aduaneira comum. De acordo com as diretrizes estabelecidas, o objetivo da TEC seria incentivar a competitividade dos Estados Partes, e seus níveis tarifários de contribuir para evitar a formação de oligopólios ou de reservas de mercado. A TEC está composta pela Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM) e a alíquota correspondente no nível de item (8 dígitos). A NCM baseia-se no Sistema Harmonizado da Organização Mundial de Aduanas, sendo idêntico a esse até o nível da sub-partida tarifária (seis dígitos). No âmbito do MERCOSUL utilizam-se 8 dígitos, enquanto os países utilizam a classificação a maiores níveis de desagregação.

Em 1998, motivados pela necessidade de reiterar a plena vigência das instituições democráticas como condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do MERCOSUL, os Estados Membros, juntamente com Bolívia e Chile, se reúnem para dar mais um passo no desenvolvimento institucional do bloco com a assinatura do Protocolo de Ushuaia.

De acordo com Althoff (2018), o Protocolo de Ushuaia surge como um documento de ratificação da intenção de proteção da democracia, passando a prever penalidades no caso de descumprimento. A partir do protocolo de Ushuaia, toda ruptura da ordem dentro dos Estados Partes implicará na aplicação de procedimentos punitivos previstos no documento. Tais medidas compreenderem 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. Vale ressaltar que essas medidas devem ser adotadas apenas em cenários onde as consultas prévias com o Estado afetado não surtirem efeito ou se mostrarem infrutíferas.

O melhor exemplo sobre a funcionalidade do protocolo de Ushuaia aconteceu no caso de suspensão Venezuelana. Em 2017, constatou-se a ruptura da ordem democrática na República Bolivariana da Venezuela, registrada na “Declaração dos Estados Partes do Mercosul sobre a República Bolivariana da Venezuela”. Neste caso, as consultas prévias com o país resultaram-se infrutíferas devido à recusa do Governo de celebrá-las no marco do Protocolo de Ushuaia. Dessa forma, em conformidade com o artigo 5º do Protocolo, foi decidido suspender a República Bolivariana da Venezuela de todos seus direitos e obrigações inerentes a sua condição de estado parte do Mercosul (ALTHOFF, 2018).

Em 2002, o Protocolo de Olivos passa a fortalecer e aprofundar o sistema de solução de controvérsias. Nessa fase, os estados acordam na necessidade de garantir a interpretação e cumprimento dos instrumentos fundamentais do processo de integração e do conjunto normativo do Mercosul. A partir do Protocolo de Olivos é criado o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), que na prática funciona como uma segunda instância para as controvérsias geradas no âmbito dos Estados Parte.

Sobre a importância do Protocolo de Olivos o aprimoramento dos processos de solução de controvérsias, Gomes (2002) explica que uma das maiores dificuldades em um processo de integração é a adoção de políticas comuns, e isso acontece em razão de interesses divergentes entre os sócios, sejam econômicos, políticos, culturais ou sociais. Nesse sentido, a existência das instituições permanentes de solução de controvérsias ajuda a garantir o sucesso da integração ao diminuir a interferência política, por um processo em que as relações passam a ser mais “institucionalizadas” (GOMES, 2002).

Em relação ao caminho que deve ser seguido dentro do processo de solução de controvérsias, o artigo 4º do Protocolo aponta que Estados Partes, numa controvérsia, devem procurar resolvê-la, primeiramente, por negociações

diretas, com um prazo limite de 15 dias. Se as negociações diretas não surtirem efeito, os Estados envolvidos na controvérsia podem optar, de comum acordo, por submetê-la à consideração do Grupo Mercado Comum, como aponta o Artigo 6º do documento.

Uma vez no Âmbito do Grupo Mercado Comum, este órgão formulará recomendações que, se possível, deverão ser expressas e detalhadas, visando à solução da divergência. Caso esta fase da controvérsia não seja frutífera, ou ultrapasse o período de 30 dias, a Secretaria Administrativa do Mercosul se encarregará das gestões administrativas para a tramitação dos procedimentos, e a controvérsia será encaminhada a um tribunal Ad Hoc.

Neste ponto, ocorre o fim da fase diplomática prevista no protocolo de Brasília. Após a SAM começar a conduzir o processo arbitral, de acordo com Gomes (2002), a conduta pode ser esquematizada dessa maneira:

- (a) Constituição de um tribunal Ad Hoc composto por 3 árbitros, incumbindo a cada Estado-Parte litigante indicar um;
- (b) Fixação da sede, observação do contraditório e produção das provas;
- (c) Proferimento da decisão, segundo os princípios do direito internacional e o ordenamento jurídico do Mercosul;
- (d) Cumprimento imediato ou ao prazo estipulado pelo tribunal, facultando-se aos litigantes solicitar esclarecimentos sobre a decisão em um prazo de 15 dias.

Qualquer das partes na controvérsia poderá apresentar um recurso de revisão do laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc ao Tribunal Permanente de Revisão, que poderá confirmar, modificar ou revogar a fundamentação jurídica e as decisões do Tribunal Arbitral Ad Hoc. Entretanto, o laudo do Tribunal Permanente de Revisão será definitivo e prevalecerá sobre os laudos anteriores.

Em 2005, um novo passo é dado dentro do desenvolvimento institucional do bloco, com a aprovação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul pelo Conselho do Mercado Comum. De acordo com Drummond (2009), as eleições de Luiz Inácio da Silva, no Brasil, e Néstor Kirchner, na Argentina, foram determinantes para a conclusão desse projeto, pois criaram uma conjunção de fatores favoráveis para a sua criação. Essa fase marca a materialização da

vontade dos estados membros sobre a necessidade da criação de um fórum onde houvesse uma adequada representação dos interesses dos cidadãos dos Estados Partes, tendo em vista que isso significaria uma contribuição à qualidade e equilíbrio institucional do MERCOSUL (DRUMMOND, 2009).

O Parlamento do Mercosul além de contribuir para a democracia da região e a legitimidade social do processo de integração, também fortalece o âmbito institucional do bloco. A cooperação interparlamentar se torna um instrumento para avançar nos objetivos previstos de harmonização das legislações nacionais nas áreas pertinentes e agilizar a incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos da normativa do MERCOSUL (DRUMMOND, 2009).

Sobre as competências do parlamento, estão funções consultivas, de controle e supervisão. Entre suas funções estão: a responsabilidade de ouvir representantes do bloco sobre o desenvolvimento da integração; de receber relatórios da presidência do bloco; de articular reuniões com a sociedade civil; e enviar recomendações e projetos de normas ao Conselho do Mercado Comum. Entretanto, sua principal função está prevista no art.4, inciso 12, de seu Protocolo Constitutivo, ou seja, a consulta parlamentar, que condiz com a competência de emitir pareceres sobre as normas em negociação nos órgãos decisórios do Mercosul.

Sobre a eleição dos parlamentares, o art.6 do protocolo prevê que os parlamentares devem ser eleitos pelos cidadãos dos respectivos Estados Partes, por meio de sufrágio direto, universal e secreto. O mecanismo de eleição dos Parlamentares será regido pela legislação de cada Estado e, por proposta do Parlamento, o Conselho do Mercado Comum estabelecerá o “Dia do MERCOSUL Cidadão”, para a eleição dos parlamentares.

Por fim, sobre a adoção de decisões, o Parlamento adotará suas decisões e atos por maioria simples, absoluta, especial ou qualificada. Para a maioria simples se faz necessário o voto de mais da metade dos Parlamentares presentes. Para a maioria absoluta, o voto de mais da metade do total dos membros do Parlamento. Para a maioria especial, o voto de dois terços do total dos membros do Parlamento, que inclua também a Parlamentares de todos os

Estados Partes. E para a maioria qualificada, o voto afirmativo da maioria absoluta de integrantes da representação parlamentar de cada Estado Parte.

Encerrando a lista de Protocolos, temos o Protocolo de Montevideu, assinado em 2011, também conhecido como Protocolo de Ushuaia II. O protocolo é um complemento ao primeiro protocolo, e passou a permitir a possibilidade de que o país onde haja ruptura democrática possa provocar o bloco para atuar em prol do restabelecimento, não partindo então somente deste. Nesse sentido, poderão se compostas comissões de apoio, cooperação e assistência técnica especializada, comissões abertas para acompanhar o diálogo entre os atores políticos, sociais e econômicos da parte afetada (ALTHOFF, 2018).

Como já citado, o documento reitera o compromisso dos Estados com a promoção e defesa da ordem democrática, do estado de direito e suas instituições, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, e considera estas pautas como condições essenciais para o desenvolvimento do processo de integração do Mercosul. Para isso, a partir do Protocolo de Montevideo são previstas novas sanções para os Estados violadores.

Sobre as novas sanções previstas dentro do documento, estão previstas: (a) A suspensão do direito de participação nos diferentes órgãos da estrutura institucional do bloco; (b) O fechamento das fronteiras terrestre, limitação do comércio e fornecimento de energia, serviços e abastecimento. (c) Suspensão a Parte afetada do gozo dos direitos e benefícios emergentes do Tratado de Assunção e seus Protocolos e dos Acordos de integração celebrados entre as Partes, conforme couber. (d) Suspensão da Parte afetada no âmbito de outras organizações regionais e internacionais. (e) Adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais.

No que se refere ao caminho a ser seguido dentro do processo de resposta a ruptura democrática, o art.2 do Protocolo explica que ao produzir-se situação de ruptura ou ameaça da ordem democrática, os Presidentes das Partes ou, na falta destes, os Ministros das Relações Exteriores devem se reunir em sessão extraordinária ampliada do Conselho do Mercado Comum, por

solicitação da Parte afetada ou de qualquer outra Parte. Tal reunião será realizada no território da Parte em exercício da Presidência Pro Tempore.

Por fim, para criar melhor entendimento do extenso processo do desenvolvimento institucional do Mercosul, observa-se a Tabela 1 com os principais protocolos selecionados e seus respectivos objetivos.

Tabela 2: Desenvolvimento institucional esquematizado

Tratado de Assunção (1991)	Marca a vontade da dos estados membros de constituir um Mercado Comum, com livre circulação de bens e serviços, uma tarifa externa comum e harmonização macroeconômica dos países.
Protocolo de Ouro Preto (1994)	Estabelece as bases institucionais do Mercosul e cria a personalidade jurídica do bloco dentro do direito internacional.
Protocolo de Olivos (2002)	Cria o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) e marca um novo passo na solidificação do sistema de solução de controvérsias.
Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (2005)	Cria e instala o Parlamento do Mercosul, fortalecendo a estrutura institucional do bloco com um novo órgão democrático e legislativo de representação civil.
Protocolo de Montevideu (2011)	Atualiza o protocolo de Ushuaia de 1998, aperfeiçoa os mecanismos de consulta entre os países e permite sanções mais contundentes nos casos de ruptura ou ameaça de ruptura da democracia.

Fonte: Elaboração própria

3.3 AS FASES DO MERCOSUL

Ao longo de seu processo de desenvolvimento, o Mercosul apresentou diferentes fases, que foram moldadas de acordo com as variações dentro do cenário econômico e político da região, juntamente com as mudanças nas tendências da política internacional. Da mesma forma que a harmonização política entre Brasil e Argentina no período de redemocratização forneceu o cenário necessário para as construções das bases do Mercosul, a globalização acentuada e a promoção intensiva do pensamento neoliberal favoreceram o otimismo e o sucesso comercial do bloco nos anos 1990, e a crise dos anos 2000, por sua vez, desacelerou o desenvolvimento do bloco no começo do novo milênio.

Definir o sucesso ou o fracasso do Mercosul após 30 anos de bloco não é uma tarefa fácil. É possível perceber autores pessimistas e otimistas dentro deste debate, que chegam em conclusões totalmente distintas, mesmo analisando o mesmo processo de integração. De acordo com Mallmann e Marques (2013), as leituras pessimistas contemplam em sua análise exclusivamente os compromissos assumidos pelo Tratado de Assunção (1991), focando apenas em aspectos econômicos, comerciais e institucionais. E as mais otimistas, apreciam outras dimensões, além das acima citadas, como os novos temas introduzidos na agenda do bloco, mais voltados a questões políticas e sociais, a partir da chegada ao poder dos governos progressistas dos anos 2000 (MALLMANN E MARQUES, 2013).

Independente da perspectiva adotada, toda análise sobre o Mercosul deve buscar refletir sobre suas diferentes fases, já que cada período possui sua relação política e comercial, e perspectiva de avanço própria. A divisão do processo em períodos nos ajuda a fugir de análises limitadas, que não contemplam a mutabilidade e a diversidade dos processos de integração. Nesse sentido, segundo Curzel (apud MALLMANN E MARQUES 2013), após o Tratado de Assunção é possível perceber três diferentes fases no desenvolvimento do Mercosul. De acordo com o autor, a primeira fase é a de formação (1991-1997), a segunda fase (1997-2002), de crise, e a terceira fase (2003-2007), de relativa recuperação. Entretanto, neste estudo será adicionada uma quarta fase (2008-2016), e uma reflexão sobre o cenário atual (2017-2020).

A fase de formação (1991-1997) é marcada pelo fim da Guerra Fria, pelo consenso liberal e consolidação das democracias. Esse ambiente favoreceu o estabelecimento do perfil original do Mercosul pós Tratado de Assunção, cuja ênfase foi dada a integração econômica e comercial. Dentro desta fase ocorreram as maiores adaptações dos países a proposta da união aduaneira, principalmente no que se refere as reformas tarifárias.

Nos primeiros anos da fase de formação, os países buscaram adaptar o padrão comercial à uma nova orientação da política econômica, de cunho livre-cambista, e ao mesmo tempo, desenvolver a estrutura institucional do bloco. Ademais, as instituições reguladoras do comércio, e os acordos setoriais, foram sendo adaptados às regras da OMC, com uma preservação um pouco maior do regime automotivo, cuja alteração ocorreu apenas em 2000 (FARIA, 2004).

Neste sentido, a execução do Programa de Liberalização Automática promoveu cortes lineares e automáticos nas tarifas aduaneiras dos quatro países, gerando um aumento significativo da interdependência comercial na região, visto que o fluxo de comércio intrarregional cresceu substancialmente (FONSECA E PAMPLONA, 2008).

No final de 1994, a maior parte do comércio intrarregional já estava submetida à tarifa zero, exceto um conjunto de produtos sensíveis que seguiram o novo calendário automático de eliminação de tarifas, com prazo-limite para adequação até janeiro de 2000. Dois setores especiais (açúcar e veículos automotores) ficaram, transitariamente, fora do acordo de livre comércio. Sendo assim, o Mercosul conseguiu na sua primeira fase, conforme previsto no Tratado de Assunção, atingir em boa medida o objetivo relacionado com a liberalização do comércio intrarregional. (BOUZAS, 2000, p. 430; BOUZAS, 2001, p. 7)

No que tange o aumento da interdependência comercial e o crescimento do comércio intrabloco desta fase, Chaloult e Hillcoat (2009) destacam o ano de 1991 como ano-chave. Segundo os autores, a partir daí, as exportações intrazona registrarão uma taxa de crescimento superior a 20% ao ano, com o

volume comercial entre a Argentina e o Brasil quase quintuplicando. Aliado a isso, de forma concomitante, também aumentaram os intercâmbios entre Colômbia e Venezuela, Argentina e Chile, além dos intercâmbios entre os países andinos (CHALOULT E HILLCOAT, 2009).

Tabela 3: Desempenho comercial do Mercosul, no período 1991 a 1998 (em US\$ Milhões)

	1991	Var. %	1992	Var. %	1993	Var. %	1994	Var. %
Comércio intrazona (A)	10.201	24	14.497	42	19.143	32	23.712	24
Comércio extrazona (B)	68.038	4	74.846	10	80.743	8	96.486	19
Comércio total (C)	78.239	6	89.344	14	99.886	12	120.197	20
(A/C)	13,0%		16,2%		19,2%		19,7%	

	1995	Var. %	1996	Var. %	1997	Var. %	1998	Var. %
Comércio intrazona (A)	28.438	20	34.226	20	40.981	20	40.814	0
Comércio extrazona (B)	117.806	22	124.066	5	139.138	12	135.829	-2
Comércio total (C)	146.245	22	158.292	8	180.119	14	176.644	-2
(A/C)	19,4%		21,6%		22,8%		23,1%	

Fonte: Fonseca e Pamplona (2008)

Analisando a Tabela 3, podemos perceber como a evolução do comércio intrabloco superou a do comércio extrabloco. Entre 1991 e 1994 o valor do comércio intrabloco passa de US\$ 10.201,1 milhões para US\$ 23.712,9 milhões, um aumento de 132%, enquanto no mesmo período, o comércio extrabloco cresceu apenas 42%. Além disso, o comércio intrabloco do Mercosul no período 1991-1994 aumentou a uma taxa média expressiva de mais de 30% ao ano, diferente do comércio extrabloco, que cresceu à taxa média de 10% ao ano.

Entretanto, no âmbito das barreiras não tarifárias, os avanços não tiveram a mesma intensidade, visto que foram excluídas apenas 13 das barreiras não tarifárias. Nesse sentido, Machado (2000 apud FONSECA E PAMPLONA, 2008) argumenta que a agenda proposta no protocolo de *Las Leñas* de 1992 priorizou o tratamento dos temas relativos ao comércio exterior em detrimento dos demais,

ou seja, o Mercosul não deu atenção necessária a coordenação macroeconômica dos estados membros, o que acabou freando o processo de redução das barreiras não tarifárias.

De forma geral, o período de formação marca a fase do Mercosul onde os estados buscaram cumprir com as responsabilidades acordadas no Tratado de Assunção e construir a estrutura institucional do bloco. Mesmo que no fim de 1994 os quatro países ainda acordavam sobre a Tarifa Externa Comum e o Código Aduaneiro Comum, não cumprindo com os critérios para a formação de um Mercado Comum, a fase de formação ainda pode ser marcada por seu sucesso comercial. Seus principais frutos foram o alinhamento político dos países, a liberalização do comércio e a criação de um cenário de interdependência regional.

No entanto, a fase de formação encontra seu fim com a entrada do ano de 1998, e a chegada das crises internacionais. Nesse sentido, o início da segunda fase (1998-2002) coincide com o esgotamento do modelo de abertura econômica adotado no início da década de 1990, juntamente com a chegada de agudos problemas sociais acompanhados de desdobramentos políticos e eleitorais (MALLMANN E MARQUES, 2013).

Como resultado das crises internacionais, o comércio regional foi afetado com a redução no preço internacional das commodities, a desvalorização cambial dos países asiáticos e as restrições ao financiamento internacional privado. Segundo Sica (2006 apud FONSECA, PAMPLONA, 2008), o período compreendido entre 1999 e 2002 foi fortemente marcado por *“volatilidades extremas de las economías, fuertes crisis coyunturales, importante caída de los niveles de actividad y comercio, y ahondamientos de las asimetrías subyacentes”*. (SICA, 2006 apud FONSECA E PAMPLONA, 2008)

Tabela 4: Desempenho comercial do Mercosul, no período 1998 a 2007 (em US\$ Milhões)

	1998	Var. %	1999	Var. %	2000	Var. %	2001	Var. %	2002	Var. %
Comércio intrazona (A)	40.814	0	30.584	-25	35.276	15	30.545	-13	20.462	-33
Comércio extrazona (B)	135.829	-2	122.922	-10	135.944	11	138.965	2	128.132	-8
Comércio total (C)	176.644	-2	153.505	-13	171.220	12	169.510	-1	148.594	-12
(A/C)	23,1%		19,9%		20,6%		18,0%		13,8%	

	2003	Var. %	2004	Var. %	2005	Var. %	2006	Var. %	2007	Var. %
Comércio intrazona (A)	25.596	25	34.637	35	42.273	22	51.162	21	57.162	12
Comércio extrazona (B)	146.643	14	191.930	31	230.836	20	274.319	19	324.652	18
Comércio total (C)	172.239	16	226.567	32	273.109	21	325.481	19	381.955	17
(A/C)	14,9%		15,3%		15,5%		15,7%		15,0%	

Fonte: Fonseca e Pamplona (2008)

Analisando a Tabela 4, podemos observar que a taxa de crescimento média anual do fluxo mundial de comércio, que fora de 6,97% no período 1991-1998, cai para 4,98% no período 1998-2002. E a taxa de crescimento média anual do comércio intrabloco que era de 21,85% no período 1991-1998, passou a ser negativa (-12,72%) no período 1999-2002.

Realizando uma comparação da evolução comercial intrarregional e extrarregional neste período, é notável um processo de desintegração comercial na região, na medida que ao longo do processo de crises, a retração do comércio intrazona é muito maior que o extrazona, que em certa medida consegue se manter estagnado (FONSECA E PAMPLONA, 2008).

Sobre o lado positivo desta fase, podemos marcar os avanços no âmbito da harmonização macroeconômica dos países. No ano 2000, é assinada a

Declaração Presidencial sobre Convergência Macroeconômica, onde foram formalizados as metas e os mecanismos de convergência macroeconômica do bloco. Ainda neste ano, são divulgados os indicadores econômicos relativos aos aspectos fiscais do bloco, antecipando os prazos previstos para a definição das metas macroeconômicas do Mercosul.

Entretanto, dentro de um balanço geral, essa fase apresenta um saldo negativo dentro do comércio intrazona. Entre 1999 e 2002, tanto o processo de liberalização comercial quanto a evolução do volume de comércio intrarregional sofreram retração. Além da retração comercial analisada na Tabela 4, no ano de 2001 os países membros ainda acordaram em estabelecer “restrições temporárias” sobre a Tarifa Externa Comum, dificultando ainda mais o objetivo do Mercado Comum proposto no tratado de Assunção.

Entrando na fase de relativa recuperação (2003-2007), há neste período uma renovação na política doméstica dos países, com a chegada ao poder de governos mais alinhados com a esquerda: no Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, na Argentina, Néstor Kirchner, e no Uruguai, Tabaré Vázquez. A partir da chegada destes governos, será possível observar uma reorientação sobre a ênfase dada dentro do desenvolvimento do Mercosul, sendo possível observar na atuação brasileira uma visão mais ampla sobre o processo de integração (ALEXANDRE E LEITE, 2007).

A partir de 2003, com a chegada dos governos progressistas no poder, o processo de integração do Mercosul entrará no âmbito do regionalismo pós-liberal, ou pós-hegemônico, e passará a ser reconhecido como um “novo Mercosul”. “Pós-liberal”, no sentido de que os blocos regionais, nesta fase, passam a aderir medidas políticas para superar o modelo neoliberal que prevaleceu na era do “novo regionalismo”, como o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul, aprovado em 2011. E, “pós-hegemônico”, no sentido de que é introduzido um período na história do regionalismo latino-americano caracterizado pela ausência de uma narrativa única e hegemônica respeito à integração e à cooperação regional. Por exemplo, a União de Nações Sul-Americanas emergiu na era pós-hegemônica e adotou políticas pós-liberais, como a criação do Banco do Sul. A Aliança do Pacífico também nasceu na era

pós-hegemónica, mas continuou comprometida com o neoliberalismo (BRICEÑO-RUIZ, 2018).

A nova face do Mercosul sobre os governos progressistas fica clara com a assinatura do Consenso de Buenos Aires (2003), documento assinado por Lula e Kirchner na visita feita pelo presidente brasileiro na capital argentina. Com a chegada do chamado Consenso de Buenos Aires, foram decididas novas prioridades para o Mercosul, de modo a dedicar mais atenção às dimensões social, política, participativa e distributiva da integração regional. Ainda que a agenda comercial não tenha sido abandonada, as novas questões que passaram a conduzir o processo vieram a ser a justiça social (luta contra pobreza, fome, desigualdade e analfabetismo); a ação conjunta nas arenas multilaterais onde são negociadas as regras da governança global; a participação da sociedade civil nas discussões sobre os rumos do bloco; e a redução das assimetrias estruturais regionais (NETO, 2017).

A reabilitação do bloco passou a ser buscada a partir do incremento da agenda com temas políticos e sociais, viabilizando, como foi observado por Soares de Lima (2009) e Beshara (2009), “o surgimento de um regionalismo menos focado no comércio ou na integração física e produtiva, como nos anos 1990, mas ‘abarcando dimensões sociais, culturais e identitárias’” (MALLMANN, 2013, p. 200).

De acordo com Alexandre e Leite (2007), houve no período uma flexibilização na postura brasileira em relação com as demandas dos demais sócios, gerada principalmente pela insatisfação Argentina sobre os superávits comerciais Brasileiros e a aproximação do Paraguai e Uruguai com os Estados Unidos. Na prática, essa flexibilização vai ser consolidada pelas propostas Brasileiras de desenvolvimento institucional, ou seja, a implementação do Parlamento do Mercosul e o Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM, 2005).

A constituição do FOCEM, em 2005, criado com o propósito de desenvolver ações destinadas a promover a competitividade e a convergência estrutural dos países-membros, e a fundação do Banco do Sul, em 9 de dezembro de 2007, cuja finalidade é financiar projetos de desenvolvimento na região e ser uma alternativa às instituições financeiras multilaterais existentes,

são, de acordo com Fonseca e Pamplona (2008), exemplos dos logros verificados no âmbito institucional no período analisado.

Sobre o aspecto comercial desta fase, como aponta a Tabela 2, depois de sofrer forte contratação em 2002, o índice de regionalização do comércio externo voltou a crescer, ainda que de forma modesta. De qualquer forma, o comércio intrabloco apresentou um crescimento expressivo, crescendo entre 2003 e 2007 cerca de 123%. Por outro lado, o crescimento do comércio extrazona foi similar (121%), o que indica que o aumento do comércio dentro do bloco tenha sido influenciado de forma preponderante por uma melhora geral do comércio externo da região e não por mérito da integração dos países.

De forma geral, a fase que compreende os anos de 2003 a 2007 ficou marcada pela reorientação na política dos países, mudança de foco no desenvolvimento de integração regional e retomada do crescimento econômico e comercial. Tendo em vista a retomada do crescimento e a criação de novas instituições, o balanço geral do período é positivo, entretanto, não se pode descartar da análise o grande número de conflitos bilaterais ocorridos, como o caso da nacionalização dos ativos da Petrobras pelo governo boliviano em 2006.

Agora, sobre a fase do Mercosul que se inicia com a crise de 2008, nota-se que ela é marcada principalmente pela chegada da crise financeira internacional e pelo processo de desaceleração comercial na região da América do Sul. Nesse sentido, a partir de 2011, passamos a notar a diminuição nos valores comercializados entre os países da região, juntamente com o aparecimento de uma tendência protecionista impulsionada pela Argentina, país que enfrenta particularmente desde 2001, grande dificuldade para manter o equilíbrio de sua balança de pagamentos (MOROSINI E CORNETET, 2013).

Nessa fase (2008-2016), que condiz com a chegada de Dilma Rousseff no poder, as novas características apresentadas pelo bloco a partir do Consenso de Buenos, ou seja, a ênfase nos aspectos sociais e políticos e uma disposição limitada para negociar e assinar acordos com terceiras partes, não tiveram grandes mudanças, o que ajudou a manter a pauta comercial do bloco em segundo plano.

Sobre a consolidação do cenário protecionista na região, o Brasil também teve sua contribuição. Em outubro de 2012, o governo brasileiro anunciou o aumento na tarifa de importação de cem produtos, sendo que outros cem teriam suas tarifas aumentadas em breve. Entretanto, essa medida é mais interpretada como uma resposta a conjuntura econômica internacional que necessariamente uma vontade política própria do governo.

O governo Dilma lutou contra um cenário externo desfavorável, diferente do período anterior presenciado pelo governo Lula, por exemplo. Neste período a maioria dos países tornou-se menos entusiasta da liberalização comercial. Dessa forma, o protecionismo no âmbito do Mercosul pode ser perfeitamente entendido como uma resposta à tendência global de fechamento dos mercados (MOROSINI E CORNETET, 2013).

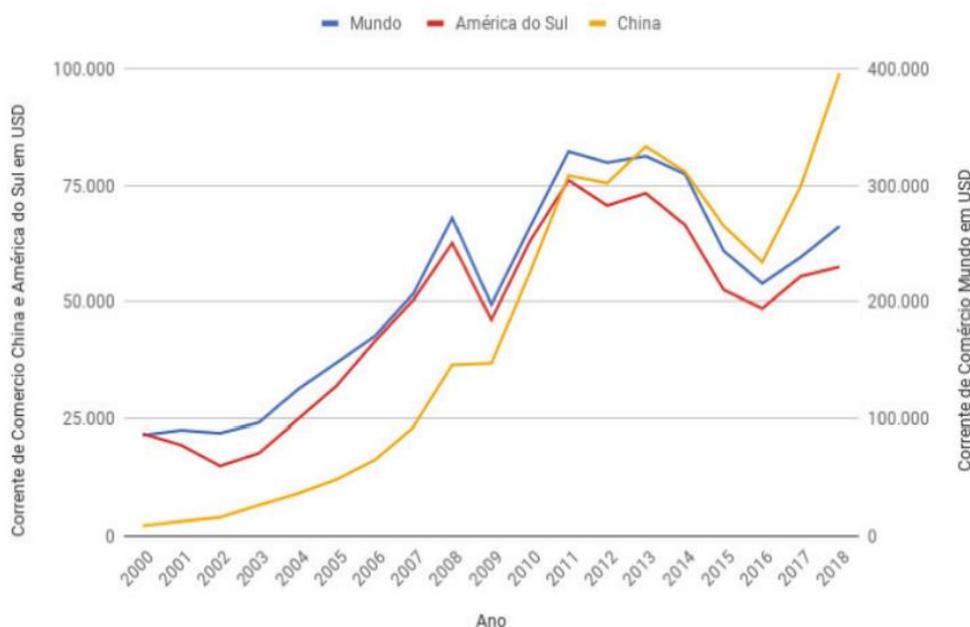
Segundo Rousseff (2012), de 2008 a 2011 os governos dos Estados Unidos e de outros países realizaram forte expansão na oferta de suas moedas, o que alterou suas taxas de câmbio, desvalorizou suas moedas e promoveu sua competitividade impactando valores de taxas de importação. De acordo com a ex-presidente da República, com isso, os países emergentes perderam mercado devido à valorização artificial de suas moedas, e o aumento tarifário do Mercosul, apenas reagiu a essa conjuntura adversa, não refletindo na desistência do Brasil à liberalização do comércio.

Sobre a parte comercial externa, nesta fase se iniciaram negociações com grupos de diferentes regiões, como a Associação Europeia de Livre Comércio (AELC), a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (Alba-TCP) e a Comunidade do Caribe (Caricom). Desse modo, interpretasse que o Brasil e os demais sócios preferiram apostar nas negociações multilaterais na Organização Mundial do Comércio (OMC), em razão de que ali teriam melhores chances de acessar os mercados agrícolas dos países desenvolvidos. Entretanto, a Rodada Doha não progrediu e, enquanto os mega acordos eram negociados no mundo, como o Acordo de Associação Transpacífico e a Associação Transatlântica de Comércio e Investimento, o Mercosul ficou isolado dessas grandes iniciativas globais. Ao mesmo tempo, a quantidade de medidas protecionistas adotadas ao redor do planeta cresceu ano

após ano desde a crise iniciada em 2008, as quais reforçaram o relativo isolamento comercial do bloco (DESIDERÁ, 2017).

Além da já citada organização dos países da região ao novo cenário externo, outra variável importante é a consolidação da China como um dos gigantes do comércio internacional. A China se tornou o principal parceiro comercial dos países desenvolvidos, o segundo parceiro da União Europeia e dos Estados Unidos; e de algumas economias em desenvolvimento, com especial destaque para América Latina e o Caribe, por ser um importante importador de matérias-primas (CEPAL, 2014). Essa característica da China como grande importadora de matérias primas, de acordo com Barros, Samurio e Severo (2019) influenciou fortemente na composição dos fluxos comerciais dos países Sul-Americanos, contribuindo para a retração do comercio intrabloco nos países do Mercosul, notável a partir do gráfico 1.

Gráfico 1 - Corrente de comércio do Brasil com o Mundo, América do Sul e China entre 2000 e 2018 em milhões de US\$

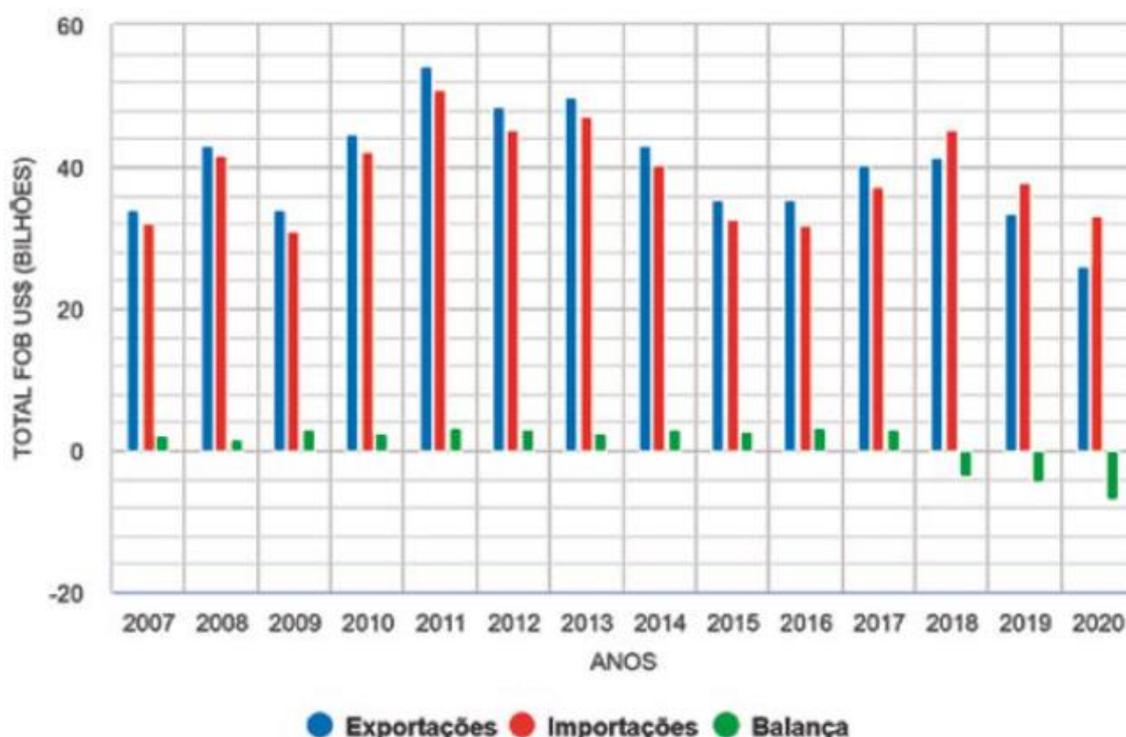


Fonte: Barros, Samurio e Severo (2019)

Sobre a parte comercial interna, que se refere ao desempenho do comercio intrarregional, o período é de instabilidade. Como é possível observar

a partir do Gráfico 2. De 2007 em diante, o comércio da região entra em um período irregular, registrando altos e baixos. Dentro deste desempenho, é perceptível uma desaceleração a partir do ano de 2013, que encontra seu menor volume em 2015. A partir de 2018 é possível notar resultados negativos na balança comercial, com déficits que seguem nos anos de 2019 e 2020.

Gráfico 2 – Comércio de bens intra-Mercosul (2007-2020)



Fonte: Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do Mercosul (SECEM)

Entrando na dimensão política, um ponto positivo dessa fase refere-se à harmonização das políticas exteriores, notável a partir da atuação dos países do Mercosul nos fóruns multilaterais das Nações Unidas, como na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). No âmbito da Assembleia Geral, os números revelam uma convergência crescente entre os países do bloco ao longo do governo Dilma. Em 2012, por exemplo, os quatro membros originais apresentaram os mesmos votos para 87% delas –sendo que, em 1991, quando foi criado o bloco, a convergência era de apenas 57% (DESIDERÁ, 2016).

A quantidade de temas de consenso presentes nos comunicados conjuntos semestrais do bloco também é outro aspecto positivo, pois também apresentou crescimento nesta fase. Por outro lado, as perspectivas para que o Parlasul tenha um papel mais relevante no Mercosul, essencialmente algum poder supranacional, não obtiveram sucesso. Ainda que a Argentina tenha realizado eleições diretas para seus representantes em 2015, no Brasil não se chegou a um acordo no Congresso Nacional sobre as regras para a realização de um certame semelhante. Sem deputados eleitos em todos os países membros pela via do voto direto, segue sendo complicado, do ponto de vista democrático, estimular a supranacionalidade do parlamento regional (DESIDERÁ, 2016).

Ainda sobre o âmbito político, Samuel Pinheiro Guimarães, ex-Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do governo Lula aponta os principais desafios institucionais do bloco, sendo de acordo com ele: ineficiência das cúpulas presidenciais; as assimetrias estruturais entre os estados membros; e baixa participação brasileira dentro da sua aplicação de recursos. Para o Embaixador, as cúpulas presidenciais são consideradas insuficientes para a construção da aproximação política e econômica necessária para enfrentar a crise internacional, e as assimetrias estruturais entre os membros deve ser enfrentada com mais empenho, com o direcionamento de mais recursos ao FOCEM.

De forma geral, um balanço dessa fase do Mercosul (2008-2016) esboça uma redução do entusiasmo e uma inércia no desenvolvimento institucional do bloco. No âmbito interno, o governo não conseguiu o apoio interno necessário no legislativo para aprovar seus objetivos, como a eleição direta dos mercodeputados ou a internalização do Código Aduaneiro Comum, principalmente em razão do alto número de protestos em 2013. No âmbito externo, o golpe no Paraguai, o protecionismo argentino e a crise política na Venezuela consumiram boa parte das energias, num contexto marcado pelo endurecimento da crise internacional, a queda do crescimento econômico e da arrecadação fiscal e o fim do ciclo de alta das commodities.

Para encerrar, a última fase presente nesta análise (2017-2020) é a fase do Mercosul que se estende até os dias de hoje. A fase atual do Mercosul condiz,

primeiramente, com a chegada dos governos de direita no poder, com o impeachment da presidente Dilma Rousseff, a posse de Macri na Argentina e a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, pondo fim a proposta do “novo Mercosul”.

Briceño-Ruiz (2021) explica que, nesta fase, a agenda de integração sofre mudanças, com o comércio mais uma vez no centro. Contudo, desta vez ao invés de tentar resolver velhos problemas comerciais no interior do bloco, a nova estratégia priorizou as negociações externas. Nesse contexto, a finalização das negociações com a União Europeia e a convergência com a Aliança do Pacífico foram as prioridades iniciais, mas, em seguida, foi adicionada a negociação de acordos com a Associação Europeia de Livre Comércio, o Canadá, Cingapura e a Coreia do Sul, bem como o aprofundamento dos acordos de preferência comercial com a Índia e Israel.

Tanto no Brasil quanto na Argentina, retomou-se a lógica de regionalismo na qual o Mercosul era um mecanismo para inserir seus países na economia global. No caso do governo de Macri, foi promovido um discurso de inserção econômica e de fim do isolamento político que o país teria experimentado na era kirchnerista. No caso de Temer, também foi salientada a necessidade de ampliar a inserção internacional. Assim, houve um retorno das iniciativas de integração norte-sul, como no caso da retomada e finalização das negociações de um acordo estratégico entre o Mercosul e a União Europeia, o interesse de Macri em aderir ao Tratado de Parceria Transpacífico, ou o desejo de assinar um acordo de livre comércio com os Estados Unidos (SALGADO; BRESSAN, 2020).

Se o governo Temer foi importante na ruptura das premissas impostas pelos governos progressistas e pela retomada das negociações com a União Europeia, o governo Bolsonaro foi decisivo. Bolsonaro assume o poder no dia primeiro de 2019 e adota uma política externa de alinhamento automático aos Estados Unidos. Em relação ao Mercosul, rejeitava abertamente o bloco e se inclinava a priorização das relações bilaterais, contudo, ao concluir negociações do Acordo de Associação Mercosul-UE em 28 de junho de 2019, apenas seis meses após o início do governo, passou a defender a integração e renovou a importância do bloco para o Brasil. (SALGADO; BRESSAN, 2020)

Sobre o Acordo de Associação UE-Mercosul, ele representa a reafirmação da importância da liberalização econômica regional e inter-regional como forma de impulsionar a liberalização econômica mundial, em um momento em que o cenário internacional está marcado por uma onda de protecionismos, principalmente após a eleição de Donald Trump, nos Estados Unidos (SANAHUJA; RODRÍGUEZ, 2019 *apud* BRICEÑO-RUIZ, 2021).

Para o Mercosul, o acordo revigorou a relevância do bloco na comunidade internacional, mostrando ser capaz de promover e representar os países do Cone Sul. Para a EU, o acordo bi regional é expressão do inter-regionalismo, um conceito que tem sido uma das principais modalidades de política externa do bloco, como forma de projetar o seu próprio modelo de integração. Nesse sentido, a conclusão do acordo revela que o Mercosul continua sendo uma ferramenta importante na estratégia externa de seus países membros, notadamente do Brasil, embora no início do seu mandato, o presidente Bolsonaro tenha expressado que o bloco não seria prioridade (FRENKEL, 2019).

Entretanto, ainda há um longo caminho até a implementação efetiva do acordo. A ratificação do acordo pelos países europeus é especialmente problemática, visto as tensões diplomáticas do Brasil com a França e com a Alemanha, especialmente a respeito de questões ambientais e proteção dos direitos humanos. Além disso, o setor de produtos agrícolas é um grande empecilho para a firmação do acordo, devido à grande importância dada pelos europeus em relação a segurança alimentar (SALGADO; BRESSAN, 2020).

Agora, se o maior avanço político nesta fase se refere ao comércio extrazona, a análise dos dados comerciais também revela uma predominância do comércio extrarregional sobre o comércio intrarregional neste período. A partir do ano de 2017 podemos observar uma tendência clara de crescimento do volume comercializado pelos países do Mercosul, entretanto, o comércio intrabloco apresentará uma retração, provocada principalmente pela degradação comercial entre o Brasil e a Argentina. Em 2020 o valor exportado pela Argentina aos países do Mercosul diminuirá 21% em relação a 2019, sendo o Brasil o destino com maior diminuição. O Brasil também será o destino de maior declínio em relação as importações argentinas, marcando uma clara desaceleração na relação comercial dos países.

Partindo dos dados fornecidos pelo Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do Mercosul (SECEM), como mostra o Gráfico 3, o comércio intrazona entrara em declínio a partir do ano de 2017, com uma diminuição de 12% entre os anos de 2019 e 2020. Em 2020 o Brasil assume o posto de país com maior participação no volume comercializado dentro da zona do Mercosul, com uma participação de 43% sobre o volume total.

Gráfico 3 – Comércio Intrazona do Mercosul (2011 – 2020)



Fonte: Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do Mercosul (SECEM)

Para concluir esta parte do trabalho foi esquematizada uma tabela com os pontos chaves de cada fase, para adicionar um caráter didático e expositivo ao conteúdo.

Tabela 5: Fases do Mercosul esquematizadas (1991-2020)

	(1991-1997)	(1997-2002)	(2003-2007)	(2008-2016)	(2017-2020)
Traço dominante	Definição da TEC e da arquitetura institucional do bloco	Crises internacionais e retração comercial	Ênfase política e social, comércio no segundo plano	Crise internacional e chegada do protecionismo	Reorientação do bloco, fim do "novo Mercosul"
Avanços institucionais	Assinatura do tratado de Assunção e Protocolo de Ouro Preto	Assinatura da Declaração comercial sobre Convergência econômica e Protocolo de Olivos	Constituição do FOCEM, fundação do Banco do Sul e aprovação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul	Assinatura do Protocolo de Montevideu	Conclusão das negociações sobre o Acordo Mercosul-EU
Cenário político	Alinhamento político dos países	Crise política na Argentina	Renovação política na região, predomínio da esquerda e governos progressistas	Cenário político conturbado, com crise política no Brasil, Paraguai e Venezuela	Chegada dos governos de direita no poder
Cenário comercial	Bom desempenho no comércio intrarregional, criação do cenário de interdependência	Desaceleração comercial, retrocesso no processo de liberalização e retração no comércio intrazona	Crescimento regular impulsionado pelo cenário internacional	Crescimento irregular, apresentando altos e baixos	Enfraquecimento do comércio intrarregional

Fonte: Elaboração própria

4 O COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

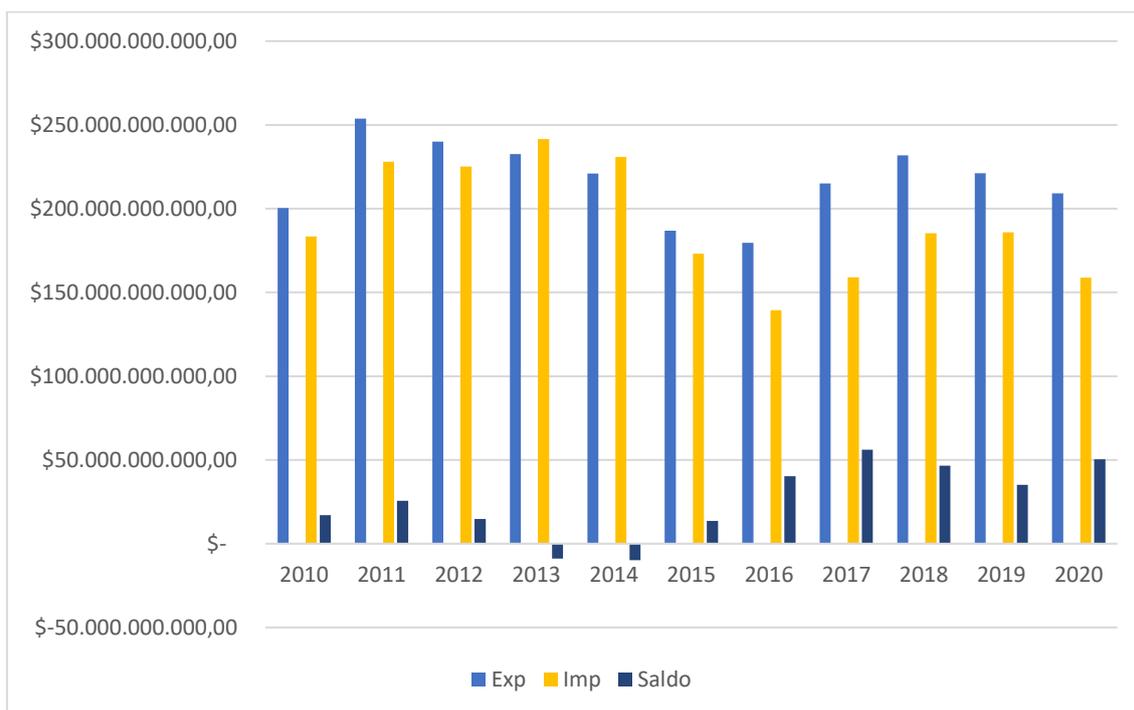
Como exposto na proposta do trabalho, o capítulo 4 se ocupará de uma análise dos fluxos comerciais entre Brasil e o restante dos países membros do Mercosul. Entretanto, para entender a importância do comércio intrabloco, será feita inicialmente uma análise do comércio brasileiro no âmbito global, para em seguida iniciar a exposição regional, criando um sentido de contraste entre as pautas comerciais.

4.1 O BRASIL NO COMÉRCIO INTERNACIONAL

O comércio exterior brasileiro, principalmente o setor de exportações, é imprescindível para a inserção internacional do Brasil. Aprofundar e melhorar a inserção do Brasil às cadeias globais de valor (CGVs) tem sido apontado como uma das soluções para a crise econômica brasileira atual e para o desenvolvimento econômico de longo prazo. A forma de inserção externa é crucial para o potencial de desempenho socioeconômico das nações. No caso de países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, os resultados comerciais positivos potencializam o desenvolvimento econômico, e o sucesso do setor exportador é capaz de transbordar para as demais atividades econômicas domésticas, gerando crescimento e redistribuição de renda. (OLIVEIRA; REIS; BLOCH, 2020)

O Brasil tem apresentado historicamente resultados positivos em sua balança comercial, o que significa que, ao subtrairmos o valor das importações do total exportado, encontramos um resultado positivo. Seguindo o padrão da maioria das economias emergentes, o Brasil também deve esse desempenho comercial ao grande volume exportado de produtos de baixo valor agregado, ainda que o país possua um consolidado setor industrial. Dessa forma, é possível afirmar que os resultados positivos encontrados em nossa balança, como mostra o Gráfico 4, ocorrem em razão do sucesso dos setores extrativista e agrícola, principalmente.

Gráfico 4: Balança comercial brasileira (2010-2020)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do MDIC

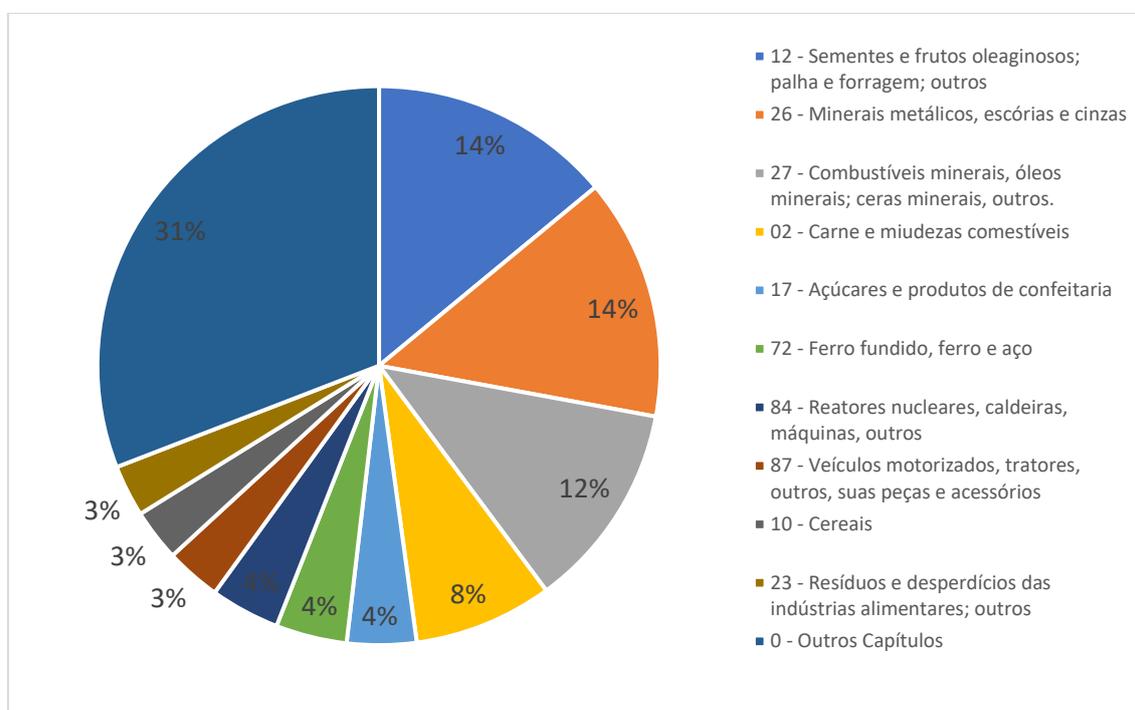
Observando o Gráfico 4, notamos que nos últimos 10 anos o Brasil apresentou saldo negativo em apenas 2 anos, em 2013 e 2014. O ano de maior valor exportado foi 2011, com um valor exportado de US\$ FOB 255,9 bilhões, e o ano de maior saldo comercial foi 2017, com um superavit de US\$ FOB 56,036 bilhões. Vale ressaltar que os resultados positivos do início da década de 2010 referem-se à recuperação da crise de 2008, com a restauração dos mercados e o reequilíbrio do comércio internacional, e o baixo desempenho de 2014, resultado principalmente pela queda geral no preço das commodities.

Para entender melhor a pauta exportadora brasileira, é importante observar o gráfico 5, que mostra os principais produtos exportados pelo Brasil no último ano. No sentido de auxiliar o entendimento, nota-se que os capítulos compreendem os 2 primeiros dígitos do código do Sistema Harmonizado, que dividem os bens comercializados em 96 diferentes grupos. Em 2020 os principais itens exportados pelo Brasil foram: Capítulo 12²: “Sementes e frutas

² O Sistema Harmonizado (SH) de Descrição e Codificação de Mercadorias abrange cerca de 5.000 grupos de mercadorias e tem o objetivo de classificar uniformemente os produtos do

oleaginosas"; Capítulo 26: "Minerais metálicos, escória e cinzas"; Capítulo 27 "Combustíveis e óleos minerais"; Capítulo 02: "Carne e vísceras comestíveis" e Capítulo 17: "Açúcares e artigos de confeitaria". Juntos, esses cinco capítulos eles representaram 52% do total exportado pelo Brasil. Destacando por produtos, temos, em primeiro lugar, NCM ³1201.90.00: "Soja, excluída para sementeira", em segundo lugar, NCM 2601.11.10: "Minerais de ferro não aglomerados " e em terceiro lugar, NCM 2709.00.10: "Óleo de petróleo bruto". Esses três produtos representaram 35% das exportações brasileiras. (SECEM, 2020)

Gráfico 5: Exportações brasileiras por capítulo da Nomenclatura Comum do Mercosul (2020)



Fonte: Informe Técnico de Comercio Exterior, Secretaria do MERCOSUR/UTECEM (2020).

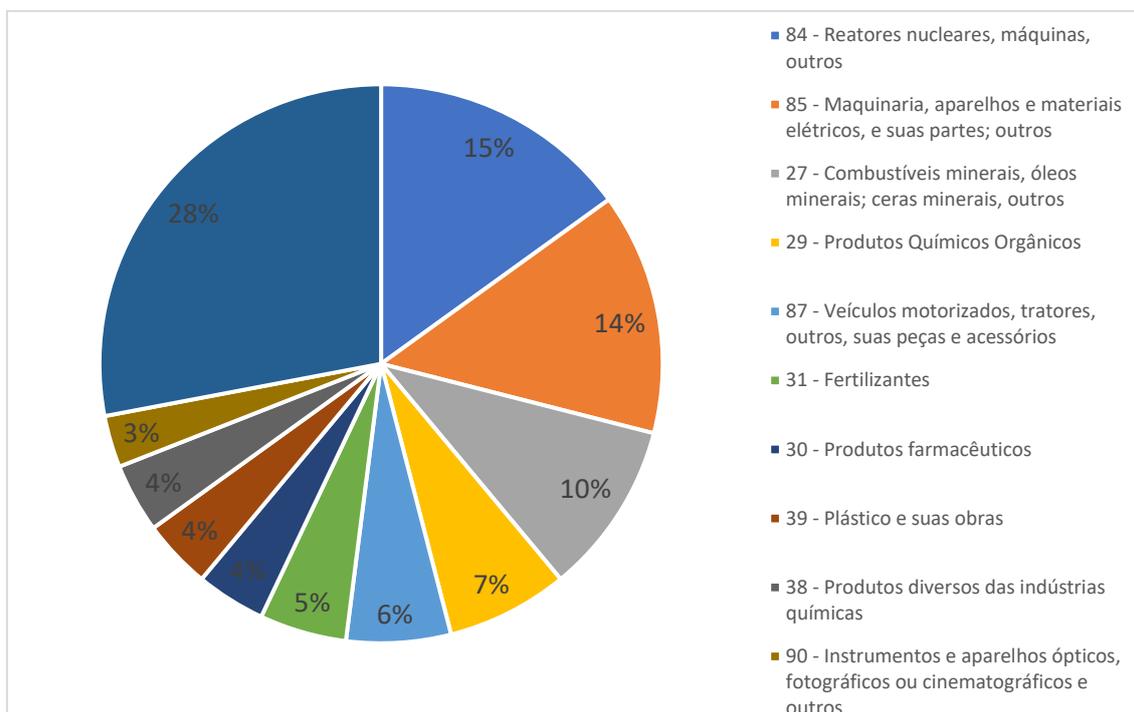
comércio internacional. Atualmente, o Sistema Harmonizado é usado por mais de 200 países como base para suas tarifas alfandegárias e para a coleta de estatísticas do comércio internacional. Os capítulos compreendem os 2 primeiros dígitos do código do Sistema Harmonizado, e dividem os bens em 96 diferentes grupos.

³ NCM é a sigla para Nomenclatura Comum do Mercosul. Todas as mercadorias que circulam no Brasil devem ter o código NCM, e este código deve ser informado no preenchimento da nota fiscal e outros documentos de comércio exterior. O código NCM é adotado por todos os países membros do Mercosul desde janeiro de 1995 e tem como base o método internacional de classificação de mercadoria, ou seja, o Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias.

No âmbito das importações, a China foi o principal país de origem das importações brasileiras em 2020, com participação de 22% no volume total. Em seguida estão os Estados Unidos, Alemanha e Argentina com 18%, 6% e 5%, respectivamente. Juntos, estes 3 países representaram 51% das importações do Brasil. Deste total de importações, 92% foram trazidas de países fora da zona do Mercosul, enquanto 8% das importações foram feitas de países de dentro do bloco. A Argentina foi a principal origem das importações brasileiras dentro do Mercosul, enquanto a China foi o principal país de origem fora do bloco.

Ainda sobre a pauta importadora brasileira, ao separarmos por principais itens importados por capítulo, temos: Capítulo 84: "Reatores nuclear, caldeiras, máquinas"; Capítulo 85: "Maquinaria, aparelhos e materiais elétricos"; Capítulo 27: "Combustíveis e óleos minerais"; Capítulo 29: "Produtos Químicos orgânico" e Capítulo 87: "Veículos automotores, tratores, outros, suas peças e acessórios". Juntos, esses capítulos representaram 52% das importações brasileiras. Agora, afunilando a pesquisa e destacando apenas os principais produtos importados pela Nomenclatura Comum do Mercosul, temos: NCM 2710.19.21: "Gasóleo (gasóleo)" em primeiro lugar; em segundo lugar, NCM 2709.00.10: "Óleos brutos de petróleo" e terceiro lugar NCM 3104.20.90: "Cloreto de potássio excluído com teor de óxido de potássio". Estes três produtos representaram 7% das importações. (SECEM, 2020)

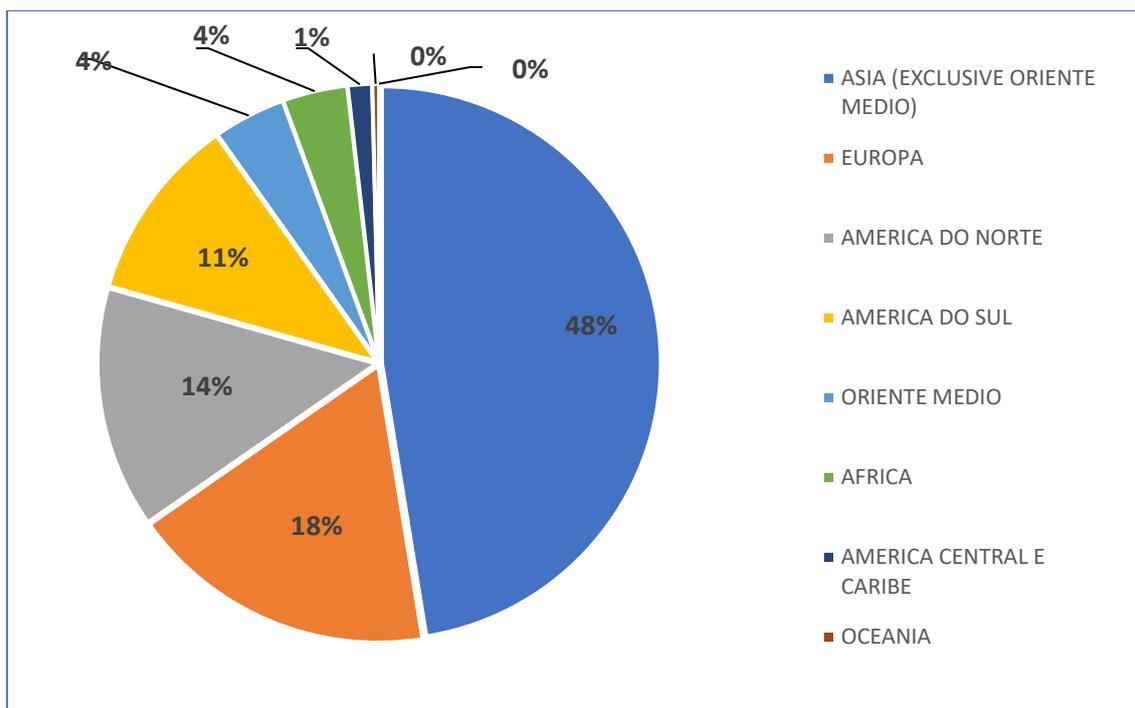
Gráfico 6: Importações brasileiras por capítulo da Nomenclatura Comum do Mercosul (2020)



Fonte: Elaboração própria com base no Informe Técnico de Comercio Exterior Secretaria do Mercosul /UTECEM (2020)

Apresentada quantitativamente a pauta exportadora brasileira, faz-se necessário avançar para uma análise mais específica destes fluxos de comércio. O faremos aqui dividindo por regiões. Neste sentido, ao estudar a composição das exportações brasileiras por regiões, o Gráfico 7 reforça a dominância do continente asiático, que absorve uma fatia de 48% do valor total exportado. Neste continente, China, Hong Kong e Macau lideram as exportações, com um total de US\$ FOB 70,120 bilhões importados em bens brasileiros em 2020, seguidos pelo Japão, com US\$ FOB 4,127 bilhões, e a Coreia do Sul, com US\$ FOB 3,762. No continente europeu, a União Europeia é responsável pela cifra de US\$ FOB 27,641 bilhões, e na América do Norte, os Estados Unidos importaram um total de US\$ FOB 21,471 bilhões.

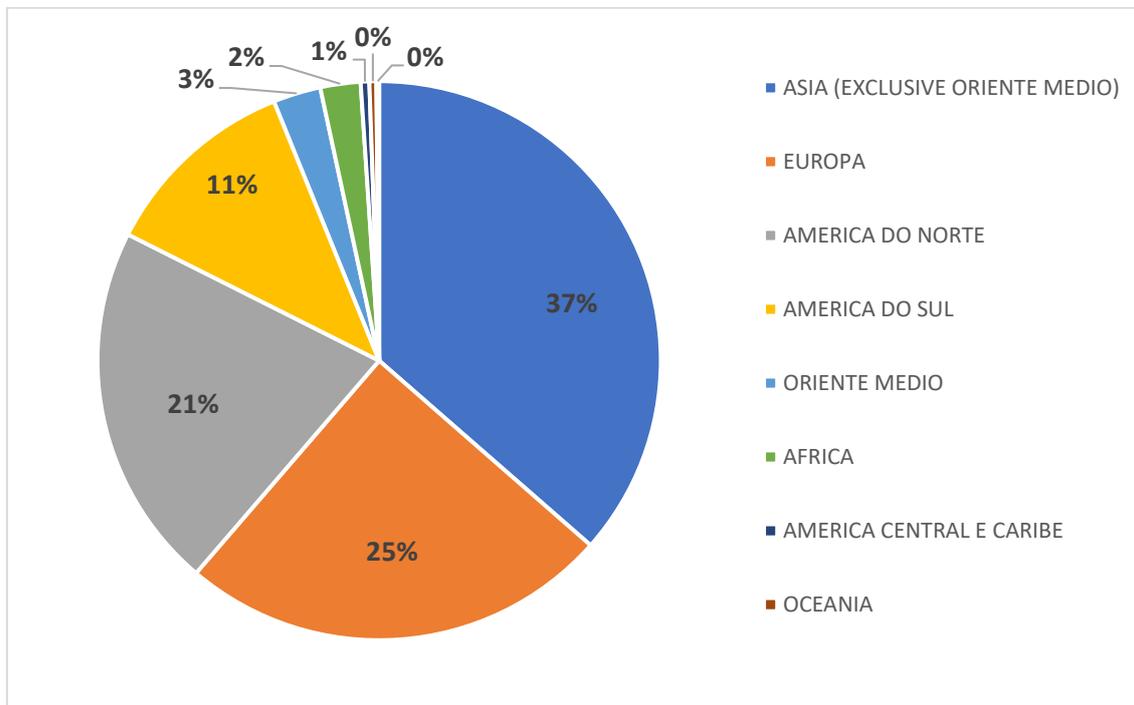
Gráfico 7: Exportações brasileiras por regiões (2020)



Fonte: Elaborado com base nos dados do MDIC (2020)

No campo das importações, o continente asiático também é líder, sendo responsável por exportar ao Brasil, em 2020, o valor de US\$ FOB 57,930 bilhões. A China ainda é protagonista, com a exportação US\$ FOB 35,371 bilhões em bens, e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) fica na segunda posição, com o valor de US\$ FOB 7,275 bilhões. No continente europeu, a União Europeia exportou um total de US\$ FOB 30,318 bilhões, e a Rússia, fica em segundo lugar na lista, com US\$ FOB 2,741 bilhões.

Gráfico 8: Importações brasileiras por regiões (2020)



Fonte: Elaborado com base nos dados do MDIC (2020)

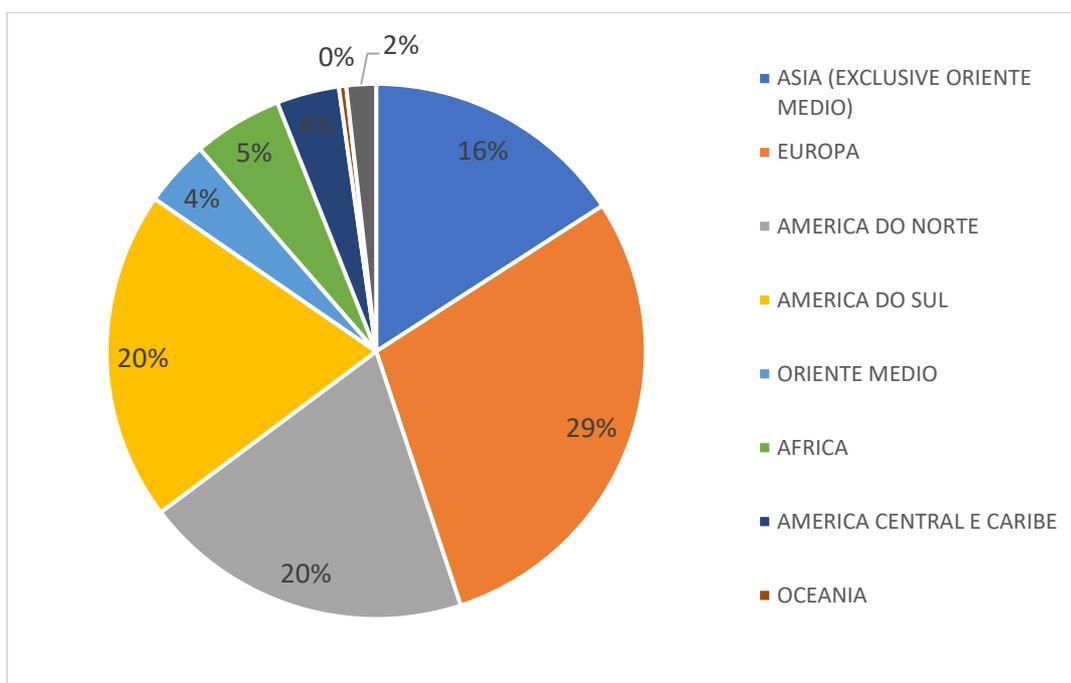
A partir da análise gráfica e estatística, fica clara a predominância dos países asiáticos na participação no comércio exterior brasileiro. Tanto nas importações, quanto nas exportações, o continente lidera sobre o restante do mundo, e isso não é um fenômeno que se restringe às trocas comerciais feitas com o Brasil, mas que também se estende à maioria dos países do mundo. Entretanto, este predomínio asiático faz parte de um cenário novo, que não reflete a composição do comércio internacional desde seus primórdios. Nas últimas décadas, o processo de globalização ampliado com a liberalização comercial modificou a natureza e a extensão dos mercados, com firmas vendendo seus produtos, partes e componentes, por todo o mundo e para diferentes fases do processo produtivo. (HERMIDA; AVELLAR; XAVIER; BOTELHO, 2014)

A redução dos custos de comunicação, transporte e organização institucional entre fronteiras, associada às inovações tecnológicas e à fragmentação do processo produtivo, promoveu o crescimento do volume de mercadorias transacionadas internacionalmente e impulsionou a integração

comercial e produtiva entre os países. No entanto, a difusão destes efeitos expansivos do comércio não aconteceram globalmente, ou melhor, de forma harmônica. Neste processo, poucos países e regiões que operam como mercados integrados concentraram em si os efeitos dessa nova conjuntura. Esse novo cenário fica evidente a partir da crise de 2008, onde o comércio internacional sofreu um período de desequilíbrio. A partir daí, a produção e distribuição de bens fica cada vez mais concentrada em uma parte do globo. Em 2009, por exemplo, apenas três regiões foram responsáveis por aproximadamente 80% do PIB mundial e dominaram 84% do comércio global, sendo elas: União Europeia (41,2%); Leste Asiático (29,45) e Nafta (13,2%), enquanto a América Latina apresentou um resultado bastante incipiente (3,8%). (HERMIDA; AVELLAR; XAVIER; BOTELHO, 2014)

Como proposta de comparação, o gráfico 9 mostra como eram compostas as exportações brasileiras por região em 2007. Neste ano, a composição da exportação de bens brasileiros era feita de forma mais harmônica, ainda que os países asiáticos viessem em uma crescente econômica muito acelerada. Nessa lista, o continente europeu lidera importando um total de US\$ FOB 7,275 bilhões em bens brasileiros, a América do Norte fica em segundo lugar com um valor de US\$ FOB 31,670 bilhões, seguidos de América do Sul US\$ FOB 31,846 bilhões e Ásia, US\$ FOB 25,308 bilhões.

Gráfico 9: Exportações brasileiras em 2007



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do MDIC (2020)

Da mesma forma que nesta época houve uma mudança na orientação comercial brasileira, em relação aos seus principais parceiros comerciais, observa-se também, no mesmo período, uma mudança relevante no perfil comercial brasileiro, principalmente no que se refere sua pauta exportadora. Em especial, observou-se queda na participação dos produtos manufaturados no comércio internacional ao longo da primeira década dos anos 2000, entretanto, o Brasil seguiu de forma mais intensa a tendência mundial, registrando um recuo de participação de manufaturados nas exportações maior do que a verificada em termos globais (BANCO CENTRAL, 2019).

Em 2008, a participação de produtos manufaturados no total das exportações situava-se em 48%, superior à proporção de produtos básicos e semimanufaturados, 38% e 14%, respectivamente. A União Europeia era o principal destino dos produtos brasileiros, e juntamente com Estados Unidos, Argentina e China respondiam por 55% do total das vendas externas do país. Ao longo dos dez anos seguintes, esse padrão foi se modificando, de modo que os

produtos básicos assumiram o primeiro lugar na pauta de exportações em 2018, com 51% de participação, enquanto os produtos manufaturados perderam participação e atingiram apenas 35% do valor exportado (BANCO CENTRAL, 2019).

De forma geral, concluiu-se que o comércio exterior brasileiro é caracterizado por ser superavitário, impulsionado pela exportação de produtos de baixo valor agregado, em sua maioria commodities, e de forte relacionamento com a China, Estados Unidos, União Europeia e Argentina. Nas últimas décadas a globalização alterou a forma como eram feitas as trocas comerciais, adicionando um caráter muito mais dinâmico e tecnológico. Aliado a isso, novas regiões ganharam protagonismo no comércio internacional, ao serem inseridas dentro das cadeias globais de valor.

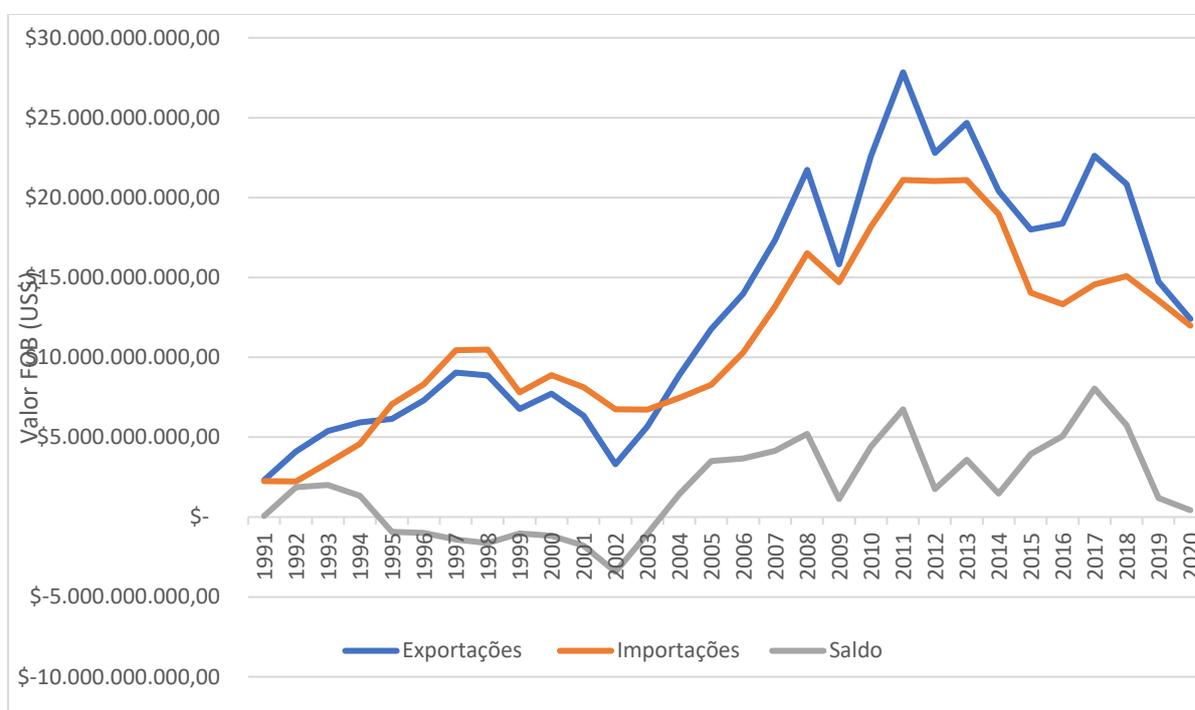
A crise de 2008 marcou um período importante na história do comércio exterior brasileiro, pois marca um momento em que o Brasil passa a ter o continente asiático como principal parceiro comercial, e vê sua pauta comercial alterar consideravelmente, com significativa redução na exportação de manufaturas. Neste cenário, mesmo sem perder importância, o comércio brasileiro com os países do Mercosul acaba perdendo proporção, principalmente ao ter seu volume comparado com o volume comercial dos parceiros emergentes, já que, ao analisar os gráficos, percebe-se uma diminuição de 9% no comércio brasileiro com a América do Sul entre os anos de 2007 e 2020, e um aumento de mais de 30% no comércio com o continente asiático, no mesmo período.

4.2 O BRASIL E O MERCOSUL

Dentre todos os países que compõem o MERCOSUL, o Brasil é o membro que possui maior poder econômico. O PIB brasileiro é de US\$ 1,363 trilhões. Atrás, temos a Argentina com um PIB de US\$ 519,487 bilhões, o Uruguai com US\$ 53,63 bilhões e o Paraguai com US\$ 35,3 bilhões. Devido a sua maior capacidade econômica e extensão geográfica, o Brasil ostenta papel de liderança dentro do bloco, e isso reflete em seus indicadores comerciais.

No que se refere ao comércio brasileiro com o Mercosul, o Brasil exerce sua função de protagonista tanto nas importações do bloco, quanto nas exportações. Dentro da composição das exportações do Mercosul, temos Argentina com 20% do montante, Brasil com 77%, Paraguai com 1% e Uruguai com 2%. Já no campo das importações, correspondem à Argentina 16%, Brasil 78%, Paraguai com 4% e Uruguai com 3% (SECEM, 2020).

Gráfico 10: Balança comercial brasileira no âmbito do Mercosul (1991-2020)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020)

Como pode ser observado no gráfico 10, o Brasil possui historicamente um desempenho comercial importante dentro do âmbito do Mercosul, apresentando superávits comerciais na grande maioria dos anos. Desde a assinatura do tratado de Assunção, não há grandes discrepâncias entre o valor total importado e o total exportado, o que é importante para reduzir os conflitos políticos e mitigar a suposta existência de um Estado membro mais beneficiado que os demais.

Segundo Tremea, Consolmagno e Machoski (2014) pode-se notar que, a partir da criação do MERCOSUL, no começo da década de 1990, as exportações entre o Brasil e o bloco econômico ultrapassaram de US\$1 bilhão e atingiram mais de US\$22 bilhões no ano de 2012. Observa-se também, que o crescimento das exportações foi contínuo, havendo um grande salto no ano de 2005, quando passou de US\$11 bilhões para US\$22 bilhões em 2010, sendo possível constatar que as exportações dobraram em cinco anos. A importação entre o Brasil e os países membros também registrou um grande aumento entre os anos de 1990 e 2012. Em 1990 o saldo de importação apresentado foi de aproximadamente US\$2 bilhões, já no ano de 2012 o resultado registrado foi de US\$19 bilhões. Um fato importante a se destacar é o saldo da balança comercial, os anos de 1990, 1995 e 2000 apresentaram um déficit na balança comercial, já nos anos 2005, 2010 e 2012 houve um superávit comercial (TREMEA; CONSOLMAGNO; MACHOSKI, 2014).

Analisando a balança comercial entre Brasil e MERCOSUL, faz-se possível calcular a participação do bloco nas exportações e importações brasileiras. As exportações brasileiras que foram destinadas ao MERCOSUL passaram de 4,20% no ano de 1995 para 9,40% no ano de 2012. Durante o período estudado, foi no ano de 2000, que as exportações para os países membros do bloco apresentaram o maior resultado, de 14,04%. Também as importações do MERCOSUL para o país apresentaram seu auge no ano de 2000, finalizando com um total de 13,96% do total das importações do bloco. No ano de ano de 2012 as importações apresentaram uma queda, finalizando o ano que o percentual de 8,63% do total vendido (TREMEA; CONSOLMAGNO; MACHOSKI, 2014).

Sobre a pauta comercial brasileira de bens no âmbito do Mercosul, os principais produtos exportados em 2020 pelo Brasil para o MERCOSUL foram: primeiro, o código NCM 8703.23.10: "Veículos para transporte de 6 pessoas, com pistão ou motor a pistão", em segundo lugar, NCM 8703.22.10: "Veículos para transporte de 6 pessoas, c / motor de pistão ou pistão "e em terceiro lugar NCM 8701.20.00: "Tratores de estrada para semirreboques". Esses três produtos representaram 13% do exportações do Brasil para o MERCOSUL. (SECEM, 2020).

No campo das importações, os principais produtos importados em 2020 pelo Brasil de origem MERCOSUL foram: em primeiro lugar, o código NCM 8704.21.90: "Veículos para transporte de mercadorias, pesagem total c/ carga máxima de 5 toneladas", em segundo lugar, NCM 2716.00.00: "Energia elétrica" e em terceiro lugar NCM 1001.99.00: "Trigo e manjeronas, excluindo trigo duro e plantio". Esses três produtos responderam por 34% das importações desde MERCOSUL (SECEM, 2020).

Ao analisarmos a pauta comercial brasileira no âmbito do Mercosul, notasse que, os bens comercializados, em sua maioria, estão inseridos no grupo de manufaturados de intensidade tecnológica média, ou seja, condizem com a proposta industrial do Mercosul, de reduzir a vulnerabilidade externa e fomentar a criação da indústria por meio da integração regional. Desta maneira, com o desenvolvimento da integração, os estados membros se beneficiaram com a intensificação das trocas comerciais recíprocas e a impulsão do processo de industrialização (OLIVEIRA, 2014).

Nesse sentido, ao integrar a região com a proposta do mercado comum, os países, ao invés de implantarem indústrias substitutivas a toda sorte, conseguem se especializar naquelas que considerassem mais convenientes, de acordo com suas possibilidades de mercado. Ademais, em contrapartida, podem importar de outros países latino-americanos os demais produtos industrializados, que não conseguem adquirir do resto do mundo por conta do crescimento lento das exportações primárias (OLIVEIRA, 2014).

Autores Cepalinos como Prebisch (1949) e Furtado (1961), citados no capítulo 2 deste trabalho, foram pioneiros em apontar a relevância da manufatura no processo de desenvolvimento. Para eles, o desenvolvimento é fundamentalmente um processo de transformação estrutural. Isso envolve primeiro a realocação dos ativos produtivos da agricultura tradicional para a agricultura moderna, indústria e serviços e, então a realocação de tais fatores entre atividades dos setores industriais e de serviços. Mais amplamente, o crescimento econômico sustentado está associado à capacidade de diversificação da estrutura de produção doméstica, ou seja, à geração de novas atividades de forma a ampliar as externalidades dentro do país e criar capacidades tecnológicas (OLIVEIRA, 2014).

4.3 AS RELAÇÕES COMERCIAIS COM OS PAÍSES DO MERCOSUL

A partir dessa subdivisão, se inicia a análise mais específica, feita de forma individual, onde cada Estado membro do Mercosul terá sua relação comercial com o Brasil analisada e os principais dados comerciais expostos. A exposição começa com a análise da Argentina e termina com a Venezuela, país que teve suspensão⁴ anunciada em agosto de 2017.

4.3.1 O COMÉRCIO COM A ARGENTINA

O Brasil e a Argentina são considerados os maiores sócios do MERCOSUL. No ano de 2005, por exemplo, aproximadamente 8% a 16% das importações desses países foram absorvidas no comércio entre as regiões, ou seja, um mercado mais amplo (BALBÉ; MACHADO, 2008).

De acordo com Pinto (2001), isto ocorreu porque o Brasil e a Argentina são as maiores economias, as mais diversificadas e com maiores possibilidades de integração industrial:

Diferentemente do que se verificou na experiência do Mercado Comum Europeu, atual União Europeia, quando os países menores e mais abertos economicamente foram os que mais se beneficiaram em termos da expansão do comércio com a união aduaneira. Tal situação fornece uma dimensão da dificuldade para se impulsionar o desenvolvimento por meio do comércio em países pouco industrializados, nos quais as exportações são bastante concentradas em commodities agrícolas. (PINTO, 2001)

Em relação ao desempenho comercial destes dois países, o volume comercial passou por uma importante expansão nos anos de 1970. No início da década, Brasil e Argentina possuíam um fluxo comercial total de US\$334 milhões

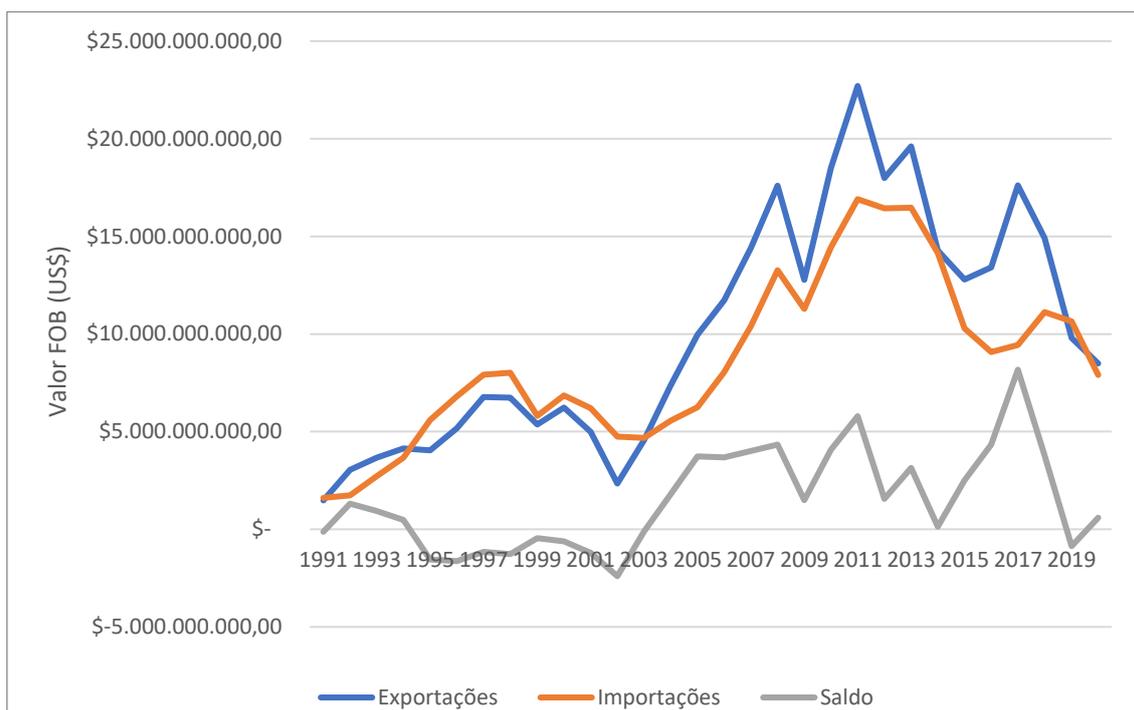
⁴ A expulsão da Venezuela do bloco ocorreu em razão do consenso entre os membros do Mercosul de que toda ruptura da ordem democrática constitui obstáculo inaceitável para a continuidade do processo de integração. Os estados membros, na ocasião, concordaram que não foram registradas medidas eficazes para a restauração da ordem democrática por parte da República Bolivariana da Venezuela, tomaram a decisão de suspender o país por tempo indeterminado (MERCOSUL, 2017).

alcançando, na década de 1980, o montante de US\$1,84 bilhões. Devido à crise financeira internacional, há o fato de os países terem adotado, nos primeiros anos da década de 1980, medidas conhecidas como “Programas de Ajustamento”.

O resultado dos programas adotados na década de 1980 foi uma significativa redução no comércio bilateral. Para reverter esse quadro, o Brasil e a Argentina celebraram acordos de integração no ano de 1986, para fortalecer o comércio entre os dois países. No ano de 1989, ocorreu a volta ao nível comercial do início da década e a expansão comercial (CARVALHO; LIMA, 2010).

Entre 1990 e 1994, constata-se uma evolução entre o comércio intraindústria e interindústria, entre a Argentina e o Brasil. Tanto o comércio interindústria quanto o comércio intraindústria apresentaram tendência de crescimento, com o comércio interindústria registrando uma tendência de crescimento maior que a apresentada pelo comércio intraindústria. Porém, no ano de 1995, esse padrão foi invertido, o comércio intraindústria apresentou valores maiores aos do comércio interindústria. Esses resultados demonstram que o intercâmbio bilateral entre a Argentina e o Brasil foi favorecido com a formação do bloco e a eliminação de barreiras comerciais (TREMEEA; CONSOLMAGNO; MACHOSKI, 2014).

Gráfico 11: Balança comercial entre Brasil e Argentina (1991-2020)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020)

Como podemos notar pela análise do Gráfico 11, o Brasil desde a criação do Mercosul tem fortalecido o comércio com a Argentina, obtendo em 2011 o auge de exportações, com um valor destinando de US\$ FOB 22,701 bilhões, e o maior saldo, em 2017, com um superávit de US\$ FOB 8,173 bilhões. Em 2012, é apresentado um menor valor das exportações brasileiras, devido às fortes barreiras comerciais por parte da Argentina, como a necessidade de licença prévia para importações, que são demoradas e travam o livre comércio. Em 2019, acontece a volta do déficit comercial, com um saldo negativo de US\$ FOB -859,447 milhões.

Sobre a pauta comercial Brasileira com a Argentina, começando pelas exportações, de acordo com o Sistema Harmonizado (SH4), os principais produtos exportados em 2020 são: Automóveis de passageiros e outros veículos automóveis principalmente concebidos para o transporte de pessoas; Veículos automóveis para transporte de mercadorias; tratores; e Minérios de ferro e seus concentrados. Esses 5 grupos compõem 31,46% das exportações Brasileiras para Argentina no último ano, com um valor total de US\$ FOB 2,670 bilhões.

Avançando para a pauta de importações, seguindo o Sistema Harmonizado (SH4), em 2020 temos: Veículos automóveis para transporte de mercadorias; Trigo e mistura de trigo com centeio; Automóveis de passageiros e outros veículos (exceto os da posição 8702), Partes e acessórios dos veículos automóveis das posições 8701 a 8705; e Malte, mesmo torrado. Estes grupos compõem 46,90% do valor importado da Argentina ao Brasil, em um valor total de US\$ FOB 3,703 bilhões.

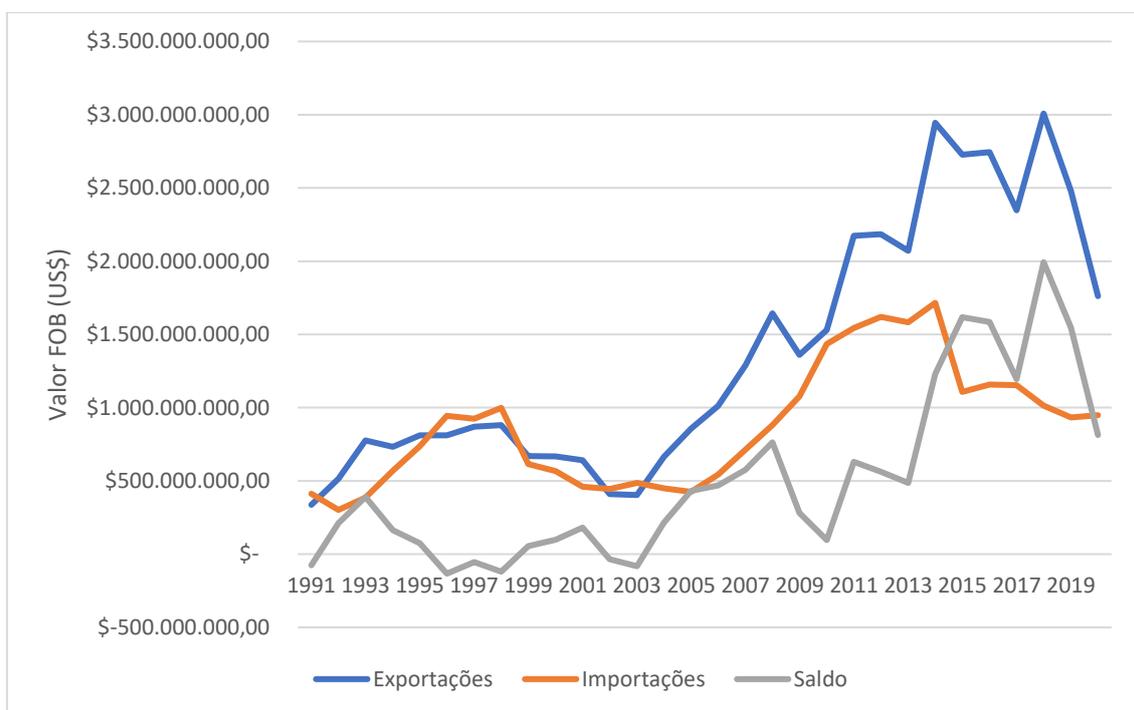
Segundo Pimentel (2013 apud TREMEA; CONSOLMAGNO; MACHOSKI, 2014) e Freitas (2013 apud TREMEA; CONSOLMAGNO; MACHOSKI, 2014) as principais dificuldades dentro do relacionamento comercial com a Argentina são a existência de dificuldades administrativas para os exportadores brasileiros e as consequências geradas pelas políticas econômicas adotadas pela Argentina. De acordo com os autores, é importante notar que a maior parte da queda das vendas brasileiras para a Argentina está associada à instabilidade econômica que o país vizinho enfrenta, e pelo efeito do preço de alguns produtos que o Brasil exporta, onde as quedas nos preços trazem menores níveis de divisas.

4.3.2 O COMÉRCIO COM O URUGUAI

A agenda da relação bilateral Brasil e Uruguai é bem diversificada, e pautada principalmente no objetivo de enfrentar novos desafios de desenvolvimento e de integração econômica e regional. De acordo com Simões (2011), os dois países possuem semelhanças no que se refere as políticas, podendo ser percebido políticas sociais ousadas nos últimos tempos, e políticas econômicas responsáveis.

No plano comercial, ao longo do processo de desenvolvimento da integração regional, os dois países ampliaram o comércio e os investimentos, abrindo novas áreas de cooperação em setores distintos. Em 2010, por exemplo, o intercâmbio bilateral somou US\$ 3,1 bilhões (+19,4% em relação a 2009), dos quais US\$ 1,53 bilhão corresponderam a exportações brasileiras e US\$ 1,57 bilhão a exportações do Uruguai. Além do crescimento nesse total, nota-se o aumento da qualidade do comércio entre os países, com forte incremento da presença de produtos manufaturados na pauta exportadora uruguaia. (SIMÕES, 2011)

Gráfico 12: Balança comercial entre Brasil e Uruguai (1991-2020)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020)

A partir da análise da balança comercial entre os dois países, de acordo com o gráfico 12, percebe-se como ocorreu a evolução do comércio nesta região, com um aumento significativo no volume comercializado a partir da assinatura do tratado de Assunção. Neste período, o Brasil obteve um saldo positivo na maioria do tempo, com o pico de exportações observado no ano de 2018, com um valor de US\$ FOB 3,007 bilhões, e o auge superavitário também neste ano, com um saldo positivo de US\$ FOB 1,993 bilhões.

Analisando a pauta exportadora brasileira em relação ao Uruguai, os principais produtos exportados para este país em 2020, de acordo com o Sistema Harmonizado (SH4), foram: Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos; Automóveis de passageiros e outros veículos automóveis principalmente concebidos para o transporte de pessoas, e automóveis de corrida; Carnes de animais da espécie bovina, frescas ou refrigeradas; Carnes de animais da espécie suína, frescas, refrigeradas ou congeladas; e veículos

automóveis para transporte de mercadorias. Estes produtos somam um valor de US\$ FOB 484,483 milhões em exportações no ano de 2020, e compõem 27,5% da pauta exportadora brasileira para este país.

Sobre a pauta importadora, os principais produtos são: Malte; Leite e nata, concentrados ou adicionados de açúcar ou de outros edulcorantes; Arroz; veículos automóveis para transporte de mercadorias; e margarina, misturas ou preparações alimentícias de gorduras ou de óleos animais ou vegetais. Em 2020, estes produtos fizeram a composição de 46,1% do valor total de bens importados do Uruguai, cujo montante representa US\$ FOB 512,652 milhões.

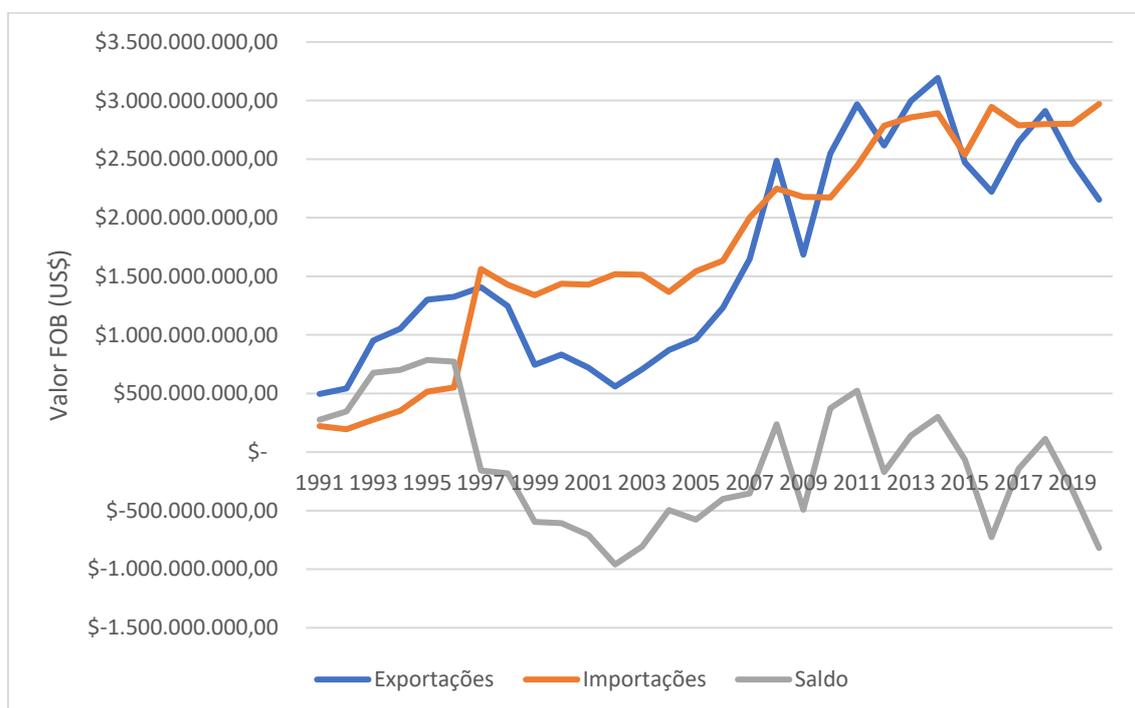
Dentro de um panorama geral, Brasil e Uruguai perseguem uma integração solidária e pragmática, e caminham juntos na busca do desenvolvimento econômico e social com soberania. A relação bilateral, e a atuação conjunta no âmbito do Mercosul, aplicam esforços comuns nos temas comerciais, e nos temas da Comissão Bilateral de Planejamento Estratégico e Integração Produtiva (CBPE), criada em 2010 para cobrir a agenda de energia, ciência, tecnologia e infraestrutura (SIMÕES, 2011).

4.3.3 O COMÉRCIO COM O PARAGUAI

Segundo Cruz (2015), o intercâmbio comercial entre Brasil e Paraguai é um exemplo de desigualdade do Mercosul, onde o Brasil possui uma vantagem em relação ao Paraguai por importar destes países produtos primários e exportar produtos manufaturados, cujo valor agregado é maior. Neste sentido, de acordo com os dados da Associação do Comércio Exterior do Brasil, no ano de 2011, por exemplo, do total de exportação de produtos brasileiros para o Paraguai, apenas 5,9% foram produtos primários, enquanto 92,3% foram produtos manufaturados.

Entretanto, ao observar o gráfico 13, percebe-se que a composição da pauta comercial entre estes dois países não afeta diretamente os resultados na balança comercial, já que ao longo dos anos os resultados têm sido irregulares. Nota-se que, a partir do ano de 1997, as exportações brasileiras destinadas ao Paraguai têm passado por períodos de altos e baixos, enquanto as importações têm mantido uma crescente histórica a partir da criação do Mercosul.

Gráfico 13: Balança comercial entre Brasil e Paraguai (1991-2020)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020)

O Brasil é um dos principais parceiros comerciais do Paraguai. Em 2013, quase 40% do total de exportação paraguaias foram destinadas ao Brasil (Banco Central do Paraguai, 2015). Além disso, a porcentagem de exportação para o Brasil, em relação ao total exportado para o resto do mundo tem aumentado durante o processo de integração, consolidando o Brasil como principal parceiro comercial do Paraguai no âmbito do Mercosul (CRUZ, 2015).

Entrando mais afundo na pauta comercial dos dois países, os principais produtos brasileiros exportados ao Paraguai em 2020, foram: adubos (fertilizantes) minerais ou químicos; automóveis de passageiros e outros veículos automóveis principalmente concebidos para o transporte de pessoas; e insecticidas, rodenticidas, fungicidas, herbicidas, inibidores de germinação e reguladores de crescimento para plantas, desinfectantes e produtos semelhantes. Estes produtos compõem 10,68% da pauta exportadora a este país, somando um valor de US\$ FOB 229,971 milhões.

No campo das importações, também seguindo a classificação do Sistema Harmonizado (SH4), temos em 2020: energia elétrica; soja, mesmo triturada; e Milho. De acordo com os dados do ComexStat, estes produtos compõem 62,72% do total importado pelo Brasil em 2020, sendo que o valor total das importações foi de US\$ FOB 2,971 bilhões.⁵

Masi (2011) explica que o perfil de intercâmbio comercial que o Paraguai estabelece com os demais países do Mercosul é resultado da política comercial paraguaia herdada do regime autoritário. Essa política está baseada na reexportação, da qual o país não tira grandes vantagens no comércio intrarregional. Segundo o autor, o Paraguai poderia aproveitar sua inserção no Mercosul e tirar maiores vantagens de outros setores, principalmente da agroindústria, que é o setor que integra a maior composição do PIB do Paraguai desde os anos de 1980 (MASI, 2011).

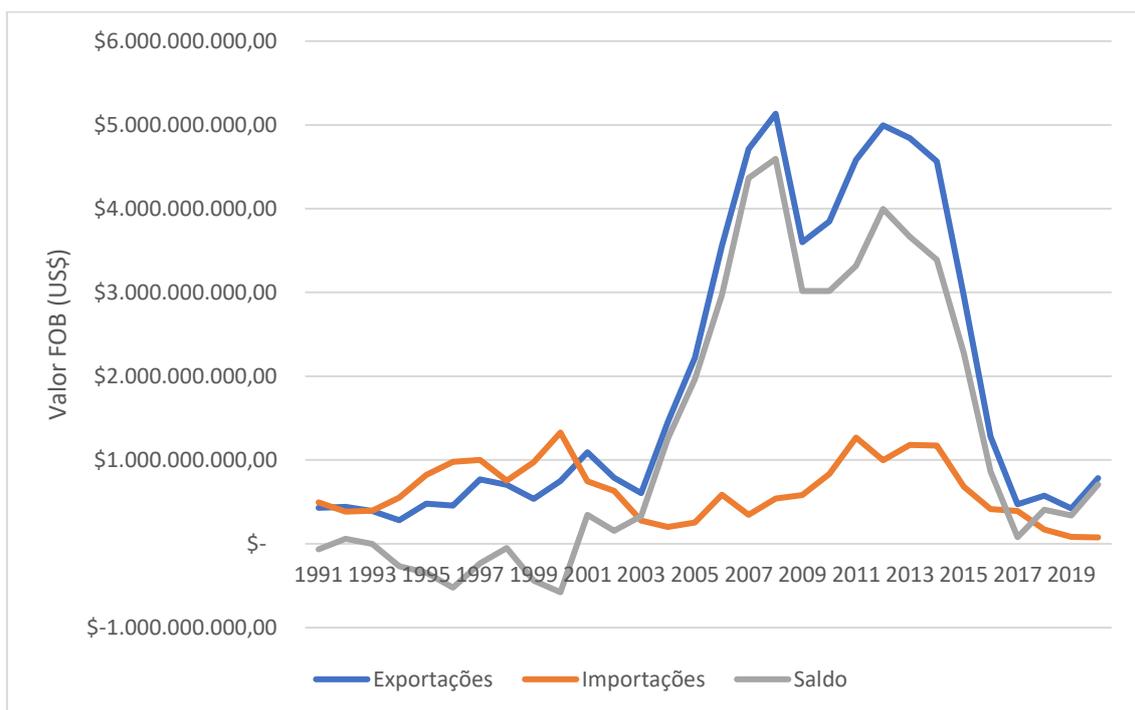
4.3.4 O COMERCIO COM A VENEZUELA

O comércio Brasil-Venezuela passou por um processo de fortes mudanças ao longo das últimas duas décadas, em razão da abertura comercial e do aprofundamento das relações comerciais entre os países que compõem o MERCOSUL. Nesse sentido, houve aumento significativo do fluxo comercial entre os dois países (SILVA; HIDALGO, 2016).

Segundo Silva e Hidalgo (2016), no período de 1995 a 2011, as exportações brasileiras para a Venezuela aumentaram em média 15,15% ao ano, enquanto as importações, 2,73% ao ano. A balança comercial do Brasil com a Venezuela apresentou uma melhoria expressiva ao longo do período 1995-2003, passando de um déficit de US\$ 433 milhões para um superávit de US\$ 333 milhões. Entretanto, entre 2003 e 2011, observou-se um aumento significativo no superávit do comércio bilateral. A taxa média anual de crescimento do superávit comercial neste último período foi de 33,20% totalizando US\$ 3,3 bilhões de superávit para o Brasil no final do período.

⁵ Do valor total importado de US\$ FOB 2,971 bilhões, apenas a importação de energia elétrica contribuiu com US\$ FOB 1,453 bilhões, ou seja, 48,9% do total.

Gráfico 14: Balança comercial entre Brasil e Venezuela (1991-2020)



Fonte: Elaboração própria por meio dos dados do ComexStat (2020)

A partir da análise do gráfico 14, a criação de uma relação superavitária e o salto das exportações ficam bem claros a partir do ano de 2003, onde o valor total de exportações chega na casa dos US\$ FOB 5,1 bilhões em 2008, seguido de uma correção devido as consequências da crise financeira internacional. A partir de 2014, como consequência da crise do petróleo, juntamente com acirramento da crise política, o comercio entre Brasil e Venezuela foi fortemente prejudicado.

Em relação a essa crise, Pedrosa e Corrêa (2016) explicam:

A partir do segundo semestre de 2014, os preços do petróleo passaram a declinar acentuadamente, tendo variado de US\$ 114 por barril em julho deste ano a US\$ 46 por barril em janeiro de 2015. As flutuações ao longo do último ano continuaram mostrando uma tendência de declínio, com o preço tendo chegado a US\$ 27 por barril em janeiro de 2016. (PEDROSA; CORRÊA, 2016)

Com a redução no preço do petróleo, a economia venezuelana que apresentava forte vulnerabilidade a esta commodity, começa a lidar com uma

forte redução em suas receitas. Essa situação acabou afetando o poder de importação do país, gerando crise no abastecimento de produtos básicos e, em grande parte, essenciais. Essa redução no poder de importações é a variável principal dentro da explicação da redução do volume de exportações brasileiras nos últimos anos, já que a grande maioria da pauta de exportação do Brasil para a Venezuela era composta por estes produtos.

Caracterizando melhor as exportações brasileiras para a Venezuela, Silva e Hidalgo (2016) destacam os grupos de: Alimentos e 'animais vivos; Materiais em bruto; e manufaturas como máquinas e equipamentos de transporte. Importante destacar que o grupo Alimentos e animais vivos, conhecido pelo forte conteúdo de recursos naturais, é um grupo de grande expansão dentro das exportações do Brasil para a Venezuela. Esse crescimento pode ser justificado pelo fato de a economia brasileira ser uma grande produtora e exportadora líquida de alimentos para a Venezuela; enquanto essa economia, ao contrário, apresenta escassez desse tipo de produto, devido a sua forte especialização no setor extrativista, especialmente o petrolífero. Entretanto, de acordo com a APEX Brasil (2011), esse crescimento poderia ter sido ainda maior caso não tivesse ocorrido a valorização da taxa real de câmbio da moeda brasileira vis-à-vis ao dólar estadunidense, no período de 2004-2010 (SILVA E HIDALGO, 2016).

Em relação a pauta de importações, como já foi destacado, o grupo de maior representatividade é o de combustíveis minerais e relacionados. Entretanto, ao longo dos anos foi observada uma tendência de redução na porcentagem de participação das commodities e aumento na parcela das manufaturas na pauta das importações brasileiras vindas da Venezuela. Nesse sentido, utilizando dados do ComexStat (2020), os principais produtos importados da Venezuela foram: álcoois acíclicos e seus derivados halogenados, sulfonados, nitrados ou nitrosados; adubos (fertilizantes) minerais ou químicos, azotados; alumínio em formas brutas; sulfonamidas; carbono (negros-de-carbono e outras formas não compreendidas em outras posições). Estes produtos representaram a grande maioria das importações brasileiras, condizendo com uma parcela de 93,85% do total e um valor de US\$ FOB 71,362 milhões.

De forma geral, a partir da análise feita neste capítulo, é indiscutível a relevância do Mercosul para o Brasil. Mesmo identificando uma alteração constante nos fluxos de comércio do Mercosul ao longo dos anos, o bloco ainda é para o país uma oportunidade de protagonismo regional e de inserção internacional, e por isso, a defesa desse espaço de integração deveria ser uma pauta consolidada e incontornável dentro da política externa nacional. Além disso, é necessário reforçar a necessidade da análise deste tema por meio dos métodos quantitativos, da forma que foi enfocada neste trabalho a partir do capítulo 4, para melhor compreensão da integração regional como um todo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou seguir uma linha expositiva lógica, que iniciou com a exposição dos conceitos de integração regional e a explicação histórica do contexto em que os processos de integração ganharam força. Em seguida, a pesquisa afunilou para o processo do Mercosul, que é a nossa proposta de integração regional mais bem sucedida. Dentro do âmbito do estudo do Mercosul, foi buscado expor os precedentes do bloco, o desenvolvimento institucional, suas diferentes fases e o detalhamento do comércio brasileiro com os estados membros.

Retomando o que foi trabalhado, entendemos que o contexto de liberalização e cooperação comercial que surgiu a partir do final da Segunda Guerra Mundial foi importantíssimo para o surgimento dos primeiros processos de integração. Logo após, dividimos os processos de integração em duas diferentes ondas, e classificamos o Mercosul na segunda onda, onde o cenário internacional sofria forte influência dos efeitos da globalização, e o desenvolvimento teórico de integração na região da América do Sul, muito influenciado pelo pensamento da Cepal.

Ao estudar os precedentes do Mercosul, foi exposto que a criação do Mercosul a partir da assinatura do Tratado de Assunção surgiu no contexto da redemocratização dos países vizinhos, que gerou uma aproximação política e diplomática. Neste contexto, o processo de integração sofreu seu impulso decisivo partindo da iniciativa dos dois presidentes eleitos, José Sarney e Raul

Alfonsín. Entretanto, anteriormente a essa fase final decisiva, destacamos a construção de Itaipu e a guerra das Malvinas como dois eventos importantíssimos na aproximação dos países da região.

Analisando mais a fundo o processo de criação e desenvolvimento institucional do Mercosul, foi possível perceber a importância que o Brasil tem para o bloco, e vice-versa. Nesse sentido, o Brasil é considerado o principal membro do bloco, tendo em vista sua proporção territorial, o tamanho de sua economia, seu número de habitantes, entre outros indicadores. Suas características geográficas, sociais e econômicas são transmitidas em sua participação comercial dentro do bloco, sendo o principal parceiro comercial de diversos países na região.

Entrando na pauta comercial do Brasil dentro do Mercosul, destacamos a importância que o país tem para o comércio de Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela, sendo grande responsável pelas exportações destes países. Exercendo sua liderança, constata-se que o Brasil é o membro que, ao mesmo tempo, mais importa e exporta dentro do bloco. Nesse sentido, em 2020, o Brasil compôs 77% das exportações do Mercosul e 78% das importações. A pauta comercial brasileira no âmbito do Mercosul é bem diversa, podendo ser observado tanto produtos manufaturados como primários compondo boa parcela do volume comercializado nessa região.

Além da importância do Brasil sobre os resultados comerciais do bloco, o Mercosul é considerado como um fator determinante para a inserção do país no sistema internacional. O papel de protagonismo configurou o Brasil como o principal país articulador na América do Sul, transforma-o em um agente importante dentro dos fóruns multilaterais, criando espaço para novas oportunidades comerciais e políticas no âmbito internacional.

Usando o tratado de Assunção como referência, faz-se necessário destacar que os objetivos expostos no tratado ainda não foram concluídos, e no entendimento de muitos autores, não serão concluídos em breve se o ritmo de progresso institucional atual for mantido. Em relação ao sucesso futuro do Mercosul, e o desejável cumprimento das metas expostas no tratado originário, este trabalho entende que Mercosul precisa aplicar esforços na adoção da Tarifa

Externa Comum (TEC) de forma mais ampla, no aprimoramento da União Aduaneira, na redução das exceções tarifárias, e no contorno dos entraves políticos do bloco.

De forma geral, é imprescindível entender o papel que o Mercosul tem na inserção do Brasil no Sistema Internacional. O bloco tem influenciado positivamente no desempenho comercial do país e na capacidade de articulação política no exterior. Para um melhor desempenho no desenvolvimento institucional nos próximos anos, os objetivos iniciais devem ser colocados em pauta central, e priorizados. O sucesso do bloco também depende, mais do que nunca, da ambição dos países e na articulação política deles. Os objetivos principais ainda podem ser avançados, e a integração regional ainda é importante no contexto que vivemos

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTHOFF, Ivya dos Santos. PROTOCOLO DE USHUAIA E A NECESSIDADE DE RESPEITO PELA ORDEM DEMOCRÁTICA DOS ESTADOS PARTES E ASSOCIADOS DO MERCOSUL. **Núcleo de Pesquisa em Estado, Política e Direito (Nuped)**, Criciúma, v. 10, n. 2, p. 1-19, dez. 2018.

BALASSA, Bela. **Teoria da integração Econômica**. Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira. Lisboa: Clássica Editora, 1961.

BALBÉ, Fabiane F.; MACHADO, Taize A. **O MERCOSUL como experiência de integração econômica: avaliações e perspectivas**. 11 f. In: Encontro de Economia Catarinense, II., Chapecó, 2008.

BALDISSERA, Felipe. **A História da Integração Europeia Do Pós-Guerra a Maastricht – Tratados e Instituições**. 2012. 19 f. Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

Banco Central. **Evolução da pauta exportadora brasileira e seus determinantes**. **Estudos Especiais do Banco Central**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 1-6, jan. 2019.

BRICEÑO-RUIZ, José. 2018. **Times of change in Latin American regionalism**. **Contexto Internacional**, v. 40, n. 3, pp. 573-594.

CARVALHO, D. B.; LIMA, J. P. R. **Evolução do comércio bilateral entre o nordeste do Brasil e Argentina entre 2000 e 2008**. In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 15., 2010, Fortaleza. Anais... Fortaleza, 2010.

ComexStat – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>. Acesso em 25 jun. 2021.

CRUZ, Dayana Aparecida Marques de Oliveira. O COMÉRCIO INTRA-REGIONAL NO MERCOSUL: UMA DISCUSSÃO A PARTIR DO INTERCÂMBIO ENTRE BRASIL E PARAGUAI. **Geosaberes**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 209-221, set. 2015.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. O Brasil e o Mercosul no governo Dilma (2011-2016). **Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (Repri)**, Uberlândia, v. 14, n. 1, p. 1-20, out. 2017.

DORATIOTO, Francisco; BUENO, Clodoaldo; VIDIGAL, Carlos Eduardo; AZAMBUJA, Marcos Castrioto de; ARSLANIAN, Regis; GUIMARAES, Samuel Pinheiro; PEREIRA, Celso Alves; CABALLERO, Bernardino Hugo; CAETANO, Gerardo. **A América do Sul e a Integração Regional**. Brasília: Funag, 2012. 252 p.

DRUMMOND, Maria Claudia. Parlamentos: a lei, a prática e as representações. **Senado Federal**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 1-7, jun. 2009.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; SOUZA, Luiz Eduardo de. **O processo de substituição de importações**. São Paulo: Lcte Editora, 2009.

GOMES, Eduardo Biacchi. PROTOCOLO DE OLIVOS: ALTERAÇÕES NO SISTEMA DE SOLUÇÕES DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 100-132, fev. 2002.

HERMIDA, Camila do Carmo; AVELLAR, Ana Paula Macedo de; XAVIER, Clésio Lourenço; BOTELHO, Marisa dos Reis Azevedo. Desempenho e fragmentação da indústria de alta tecnologia do Mercosul. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 622-644, 22 ago. 2014.

KRUGMAN, Paul. R; OBSTFELD, Maurice; MELITZ, Marc J.. **Economia Internacional**. 10. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2015.

MARIANO, KARINA, **Regionalismo na América do Sul**: Um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MASI, F. **Los desafíos de una economía abierta y de menos desarrollo en el Mercosur**. In: CRESTA, J; LANZILOTTA, B; VASQUEZ, F; DIAZ, F.; NOS A. Paraguay en el Mercosur: Asimetrías internas y política comercial externa. Asunción: CADEP, 2011, p. 5-14.

MERCOSUL. **O portal brasileiro do Mercosul**. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/>. Acesso em: 20. jun. 2021.

MOROSINI, Fábio Costa; CORNETET, João Marcelo. O GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF E AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS MULTILATERAIS: RETRAÇÃO SEM DESISTÊNCIA. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 4, n. 19, p. 4-16, set. 2013.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; REIS, Cristina Fróes de Borja; BLOCH, Carolina Dubeux. A INSERÇÃO DO BRASIL NO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE SERVIÇOS E SUAS RELAÇÕES COM CADEIAS GLOBAIS DE VALOR. **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 1-610, jul. 2020.

OSÓRIO, Luiz Felipe Brandão. A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA VIA UNIÃO EUROPEIA: LIÇÕES PARA A AMÉRICA DO SUL? **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 1-71, ago. 2016.

SAMURIO, Sofía Escobar; BARROS, Pedro Silva; SEVERO, Luciano Wexell. O protagonismo do Brasil na integração da Sul-americana: uma análise das relações comerciais 2000-2018. **Oikos**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 39-54, maio 2019.

TAVARES, Maria da Conceição. **Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil**. Rio de Janeiro: Revista Perspectiva, 1972.

VERSIANI, Flávio R. **As Experiências Latino-Americanas de Integração e os Novos Acordos Brasil - Argentina - Uruguai**. In BAUMANN, Renato e JUAN C. Lerda (orgs.). A Integração em Debate. Brasília: Editora Marco Zero, 1987

Chaloult, Y., & Hillcoat, G. (2009). **O PERÍODO DE TRANSIÇÃO DO MERCOSUL E O SETOR PRIMÁRIO**. *Planejamento E Políticas Públicas*, (13). Recuperado de [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/136](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/136)

PAMPLONA, J. B; FONSECA, J. F. A. Avanços e recuos do Mercosul: Um balanço recente dos seus objetivos e resultados. **Cadernos PROLAM/USP**. Ano, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/82318>. Acesso em: 06. set. 2021

MALLMANN, M. I; MARQUES, T.C. S. **Leituras do Mercosul: Diferentes percepções acerca do bloco**. Século XXI, Porto Alegre, v. 4, n 2, 2013. Disponível em: <http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/view/1868>. Acesso: 20. set. 2021.

PEDROSA, Oswaldo; CORRÊA, Antônio. A CRISE DO PETRÓLEO E OS DESAFIOS DO PRÉ-SAL. **Fgv Energia**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 1-16, fev. 2016.

SALGADO, Vitória Totti; BRESSAN, Regiane Nitsch. Vitória Totti Salgado: the eu-mercosur association agreement and brazilian foreign policy. **Cadernos Argentina-Brasil**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 1-22, 2020.

SIMÕES, Antonio Jose Ferreira. **Brasil e Uruguai sob o signo da solidariedade e do pragmatismo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

SILVA, Carla Calixto da; HIDALGO, Álvaro Barrantes. EFEITOS DO INGRESSO DA VENEZUELA NO MERCOSUL: A CRIAÇÃO E O DESVIO DE COMÉRCIO NO BRASIL. **Economia Aplicada**, Recife, p. 223-247, dez. 2015.

SILVEIRA, Jonathas. **Mercosul: origem, desenvolvimento do bloco e celebrações dos 30 anos**. Youtube, 06/03/2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=nCeH4by0Ujw&t=3118s>>. Acesso em: 28/11/2021

TREMEA, Nádia Jacqueline Coelho; CONSOLMAGNO, Bruna Maria Rodrigues; MACHOSKI, Eduarda. Relações comerciais do Brasil e da Argentina no MERCOSU. **Revista Admpg**, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 45-51, dez. 2014.