



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO  
LATINOAMERICANA-UNILA PRPPG – Pró-Reitoria de Pesquisa  
e Pós-Graduação Especialização em Integração Paraguai-  
Brasil: Relações Bilaterais, Desenvolvimento e  
Fronteiras/ILAACH**

**MERCOSUL: ATUAL POLÍTICA DO GOVERNO BRASILEIRO COM OS PAÍSES  
MEMBROS NA CONJECTURA POLÍTICO - ECONÔMICA NAS RELAÇÕES DE  
INTEGRAÇÃO**

DANIEL CUSTODIO DE SOUZA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na  
Universidade da Integração Latino-americana – Unila,  
como requisito básico para a conclusão do Curso  
Especialização em Integração Paraguai-Brasil: Relações  
Bilaterais, Desenvolvimento e Fronteiras

**Profº. Anibal Oruè Pozzo**

**Profº. José Renato Vieira Martins**

FOZ DO IGUAÇU/PR

JANEIRO/2021

## RESUMO

Este artigo objetivou apresentar a atual política do governo brasileiro com os países membros do Mercosul na conjuntura político-econômica nas relações de integração. O futuro do Mercosul passa, de modo crescente, por uma harmonização de políticas entre os países membros, sendo que se deve aplainar-se algumas "assimetrias negativas" que possam ser impedimentos importantes para nossa maior aproximação, tais como as realidades políticas e econômicas dos países membros, principalmente no que se refere ao Brasil e a Argentina. O estudo foi desenvolvido através de revisão da literatura.

**Palavras-chave:** Mercosul; Política; Conjectura.

## ABSTRACT

*This article aimed to present the current politic of the Brazilian government with the Mercosur member countries in the political-economic context in the integration relations. The future of Mercosur increasingly depends on harmonizing politics between member countries, and some "negative asymmetries" that may be important impediments to our closer relationship, such as the political and economic realities of member countries, especially with regard to Brazil and Argentina. The study was developed through a literature review.*

*Keywords: Mercosur; Politic; Conjecture.*

## **INTRODUÇÃO**

Desde a criação do Mercosul, fatores internos e externos coincidentes envolvendo seus países-membros parece fechar os horizontes de uma promissora perspectiva de construção do mercado comum.

Este estudo busca apresentar a atual política do governo brasileiro com os países membros do Mercosul na conjuntura político-econômica nas relações de integração.

Este estudo foi realizado através de uma revisão bibliográfica com a análise estudos publicados, nos últimos cinco anos, sobre o princípio da proporcionalidade publicados em sistemas de pesquisa como a SCIELO.

### **1- MERCOSUL**

Segundo Vizentini (2002) os processos de integração latino-americanos têm uma larga tradição de fracassos, desde o malogrado Congresso bolivariano do Panamá em 1826. Isto se deve tanto à fatores de ordem interna (as rivalidades entre as elites e países latino-americanos e a falta de complementaridade econômica entre as regiões) como também externa (os interesses e ingerências de grandes potências, bem como a interação destas com as elites nacionais).

O MERCOSUL, iniciativa lançada na última década do século XX, constitui o primeiro processo de integração sul-americano a apresentar resultados concretos e a abrir alternativas regionais para uma melhor inserção internacional da região, atualmente nos quadros de uma ordem mundial emergente. A preocupação central deste ensaio é apresentar, a partir da perspectiva brasileira, a estratégia que o MERCOSUL representa para uma política de integração regional e de inserção mundial, bem como levantar novas questões para um debate mais ousado e menos oficioso sobre este importante tema das Relações Internacionais sul-americanas e hemisféricas.

Segundo Almeida (1998) as relações comerciais entre Brasil e Argentina já vinham desde a década de 70. Em julho de 1986, em Buenos Aires, foi firmada a ata

para a integração argentina-brasileira que instituiu o Programa de Integração e Cooperação Econômica - PICE. O objetivo do programa era o de proporcionar um espaço econômico comum, com a abertura seletiva dos respectivos mercados e o estímulo à complementação econômica de setores específicos dos dois países.

Segundo Vizentini (2002) entre a década de 50 e o final da de 70, configurou-se uma situação nova nas relações entre alguns países latino-americanos, particularmente a entre a Argentina e o Brasil, que viriam a ser importantes para o futuro: em conjunturas globalmente adversas para os países da região, propiciava-se um acercamento que extrapolava as simples relações econômicas. Além do Pacto ABC nos anos 50, em abril de 1961, logo após o episódio da Baía dos Porcos, os presidentes Arturo Frondizi e Jânio Quadros assinaram o Tratado de Uruguiana, que previa um amplo leque de cooperação, desde tecnológica e comercial até o estabelecimento de consultas diplomáticas para a adoção de uma posição comum nos assuntos hemisféricos e mundiais.

Em 1980 a ALALC foi substituída pela ALADI, que, como o nome indica, objetivava ao desenvolvimento e à integração, e o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), que buscava liberalizar o comércio baseando-se em mecanismos mais flexíveis que os empregados pela ALALC. Estas iniciativas davam-se numa conjuntura adversa para a América Latina, como se verá a seguir, e esta circunstância iria permitir o avanço do processo de integração. Contudo, as novas instituições criavam um marco geral para a integração, e não produziam a integração em si mesma, processo que dependia da vontade política de alguns atores de peso. O acercamento Brasil-Argentina viria a ser a espinha dorsal da integração regional, coroada com a constituição do Mercosul em 1991. Ao contrário do que afirmam certos manuais oficiosos sobre as relações internacionais latino-americanas, este acercamento *não é resultado da democratização*, mas fruto de um processo anterior e bem mais complexo e profundo, do qual a redemocratização constitui apenas um dos aspectos.

Ao longo das décadas de 70 e 80, o processo de reorganização econômica e política mundial foi tornando inviável a estratégia de inserção internacional do Brasil, tal como foi descrita anteriormente. A Revolução Científico-Tecnológica, a nova divisão internacional da produção, a nova onda globalizante comercial-financeira e a

crise do Campo Soviético, produziram mais e mais dificuldades para o paradigma em que se assentavam as relações exteriores brasileiras. Além disso, no plano interno, a recessão econômica, a crise da dívida externa, a crise de governabilidade e o processo de redemocratização contribuíram para enfraquecer a política externa do país.

No novo quadro internacional adverso que se criava, desde o choque petrolífero de 1973, mas particularmente com a reorganização do capitalismo internacional que se seguiu, o governo Geisel começou a revalorizar a América Latina como espaço para a política externa brasileira. Não bastava tentar ampliar a influência sobre os pequenos países vizinhos, como vinha fazendo o governo Médici: era necessário melhorar as relações com a Argentina. O governo Geisel tratou de negociar com Buenos Aires o contencioso da barragem hidrelétrica de Itaipu, especialmente após o início do *Processo* na Argentina em 1976. A iniciativa neste e em outros campos da relação bilateral foi continuada e aprofundada durante o governo Figueiredo (1979-1985). Por esta razão, quando ocorreu a Guerra das Malvinas em 1982, em pleno quadro da crise da dívida externa que se abatia sobre a América Latina e da Nova Guerra Fria do governo Reagan, pode-se considerar que houve não um simples apoio brasileiro à Argentina durante o conflito, mas que amadureceu um processo de crescente *convergência* entre os dois países, e mesmo de uma *aliança*.

Desde que o governo Geisel, longe de aceitar o impacto negativo que o reordenamento político-econômico mundial impunha sobre o desenvolvimento brasileiro, optara por aprofundar ainda mais a industrialização por substituição de importações e imprimir um rumo ainda mais autônomo para a política externa, as pressões internacionais pela redemocratização do país intensificaram-se. Não questiono aqui a posição dos grupos políticos domésticos que, desde a implantação do regime militar, lutavam contra a ditadura, mas chamo a atenção para a mudança de atitude política de importantes atores internacionais e de grupos brasileiros a eles vinculados. A política externa e o projeto de desenvolvimento eram os alvos centrais das novas pressões internacionais. A Argentina viveu algo semelhante durante a Guerra das Malvinas, quando as potências Ocidentais, os EUA em particular, deixaram claro que não necessitavam mais de seu regime militar no novo contexto mundial e regional. A nova agenda internacional enfatizava agora a abertura dos

mercados internos dos países periféricos e a redemocratização, não apenas voltada contra os países socialistas e regimes revolucionários do Terceiro Mundo, mas que também constituía um eficaz meio de desconcentração (e enfraquecimento) do processo de tomada de decisões diplomáticas.

O retorno da democracia, com os presidentes Raul Alfonsín e José Sarney, se dá, portanto, numa conjuntura adversa do ponto de vista econômico e diplomático. A crise da dívida faz com que os países latino-americanos sejam extremamente vulneráveis às pressões do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, num quadro de graves dificuldades econômicas, enquanto o conflito centro-americano permite ao governo Reagan trazer a Guerra Fria para o âmbito hemisférico, o que lhe possibilita também utilizar instrumentos diplomáticos e militares para exercer uma pressão suplementar sobre a América Latina. Neste contexto os dois países aderem ao Grupo de Apoio à Contadora e iniciam um acercamento sistemático e institucionalizado.

Em 1985, através da Declaração de Iguazu, foi estabelecida uma comissão para estudar a integração entre os dois países e em 1986 foi assinada a Ata para Integração e Cooperação Econômica, que previa a intensificação e diversificação das trocas comerciais.

Fruto deste esforço, em 1988 foi firmado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, que previa o estabelecimento de um Mercado Comum entre os dois países num prazo de dez anos. O que estava por trás desta cooperação, a par dos fatores já apontados, é a marginalização crescente da América Latina no sistema mundial, a tentativa de formular respostas diplomáticas comuns aos desafios internacionais, a busca de complementaridade comercial, a criação de fluxos de desvio de comércio e um esforço conjunto no campo tecnológico e de projetos específicos.

Os resultados promissores das medidas então tomadas levaram à celebração, em 1988, do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, pelo qual os países expressaram o desejo de constituir, no prazo máximo de 10 anos, um espaço econômico comum, por meio da liberalização integral do intercâmbio recíproco, para o qual se celebraram 24 protocolos específicos, em áreas como bens de capital, produtos alimentícios e industrializados.

Para Almeida (1998) um novo e decisivo impulso foi dado com a assinatura, em 6 de julho de 1990, pelos presidentes Collor e Menem, da ata de Buenos Aires, que fixou a data de 31 de dezembro de 1994 para a formação definitiva de um mercado comum entre os dois países. Em agosto do mesmo ano, como era de se esperar, Paraguai e Uruguai aderiram ao processo em curso, o que culminou na assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, para a constituição do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL.

Com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 17 de dezembro de 1994, o MERCOSUL ganhou personalidade jurídica de direito internacional: o protocolo reconhece ao bloco competência para negociar, em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais.

O acordo firmado estipulava que, a partir de janeiro de 1995, todas as mercadorias e serviços teriam livre acesso comercial entre os países participantes, com ressalvas a alguns itens e posterior harmonização até o final do ano de 2005, quando toda economia da região será integrada.

Para a implementação de um mercado comum com essas características, alguns aspectos têm se mostrado de particular importância até o presente momento, visto que sua indefinição e a falta de harmonização de seu tratamento comprometem a efetiva formação do MERCOSUL:

a. controle cambial: enquanto no Paraguai, Uruguai e Argentina as importações e exportações são realizadas a uma taxa livre de câmbio, determinada pelo mercado sem qualquer interferência governamental (na Argentina o controle cambial está praticamente eliminado, existindo um mercado livre cujas, pressões de oferta e procura determinam os preços), há controle cambial no Brasil. As taxas de câmbio são fixadas pelo Governo e todas as operações de investimento e de comércio internacional devem ser registradas e previamente autorizadas pelo Banco Central;

b. política agrícola: como os membros do MERCOSUL são muito competitivos, é fundamental desenvolver uma política agrícola e assegurar a livre concorrência nesse setor.

Para que os produtos sejam considerados provenientes do MERCOSUL e beneficiados com a tarifa alfandegária zero para o comércio entre os países membros, ficou acertado que 60% dos seus insumos devem ser produzidos no local

de origem, com exceção de bens de capital, cujo índice deve ser de 80%. Portanto, é exigida a emissão de um Certificado de Origem, emitido por entidades representativas dos setores comerciais e industriais, devidamente autorizadas pelos governos dos países. Esse documento é utilizado no processo de trânsito nas alfândegas.

Segundo Almeida (1998) em relação aos produtos oriundos das Zonas Francas, são considerados como produtos fora do MERCOSUL e, como tal, não se beneficiam das regras do Mercado Comum (imposto zero). Eles são tratados como produtos provenientes de terceiros países, não membros do Mercado Comum, sujeitos à aplicação dos impostos da Tarifa Externa Comum - (TEC).

O MERCOSUL é formado por quatro países: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. No comércio entre eles, não há imposto de importação (alíquota zero, conforme o Tratado de Assunção), exceto para alguns produtos (regime de adequação). Porém, quando houver importações de um terceiro país, será aplicada a TEC. Desse modo, a TEC é utilizada para as importações de outros países, não integrantes do MERCOSUL. Por isso "externa" e, evidentemente, "comum".

A aplicação da TEC submete o MERCOSUL à competitividade externa e evita que a indústria de um país seja mais protegida que a dos outros.

### **1.1- Fundamentos do MERCOSUL**

O Tratado de Assunção, que cria o Mercosul, apresenta que Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai deverão se transformar em um Mercado Comum. Resta agora saber como isso se faz. As regras que definem como funcionará o Mercosul são os instrumentos que levarão os quatro países ao Mercado Comum.

Segundo Chacon (1996) para que o Mercosul chegue a ser um Mercado Comum, é preciso antes de mais nada que o comércio entre seus sócios seja livre. O Tratado de Assunção já previa isso, e criou um sistema de redução gradual dos impostos aplicados ao comércio entre os quatro países. Hoje em dia, praticamente

todos os bens produzidos pelos sócios do Mercosul já são comercializados sem pagar impostos.

O Mercado Comum vai ainda mais longe. Além da Tarifa Externa Comum e do livre comércio entre sócios, ele permite que pessoas de um país membro do Grupo trabalhem no outro, como se fossem nascidas ali. Em geral, isso não é permitido, e é preciso criar regras especiais para essa situação. Além disso, no Mercado Comum as empresas podem se instalar ou investir indiscriminadamente em qualquer dos países sócios. Segundo Chacon (1996) em linguagem econômica, isto se chama "livre circulação de mão de obra, capital e serviços".

Segundo o Tratado de Assunção em primeiro de janeiro de 2006 todos os bens produzidos no Mercosul circularão livremente no espaço econômico integrado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

Segundo Almeida (2001) o Mercosul será um enorme mercado de mais de 250 milhões de habitantes. Uma mesma e única Tarifa Externa Comum (TEC) vigorará para o comércio de produtos entre o Mercosul e o resto do mundo. O Mercosul será um território aduaneiro único, não haverá barreiras alfandegárias ao fluxo comercial interno e os controles que ainda persistirem serão feitos de forma conjunta por autoridades de países vizinhos.

O conceito de fronteira praticamente deixará de existir do ponto de vista econômico. As exceções estabelecidas à TEC não mais existirão. Regulamentos e normas técnicas estarão harmonizados, os produtos respeitarão os mesmos critérios e especificações na hora de sua produção e serão vendidos a consumidores que terão garantidos direitos equivalentes, independentemente de seu país de origem. A liberalização do comércio de serviços estará avançada e seus efeitos já se farão sentir nos quatro países: profissionais de várias áreas começarão a ver expandir os horizontes de seu mercado de trabalho. Os Ministérios de Economia e os Bancos Centrais dos quatro países, tendo atingido suas primeiras metas fiscais comuns, avançarão no processo de coordenação macroeconômica. O Mercosul estará inserido, por outro lado, em uma rede de acordos de liberalização comercial que abarcarão todo o continente, e se espalharão por outros horizontes.

## 1.2- Atual Conjectura

Na esteira das mudanças recentes no contexto político e econômico da América do Sul, este artigo se dedica a analisar os desafios do Mercosul para discutir a “sobrevivência” do bloco regional, seus limites e possibilidades, faz sentido, o Mercosul é um processo complexo e, desde sua concepção, apresenta características híbridas. Por um lado, não pode ser identificado plenamente como regionalismo aberto, paradigma predominante na época de sua criação, mas, por outro lado, a definição de regionalismo pós-hegemônico também não é totalmente adequada para definir as mudanças.

Nesse sentido, ou bloco com dinâmica própria, fortemente determinado pela aliança estratégica entre Argentina e Brasil e por diversas estruturas como assimetrias não dimensionam dois mercados, não desenvolvimento e diversificação do tecido produtivo, ou grau de vulnerabilidade a choques e interferências externas, que é influenciado apenas parcialmente por ciclos políticos, diferenciados e contraposições, vividos pelo bloco desde sua criação. Para observar as mudanças e continuidades que possui a característica híbrida que o Mercosul possui e como ela se apresenta ou se bloqueia diante dos desafios recentes, são analisadas as agendas comerciais e sociais.

Desde meados de 2012, o ímpeto dessa nova etapa perdeu força devido à suspensão política do Paraguai e à complexa incorporação da Venezuela como Estado parte, panorama que se agravou no calor das crises no Brasil e na Venezuela, o resultado das eleições de 2015 na Argentina, o fracasso do referendo constitucional na Bolívia e as crescentes tensões no Equador, para citar os cinco grandes pilares da UNASUL e da ALBA-TCP. Na verdade, a Venezuela foi suspensa pelo bloco em meados de 2017.

O Mercosul é um híbrido e sua característica estrutural torna-se mais aguda com o tempo, pois os processos de integração não se encerram com seu ciclo político, mas se acumulam ao longo do tempo em várias “camadas de integração”. Nesse sentido, os mais de 25 anos de desenvolvimento do Mercosul podem ser

abordados em três etapas, levando em consideração a flexibilidade e o pragmatismo do acordo para acomodar as políticas regionais às diretrizes gerais dos diferentes "ciclos" políticos. Em primeiro lugar, a etapa do regionalismo aberto, desde sua criação até a tripla crise política, econômica e social na Argentina, que permeou os demais sócios no final de 2001. Em segundo lugar, a etapa do regionalismo da terceira onda, que nós vamos chamar de redistributivo. Terceiro, o estágio atual, baseado na mudança de orientação política na Argentina e no Brasil, a queda acentuada dos preços das matérias-primas - em um cenário bastante complexo marcado pela crise e instabilidade na Venezuela - e a crise político-institucional dos dois maiores sócios do bloco.

## **CONCLUSÃO**

O futuro do MERCOSUL passa, de modo crescente, por uma harmonização de políticas entre os países membros, sendo que deve-se aplainar-se algumas "assimetrias negativas" que possam ser impedimentos importantes para nossa maior aproximação, tais como as realidades políticas e econômicas dos países membros, principalmente no que se refere ao Brasil e a Argentina.

O MERCOSUL aprofundado, com uma moeda única, um parlamento, forças armadas conjuntas, é visto ainda como inevitável. Baseados nas atuais tendências políticas mundiais, sendo que não se deve contar com a estabilização política e econômica dos países membros, que possam alterar o atual sistema econômico, analistas, políticos, diplomatas, jornalistas e economistas sustentaram que daqui a quatro décadas, graças à velocidade das comunicações e da globalização.

Esta relação demonstrará a maturidade da ideia de integração da América Latina. Por outro lado, a condução prudente do processo de integração regional firmará de modo eficaz a condução da união econômica e política definitiva de todo o continente, iniciando-se por países próximos geográfica e historicamente, para expandir-se com a adesão de outros, na medida em que forem se consolidando os avanços programados.

Concluindo-se, considera-se, pois se ter atingindo os objetivos e ainda, ter contribuído com uma a literatura sobre o tema, fornecendo assim, subsídios que possam suprir a necessidade de seu envolvimento com as relações entre os países membros do MERCOSUL, tornando-se parte dessa nova situação econômica do país.

Para finalizar vale dizer que a presente pesquisa não tem como objetivo ser determinante em seus resultados, nem tão pouco esgotar o tema em questão. Ao contrário, visa incentivar mais estudos acerca dos temas aqui discutidos.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALGORTA PLÁ, Juan. **O Mercosul e a Comunidade Européia uma Abordagem Comparativa.** UFRGS/ Goethe Institut 1999.

ALMEIDA, Elizeth. **Panorama do destino econômico do Mercosul.** São Paulo: USP, 2001.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Mercosul no contexto regional e internacional.** S.P, Aduaneiras, 1999.

BASSO, Maristela (org.). **Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-Membros.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1996.

BRANCO, Luizella Giardino B. **Sistema de Solução de Controvérsia no Mercosul: perspectivas para a construção de um modelo institucional permanente.** São Paulo: LTr, 1997.

CARDOSO, Fernando H. **O Brasil e as relações Internacionais.** Brasília: Palácio do Planalto, 1996.

CHACON, Vamireh. **O Mercosul: A integração econômica da América Latina.** São Paulo: Scipione, Série Opinião e Debate, 1996.

DA MATTA, Roberto. **O Futuro do Mercosul**. São Paulo: OESP, 2002.

FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues de. **Globalização, Mercosul e a crise do Estado-Nação**. São Paulo : LTr,1997.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Instituições Supranacionais no Mercosul e Democracia: notas preliminares**. Brasília: UNB, 1996.

HAGE, José Alexandre. **O Troco na mesma moeda**. Campinas: UNICAMP, 2002.

IANNI, Octávio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1993.

IANNI, Octávio. **Teorias da Globalização**. s.l.: Civilização Brasileira, 1995.

MAGNOLI, Demétrio & ARAÚJO, Regina. **Para Entender o MERCOSUL**. São Paulo: Moderna, 1994.

PAULO PERREIRA, Ana Cristina. **Mercosul: o novo quadro jurídico das relações comerciais na América Latina**. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro. 1997.

PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). **MERCOSUL no cenário internacional: direito e sociedade: Encontro Internacional de Direito da América do Sul**. 7. Curitiba : Juruá, 2000.

REICHEL, Heloisa Jochims, GUTFREIND, Ieda. **As raízes históricas do Mercosul: a Região Platina colonial**. São Leopoldo, RS, Brasil: Editora Unisinos, 1999.

VEIGA, Pedro Motta. **A Evolução do MERCOSUL no Período de Transição: Hipóteses Alternativas e Cenários**. Rio de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Projeto IPEA/GESEP de apoio às Negociações no MERCOSUL, 1996.

VIGEVANI, T. e LORENZETTI, Jorge (coord.). **Globalização e integração regional: atitudes sindicais e impactos sociais no Mercosul**. São Paulo: LTr, 1998.

VIZENTINI, Paulo. **O Futuro do Mercosul na Perspectiva da Estratégia Brasileira de Inserção Internaiconal**. São Paulo: USP: 2002.