

# O MERCOSUL como meio para a inserção internacional do Brasil a partir da relação bilateral com a Argentina (2011–2014)

ALEXANDRE CESAR CUNHA LEITE\*  
VINICIUS ARAUJO BEZERRA\*\*

**R**esumo  
O objetivo do artigo é discutir a instrumentalização do Mercosul como um mecanismo de inserção internacional do Brasil tomando como marco a relação com a Argentina no 1º Governo Dilma Rousseff (2011 – 2014). Para analisar essa questão, serão expostas as condições atuais do Bloco regional, utilizando o conceito de círculos concêntricos para explicar o lugar do Mercosul na política externa brasileira e a dinâmica da relação Brasil e Argentina no Mercosul.

Palavras-chave: Mercosul, inserção internacional, Brasil, Argentina.

## Abstract

*MERCOSUR as a means for international insertion of Brazil from the bilateral relationship with Argentina (2011–2014).* The objective of the article is to discuss the instrumentalization of Mercosur as a mechanism for the international insertion of Brazil, taking as a milestone the relationship with Argentina in the First Government Dilma Rousseff (2011 - 2014). To analyze this issue, the current conditions of the Regional Block will be exposed, using the concepts of concentric circles to explain Mercosur's place in Brazilian foreign policy and the dynamics of the Brazil and Argentina relationship in Mercosur.

Key-words: Mercosur, international insertion, Brazil, Argentina.

---

\* Associate professor, Graduate Program of international relations, PPGRI/UEPB (Paraíba State University), Brazil. Graduate Program of Public Management and International Cooperation, PGPCI/UFPB (Paraíba Federal University), Brazil. Editor Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (Brazilian Journal of International Public Policies). <http://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/index>. Coordinator Group of Studies and Research in Asia Pacific (GEPAP/UEPB). Correo electrónico: alexccleite@gmail.com, alexandre.leite@ccbsa.uepb.edu.br

\*\* El profesor Vinicius Araujo trabaja en la Universidade Estadual da Paraíba, Brasil. Correo electrónico: vinicius-be1@hotmail.com

## **O MERCOSUL como meio para a inserção internacional do Brasil a partir da relação bilateral com a Argentina (2011-2014)**

### **Considerações iniciais**

A situação do Mercosul, no marco temporal definido para este estudo, não pode ser uma mera extensão da sua constituição como chegou a ser no passado. O bloco regional deixou de ter um viés exclusivamente econômico e passou a exercer um papel político e social cada vez maior. Essa mudança, no entanto, não pode ser associada apenas ao fato de que o bloco avançou no processo de integração regional. Pelo contrário, devido à paralisia no âmbito econômico, iniciada com a crise financeira argentina no ano 2000, o Mercosul não conseguiu prosseguir em direção a uma maior integração do comércio conforme constava em seu projeto inicial.

Imbróglis como a lista de exceções da Tarifa Externa Comum (TEC) e a bitributação da mesma, somente a título de exemplificação, impedem que o Mercosul avance para um mercado comum. Desse modo, o bloco continuará sendo considerado uma união aduaneira imperfeita, ou seja, não possui os requisitos necessários para ser considerado perfeito.

É interessante perceber, entretanto, que desde o final do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, quando o debate sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) estava em voga, o Mercosul já era considerado prioritário para a política externa brasileira na América do Sul. Basta lembrar as palavras do então chanceler Celso Lafer ao afirmar que o Mercosul era um destino, parte das circunstâncias brasileiras, enquanto a ALCA seria uma opção (LAFER apud VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a seu modo, aprofundou o processo de integração sul-americana por considerar o Mercosul um meio para a consecução de objetivos não somente políticos e econômicos, mas também na área de infraestrutura. Houveram iniciativas direcionadas para o fortalecimento normativo do bloco, como o protocolo da Ushuaia, de 1998, que estabelece a Cláusula Democrática no Mercosul, com o objetivo de promover a democracia no bloco. Há ainda o Protocolo de Olivos, de 2002, que introduz o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), cujo objetivo é aperfeiçoar o mecanismo de solução de controvérsias do bloco.

O governo Lula (2003 – 2010), no entanto, representa um período de recuperação do Mercosul. É um relançamento da integração, principalmente devido à atuação do Brasil, com iniciativas como o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), para reduzir a vulnerabilidade de competi-

vidade da Argentina, e o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), cujo intuito é combater as assimetrias econômicas entre os membros do bloco.

No governo Dilma (2011 – 2014), houve continuidade no que concerne às diretrizes do governo anterior, porém de forma mais lenta e frouxa (CERVO e LESSA, 2014). No que se refere ao Mercosul, o governo Dilma incrementou os acordos na área social do bloco, especialmente no setor educacional. Houve o apoio do Brasil ao Fundo de Financiamento do Setor Educacional do Mercosul (FEM), ao lançamento do Sistema Integrado de Mobilidade Acadêmica no Mercosul (SIM) e à criação Rede Mercosul de Pesquisa.

Desse modo, investimento no Mercosul, por parte do governo brasileiro, seja do ponto de vista institucional, seja do normativo, reflete a ideia de que o bloco regional é um destino a ser seguido, mesmo nos momentos de crise e, muitas vezes, com a ineficácia das medidas tomadas. O Mercosul nunca deixou de ser prioridade, porém foram poucas as políticas que buscaram fortalecer o bloco como base do que seria a inserção internacional brasileira conjuntamente com seus parceiros.

A partir disso, o artigo terá como objetivo analisar como o Mercosul foi instrumentalizado como meio para a inserção internacional do Brasil levando em conta o peso da relação com a Argentina entre 2011 e 2014. Tal objeto justifica-se a partir do momento em que se parte da premissa de que a relação bilateral Brasil-Argentina constitui a base da constituição do Mercosul bem como sua estrutura formativa, mas, simultaneamente, a origem de alguns obstáculos a plena ação do bloco. Uma afinidade de menor intensidade política com a Argentina afeta setores econômicos e comerciais, como vem ocorrendo desde 2011. Isso reflete nos dados da balança comercial e também na consecução de um Mercosul mais estruturado.

Isto posto, apresenta-se o artigo que se encontra dividido em três tópicos. No primeiro tópico aborda-se as fases do Mercosul. Complementarmente, serão analisadas as principais dificuldades do bloco econômico regional em consolidar-se como um Mercado Comum. Para tanto faz-se necessário discutir a relação entre o Brasil e a Argentina no Mercosul, com o intuito de explicar a importância que essa relação bilateral possui para a consecução do Bloco e dentro de um projeto de inserção internacional brasileiro no cenário político e econômico mundial.

Depois de avaliar o Mercosul per si e a relevância da relação entre Brasil e Argentina no Bloco regional, será analisado como o Mercosul é usado para a inserção internacional do país a partir da ideia de círculos concêntricos e do conceito de grupos de coalizão de geometria variável discutida por (SILVA, 2014). Ambas as concepções serão fundamentais

neste artigo para se entender a dinâmica da política externa brasileira buscando ganhar mais projeção no cenário internacional tendo o Mercosul como instrumento.

### 1. O Mercosul no contexto da Economia Política regional

O Mercosul, desde o seu surgimento, em 1991, passou por diversas fases que alternaram entre momentos de pessimismo e de otimismo. Associar o pessimismo a recuo no processo de integração e, por conseguinte, otimismo a avanço não constitui uma afirmação exata. Afinal, ao observar a história do bloco regional, momentos de maior euforia e de menor entusiasmo foram marcantes, especialmente ao aglutinar os acontecimentos do contexto internacional às tratativas regionais de integração.

De acordo com Barbosa (2010), o período de 1991 a 1994, corresponde à primeira fase do bloco. Esse período está situado entre dois marcos: do Tratado de Assunção, em 1991, até o Protocolo de Ouro Preto, em 1994. É um momento em que os Estados-partes estão em processo de adquirir confiança mútua, sendo a fase que marca o início da União Aduaneira com a implementação da Tarifa Externa Comum (TEC). Os países concentraram-se, nesse primeiro momento, basicamente, na eliminação de barreiras ao livre-comércio intra-bloco, como a redução de tarifas, na harmonização das regras legais e na identificação de assimetrias entre os Estados-partes (BARBOSA, 2010).

A partir do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, o bloco ganhou personalidade jurídica de direito internacional público e, com isso, passou a poder negociar acordos com outros blocos econômicos e com outros países. Nesse contexto, de 1995 a 1999, de acordo com Onuki (2006), o Mercosul entra em sua segunda fase, marcada pelo aumento da interdependência entre os membros e da credibilidade do bloco que passou a ser um sujeito internacional devido a sua personalidade jurídica.

Foi nesse momento que o Mercosul assinou acordo quadro com a União Europeia, mais especificamente em 1995. Além disso, o bloco começou a assinar acordos com países da América do Sul com a finalidade de estabelecer a relação com Estados associados ao bloco regional. O fluxo de comércio entre os membros também cresceu de forma exponencial, passando de U\$ 4 bilhões em 1990 para U\$ 20,5 bilhões em 1997 (VAZ, 2001). Essa grande expansão do comércio decorreu das reduções das tarifas que começaram a ocorrer desde a criação do Bloco, em 1991.

Com isso, nota-se que entre 1991 e 1998 o Mercosul viveu o seu período de auge, pois o comércio, o investimento, os marcos normativos e institucionais foram consolidados e, mais importante, os Estados-partes adquiriram confiança

mútua devido, sobretudo, ao ganho real advindo do bloco, em especial por causa do comércio. Segundo Vaz (2001), os dez primeiros anos do Mercosul, principalmente do ponto de vista comercial, podem ser considerados um sucesso.

Essa fase otimista do Mercosul, entretanto, acabaria em 1999, com o início da crise do Real e, em seguida, a crise Argentina, em 2001. Essa crise tem a ver com o desgaste da âncora cambial devido à diminuição do ritmo das privatizações – com consequente diminuição dos investimentos estrangeiros diretos – e ao aumento da aversão ao risco – como consequência das diversas crises em países emergentes. Dessa forma, há um desequilíbrio no balanço de pagamentos, pressionando pela flexibilização do câmbio. Desse modo, o Brasil abandona a âncora cambial e resolve desvalorizar sua moeda, o que provocou uma maior competitividade nas exportações brasileiras. A Argentina foi prejudicada pela invasão de produtos brasileiros no mercado portenho, tendo que adotar medidas protecionistas que resguardassem seus produtores domésticos (VAZ, 2001).

Assim, de 1999 a 2002, o Mercosul passou por uma fase de crise por causa do colapso econômico dos principais sócios. Basta observar os dados do fluxo comercial do período para que se vislumbre o efeito da crise no intercâmbio entre os países. A diferença do fluxo comercial entre 1997, o ano do auge, e 2002, o ano crítico, é de US\$ 20,612 milhões, representando uma perda de 50% no fluxo do comércio intra-bloco (HOFFMAN, COUTINHO, KFURI, 2008).

Com a eleição dos governos de Nestor Kirchner (2003 - 2007), na Argentina, Luís Inácio Lula da Silva (2003 - 2010), no Brasil, além de Tabaré Vasquez (2005 - 2010), no Uruguai, o Mercosul entra em novo momento.

Essa nova fase do Mercosul cujo início pode ser demarcado em 2003 e vai até o 2015. Além da ampliação da agenda para temas políticos, sociais e culturais, ela é caracterizada por uma maior projeção do Brasil na busca por soluções para resolver os impasses do bloco regional. Essa tentativa tem como um dos objetivos atender as demandas dos demais Estados-partes do Mercosul (MALAMUD, 2005).

Apesar do esforço para revitalizar o Mercosul, durante os anos de 2003 a 2014, o bloco possui ainda muitos problemas, especialmente no que se refere à estagnação do ponto de vista econômico e comercial. Ademais, muitas das medidas tomadas nos últimos anos não tiveram efeitos práticos a ponto de modificar substancialmente o bloco e, principalmente, seu objetivo declarado no artigo 1º do Tratado de Assunção: tornar-se um mercado comum (ALMEIDA, 2014).

Uma primeira crítica levantada diz respeito às assimetrias entre os países do bloco. Na visão de Almeida (2014), não se pode confundir assimetrias estruturais com assimetrias de políticas econômicas. Enquanto as primeiras referem-se às diferenças materiais de cada Estado-parte do Mercosul, isto é, à infraestrutura, à logística, à indústria e ao tamanho da economia, as segundas aludem para as diferenças de orientação das políticas macroeconômicas, como as políticas fiscais, monetárias e cambiais.

Para Almeida (2014), a falta de sincronia entre os Estados-partes em relação a essas políticas macroeconômicas é o principal motivo para a estagnação econômica e, conseqüentemente comercial do Mercosul. Isso não significa dizer que as diferenças em relação às assimetrias estruturais não devam ser consideradas, contudo é mais importante a orientação conjunta dos Estados partes do bloco em suas políticas econômicas.

Outro ponto que merece destaque sobre as fragilidades do Mercosul é a superficialidade institucional e normativa do bloco. Isso não significa dizer que o bloco carece de normas e de regras. Pelo contrário, o Mercosul possui, hoje, bastante normas e órgãos. O problema não é quantitativo, mas qualitativo. A questão que se trata aqui é o não cumprimento recorrente desses acordos, além da demora de muitas delas para entrarem em vigor.

Um exemplo desse desrespeito a regras refere-se à Tarifa Externa Comum (TEC). São as exceções a TEC que são acordadas, muitas vezes, de forma informal pelos países, o que faz do Mercosul uma União Aduaneira Imperfeita. Portanto, cabe indagar o porquê do Mercosul ser uma União Aduaneira Imperfeita. Primeiro, o Mercosul é uma União Aduaneira pelo fato de possuir uma TEC. Isso significa que os países do bloco têm, desde 1994, uma política comercial comum para terceiros países. E, em segundo lugar, o Mercosul é uma União Aduaneira por possuir uma livre circulação de bens dentro do Bloco.

O que o faz ser imperfeito é o fato de haver exceções a essas regras, em especial relacionada à TEC. Existem as exceções à TEC e a bitributação da TEC. São dois fatos que distorcem e enfraquecem a União Aduaneira e, por conseguinte, o Mercosul. A harmonização da política comercial fica comprometida com a quantidade de exceções à Tarifa Externa Comum.

Em relação ao primeiro ponto de imperfeição da União Aduaneira, cabe destacar cinco exceções, a fim de compreender a complexidade e o desafio de conseguir harmonizar a política comercial. Vale a pena lembrar que a TEC foi criada com o objetivo de ser uma tarifa única para produtos vindos de fora do bloco, sendo escolhida por todos

os países do bloco regional. É como se o Mercosul fosse um país e aplicasse uma taxa única para terceiros.

A primeira exceção foi denominada como “Listas de exceções à TEC”. Cada país do Mercosul pode criar uma lista de exceções à TEC, ou seja, é permitido que cada Estado membro deixe de fora da TEC produtos que tenham interesse em reduzir ou aumentar o imposto de importação, diferenciado do acordado pela TEC. Essa lista tem amparo na decisão nº 58/10 do Conselho Mercado Comum (CMC).

Segundo a decisão Brasil e Argentina podem colocar até 100 produtos na lista de exceções à TEC, enquanto Uruguai pode 225 e o Paraguai 649. A Venezuela está em processo de convergência à TEC, por isso ainda não figura na lista. Percebe-se que Brasil e Argentina podem colocar menos produtos na lista, enquanto Uruguai e Paraguai podem mais. Isso tem a ver com fato de os países menores do bloco exercerem pressão para uma maior proteção a determinados setores de suas respectivas indústrias nacional (GUILMARÃES E SIQUEIRA, 2011). Porém, isso não significa dizer que Brasil e Argentina também não adotem essa ideia, pois eles também têm produtos na lista de exceções à TEC.

A segunda exceção à TEC é por questões de desabastecimento interno. Se algum país do bloco sofrer com o desabastecimento de algum produto, é permitido, por exemplo, baixar a tarifa de importação com o intuito de facilitar a entrada desse determinado produto no país. Essa medida tem amparo da Resolução nº 69/00 do Grupo Mercado Comum (GMC).

A próxima exceção é o que se chama de “ex-tarifários”. São reduções tarifárias que se aplicam a bens de capital (B.K.) e bens de informática e telecomunicações (B.I.T) que não tenham produção nacional, segundo a decisão nº 33/03 do CMC. Seria necessário que essa redução do imposto de importação fosse aplicada em conjunto, isto é, quando os B.K ou os B.I.T não tivessem produção dentro do bloco. No entanto, não ocorre dessa forma no âmbito do Mercosul e cada país é responsável por sua política em relação a esses bens. A medida também tem amparo na decisão nº 33/03 do CMC.

A quarta exceção à TEC são as “perfurações a TEC” e encontram sustentação normativa na decisão nº 21/98 do CMC. Estas consistem no fato de que os países do bloco respeitem um teto tarifário comprometido no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), por meio das “Tarifas Consolidadas”. Se a TEC, por exemplo, estabeleceu que o imposto de importação para tubos de borracha será de 30%, mas na OMC o Brasil se comprometeu a cobrar 20%, a taxa cobrada será a acordada com a OMC. E, se a tarifa compromissada com a OMC for maior do que a da

TEC, também prevalece a da OMC. Isso é uma perfuração à TEC. É uma exceção à TEC autorizada pela normativa do Mercosul, por meio da decisão nº 21/98 do CMC.

A quinta e última exceção à TEC surgiu quando o Brasil ganhou o direito de retaliar os Estados Unidos na OMC por causa do “Caso do Algodão”. Esse caso teve início, em 2002, pelo fato de os Estados Unidos fornecerem subsídios a seus produtores de algodão e também conceder em programas de garantia de créditos à exportação. Essas atitudes não são condizentes com o Acordo de Agricultura e o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC (MAPA, 2015). Como o Brasil venceu a causa, ele poderia aumentar o imposto de importação para vários produtos originários dos Estados Unidos, constituindo-se em uma retaliação cruzada. Contudo, para que tal ação fosse possível, o Brasil teria que colocar esses produtos entre os 100 da lista de exceções à TEC. Nesse sentido, para não “gastar” seu espaço na lista, decidiu-se por uma exceção à TEC em razão de suspensão de concessões comerciais. Não somente vale em razão de retaliação autorizada pela OMC decorrente ao “Caso do algodão”, como também em caso de renegociação de tarifas na OMC, conforme reza o artigo 28 do GATT 1994.

A proliferação de exceções à TEC aflige o que se entende por União Aduaneira, pelo fato de a harmonização da política comercial estar comprometida entre os Estados-partes. Desse modo, como manter uma coordenação no bloco se há diversas exceções baseadas, principalmente, em questões protecionistas? A intenção é justamente a liberalização comercial, buscando um maior equilíbrio nas relações entre os países constituintes e normatizando as relações destes com os demais parceiros comerciais.

Se, por um lado, foi um avanço a instituição de uma TEC, a partir de janeiro de 1995, por outro, o bloco tem adotado uma série de exceções às regras inicialmente propostas (AZEVEDO e MASSUQUETI, 2009). Desse modo, o Mercosul perde força em uma negociação comercial, à medida em que se considera este conjunto de exceções.

Todas as exceções à TEC listadas acima fazem parte do motivo pelo qual o Mercosul é considerado uma União Aduaneira Imperfeita. Mas, além das exceções à TEC, existe outro problema também importante e uma razão pelo qual bloco regional não avança para o próximo estágio de integração econômica, o denominado Mercado Comum. Como já citado, esse problema é o da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum. A dupla cobrança ocorre porque ao cobrar uma TEC para um produto originário de fora do Mercosul e, no caso desse produto ser revendido para outro país dentro do bloco regional, ele pagará outra TEC. Ou seja, paga-se uma TEC ao ingres-

sar no Mercosul e outra caso esse produto seja revendido para outro país do bloco (KUMI e PIANI, 2011).

Isso ocorre porque o produto não é originário do Mercosul. Um produto originário significa ser produzido por algum dos países que fazem parte do Mercosul. Por isso ele é considerado “original”, por não haver a participação de um produtor de fora do bloco regional. Ademais, quando o produto entra em um dos países do bloco, recebe-se a renda do imposto, mas quando é revendido para outro país do bloco cobra-se novamente a TEC, a fim de também recolher o imposto. Logo seria necessário um mecanismo de distribuição da renda aduaneira, cujo objetivo fosse dividir a renda recebida fruto do recolhimento do imposto. O Código Aduaneiro, aprovado em 2010, mas não ratificado ainda, promete harmonizar a legislação aduaneira nos países do Mercosul (KUMI e PIANI, 2011).

Portanto, reconhece-se aqui que a afirmação de que o Mercosul é uma União Aduaneira Imperfeita encontra fundamento na literatura e na sua base normativa. O adjetivo pregado acerca do atual estágio de integração econômica do bloco regional tem uma razão de ser. Tais problemas apresentados existem desde o início do Mercosul e ainda não foram resolvidos.

Outro problema é o que se refere à demora em implementar o que foi acordado no Mercosul. Somente para ilustrar, vale a pena destacar a lentidão para aprovar o Código Aduaneiro, criado em 2010, e que até o primeiro semestre de 2015 não havia sido implementado (MERCOSUL, 2015).

Para uma norma do Mercosul entrar em vigor são necessários alguns passos, de acordo com o art. 40 do Protocolo de Ouro Preto (1994). Primeiro, depois de decidida como será a norma, ela terá que ser internalizada no ordenamento jurídico de todos os Estados-partes. Como o bloco tem caráter intergovernamental, isso significa que será necessário ser aprovado pelos Congressos Nacionais dos Estados.

O passo seguinte refere-se à obrigação do país de comunicar a internacionalização, após a conclusão de todo o trâmite interno, à Secretaria Administrativa do Mercosul (MERCOSUL, 2015). No Brasil, a norma somente estará internalizada no ordenamento jurídico quando o Congresso Nacional publicar um decreto legislativo e, depois disso, o Executivo publicar um decreto executivo para oficializar o novo acordo pertencente ao ordenamento jurídico interno.

O passo três ocorre quando todos os Estados-partes já aprovaram a norma e o comunicado de todos estes já foi recebido pela Secretaria Administrativa do bloco. Com isso, a Secretaria manda um comunicado aos Estados de que todos aprovaram a norma e, após esse aviso, a norma

entra em vigor 30 dias depois simultaneamente para todos os Estados-partes (MERCOSUL, 2015).

Desse modo, fica notório que, para uma norma entrar em vigor no Mercosul, o processo é longo e burocrático. Com o intuito de desburocratizá-lo um pouco, o Conselho Mercado Comum estabeleceu, em 2000, a decisão nº 23/00, que indica que as normas sobre funcionamento interno do Mercosul não precisam ser internalizadas pelos Estados-partes, entrando em vigor automaticamente.

Outro ponto de fragilidade do bloco tem a ver com o desconhecimento recíproco dos Estados. De acordo com o embaixador e ex-alto Representante Geral do Mercosul, Samuel Pinheiro Guimarães, em relatório publicado sobre o Mercosul em 2012 (GUIMARÃES, 2012), a falta de conhecimento sobre os Estados, a economia e a sociedade dos países do bloco constitui um obstáculo a aceleração do processo de integração, ao seu aprofundamento, além da sua expansão geográfica. É perceptível o desconhecimento do Mercosul na sociedade, mesmo após 25 anos de existência. De acordo com Spektor (2011), uma das maiores dificuldades para o aprofundamento da integração é a não integração social e cultural que a opinião pública tem em relação à região, além de faltar empatia e mais conhecimento da área.

Devido a esses obstáculos, há um debate entre os autores que defendem os objetivos pelos quais o Mercosul foi criado, cujo foco está no âmbito econômico e comercial (BARBOSA, 2010 e ALMEIDA, 2014) e aqueles que defendem que os âmbitos político, social e cultural tem um nível de importância a ponto de significar a continuação do processo de integração regional, mesmo com a estagnação do lado econômico e comercial (HOFFMANN, COUTINHO E KFURI, 2008).

Entre aqueles que defendem o viés econômico e comercial mais contundente, fica clara a preferência por um Mercosul mais liberal e que houve, ao longo dos anos, um desvirtuamento de foco. Almeida (2014) afirma que o que houve com o bloco regional foi uma “fuga para frente”. Ou seja, os objetivos sociais e políticos não foram concebidos originalmente no bloco. De fato, ao analisar o Tratado de Assunção, é perceptível o foco economicista para a consecução do Mercado Comum. Para Almeida (2014), trata-se de um efeito substituição, o fato de deixar “de lado” as tratativas econômicas e comerciais e ampliar para o lado político, social e cultural. De forma semelhante, Barbosa (2010) acredita que, apesar das declarações públicas positivas do governo Lula (e também do governo Dilma) sobre o relançamento do Mercosul, o Bloco tem-se tornado irrelevante do ponto de vista da integração comercial, pois, de acordo com ele, há uma falta de vontade política para a solução dos entraves econômicos e a não observação da

uma disciplina coletiva nas normas acordadas. Com isso, o Mercosul perde credibilidade e eficácia.

Já de acordo com Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008), o fato de o Mercosul superar uma grande crise econômica de 2001, instituir novos órgãos, ampliar a sua área de atuação para além da economia, obter prioridade para o bloco de seus respectivos governos dos Estados-partes, adquirir novas competências e articular ações conjuntas demonstram a continuidade do processo de integração.

O que parece ser mais importante nesse debate é a visão multidimensional do processo, no qual se observa a integração regional não apenas pelo viés da quantidade do fluxo de comércio e da capacidade de articulação de políticas macroeconômicas que o Bloco pode gerar, mas também da concertação política e social entre os Estados, haja vista a construção de uma identidade local que permita aos países o desenvolvimento de suas respectivas sociedades. E para a consecução desses objetivos do âmbito do Mercosul foi necessária uma maior aproximação entre os dois principais sócios do bloco, isto é, o Brasil e a Argentina, especialmente na década de 2000.

## 2. A relação Brasil e Argentina no Mercosul

Desde os anos 2000, o continente sul-americano tem ganhado destaque na política externa brasileira e a relação com a Argentina, nesse contexto, tem-se tornado relevante para a condução do Mercosul e para a estratégia de inserção internacional do Brasil.

A partir do 1º governo Dilma (2011 - 2014), no Brasil, e dos governos de Cristina Kirchner (2007 - 2015), na Argentina, houve a entrada efetiva da Venezuela no Mercosul, em 2012, e o avanço das negociações para a entrada da Bolívia, além de conversas iniciais com o Equador e com o Suriname para ingressarem no Bloco. Com isso, é perceptível a tentativa de abrangência do Bloco regional nesse período na agenda política do Brasil e da Argentina.

A agenda entre esses dois governos relacionados ao Mercosul baseou-se em temas já abordados anteriormente e reforçou a importância da relação entre estes para a consecução dos objetivos de integração regional. De acordo com Comunicado Conjunto por ocasião da visita da presidente argentina ao Brasil (BRASIL, 2011), no tópico 4, afirma-se considerar a aliança estratégica como pedra fundamental para o êxito do projeto comum de integração em que se destaca o aprofundamento do Mercosul no processo de integração político, econômico, social e comercial.

Esse tópico do Comunicado Conjunto é significativo, pois confirma o que vem sendo analisado. Isto é, o amadureci-

mento e a relevância dessa relação bilateral para a projeção internacional de ambos. Além disso, percebe-se a afirmação de que o Mercosul vai além do escopo econômico e comercial, como discutido e adentra na esfera política e social.

Nesse sentido, foi reafirmada, segundo o Comunicado Conjunto (BRASIL, 2011), a importância do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), cujo foco estava no desenvolvimento sustentável, na intenção de formar um Estatuto da Cidadania do Mercosul, em parcerias universitárias, em reconhecer a necessidade do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso democrático. Vale ressaltar que todos os temas supracitados são de cunho político e social.

A agenda em comum dos governos Dilma e Cristina Kirchner relacionada ao Mercosul também trata de outros temas, como o setor naval. De acordo com o Comunicado (BRASIL, 2011), o governo brasileiro pretende examinar medidas que permitam ampliar as possibilidades de associação entre empresas do Mercosul no setor em questão, no sentido de incentivar as complementariedades produtivas.

É perceptível nos documentos oficiais que o Mercosul tem mais destaque na política externa de ambos em relação aos outros arranjos regionais. Assim como no Portal do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2015), o Portal do Ministério das Relações Exteriores e Culto da Argentina (2015), existe uma seção específica e destacada para o Mercosul.

Ademais, em ambas as chancelarias existem departamentos específicos para lidar somente com o Mercosul. No Brasil, existe o Departamento do Mercosul, subordinado à Secretaria-Geral da América do Sul, Central e do Caribe (MRE, 2015). Na Argentina, existe a Subsecretaria de Integração Econômica e Mercosul que está subordinada a Secretaria de Relações Econômicas Internacionais (ARGENTINA, 2015).

No âmbito dessas burocracias estatais, existiram e existem personagens que contribuíram para fomentar a construção do Mercosul ao longo de seus 24 anos. O consenso nem sempre permeou os debates nas respectivas chancelarias. A depender do governo que estava no poder, houve uma orientação política acerca das prioridades a serem estabelecidas no escopo do Mercosul (CERVO, 2000).

No caso Argentino, de acordo com Saraiva e Ruiz (2009), do ponto de vista econômico, duas correntes se destacaram. A primeira dos ortodoxos que defendiam o modelo liberal e desejavam que o Mercosul fosse uma área de livre-comércio, para tornar mais flexível as negociações de acordos comerciais bilaterais. O segundo grupo são os heterodoxos, cujas ideias estavam centradas no desenvolvi-

mentismo a partir do fortalecimento da indústria nacional e o Mercosul seria o catalisador desse processo.

Dos governos de Raul Alfonsín até Cristina Kirchner, houve momentos em que um desses dois grupos prevaleceu na chancelaria e no Ministério da Economia. Antes do Tratado de Assunção, no governo Alfonsín (1983 - 1989), predominou medidas heterodoxas. Enquanto que na década de 1990, durante o governo Carlos Menem (1989 - 1999) priorizaram-se as ideias ortodoxas. E, nos anos 2000, com Nestor Kirchner e Cristina Kirchner (2003 - 2015), a heterodoxia foi dominante em relação ao Mercosul.

Já no caso brasileiro, ainda segundo Saraiva e Ruiz (2009), há duas correntes de pensamento: os autonomistas e os institucionalistas pragmáticos. Os primeiros defendem o modelo de união aduaneira imperfeita, e não aprofundamento da integração e o baixo perfil institucional, sem supranacionalidade. Já o segundo grupo identifica no Mercosul um instrumento para aumentar os ganhos econômicos do país ao priorizar a integração comercial e a melhoria da infraestrutura na região.

Ao longo dos governos brasileiros que perpassaram durante a história do Mercosul, Saraiva e Ruiz (2009) também apontam que houve o predomínio de uma das correntes em determinado momento. De Collor ao último ano de mandato de Fernando Henrique (1990 - 2002), houve o predomínio da corrente institucional, de cunho mais liberal, cujo foco estava no ganho de escala econômico. A partir de 2003, nos governos Lula e Dilma, prevalece a corrente autonomista em relação ao Mercosul.

Os heterodoxos argentinos e os autonomistas brasileiros, que predominam nas chancelarias a gestão acerca do Mercosul, são semelhantes, mas não iguais. Diferentemente da chancelaria argentina que sofre influência política significativa na gestão de sua política externa, o Itamaraty centraliza basicamente todas as ações nessa seara, sem interferências significativas (SARAIVA E RUIZ, 2009).

Isso faz diferença no sentido de que, na Argentina, há uma influência, por exemplo, do Ministério da Economia nas decisões sobre o bloco regional. Enquanto que, no Brasil, o Itamaraty, apesar de dialogar com os outros ministérios, como o da Fazenda e o do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, centraliza as ações em política externa (SARAIVA, 2010).

A relação entre Brasil e Argentina, do ponto de vista estritamente comercial, tem sido menos intensa devido, sobretudo, às dificuldades da Argentina em recompor sua economia e ao protecionismo a Indústria Nacional, dificultando um comércio mais dinâmico entre os parceiros.

Ou seja, uma baixa no comércio entre os dois países, em especial no ano de 2014, causa reflexos no âmbito do Mercosul, levando o bloco a comercializar menos e a voltar a patamares do início da década de 2000 (MDIC, 2015).

é composta, majoritariamente, por produtos manufaturados e, segundo, a diminuição no comércio entre ambos reflete diretamente no saldo comercial do Brasil com o Mercosul e até com a América do Sul (MDIC, 2015).

O Brasil é diretamente prejudicado com a atual diminuição do comércio com Argentina por dois motivos: primeiro, a pauta de exportação do Brasil para a Argentina

Para entender o que foi explicado acima em números, basta conferir as tabelas a seguir:

**Tabela 1: Intercâmbio comercial entre Brasil e Argentina (em U\$ Bi)**

Ano	Fluxo comercial entre Brasil e Argentina	Saldo final brasileiro	Saldo final argentino
2011	39	5,8	- 4,8
2012	34	1,5	- 1,2
2013	36	3,1	- 3,2
2014	28	0,13	- 2,7
2015	23	2,5	- 2,9

Fontes: MIDC e INDEC [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br) / [www.indec.mecon.ar/](http://www.indec.mecon.ar/) Acesso em jun/2016.

Nessa tabela, é importante atentar, reflete o fato de que o Brasil é, historicamente, superavitário em relação à Argentina no comércio entre ambos, desde 2004, segundo o Portal Oficial do MDIC (2015). Outro dado importante é o fato de que, durante o primeiro governo Dilma Rousseff (2011 - 2014), houve o auge do comércio bilateral, em 2011, assim como ocorreu um enorme declínio do fluxo de comércio em 2014 ao diminuir cerca de U\$ 8 bilhões em relação a 2013, no qual havia uma média com os anos anteriores. Essa queda refletiu também no saldo brasileiro, que ficou com apenas U\$ 138 milhões, muito pouco ao se observar os anos anteriores.

A explicação para essa diminuição, além das questões econômicas já citadas, se deve à expansão do comércio da China com a Argentina. O Brasil era até então o maior parceiro comercial da Argentina e, desde 2014, foi ultrapassado pela China. Os produtos brasileiros concorrem com dificuldades com os produtos chineses que, além de, por vezes, serem mais baratos e possuírem maior valor agregado, os chineses oferecem investimentos e financiamentos, especialmente na infraestrutura do país, o que os tornam mais vantajosos em relação ao comércio. Percebe-se também que a China é a maior parceira comercial do Brasil desde 2009, enquanto que a Argentina é a quarta. Além disso, a Argentina também deixou de ser a principal importadora de produtos manufaturados do Brasil, pois os Estados Unidos, desde 2014, passaram a ser os maiores importadores de manufaturados do Brasil (MDIC, 2015).

**Tabela 2: Intercâmbio comercial entre a Argentina e a China (em U\$ Bi) Argentina - China**

Ano	Fluxo comercial entre a Argentina e a China	Saldo final argentino
2011	16,9 -	4,2
2012	15,3 -	4,5
2013	17,1 -	5,5
2014	15,5 -	5,9
2015	17,1 -	6,3

Fonte: INDEC. [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar). Acesso jun/2016

Embora a Argentina apresente déficit comercial, é possível afirmar que houve expansão do comércio entre ambos, pois, em 2010, o fluxo comercial com a China era de U\$ 13,4 bilhões e, em 2011, cresceu cerca de U\$ 3,5 bilhões. Foi o maior aumento desde 2003 (ATLAS.MIT, 2016). Esse crescimento tornou o fluxo comercial estável, com poucas variações en-

tre os anos de 2011 a 2015, como visto acima.

Em comparação com o comércio Brasil e China, o comércio Argentina e China é bem menor ao se observar o fluxo comercial, além do Brasil apresentar o saldo comercial superavitário em relação à China, de acordo com a tabela a seguir.

**Tabela 3: Intercâmbio comercial entre o Brasil e o China (em U\$ Bi) Brasil - China**

Ano	Fluxo comercial entre o Brasil e a China	Saldo final brasileiro
2011	77	11,5
2012	75	6,9
2013	83	8,7
2014	77	3,2
2015	66	4,8

Fonte: MDIC. [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br). Acesso jun/2016.

Importa observar que, entre 2011 e 2014, os números demonstram uma estabilidade no comércio com a China, com poucas variações, especialmente no fluxo comercial. Já em 2015, houve uma queda de U\$ 11 bilhões do fluxo comercial em relação a 2014. Mesmo com uma queda no fluxo comercial, o Brasil apresentou um aumento no saldo final em relação a 2014.

É importante observar que cerca de 80% do que a China compra do Brasil é concentrado em três produtos. Soja (41%), minério de ferro (30%) e petróleo bruto (8,6%), assim como o comércio entre a China e a Argentina, em que soja representa 67%, o óleo de soja 7,1% e petróleo bruto 2,9% (ATLAS.MIT, 2016). Tanto o Brasil, quanto a Argentina sofrem da falta de diversificação da pauta comercial com a China, além de exportarem basicamente produtos primários.

No que se refere ao que a China exporta para o Brasil e a Argentina também se assemelha. Os dois países sul-americanos compram basicamente produtos manufaturados. O Brasil importa telefones celulares, representando 6,5% da pauta de importação, computadores com 2,4%, acessórios para radiodifusão 3,9%, peças de máquinas para indústrias com 3,4%, entre outros. A Argentina compra também telefones celulares (13%), computadores (4%), acessórios para radiodifusão (3,6%), peças para máquinas (2,1%), entre outros. Aqui a lógica é oposta à da exportação: a China tem uma pauta comercial diversificada em relação ao Brasil e à Argentina e exporta basicamente produtos com alto valor agregado (ATLAS.MIT, 2016). Até que ponto essa mudança de foco no comércio entre ambos afeta o comércio no âmbito do Mercosul, principalmente com a perda de cerca de U\$ 8 bilhões no comércio bilateral entre 2013 e 2014? Para entender melhor esse cenário, vale analisar a tabela 2 referente ao comércio do Brasil com o Mercosul.

**Tabela 4: Intercâmbio comercial entre o Brasil e o Mercosul no 1º Governo Dilma (em U\$ Bi)**

Ano	Fluxo comercial entre o Brasil e o Mercosul	Saldo Final brasileiro
2011	47	8,4
2012	42	3,5
2013	43	3,4
2014	37	3,1

Fonte: MDIC. [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br). Acesso jun/2016.

Um primeiro dado importante é perceber que o Brasil é superavitário em relação ao comércio com o Bloco, além de prevalecer a exportação de produtos manufaturados, como ocorre no comércio entre Brasil e a Argentina. Ademais, o auge do comércio Brasil e Mercosul, assim como no comércio com a Argentina, também foi em 2011 e foi o mais alto desde o ano 2000. Por outro lado, o maior declínio de comércio Brasil e Mercosul, desde 2010, foi, assim como no comércio Brasil e Argentina, em 2014, segundo o Portal Oficial do MDIC (2015).

Desse modo, fica exposta a importância do comércio Brasil e Argentina para a dinâmica do Mercosul. Quando o comércio entre ambos é mais intenso, o fluxo comercial no Mercosul aumenta, e o contrário também é verdade.

Importa observar que, em 2011, ao comparar com o comércio entre Brasil e Argentina, dos U\$ 47 bilhões de fluxo comercial no Mercosul, U\$ 39 bilhões foram somente entre os dois maiores países do bloco. Isso significa que, nesse ano, o comércio bilateral representou cerca de 80% do fluxo comercial do Mercosul.

No ano de 2014, dos U\$ 37 bilhões de fluxo comercial no Mercosul, U\$ 28 bilhões representaram apenas o comércio entre o Brasil e a Argentina, o que significa dados muito expressivos e demonstram a importância desse comércio bilateral para o bloco regional. Por isso, é interessante mostrar também o comércio do Brasil com a América do Sul, a fim de compreender essa dinâmica.

**Tabela 5: Intercâmbio comercial entre o Brasil e o conjunto dos países da América do Sul no 1º Governo Dilma (em U\$ Bi)**

Ano	Fluxo comercial entre o Brasil e a América do Sul	Saldo Final Brasileiro
2011	76	14
2012	70	9,6
2013	73	8,9
2014	66	6,8

Fonte: MDIC. [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br). Acesso jun/2016

Na tabela acima é importante observar segue o mesmo padrão das duas anteriores: o Brasil é superavitário no comércio com a região, atingindo o auge em 2011, e o declínio em 2014. Ao observar os dados desses dois anos citados, pode-se chegar à mesma conclusão também: o comércio com a Argentina foi o responsável pelo avanço em 2011 e pelo recuo em 2014.

A título de exemplo, em 2014, dos U\$ 66 bilhões do comércio do Brasil com a América do Sul, U\$ 28 bilhões foram com a Argentina. Isso significa que 45% do comércio do Brasil com a região é só com a Argentina. Então, se o comércio com os portenhos diminui, por conseguinte, o comércio com o Mercosul também diminui, assim como o comércio com a América do Sul.

A relação entre Brasil e Argentina, não somente do ponto de vista comercial, mas econômica e, sobretudo, política, é de fundamental importância para a inserção internacional de ambos e o Mercosul é um instrumento pelo qual essa ação é possibilitada. As razões de cada um, contudo, não são as mesmas, como exposto no texto. A política doméstica e exterior de cada país é diferente, embora com semelhanças e afinidades que permitem a concertação de ambos no cenário regional e, também, no internacional.

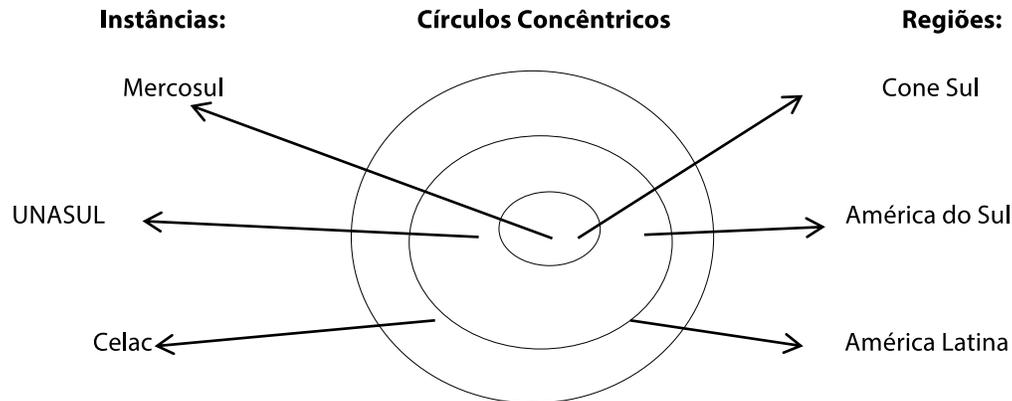
Se, para a Argentina, o Brasil é o país com o qual se tem a visão de ser fundamental para a sua inserção internacional, para o Brasil, além de ter essa mesma visão, enxerga a Argentina como cerne de sua política externa no Mercosul. O Mercosul, por sua vez, está no lugar de núcleo e a América do Sul no centro da política externa brasileira.

### 3. O lugar do Mercosul na política externa brasileira para a América do Sul

Identidade, geografia e interesses nacionais definem o espaço de atuação da diplomacia brasileira. Com as devidas intensidades que cada área possui, o Brasil constrói sua rede de relações a partir de objetivos embasados na solidariedade e no pragmatismo. O primeiro espaço de atuação definido como núcleo duro da integração é o Mercosul. O bloco regional é

a essência da construção do espaço sul-americano e base para a inserção internacional do Brasil, a partir da estratégia de círculos concêntricos, desenvolvida por Simões (2011).

**Figura 1: Ideia de círculos concêntricos a partir das instâncias regionais**



Elaborada pelo autores, baseada em Simões (2011).

Como ficou perceptível, o Mercosul é a base. O lugar do bloco regional para a política externa brasileira é estratégico, sendo o ponto de partida para se alcançar a integração regional, mesmo com todos os problemas e ambiguidades já apontadas que, aliás, fazem parte do modus operandi da diplomacia brasileira em relação ao Mercosul. Ou seja, deixá-lo como está.

Outro ponto a ser notado na figura 1 é que os círculos concêntricos abrangem uma parte do mundo: a América Latina. A região está dividida em América do Sul e Cone Sul a partir do seu grau de densidade. O Mercosul possui um grau de densidade maior em relação à UNASUL e à CELAC. Ademais, é possível constatar a ausência dos Estados Unidos da América e do Canadá nesses círculos que envolvem boa parte do continente americano, assim como da OEA.

Isso não significa afirmar que o Brasil exclua esses países e a OEA de seu planejamento diplomático. A relação do Brasil com os Estados Unidos é histórica e, por vezes, determinante, com uma agenda muito ampla ao envolver diversos temas que vão desde meio ambiente a comércio. Já com a OEA, embora tenha havido certo esfriamento, o Brasil defende sua existência.

Ainda em relação aos Estados Unidos, é importante mencionar que um dos motivos pelos quais o Brasil ganhou protagonismo na América do Sul foi o afastamento relativo dos Estados Unidos da região desde a tentativa de fechar a negociação sobre a Alca, na década de 1990 e início dos anos 2000. As negociações foram encerradas, em definitivo, em 2005, na reunião de Mar del Plata (TEIXEIRA, 2011).

Enquanto os Estados Unidos não tiveram liderança nessa negociação, o Brasil enxergou que a ALCA deixaria o hemisfério sob a influência dos EUA e, por isso, resolveu fortalecer o Mercosul para ser um polo alternativo de atração no continente americano. Isso significou uma tentativa de criar obstáculo à penetração dos EUA no subsistema sul-americano (TEIXEIRA, 2011).

Os círculos concêntricos, no entanto, não são novos na diplomacia brasileira. Essa ideia existe desde, pelos menos, o governo Castello Branco (1964 - 197). O primeiro general presidente da época da ditadura cunhou o termo em sua política externa ao defender que o primeiro círculo seria a América Latina, o segundo, o continente Americano e o terceiro, o Ocidente ou mundo além-mar (SIMÕES, 2011).

Esse antiga perspectiva confirma o fato de que os conceitos e as regiões estão sempre se reinventando de acordo com os interesses nacionais e o contexto histórico. O governo Castello Branco fez uma opção na qual a prioridade seria o mundo ocidental a partir da noção geográfica de que o mundo se dividia entre Leste e Oeste. Este dominado pela União Soviética e aquele pelos Estados Unidos (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993).

O Brasil apoiou os Estados Unidos e destacou sua posição geográfica definidora, ou seja, o país faz parte da América Latina. É um dado geográfico sem contestação nesse momento. É importante observar que o foco abrange até o mundo ocidental, diferentemente da figura 1, cuja prioridade está claramente centrada na América do Sul e Latina, para plataforma de inserção internacional.

Outros círculos concêntricos são possíveis de imaginar a partir do que foi explicado até aqui. A fim de compreender melhor a lógica de ação da diplomacia brasileira construída desde os anos de 1990, em especial a que se refere ao Mercosul e ao espaço sul-americano, deste para a América Latina e, por conseguinte, com o mundo, por meio de uma base autônoma e universalista.

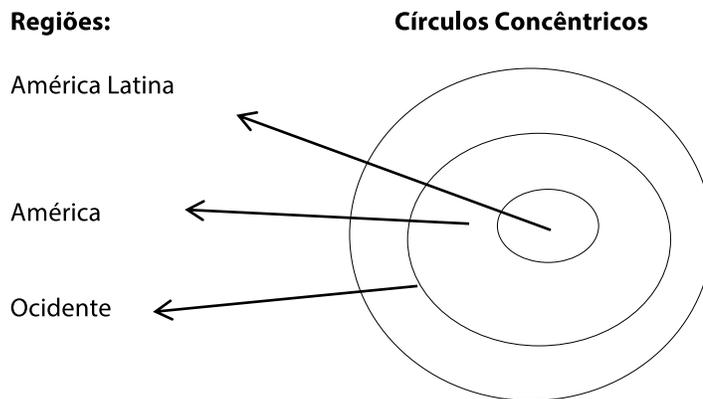
O primeiro ponto a ser destacado nessa figura é o lugar do Mercosul. Ele está entre a aliança estratégica, entre o Brasil e a Argentina, e a América do Sul. É uma posição fundamental para a dinâmica da diplomacia brasileira. Isso significa que, por meio do Mercosul, o Brasil se une de forma mais intensa a

Argentina e os outros sócios do Cone Sul e avança em direção a América do Sul, especialmente por meio da UNASUL.

Ao destacar o Mercosul, vale a pena lembrar, mais uma vez, que não anula as outras instâncias. Pelo contrário. Elas são complementares. A intenção é entender que, politicamente, o Brasil faz uso de todas elas para, em conjunto, ter seus pleitos atendidos ou, ao menos, escutados em relação a outros atores internacionais, sobretudo os países desenvolvidos.

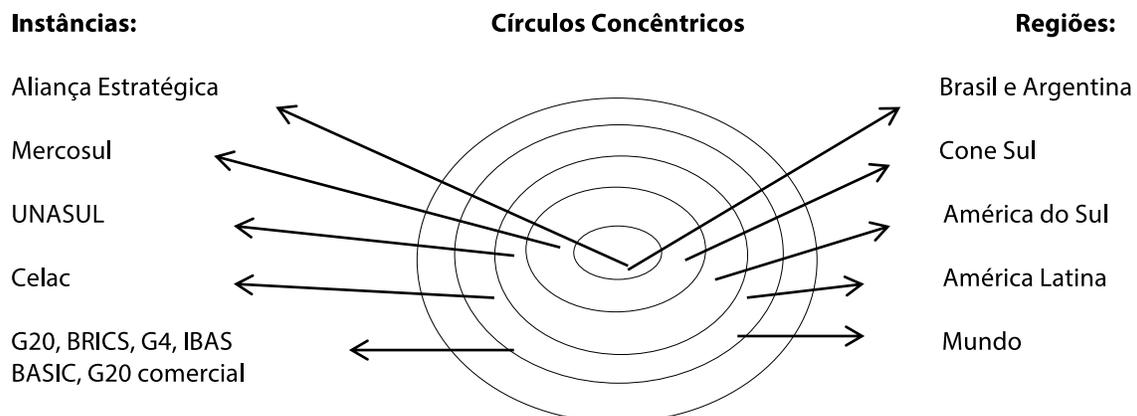
Ao observar a figura 3, pode passar a impressão de que o Brasil possui apoio unânime em suas demandas internacionais pelos Estados da região ou que o país exerce

**Figura 2: Ideia de círculos concêntricos a partir das regiões geográficas**



Elaborado pelos autores, baseada em Simões (2011).

**Figura 3: Ideia de círculos concêntricos a partir das instâncias e das regiões**



Elaborado pelos autores, baseada em Simões (2011).

liderança natural em todas essas instâncias citadas, por ser o maior país da região em termos econômicos, possuir o maior território e população. Isso, entretanto, não é necessariamente verdade.

O Brasil não recebe apoio unânime em suas demandas internacionais nem do principal parceiro regional: a Argentina. Somente para citar o caso mais comum, a Argentina não apoia o Brasil em seu pleito de conseguir uma vaga de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU (BERNAL-MEZA, 2008). O Brasil faz parte do G4 (Brasil, Índia, Alemanha e Japão), que discute reformas no Órgão, enquanto a Argentina faz parte do grupo opositor, chamado de Unidos pelo Consenso.

Em relação à liderança, não há um reconhecimento na região de que o Brasil seja líder, embora haja uma discussão de que o país tenha mais recursos para tomar iniciativas importantes na região. O próprio Brasil evita usar esse termo “liderança” em suas declarações oficiais, pois o país não quer que os vizinhos o vejam como imperialista. A ideia é mostrar-se como país cooperativo, em vez de hegemônico, a fim de impedir a desconfiança dos vizinhos (SANTOS, 2011).

Outro ponto a ser destacado é a primazia da política externa brasileira na região. Para a inserção internacional, o país se articula com a Argentina, o Mercosul, a UNASUL e a CELAC. A partir da articulação local, baseada na cooperação técnica e econômica, na concertação política e no desenvolvimento, o país pode passar uma imagem no cenário internacional capaz de ser um global player, pois é um dos principais artífices desse processo de integração regional.

Outro ponto a ser observado na figura 3 é articulação flexível elaborada pelo Brasil. Isso está associado à ideia de autonomia. O Brasil dialoga com todas as instâncias citadas sem contradições ou impedimentos. O universalismo também está presente ao imaginar que a inserção do Brasil no mundo se refere a todos os países e instâncias que o Brasil se interessar em se relacionar. Havendo reciprocidade, claro. Essa estratégia de círculos concêntricos elaborada pelo Brasil está associada ao conceito de geometria variável. É a ideia na qual o país faz alianças com diversos parceiros, a fim de firmar uma posição mais forte diante das demandas do cenário internacional. É uma forma de articular consensos em torno de uma ação, ideia, forma de agir e, desse modo, angariar mais poder de barganha.

Além disso, a geometria variável é uma forma de potencializar as relações bilaterais do Brasil com países classificados como parcerias estratégicas (SILVA, 2015). De fato, ao iniciar pela base do círculo, o Brasil tem uma relação de parceria estratégica com a Argentina.

Portanto, a fim de amarrar a análise elaborada a partir desses conceitos, observa-se o seguinte: os círculos concêntricos são formados por grupos de coalizão (Mercosul, UNASUL, CELAC, G4, G20, BRICS) que atuam sob a forma de geometria variável (ou seja, são diferentes, mas não opostos) que, por sua vez, potencializam as parcerias estratégicas.

Nesse sentido, o Mercosul está na base de todo esse processo estratégico, mesmo sendo utilizado dentro de um limite imposto pela ação ambígua da diplomacia brasileira que se utiliza do Mercosul como um instrumento para a sua inserção internacional, mas não é tão explícita sobre como melhorar o processo de integração, tornando o bloco regional em estado permanente de um “processo em construção”, pois é do interesse do Brasil preservar sua autonomia e soberania.

### Considerações finais

É possível perceber, logo de início, que o Mercosul é um processo. Entender isso significa dois pontos. Primeiro que o Mercosul é complexo, pois seu escopo de atuação abrange temas econômicos, comerciais, políticos, sociais, culturais, identitários e de desenvolvimento. Não há como negar sua ampliação ao longo da última década, seja do ponto de vista normativo, seja do institucional e também com a quantidade de membros, haja vista a entrada da Venezuela.

O segundo ponto diz respeito ao fato do bloco regional ser um projeto inacabado. Ele é uma união aduaneira imperfeita que pretende chegar a ser um mercado comum. Fatores como a tributação da TEC e as exceções a ela são os principais entraves para o avanço da integração. Por isso, constata-se que o Mercosul progrediu em termos políticos e estagnou na seara econômica, principalmente a comercial, justamente devido às dificuldades de conciliação de políticas macroeconômicas e as assimetrias.

É discutível se a lentidão econômica é boa ou ruim para a integração regional. Autores mais liberais afirmam que o Mercosul fugiu de seus princípios iniciais ao investir no setor político sem revolver o econômico, a fim de avançar para o mercado comum ou até retroceder para uma área de livre comércio. Já autores mais progressistas reconhecem que o bloco está lento do ponto de vista comercial, porém ativo no viés político, principalmente por proporcionar cooperação e estabilidade regional.

Com isso, pode-se afirmar que o Mercosul está em movimento, mesmo ao possuir uma de suas mais importantes vertentes enfraquecida. A principal utilização do bloco pelos membros é inserir de forma mais competitiva suas econômicas no contexto da globalização. A partir da am-

pliação de sua área de atuação, o Mercosul também é uma plataforma para chamar a atenção da comunidade internacional sobre assuntos de interesses dos Estados-parte e são transmitidos de forma conjunta, para mostrar coesão.

Por estar incompleto, entende-se que o Mercosul ainda está em construção. Esse é o vínculo com o segundo tópico em que se percebeu que o principal ator, responsável por dar uma guinada no bloco, age de forma pragmática. De forma bem direta: O Brasil opta por deixar o Mercosul como está, ou seja, “em construção”. O objetivo é preservar sua autonomia ao agir no cenário internacional. Se o Brasil buscasse um aprofundamento do bloco, por exemplo, estaria sujeito a uma maior limitação em sua soberania.

Desse modo, a diplomacia brasileira agiria de forma mais amarrada, isto é, menos livre. Essa não é a pretensão brasileira. Além disso, embora não possa negociar acordos comerciais com outros países de forma isolada, o Brasil também conserva o princípio do universalismo. É a ideia de dialogar com todos de forma não indiferente e flexível. Caso o Mercosul ampliasse sua integração, mais pontos deveriam ser negociados em conjunto. Isso também não aparenta ser a pretensão brasileira.

O Brasil pretende, portanto, utilizar-se do Mercosul como plataforma para sua inserção internacional, no intuito de aumentar seu poder de barganha ao negociar em conjunto no cenário internacional e também em manter a região estabilizada politicamente. Não interessa ao país que seus vizinhos estejam com problemas que afetem a estabilidade da região. Os blocos regionais, tendo o Mercosul como núcleo, possibilitam a atenuação dessas questões.

Para conseguir firmar essas pretensões, foi necessário investir em uma relação estratégica com a Argentina. O Brasil considera a Argentina como cerne para a política externa orientada para a América Latina e, conseqüentemente, para o mundo. Isso é visível no âmbito comercial, como foi exposto, em que a diminuição do comércio entre os dois países diminuiu também o fluxo comercial do Brasil com os países do Mercosul e até com as nações da América do Sul.

O desafio da relação comercial entre o Brasil e a Argentina é a ascensão econômica da China. O Brasil tem perdido espaço, pois apresenta dificuldade em concorrer com os produtos chineses que, além de serem mais baratos, vêm atrelados a investimentos e financiamentos. Se a China tem conquistado mais espaço na dinâmica comercial com a Argentina, é óbvio concluir que, para o Brasil, serve como sinal de alerta, afim de não solapar a sua inserção internacional.

Por isso, a importância da preservação de uma relação sólida com Argentina é importante para a construção e dina-

mização do Mercosul e, conseqüentemente, para a inserção internacional do Brasil, como mostrado a partir da lógica de círculos concêntricos.

Os círculos concêntricos são estratégias para pensar o espaço regional como plataforma para a inserção internacional do país. O lugar do Mercosul nesse contexto é de núcleo. Ele está situado entre a importante relação estratégica do Brasil com a Argentina e a UNASUL, órgão que congrega todos os países da América do Sul para a concertação política. É uma dinâmica baseada na flexibilidade (autonomia) e na variedade (universalismo).

O Brasil se utiliza do Mercosul como meio para a promover a sua inserção internacional, seja do ponto de vista político ou econômico. É necessário entendê-lo com um processo de continuidade. Não há ruptura em sua dinâmica, apesar dos diversos governos que passaram. E isso só é possível devido à manutenção de uma relação forte com a Argentina, mesmo com percalços, como ocorreu em 2001, e, agora, com a expansão econômica chinesa.

#### Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Integração Regional - uma introdução*. Coleção Temas Essenciais em RI, coordenada por Oliveira, Henrique Altemani de e Lessa, Antônio Carlos. São Paulo: Saraiva, 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Mercosul: do otimismo à resignação*. Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI), n. 16, 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Seria o Mercosul reversível? Especulações teóricas sobre trajetórias alternativas concretas*. Univ. Rel. Int., Brasília, v.9, n.1, 2011.

ARGENTINA. *Dados oficiais sobre a política externa argentina*. Disponível em: <http://www.mrecic.gov.ar/> Acesso em agosto de 2015.

ARGENTINA. *Dados oficiais sobre a economia argentina*. Disponível em: <http://www.bcra.gov.ar/> Acesso em agosto de 2015.

AZEVEDO, A. F. Z.; MASSUQUETTI, A. *TEC no âmbito do Mercosul: teoria e prática*. Análise Econômica, Porto Alegre, ano 27, n. 52, p. 7-23, 2009.

BARBOSA, Rubens. *O Mercosul e a Integração Regional*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

BAUMAN, Renato. *O Mercosul aos 20 anos: uma avaliação econômica*. IPEA, Brasília, 2011.

- BERNAL-MEZA, Raúl. *Argentina y Brasil em la Política Internacional: regionalismo e Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)*. Revista Brasileira de Política Internacional, n. 51, 2008.
- BRASIL. *Dados oficiais sobre as relações bilaterais do Brasil e o Mercosul*. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?lang=pt-br>>. Acesso em dezembro de 2014.
- BRASIL. *Dados oficiais sobre o comércio exterior brasileiro*. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=1&noticia=13043>>. Acesso em agosto de 2015.
- BRASIL. *Dados oficiais sobre a economia brasileira*. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pt-br/paginas/default.aspx>. Acesso em agosto de 2015.
- BRASIL. *Dados oficiais sobre o Mercosul a partir do governo brasileiro*. Disponível em <<http://www.mercosul.gov.br/>>. Acesso em julho de 2015.
- BRASIL. *Decreto nº 1901, de 09 de maio de 1996*. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994.
- BRASIL. *Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991*. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL).
- BRASIL. *Decreto nº 922, de 10 de setembro de 1993*. Promulga o Protocolo para a Solução de Controvérsias, firmado em Brasília em 17 de dezembro de 1991, no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).
- BRASIL. *Comunicado conjunto por ocasião da visita oficial da Presidenta da República Argentina, Cristina Kirchner, ao Brasil – 29 de julho de 2011*. Visita da presidenta argentina à Brasília para encontro com Dilma Rousseff.
- CAMARGO, Sonia de. *Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal?* Lua Nova, São Paulo, 2006.
- CANDEAS, Alessandro Warley. *Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos*. Revista Brasileira de Política Internacional, n. 48, Brasília, 2005.
- CANDEAS, Alessandro. *A integração Brasil-Argentina. História de uma ideia na “visão do outro”*. Funag, Brasília, 2010.
- CERVO, Amado Luiz. *A política do exterior do Argentina: 1945 – 2000*. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.) *Argentina visões brasileiras*. IPRI, Funag, 2000.
- CERVO, Amado e LESSA, Antônio Carlos. *O declínio: inserção internacional do Brasil (2011 – 2014)*. Revista Brasileira de Política Internacional, n. 57, Brasília, 2014.
- GONÇALVES, Williams da Silva e MIYAMOTO, Shigue-noli. *Os militares na política externa brasileira: 1964 – 1984*. Estudos históricos, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 12, 1993.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Relatório ao Conselho de Ministros*. Mercosur, 2012.
- GUIMARÃES, Ariane Costa e SIQUEIRA, Rafael Battella. *Tarifa Externa Comum (TEC): estrutura, definição e histórico de mudanças*. Univ. Rel. Int., Brasília, v.9, n.1, 2011.
- HOFFMANN, Andrea, COUTINHO, Marcelo, KFURI, Regina. *Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul*. Revista Brasileira de Política Internacional, n. 51, 2008.
- IPEA. *Dados sobre a economia brasileira e o Mercosul*. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1164:reportagens-materias&Itemid=39](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1164:reportagens-materias&Itemid=39) / Acesso em agosto de 2015.
- KUME, Honório e PIANI, Guida. *A tarifa externa comum no Mercosul: avaliação e perspectivas*. Boletim de Economia e Política Internacional, IPEA, 2011.
- MARQUES, Renato L. R. *Duas décadas de Mercosul*. Ed. Aduaneiras, SP, 2011.
- MALAMUD, Andrés. *Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement*. Cambridge Review of International Affairs, v. 18, n. 3, 2005.
- MAPA. *Dados oficiais sobre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2014/10/encerramento-do-contencioso-entre-brasil-e-estados-unidos-sobre-o-algodao-na-omc> / Acesso em agosto de 2015.
- MDIC. *Dados oficiais sobre o comércio exterior brasileiro*. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/>. Acesso em dezembro de 2014.

MRE. *Dados oficiais sobre a política externa brasileira*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?lang=pt-BR> / Acesso em agosto de 2015.

MERCOSUL. *Dados oficiais sobre o Mercado Comum do Sul*. Disponível em <http://www.mercosur.int/>. Acesso em junho de 2015.

MERCOSUL. *Decisão número 63/10 do Conselho Mercado Comum (CMC) de 2010*. Decisão acerca da criação do cargo de Alto Representante-Geral do Mercosul e suas funcionalidades.

MERCOSUL. *Decisão número 58/10 do Conselho Mercado Comum (CMC) de 2010*. Decisão acerca da lista de exceções à TEC.

MERCOSUL. *Resolução número 69/00 do Grupo Mercado Comum (GMC) de 2000*. Resolução sobre exceção a TEC referente ao desabastecimento.

MERCOSUL. *Decisão número 33/03 do Conselho Mercado Comum (CMC) de 2006*. Decisão referente aos ex-tarifários.

MERCOSUL. *Decisão número 21/98 do Conselho Mercado Comum (CMC) de 1998*. Decisão referente ao compromisso do teto tarifário da OMC.

MERCOSUL. *Decisão número 32/2000 do Conselho Mercado Comum (CMC) de 2000*. Decisão sobre negociação conjunta acerca de acordos de comércio.

MERCOSUL. *Decisão número 23/00 do Conselho Mercado Comum (CMC) de 2000*. Decisão que indica que as normas sobre funcionamento interno do Mercosul não precisam ser internalizadas pelos Estados-partes.

ONUJI, Janina. “O Brasil e a construção do Mercosul”. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de e LESSA, Antônio Carlos (Org.) *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. Editora Saraiva, 2006.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo y VIGEVANI, Tullo 2010 “*Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil*” en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N° 27, abril.

SANTOS, Sergio Caballero. *Brasil y la region: una potencia emergente y la integración regional sudamericana*. Revista Brasileira de Política Internacional, n 54, 2011.

SARAIVA, Miriam Gomes e RUIZ, José Briceño. *Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul*. Revista Brasileira de Política Internacional, n 52, 2009.

SARAIVA, Miriam Gomes. *Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur e la Unasur*. Revista CIDOB d’afers internacionals, n 97-98, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. *Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur*. Revista Brasileira de Política Internacional. v. 53, Brasília, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. *As diferentes percepções na Argentina sobre o Mercosul*. Revista Contexto Internacional, v. 30, Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, André Luiz Reis da e RODRIGUES, Kamila Dalbem. *Além das “assimetrias”: a participação do Uruguai e do Paraguai no Mercosul*. Revista Meridiano 47, vol. 12, n. 125, Brasília, 2011.

SPEKTOR, Matias. O regionalismo do Brasil. In: FAUSTO, Sergio; SORJ, Bernardo (orgs). *Brasil e América do Sul: olhares cruzados*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de pesquisas Sociais, 2011. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), 2011.

SILVA, André Luiz Reis da. *Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: a diplomacia multidimensional do Governo Lula (2003 – 2010)*. Revista Contexto Internacional, vol. 37, 2015.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. *Integração: sonho e realidade na América do Sul*. Brasília: Funag, 2011.

SIMÕES, Gustavo da Frota. *Política Externa do Governo Castello Branco (1964 – 1967) para o continente americano*. Revista Relações Internacionais no Mundo Atual. Unicuri-tiba, 2010.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. *Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony*. Revista Brasileira de Política Internacional, n 54, 2011.

VAZ. Alcides Costa. *Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade?* Revista Brasileira de Política Internacional, n 44, 2001.