



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Relações Internacionais

LUCAS PINHEIRO ROCHA KUMER

A Crise no Mercosul como Elemento Estrutural

BRASÍLIA
2025

LUCAS PINHEIRO ROCHA KUMER

A Crise no Mercosul como Elemento Estrutural

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Instituto de Relações
Internacionais da Universidade de
Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Ramanzini
Júnior

**BRASÍLIA
2025**

CIP - Catalogação na Publicação

PK96c Pinheiro Rocha Kumer, Lucas.
A Crise no Mercosul como Elemento Estrutural / Lucas
Pinheiro Rocha Kumer;

Orientador: Haroldo Ramanzini Júnior. -- Brasília, 2025.
40 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Relações
Internacionais) -- aqui Universidade de Brasília, 2025.

1. Mercosul. 2. Integração regional. 3. Crises. 4.
Intergovernamentabilidade. I. Ramanzini Júnior, Haroldo,
orient. II. Título.

LUCAS PINHEIRO ROCHA KUMER

A Crise no Mercosul como Elemento Estrutural

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para matéria de Dissertação em Relações Internacionais

Data da aprovação: 21/02/2025

Haroldo Ramanzini Júnior — Orientador
Mestre/Doutor em XXXXXXXXXXXXX
Professor do Instituto de Relações Internacionais (UnB)

Felipe Bernardo Estre — Membro da Banca
Doutor em Relações Internacionais
Professor do Instituto de Relações Internacionais (UnB)

Fidel Irving Pérez Flores — Membro da Banca
Doutor em Ciência Política
Professor do Instituto de Relações Internacionais (UnB)

*Dedico este trabalho à Universidade de
Brasília.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, que tornaram possíveis meus estudos em Brasília. Aos meus amigos, que tornaram esses estudos prazerosos. Ao Professor Haroldo Ramanzini Júnior, que além de orientar esse trabalho também me ajudou a compreender o campo dos estudos sobre regionalismo. Às minhas gatas Criatura e Animal. À Universidade de Brasília, o ensino superior público e ao espaço acadêmico brasileiro, sem os quais não existiria esse estudo.

RESUMO

Este artigo busca explorar a história do Mercado Comum do Sul (Mercosul) com ênfase em suas crises e momentos de maior instabilidade política. Foca-se na análise de ciclos de crise, definidos por tendência de instabilidades econômicas, políticas e ideológicas, investigando como essas situações moldaram a integração regional. Conclui-se que existem duas fraquezas estruturais no Mercosul: a intergovernamentalidade do bloco e as disparidades econômicas entre os membros. Argumenta-se que essas vulnerabilidades são as principais causas das crises, que na realidade são apenas expressões das fraquezas estruturais moldadas ao cenário regional ao longo do tempo.

Palavras-chave: Mercosul, integração regional, crises, intergovernamentalidade.

ABSTRACT

This article seeks to explore the history of the Southern Common Market (Mercosur) with an emphasis on its crises and moments of greater political instability. It focuses on the analysis of crisis cycles, defined by trends of economic, political and ideological instability, investigating how these situations have shaped regional integration. It concludes that there are two structural weaknesses in Mercosur: the intergovernmental nature of the bloc and the economic disparities between its members. It is argued that these vulnerabilities are the main causes of the crises, which in reality are just expressions of the structural weaknesses that have shaped the regional scenario over time.

Keywords: Mercosur, Regional Integration, Crisis, Intergovernmentalism.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 CICLO DE FORMAÇÃO (1985-1998).....	14
3 CICLO DA CRISE MONETÁRIA (1999-2002).....	21
4 CICLO PÓS-HEGEMÔNICO (2003-2014).....	24
5 CICLO DE TRANSIÇÃO IDEOLÓGICA (2015-2022).....	27
6 CONCLUSÃO.....	32
REFERÊNCIAS	36

1 INTRODUÇÃO

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) como um bloco político-econômico de integração regional desde o início do século está envolto em inúmeras questões sobre todos os seus aspectos. Seu desempenho abaixo do que inicialmente idealizado em sua fundação, somados a dificuldades econômicas tanto vindas de problemas internos quanto de crises internacionais que minaram seu desempenho trouxeram a tona, especialmente em discursos dos líderes de seus Estados-membros, a necessidade de reformulações ou, em momentos mais extremos, de sua dissolução.

De fato, o Mercosul em muitos momentos “deixa a desejar”, como colocado pelo Ex-Ministro de Relações Exteriores do Brasil José Serra (Brasil, 2016a), em suas capacidades produtivas e comerciais, sendo fruto da união de países principalmente agroexportadores com baixíssima complementaridade e grandes assimetrias econômicas. Estes problemas podem não ter sido tão evidentes durante a década de 1990, período de grande otimismo com o regionalismo latinoamericano que não foi acompanhado pelo mesmo sucesso econômico esperado nas décadas seguintes.

Além disso, a crise de identidade sobre qual deve ser o futuro do desenvolvimento do bloco é uma discussão frequente em sua direção. A crença de uma expansão das capacidades e competências do bloco e sua construção em um verdadeiro Mercado Comum, relativo ao seu atual estado como uma União Aduaneira, conhecido como Mercosul Máximo, e o da redução de sua presença no comércio intra regional até mesmo com o fim da Tarifa Externa Comum (TEC), conhecido como o Mercosul Mínimo, é o centro de grandes debates entre os seus diretores.

Torna-se claro que os problemas do bloco são muitos e a investigação acerca deles é profundamente estudada no ambiente acadêmico. Entretanto, esse clima de instabilidade pode ser observado como constante em toda sua curta história de forma raramente vista em outros blocos de integração regional sem sua desintegração ou redução de suas funções. Pelo contrário, o Boletim de Comércio Exterior de 2024 do bloco, último publicado pela Comissão Econômica para a

América Latina e o Caribe (CEPAL) até a publicação desta pesquisa, revelou um crescimento de 4,2% das transações intrabloco. Esse aumento vem antes mesmo da aplicação do novo Regime de Origem (ROM), que promete facilitar as negociações no mercado regional.

Nesse sentido, há uma incongruência na forma com a qual o bloco é percebido pelos líderes dos Estados-membros (que desde a extinção do cargo de Alto Representante-Geral do bloco em 2017 podem ser colocados como os verdadeiros dirigentes do caminho do mecanismo) e como ele atua de forma ativa, sendo uma ferramenta importante para o comércio na região.

Nesta incongruência percebe-se a resiliência do Mercosul como um pilar do comércio no Cone Sul, simbolizando sua persistência mesmo em situações de suposta crise. Este então que é o cerne desta pesquisa: Como poderia um bloco que está constantemente em crise sobreviver de forma tão eficiente? Além disso, se não existem efeitos práticos que ameaçam a sua integridade, seriam estas realmente crises?

Portanto, é necessário identificar essas crises, diferenciando-as entre crises internas do bloco, como durante a suspensão da Venezuela em 2016, com crises de seus países-membros de caráter tanto econômico quanto político, como a severa e duradoura crise de hiperinflação argentina durante grande parte do Século XX e XXI e de grandes crises do cenário global, como a pandemia do COVID-19 de 2020 a 2023. Também busca-se revelar a interação dessas crises com o funcionamento interno do mecanismo, evidenciando seus efeitos reais e como elas são apresentadas pelos seus dirigentes e, em menor destaque, pela mídia.

Reconhece-se que, por ser produzido dentro do contexto acadêmico brasileiro sobre um bloco cujo país com maior influência e presença, tanto física como econômica seja o Brasil, foram usadas majoritariamente fontes de estudo do país. Pode-se então perceber a prevalência de tópicos que mais interessam o Brasil que os outros Estados-membros do bloco. Não se deve confundir essa natural presença da visão brasileira como parcialidade ideológica ou favorecimento do pensamento do Itamaraty neste trabalho.

Objetiva-se uma investigação analítica e histórica do bloco. Para isso, é necessário esclarecer que em qualquer momento esse trabalho tem como objetivo

favorecer ou ponderar sobre os pensamentos sobre o escopo de atuação do bloco em suas linhas de Mercosul máximo e mínimo. Tampouco serão investigadas as teorias de integração regional ou das Relações Internacionais, como o Neofuncionalismo, Teoria da Interdependência Complexa, Teoria dos Regimes Internacionais ou quaisquer outras. Contudo, é impossível e imprudente realizar um trabalho sobre o tema sem que estas sejam do conhecimento do autor ou sejam porventura citadas, mesmo que implicitamente, sendo usadas de forma auxiliar quando oportuno.

Este artigo usa como base uma narrativa dos eventos na história do Mercosul, priorizando a análise sobre seus momentos de maior instabilidade política e econômica. Assim, busca-se identificar elementos comuns entre essas situações, encontrando as vulnerabilidades estruturais do bloco que podem propiciar essas situações que podem ser definidas de forma inicial como crises.

2 CICLO DE FORMAÇÃO (1985-1998)

O início do bloco foi marcado pela existência de dúvidas sobre sua função, composição e até mesmo sobre sua necessidade e viabilidade dentro da região. Nesse sentido, optou-se por definir o primeiro ciclo de crise do bloco a partir de sua fase embrionária com a aproximação entre a Argentina e o Brasil em meados da década de 1980, sendo imprudente analisar a negociação do bloco sem compreender o cenário de ambos os países nesse período.

Como ponto de partida, o ano de 1985 pode ser colocado como o verdadeiro nascimento do ideal do Mercosul. A partir da inauguração da Ponte Tancredo Neves (ou Ponte Internacional da Fraternidade) entre o Brasil e Argentina com a presença do primeiro presidente atuante dos primeiros presidentes atuantes republicanos dos dois países, José Sarney e Raúl Alfonsín.

A aproximação entre os dois países já teve seus antecedentes nos esforços da administração de Ramiro Saraiva Guerreiro no Ministério das Relações Exteriores do Brasil durante o Governo de João Figueiredo (1979-1985), que por sua vez já mostrava uma tendência de priorização de maior cooperação com outros países da América Latina e melhoria de relações com a Argentina.

De forma oportuna, essa aproximação se concretizou na Declaração do Iguazu como um compromisso para a consolidação da interdependência entre as soberanias em um cenário de crescente protecionismo, simultâneo às dificuldades de negociação de dívidas de países sulamericanos (Flores, 2005).

É inegável o aumento brusco de cordialidade dos dois países nesse momento. Ambos se viam frente a problemas similares: recentemente redemocratizados, favorecendo processos de retomada da confiabilidade de seus países nos mercados internacionais, sofrendo de vulnerabilidades econômicas similares (mas não iguais), inseridos dentro de um cenário internacional com a crescente adoção de medidas protecionistas por países do norte global. Este último sendo um dos pontos de maior preocupação para os países latinoamericanos, evidenciados na crescente integração da Comunidade Europeia e o início das negociações do Acordo de Livre Comércio entre os Estados Unidos e Canadá, que viria a se expandir na forma do NAFTA.

Esse desenvolvimento somado à deterioração dos termos de câmbio e de formas de obter financiamento e de resolver o problema da dívida externa dos países (culminando na moratória brasileira de 1987) tornou os países a optarem pela cooperação regional.

É importante salientar que o escopo da criação da Comissão Mista de Alto Nível para a Cooperação e Integração Bilateral ainda não tinha a explícita intenção de formar um Mercado Comum, mas a de uma concepção autárquica de desenvolvimento nacional (Flores, 2005). Entretanto, a mudança na atitude da formulação do mecanismo rapidamente foi alterada com a possibilidade de expansão das negociações bilaterais, particularmente evidenciada na aproximação e diálogos com o Uruguai através da revisão do Convênio Argentino-Uruguai de Cooperação Econômica (CAUCE II) em 1985 e a criação da Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto das Zonas Fronteiriças entre o Brasil e Uruguai em 1986.

A possibilidade de ter o Uruguai como parte das negociações, particularmente após 1988, tornou-se o ponto chave para desenvolver a ambição do bloco. Sua inclusão seria tanto favorável para as duas partes fundadoras da integração, que já estariam no auge de sua harmonia bilateral através da assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Argentina e Brasil, quanto para o Uruguai, que viu no Mercado Comum a possibilidade de um país pequenos ter um papel mais relevante dentro de um mecanismo de integração e arbitrar sobre as diferenças entre seus grandes vizinhos (Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1997).

Com uma lógica similar e ainda mais urgente, após a deposição de Stroessner em 1989, o Paraguai também se aproveitou da oportunidade de integração para auxiliar na sua recuperação republicana. Exatamente neste ambiente que surgiram as críticas que iriam permear o primeiro período aqui definido. Seus principais pontos se concentram em dois eixos: A confiabilidade de seus Estados-membros e de sua integração e da direção desse mecanismo como um todo.

O primeiro tinha uma ótica cética mas nada ilógica. Afinal, havia a preocupação de que a integração regional dos países em uma região de baixo interesse estratégico e econômico internacional com péssimos indicadores econômicos seria também uma integração de suas inflações. Além disso, a direção

de todos os quatro países era muito incerta. A Argentina e o Brasil tinham presidentes *outsiders* com as figuras de Carlos Menem e Fernando Collor de Mello recém-eleitos, sendo Collor também o primeiro presidente democraticamente eleito do Brasil na nova República. Adicionalmente, o Uruguai e Paraguai também não aparentavam ter superado suas respectivas ditaduras. Sendo o Paraguai de maior destaque por ter tido menos de dois anos desde o Strosnato até a assinatura do Tratado de Assunção.

Ademais, o evidente desequilíbrio econômico entre as partes, diferença em suas taxas de crescimento e baixa interdependência e complementaridade econômica regional salienta o fato de que as partes nunca antes tiveram importantes costumes ou instituições supranacionais que os uniam e sem propósitos extra econômicos para sua união. Esses fatores não apenas preocuparam os agentes internos dos países do Mercosul quanto a investidores estrangeiros, que ficariam receosos a investir em quatro países recém-democratizados com economias enfraquecidas e não confiáveis. Destaca-se também que essas preocupações viriam a ter uma força constante durante toda a vida do bloco.

O segundo eixo de críticas ao bloco teria seu maior destaque no período de transição entre a assinatura do Tratado de Assunção (1991), que oficialmente formou o bloco, e o Protocolo de Ouro Preto (1994), que determinou a composição da organização. Esses problemas sob a direção do mecanismo foram multifacetados.

Primeiramente, o cenário econômico dos países do bloco já tinha mudado. O esgotamento do modelo de crescimento econômico do período pós-ditadura de substituição de importações de particular presença no Brasil, foi substituído por divergências internas entre ideologias liberais e nacionalistas-protetionistas. O cenário de inflação descontrolada, disparidades de renda no Brasil e irrealidade cambial e atraso industrial na Argentina somados à necessidade de adequar suas normas comerciais à união aduaneira abalaram as perspectivas para o bloco. (Mariano, 2015, apud Hirst, 1992)

A adição dos dois países menores, Uruguai e Paraguai, também implicava em uma maior complexidade dos instrumentos do bloco e das dinâmicas econômicas entre seus membros. Além disso, a formação da estrutura do bloco foi

especialmente dificultada pela necessidade que os países tiveram de aceitar limites de suas capacidades. Por exemplo, o Brasil não tinha histórico de cessão de sua soberania para órgãos supranacionais, negando até mesmo a ingerência de tribunais internacionais em seu território. Dessa forma, acordou-se a estrutura intergovernamental com decisões baseadas em consenso, garantindo tanto a soberania dos Estados como a presença igualitária de seus países menores.

Agravando ainda mais a situação, buscando uma integração mais rápida e a solução dos problemas internos, Collor adotou uma política de adesão acelerada às normas do bloco, eliminando as barreiras não-tarifárias e reduzindo drasticamente as tarifárias, piorando o cenário de recessão brasileiro com desindustrialização, desemprego, queda do PIB e agravamento de mazelas sociais e afetando negativamente também as relações econômicas com seus parceiros do bloco. Essa situação evidenciou uma certa instabilidade na estrutura da integração, demonstrando que seu caráter intergovernamental, sem a presença de autoridades estabilizantes supranacionais, fortaleceriam os efeitos do poder presidencial já tradicionalmente elevado da região (Flores, 2005).

Em sua vertente externa, o bloco começou a estabelecer sua presença internacional diplomaticamente (em oposição à comercialmente, cuja personalidade jurídica somente seria formada com a consolidação da união aduaneira em 1995). Seu primeiro foco foi na abertura internacional generalizada, agindo contra o protecionismo internacional que serviu de motivação para a integração. Como o Ministro de Relações Exteriores Francisco Rezek colocou na Escola Superior de Guerra em 1991:

Solidários na tarefa de construir sociedades mais prósperas, os quatro países do MERCOSUL aprofundam em conjunto seu processo interno de reformas com objetivo de potencializar vantagens comparativas, encorajar as forças de mercado e ampliar sua capacidade produtiva, sem recurso a mecanismos que excluam novos parceiros ou discriminem contra terceiros países. Essa é a resposta do continente à tendência à formação de megablocos. O MERCOSUL é projeto integracionista que se inscreve de maneira positiva no universo das ações tendentes a aperfeiçoar o sistema multilateral de comércio gerido pelo GATT, que o Brasil quer ver fortalecido. (Rezek, 1991, p.18)

Após o impeachment de Fernando Collor, a rescisão de algumas de suas medidas liberais mais imprudentes e relativa estabilização da economia brasileira com o Plano Real, a ambição de expandir o Mercosul se tornou cada vez mais atraente aos seus membros, particularmente ao presidente brasileiro Itamar Franco, favorecendo a formação da Área de Livre Comércio Sul Americana (Alcsa). Inicialmente imaginado como negociações bilaterais brasileiras com países da América para lentamente adequar suas relações comerciais com as normas do Mercosul, favoreceram-se, após exigências dos outros países do bloco, negociações no modelo 4+1, nos quais os cinco países negociariam de forma conjunta.

Essa medida além de evidenciar o formato intergovernamental do bloco, sem uma autoridade ou representante única do Mercosul, também é exemplo de como essa expansão deveria ser gradual, atendendo às particularidades diplomáticas de seus parceiros. Esse método também auxiliaria nas acirradas negociações em um cenário com a possibilidade de expansão do Acordo Norte Americano de Livre Comércio (NAFTA) ou da Iniciativa Amazônica.

Além disso, as negociações sobre a Tarifa Externa Comum, que formalizaria a união aduaneira e seria uma das, senão a mais importante norma comercial do bloco, existindo para equalizar as condições de concorrência e para garantir margens de preferência para o produtor regional em relação ao produtor da extrazona (Araújo; Florêncio, 1996). Outrossim, a importante formulação dos mecanismos internos da organização, que seriam formalizados a partir da assinatura do Protocolo de Ouro Preto finalizado em 1994, foi de certa forma deficitária. O maior exemplo seria a continuidade da adoção do Protocolo de Brasília como seu método de solução de controvérsias, mesmo que tivesse objetivo somente provisório, que seria particularmente evidente nas disputas entre o Brasil e a Argentina em 1999.

Dessa forma, percebe-se uma certa sobrecarga de propostas sobre o direcionamento do bloco nesse período, gerando uma certa confusão sobre as perspectivas de expansão da integração nos anos seguintes ao Protocolo de Ouro Preto. Contudo, a sua adoção aparentou colocar o Mercosul em uma rota mais controlada. Possivelmente pela criação da personalidade jurídica do bloco e consolidação das normas da união aduaneira em 1995 e regularização de todas as

normas do Tratado por todos os Estados-membros em 1996 foi o suficiente para alinhar os Estados. Esse alinhamento pode ser visto com mais clareza pelo esquecimento da ideia de estabelecer a Alcsa, que foi quase abandonada pelo Brasil, seu principal apoiador.

Não obstante, logo após o estabelecimento do Protocolo de Ouro Preto e do período de transição em 1995, o setor automobilístico argentino, gravemente afetado pelos efeitos da Crise Mexicana do ano anterior e economicamente ofuscado pela valorização da moeda brasileira com a implementação de sucesso do Plano Real no Brasil, viu-se ameaçada em uma disputa entre os regimes automotores dos países, particularmente afetado pela drástica redução da tarifa de importação de automóveis do Brasil. A situação não foi resolvida usando o Mercosul como fórum mediador, mas através de negociações presidenciais bilaterais excluindo o setor automotivo das normas do bloco (Carranza, 2003). A situação só seria resolvida de forma definitiva em 2001, com a aprovação de um regime automotivo do bloco.

Destaca-se também nesse período grande avanço econômico, com o aumento do comércio entre os membros do bloco de 5,3 bilhões de dólares em 1991 para 17 bilhões em 1996, ou seja, quase triplicando o intercâmbio comercial na região (Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1997). Além disso, mesmo que a Argentina se encontrasse em uma situação extremamente vulnerável no momento de eclosão da crise da economia mexicana de 1994, com câmbio fixo, tendência ao desequilíbrio no setor externo e dificuldades fiscais, o Mercosul possibilitou um fortalecimento extremamente relevante da economia do país, que ao invés de se encontrar em uma situação calamitosa, apresentou um superávit fiscal de 1994 a 1995. (Flores, 2005)

Nesse cenário, o bloco também conseguiu realizar sua primeira negociação no modelo 4+1 com o Chile, que resultou no Acordo de Complementação Econômica Chile-Mercosul de 1996, tornando-o um Estado Associado ao bloco. Esse acordo, além de representar o primeiro grande sucesso comercial do bloco como uma personalidade única, também garantiu ao mecanismo maior confiabilidade baseada na boa categoria de risco de investimentos garantida ao Chile. Da mesma forma, no mesmo ano seria assinado um acordo do mesmo gênero com a Bolívia, demonstrando uma rápida e eficiente capacidade de integração no

bloco. Por fim, na linha do acordo com a Bolívia, como a maior conquista do bloco nesse período destaca-se a assinatura do Acordo-Quadro para a Criação da Zona de Livre Comércio entre o Mercosul e o Pacto Andino de 1998 no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

Conclui-se então que apesar dos problemas do período de transição e estabelecimento do bloco, a mudança tanto no cenário interno de cada um dos países do bloco em seus processos de recuperação republicanos e para recuperar suas economias quanto nas capacidades de integração do bloco foram adequadas, mesmo que na forma de uma união aduaneira incompleta (fase na qual o Mercosul se encontra até o momento).

Nesse sentido, pode-se afirmar que houve uma redução dos dois eixos de críticas mencionados anteriormente neste texto. O primeiro eixo, referente às incertezas sobre as capacidades econômicas e produtivas do bloco não foram eliminadas, mas foram fortemente alteradas. A boa capacidade econômica dos países, especialmente durante o período de 1994 à 1998, foram suficientes para garantir que não haveria uma integração de suas fraquezas ou crises internas. Entretanto, evidenciou-se que haviam fortes obstáculos estruturais para a plena integração de seus membros. A incompatibilidade comercial já esperada tornou-se seu principal objeto e uma das maiores críticas permanentes ao bloco. (Rocha e Henriques, 2019)

Seu segundo eixo de críticas baseadas no direcionamento do bloco também tiveram que sofrer fortes alterações para se tornar mais específicas ou foram completamente superadas. Enquanto antes prevalecia uma incerteza sobre a comunicação do Mercosul com a expansão de outros blocos (NAFTA, Iniciativa Amazônica, Pacto Andino e Iniciativa das Américas em especial destaque), capacidade e forma de integração com outros países da América do Sul e seu próprio desenvolvimento interno, ao fim da década essas incertezas foram cada vez mais se acertando. Enfim, prevaleceu a identidade de um Mercosul em um meio termo entre os conceitos de máximo e mínimo de forma que só seria devidamente desafiado a partir do Ciclo de Transição Ideológica discutido posteriormente.

3 CICLO DA CRISE MONETÁRIA (1999-2002)

Enquanto os primeiros anos do Mercosul após a adoção do Protocolo de Ouro Preto e o início de sua função como união aduaneira foram um sucesso, as suas vulnerabilidades econômicas destacadas por críticos ao bloco desde sua elaboração não devem ser ignoradas. Como maior exemplo seria o estopim de uma nova fase de dificuldades do bloco que se concentram no ano de 1999. Este ano foi decisivo ao bloco por representar tanto o fim definitivo do período de adequação através do Sétimo Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica n.º 18 quanto pelo primeiro verdadeiro choque econômico intrabloco através da crise monetária do real de 1999.

Como uma consequência de longo prazo às outras crises da década de 1990 como a Crise do México (1994), Crise Asiática (1997) e Crise da Rússia (1998), somado ao aumento de desemprego e agravamento da dívida pública, ocorreu uma maxidesvalorização de até 60% ao fim de fevereiro à moeda brasileira de forma unilateral, desconectando o real às reservas de dólar do país, sem consulta aos outros membros do Mercosul e como afetaria suas economias (Murta et al, 2003).

Essa decisão causou uma crise de confiabilidade entre os membros, evidenciando, assim como na situação da adoção acelerada de Collor a medidas liberalizantes e de adesão às normas do bloco, como a manutenção de um Mercosul institucionalmente intergovernamental, em oposição a supragovernamental, o deixa suscetível às decisões soberanas de seus membros.

O caso indubitavelmente teve efeitos duradouros e profundos na estrutura do Mercosul, levando em um primeiro momento a uma redução no fluxo comercial entre os países, causando efeitos drásticos na economia argentina, que possivelmente foi mais afetada que qualquer outro país do bloco durante esse evento (Carranza, 2003). A situação levou à necessidade de impor unilateralmente salvaguardas, tanto tarifárias quanto não-tarifárias, pela Argentina para a proteção de seu mercado interno, que foram retaliadas pelo Brasil. Além disso, o país foi forçado a declarar moratória de suas dívidas em 2001, sendo renegociadas somente em 2005 e 2010

Observa-se nessa situação o primeiro caso de um retrocesso na integração no Mercosul e uma verdadeira ameaça à integridade do organismo como um todo

(Carranza, 2003). Após uma campanha de reafirmação de compromisso com o Mercosul pelo presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, a integridade do bloco foi assegurada, garantindo que não houvesse uma desintegração completa ou maiores choques políticos (Hoffman, 2023). Contudo, é inegável que houve um abalo nas estruturas de confiança e no desenvolvimento econômico da organização com as novas barreiras comerciais entre seus dois maiores membros.

Esse evento seria o início de uma série de disputas comerciais que teriam seu foco em 1999. Essas disputas foram debatidas principalmente no âmbito do Tribunal Arbitral previsto pelo Protocolo de Brasília e, no caso da disputa sobre têxteis de 1999, simultaneamente pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Esse aumento de disputas regionais levou à necessidade de substituição do Protocolo de Brasília que, por se tratar de um protocolo provisório de 1991 que foi incorporado de forma inadequada ao Protocolo de Ouro Preto, não dispunha de mecanismos suficientemente robustos para lidar com momentos de instabilidade como ocorreu em 1999. Essa necessidade culminou na assinatura de Protocolo de Olivos em 2002 que estabeleceu o Tribunal Permanente de Revisão (TRP) para a resolução de disputas em caso de fracasso de negociações diretas.

Em suma, esse evento revelou uma fragilidade tanto na estrutura do Mercosul pré-Olivos quanto da economia e capacidades econômicas e produtivas da região. Além disso, houve maior radicalização das visões comerciais do bloco, que diferiam entre as medidas de regionalismo aberto e abertura para o mercado internacional ou de retorno a um protecionismo regional e retirada completa das salvaguardas unilaterais. Simultaneamente, revelou-se uma fragilidade regional da organização, assim como colocado pelo diplomata (e posteriormente Alto-Representante do Mercosul) Samuel Pinheiro Guimarães:

A crise que atinge a estrutura e os mecanismos do Mercosul é apenas um reflexo das crises econômicas, sociais e crescentemente políticas vividas nos países do Cone Sul. [...] a crise econômica interna dos países do Mercosul levou à crise econômica do Mercosul que, por sua vez, faz ressuscitar as rivalidades históricas, coloca o projeto de integração regional sob grave risco e enfraquece o Cone Sul e sua capacidade, virtual, de contribuir para organizar politicamente a periferia diante da ação das estruturas hegemônicas de poder. (Guimarães, 2000, p.20)

Em outras palavras, a estrutura industrial econômica e industrial precária somados à estagnação do crescimento da economia regional e seu comércio intrazonal durante um período de abertura do regionalismo causa uma crise no Cone Sul que é refletida nas dinâmicas do Mercosul. Dessa forma, a Crise Monetária do Real não criou a crise no bloco, mas sim uma crise regional que salientou as fraquezas tanto nos mecanismos da organização quanto das políticas de seus Estados-membros, que claramente estavam agora em momentos diferentes em seus processos de recuperação econômica. Essas fraquezas se concentravam tanto na vigência do Protocolo de Brasília (substituído em 2002 pelo Protocolo de Olivos) quanto na falta de coordenação de políticas cambiais e macroeconômicas que resultaram nas múltiplas salvaguardas e decisões unilaterais durante a crise.

4 CICLO PÓS-HEGEMÔNICO (2003-2014)

Independente do caminho que o Mercosul deveria seguir, sendo de seu abandono ou de reforma, tornou-se um consenso que era necessário corrigir o curso do bloco. Coincidentemente, em 2003 iniciou-se a Onda Rosa dos países da América Latina, com o fortalecimento de lideranças de esquerda em toda a América Latina, incluindo os países do Mercosul (com exceção do Paraguai, que seria governado pelo Partido Colorado até 2008).

Esse período iniciou o foco no “regionalismo pós-hegemônico” e “pós-liberal”, que instalou um paradigma antiliberal no cerne dos governos do bloco e da mudança das prioridades do Mercosul (Riggirozzi e Tussie, 2012). Notavelmente, o período pós-hegemônico colocou a agenda de desenvolvimento, os atores estatais e sociais e o fomento da cooperação Sul-Sul por meio de plataformas regionais como o foco da integração no bloco.

O regionalismo na era de predomínio dos governos de esquerda muda porque já não existia uma narrativa única. O regionalismo já não era apenas a integração econômica, mas um processo complexo que incluía também formas de cooperação e concertação política. A ideia mesma de integração econômica também muda, uma vez que já não se tratava apenas do comércio, mas também de formas de integração produtiva, financeira, social e das infraestruturas. (Briceño-Ruíz, 2021)

Além disso, particularmente por influência do presidente argentino Néstor Kirchner (2003-2007), tornou-se uma prioridade voltar o bloco ao problema das assimetrias econômicas que causaram a crise econômica argentina em consequência da Crise Monetária no Brasil. Dessa forma, a visão industrialista/desenvolvimentista, somada à políticas sociais e coordenação macroeconômica, tornou-se predominante na organização. Esse projeto foi particularmente impulsionado a partir da criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) em 2004, que impulsiona projetos de desenvolvimento econômico no contexto de suas assimetrias produtivas.

Esse foco neoliberal de desenvolvimento plural com mais foco social e produtivo que comercial a partir do Consenso de Buenos Aires (2003), que alinhou formalmente a Argentina e Brasil a esses objetivos, levou à denominação de “Novo

Mercosul” por alguns acadêmicos e representantes internacionais. A nova direção da organização foi fortemente favorecida pelo Boom ou Ciclo das Commodities auxiliou a crescer o bloco de forma expressiva, podendo fomentar os novos projetos e favorecendo o crescimento regional e individual dos países do bloco até seu enfraquecimento simultânea à Crise Financeira de 2008 (Granato, 2021).

Nesse contexto, em dezembro de 2005, a Venezuela de Hugo Chávez solicita a adesão ao bloco, que é formalizada no ano seguinte. Para a Venezuela, o novo Mercosul teria grande alinhamento com as propostas bolivarianistas-chavistas de integração sul-americana, mesmo que o Consenso de Buenos Aires fosse muito mais contido que o Socialismo do Século XXI de Chávez (Hoffman, 2023) . Além disso, a abertura do Mercosul simbolizaria um novo espaço diplomático muito valioso para a Venezuela, que geralmente se encontra isolada pelas suas tendências autoritárias, para sua projeção na região. Simultaneamente, para a organização, sua entrada seria o crescimento das fronteiras do bloco (incluindo de território amazônico), de seu mercado consumidor, sua capacidade produtiva e energética e da diversidade dos produtos no bloco.

Essa adesão seria longa, principalmente pela sua aprovação no congresso brasileiro e paraguaio, no qual os opositores à entrada do regime chavista argumentam que a manutenção do regime e suas práticas autoritárias iam contra os requisitos democráticos estabelecidos no Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático assinado pelos países do bloco em 1998. O Brasil o aprovou em 2010, mas o Paraguai não ratificou o Protocolo de Adesão, impedindo a entrada da Venezuela na organização.

Contudo, em 2012, o então presidente do Paraguai, Fernando Lugo, sofreu um impeachment através de um processo proposto e finalizado em menos de 48 horas que foi considerado ilegítimo pelos outros chefes de Estado mercosulinos (e pela comunidade internacional em geral), provocando a ativação do Protocolo de Ushuaia e a suspensão do país do bloco. Então, de forma automática, a Venezuela tornou-se Estado-membro do Mercosul, uma vez que todos os outros membros plenos ativos na organização já haviam ratificado sua entrada.

Simultaneamente a todos os eventos já descritos nesse período, destaca-se o início das negociações do Acordo de Parceria Mercosul-União Europeia em 1999,

logo após a evolução da União Europeia em uma União Política e Monetária através da adoção do Euro como moeda comum europeia. Esse acordo seria realizado nos mesmos moldes do prévio acordo com o Pacto Andino, buscando integrar a economia dos blocos através da facilitação de investimentos, comércio e projetos comuns de desenvolvimento. Após uma paralisação das negociações em 2004 após a inclusão de 10 países na União Europeia, os diálogos foram retomados em 2010.

Em um breve momento de reestruturação, o Mercosul teve uma experiência de leve redução de seu caráter intergovernamental através da criação do cargo de Alto Representante-Geral (ARGM). Com a função de representar o bloco como instituição, coordenar o funcionamento do bloco através da promoção de projetos de integração e dirigir missões de observação eleitoral dos Estados-membros.

O cargo foi inicialmente ocupado pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, diplomata com amplo histórico de análises e críticas ao Mercosul, particularmente à entrada do Brasil na Área de Livre Comércio das Américas (Alca) em 2001, considerando-a incompatível com o projeto de integração do Mercosul (Correio da Cidadania, 2001). A posição foi ocupada por outros dois brasileiros, Ivan Ramalho, economista; e Doutor Rosinha, deputado federal, até sua extinção em 2017. A Decisão, proposta pelo Paraguai, foi justificada pela sobreposição de funções entre o CMC e o ARGM e que posicionamentos políticos-institucionais de seus encarregados poderiam gerar controvérsias internas. (Pessoa, 2021)

5 CICLO DE TRANSIÇÃO IDEOLÓGICA (2015-2022)

O Impeachment de Fernando Lugo e a entrada da Venezuela começou um período de declínio do novo Mercosul (Briceño-Ruíz, 2021). A deposição da presidência paraguaia, substituída por Federico Franco, de centro-direita, marcou o fim da hegemonia de líderes de esquerda no comando da organização. Esse novo período iniciou de forma conturbada com os protestos do Paraguai, suspenso até a posse de Horacio Cartes em 2013, contra a entrada da Venezuela no bloco, considerando a sua entrada sem a sua aprovação como um impedimento ao exercício de seus direitos soberanos e inalienáveis como Estado fundador do MERCOSUL (Mercosul, 2012). O Tribunal recusou esse processo por interpretar:

Em relação à legalidade da declaração de incorporação da Venezuela, diferenciam dois atos: a aprovação da solicitação de adesão e a declaração de incorporação de um novo membro. A primeira, prevista no art. 20 do Tratado de Assunção, que requer unanimidade, e a segunda, de caráter declaratório, que não necessita unanimidade. O protocolo de adesão da Venezuela, afirmam, entrará em vigor 30 dias depois da data de depósito do último instrumento de ratificação dos Estados Partes não suspensos. A participação do Paraguai nessas decisões, em seu caráter suspenso, tornaria ineficaz o Protocolo de Ushuaia. (Mercosul, 2012, p.3)

Esta seria a última grande controvérsia do período do Novo Mercosul, que rapidamente se encontraria em declínio. Durante a Onda Rosa, o único país governado por partidos de direita no bloco foi o Paraguai, com o domínio do Partido Colorado através de Fernando Lugo (2008-2012), seguido de Federico Franco (2012-2013) e Horacio Cartes (2013-2018). Contudo, a eleição de Mauricio Macri (2015-2019) como presidente da Argentina marcou o fim do período de prevalência dos governos de esquerda na região. Aprofundando essa mudança de paradigma, o processo de impeachment contra a presidenta Dilma Rousseff do Brasil, iniciado em 2015, é concluído em 2016, empossando o vice-presidente Michel Temer como governante do país.

Esses dois eventos simbolizaram dois fins de ciclos políticos importantes para os dois maiores membros do Mercosul, o fim da “Era K” de Néstor e Cristina Kirchner na Argentina (2003-2015) e de governo do Partido dos Trabalhadores no Brasil (2003-2016). Destaca-se nessa transição uma inversão do cenário de somente dois anos atrás, que antes contava com três países com governos de esquerda (quatro com a adição da Venezuela) e um de direita (Paraguai) para o oposto, no qual haviam três de direita com apenas um de esquerda (Uruguai de Tabaré Vázquez).

Nesse período inicial destaca-se o elemento que seria central para os governos de direita no bloco: A flexibilização do Mercosul. Isto é, a transformação do bloco em uma Área de Livre Comércio através da eliminação da Tarifa Externa Comum, possibilitando a negociação unilateral de seus países-membros com terceiros. (Briceño-Ruíz, 2021)

Além disso, a morte de Hugo Chávez em 2013 e a posse de Nicolás Maduro alterou fortemente a forma que a Venezuela atuou tanto na sua esfera doméstica quanto externa. Os princípios de uma crise econômica de hiperinflação pela queda do preço e produção do petróleo em 2014 somados à reduzida popularidade do sucessor de Chávez causaram fortes impactos econômicos e recrudescimento do autoritarismo e repressão de movimentos sociais de oposição.

Essa repressão culminou no cenário eleitoral de 2016, no qual após a realização da coleta de assinaturas para o início de um referendo revogatório do mandato de Maduro para convocar novas eleições, o Conselho Nacional Eleitoral paralisou o processo por identificar irregularidades nas assinaturas. Além disso, a insatisfação popular e estabilidade de instituições democráticas se degradou ainda mais com o adiamento injustificado das eleições regionais previstas para aquele mesmo ano.

Esta crise teve também grande repercussão internacional, particularmente com os seus parceiros do Mercosul, nesse momento passando pelo declínio da Onda Rosa previamente mencionado. A deterioração das relações da Venezuela se sustenta principalmente pela não-adequação de Caracas ao ordenamento jurídico do bloco. Nominalmente, ao Acordo de Complementação Econômica nº 18, que estabelece um programa de liberação comercial conjunto; o Acordo sobre

Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul que ordena que os habitantes de um país membro podem obter residência legal nos outros países do bloco; e o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, que estabelece a necessidade da manutenção das instituições democráticas e o respeito dos direitos humanos pelos seus Estados-membros. (Brasil, 2016b)

Considerando essa não-adequação e a instável situação política e econômica venezuelana, a presidência pró-tempore do país, que teria início em julho de 2016, foi negada pela Argentina, Brasil e Paraguai. Após protestos da chancelaria venezuelana, o órgão argumentou que a passagem da presidência deveria ser realizada de forma consensual enquanto seu impedimento não teria essa barreira (o mecanismo carece de normas jurídicas estabelecidas para controvérsias sobre a sua presidência).

Dessa forma, os quatro Estados fundadores assumiram uma presidência conjunta, mesmo após os protestos do Uruguai. Por fim, foi estabelecido que a Venezuela deveria se adequar às normas do mecanismo até dezembro do mesmo ano, sob o risco de sua suspensão do Mercosul. Sem a devida adequação do país às suas normas, em reunião sem a presença de representante venezuelano em dezembro de 2016, os outros membros do bloco ordenaram a suspensão do país, considerada de natureza jurídica.

Em 2017, as críticas dos países do Mercosul ao governo de Maduro se intensificaram, particularmente sobre a repressão a manifestantes, a tentativa de instalação de uma Assembleia Constituinte rechaçada por plebiscito deslegitimado pelo governo, esgotamento de poderes do Legislativo e suspensão do calendário eleitoral. Nesse contexto, em agosto de 2017, os países fundadores do Mercosul novamente decidiram suspender a Venezuela do bloco. Desta vez, justificou-se a sanção pelo Protocolo de Ushuaia, declarando que a situação política na Venezuela teria se degradado ao ponto de ter uma ruptura da ordem democrática. Essa sanção não afetou a atuação do país no órgão, por já estar suspenso, mas dificultou uma possível reintegração com uma possível adoção integral das normas do Mercosul.

É possível argumentar nessa situação que houve a primazia de escolhas políticas nessas suspensões. Inicialmente, percebe-se um padrão duplo sobre a

necessidade de incorporar as normas do Mercosul quando nenhum de seus membros fundadores as incorporaram de forma integral desde a assinatura do Tratado de Assunção. Ademais, não há previsão nas normas do bloco para a punição dos membros pelo não-cumprimento dos acordos dentro dos prazos estabelecidos. (Magalhães, 2017)

Quanto à ativação do Protocolo de Ushuaia como justificativa adicional para a suspensão, pode ser compreendida uma subjetividade na deterioração crítica das instituições venezuelanas em 2017, sendo incerto qual teria sido o ponto crítico para a deterioração das instituições democráticas venezuelanas. Pode-se concluir então que o elemento decisivo para a segunda suspensão venezuelana teria sido a recomposição das lideranças da região.

Enquanto o novo Mercosul e as lideranças de esquerda favoreceram a entrada da Venezuela no bloco, a saída destas lideranças e a posse de governos de direita geraram o efeito oposto, antagonizando a manutenção do país no sistema de integração. Novamente, destaca-se então a influência das ideologias presidenciais dos membros da organização na sua forma de conduzir suas relações. Outro reflexo da forte presença intergovernamentalista do bloco, gerando instabilidade e a marginalização de normas institucionais previamente estabelecidas.

Além de demonstrar a instabilidade governamental da organização, a suspensão venezuelana também afetou a imagem do bloco internacionalmente. Destaca-se nessa situação a reação boliviana, que desde 2015 tinha um Protocolo de Adesão assinado. A Bolívia como signatária do Protocolo de Ushuaia e um dos países associados mais presentes no bloco, argumentou que de acordo com o documento, para a suspensão do país seria necessária também sua aprovação. Ademais, o governo de Evo Morales discordou da aplicação do Protocolo no caso por não acreditar que houve uma ruptura da ordem democrática na região. Essa situação prejudicou as relações entre os países e retardou a aprovação do processo de adesão boliviano. (O Globo, 2017)

A suspensão da Venezuela foi acompanhada pelo fortalecimento da agenda liberal no bloco, priorizando a finalização de acordos comerciais internacionais com o Pacto Andino e União Europeia. Além disso, percebe-se uma mudança na ótica dos dirigentes sobre o Mercosul, abandonando em sua maioria a visão da

organização como processo de integração para desenvolvimento interno com foco no desenvolvimento social e produtivo para o de inserção no mercado global, como era na sua idealização inicial (Briceño-Ruíz, 2021).

Esta mudança paradigmática foi intensificada pela eleição de Jair Bolsonaro no Brasil em 2018 e de Lacalle Pou no Uruguai em 2020 que, mesmo após a eleição de Alberto Fernandez na Argentina, na contramão de seus vizinhos, reforçaram as negociações comerciais. Destaca-se nesse período a conclusão das negociações entre o Mercosul e União Europeia em 2019, que buscou se distanciar de elementos sociais, sobre desenvolvimento e ambientais em prol de uma agenda mais voltada principalmente a temas tarifários e regulatórios. O rechaço das propostas ambientais pela representação brasileira, foi tema de grande discussão e fortemente defendido pelos europeus, requerendo a aderência dos países do bloco a normas climáticas estritas.

O período também foi marcado pela nova alta inflacionária argentina que levou a uma nova moratória de suas dívidas em 2019 e da pandemia do COVID-19 com fortes danos ao comércio internacional e à economia e sociedade dos países do bloco, ressaltando as disparidades produtivas e financeiras em seus processos de recuperação. Adicionalmente, a polarização sobre os princípios da organização foi exacerbada nesse momento de fragilidade (Hoffman, 2023). Simultaneamente, a convergência de políticas liberalizantes fortaleceu os debates contra a TEC, que vinha sendo defendido por Macri desde sua eleição em 2015, com reduções de até 10% da tarifa (OPEB, 2021).

O governo Bolsonaro foi um ferrenho defensor da medida, particularmente através da liderança do economista Paulo Guedes à frente do Ministério da Economia do país. Essa possibilidade iria contra o próprio propósito inicial do Mercosul de ter como objetivo final de integração o estabelecimento de um mercado comum. Pelo contrário, essa flexibilização poderia ser um sinal claro de desintegração do bloco, que já não teria mais uma *raison d'être* que não pudesse ser substituída pelas negociações bilaterais entre seus membros.

A discordância entre o governo Bolsonaro e Fernández sobre o futuro do mecanismo frente à sua acelerada liberalização evidenciaram problemas ideológicos no bloco que se estenderam ao espaço econômico quando em 2020 o governo

argentino anunciou a sua retirada das negociações da organização relativas aos tratados de livre comércio previstos com países de interesse a essa nova fase do mecanismo. (Granato, 2021)

6 CONCLUSÃO

A situação pós-2022 da organização representou uma guinada de reorientação completa do bloco, isolando o período de 2015 a 2022 como de grande heterodoxia pela sua direção liberal de regionalismo aberto. A eleição de Lula da Silva no Brasil em 2022 aparentou segurar o discurso liberal, retornando a um discurso moderado.

Entretanto, as condições da região no continente são claramente muito diferentes das do Ciclo Pós-Hegemônico. Não há a mesma infraestrutura de crescimento econômico da região sustentado pelo boom das commodities, Lula encontra uma forte oposição do ultraliberal Javier Milei na Argentina e não aparenta ter a mesma movimentação em direção de uma expansão intensa da integração como teve em seus últimos governos. O cenário da nova situação do bloco se assemelha mais ao de 2012-2015 que de seu período de maior vigor entre 2003-2011.

A figura de Javier Milei também é altamente importante nesse espaço, uma vez que o economista expressou seu descontentamento com a TEC, que provavelmente será o último a defender sua flexibilização após a eleição de Yamandú Orsi no Uruguai, e é ideologicamente oposto ao protecionismo gerado pelas negociações 4+1 (Camarotto e Murakawa, 2024).

O ex-presidente Lacalle Pou, do Uruguai, também manteve essas queixas, particularmente acentuadas pelo desejo de estabelecer um acordo bilateral com a China, cujas negociações ocorrem a passos lentos com o bloco. Lacalle Pou manteve uma posição mais incisiva sobre esse tópico, se negando a assinar as declarações conjuntas dos líderes do bloco quatro vezes seguidas. O líder exigiu maior flexibilização para o estabelecimento do acordo com a China caso não fosse priorizado pelo Mercosul, uma posição unificada sobre a deterioração de instituições democráticas venezuelanas e expressou sua discordância com a entrada da Bolívia no bloco. (Carmo, 2023)

As queixas sobre a TEC foram parcialmente atendidas pela flexibilização das normas de reformulação da lista de exceções tarifárias em 2023. Isto é, a lista de produtos que não são afetados pela TEC e são regidos pelas tarifas nacionais

impostas unilateralmente. Enquanto normalmente só é possível alterar 20% da lista por ano, até 2025 será possível alterá-la de forma integral. (Agência Gov, 2023)

Pode-se argumentar que o ano de 2024 foi muito positivo para o espírito do Mercosul. Após 9 anos a Bolívia se integrou ao bloco como Estado-parte após o depósito de seu Protocolo de Adesão em julho, tendo quatro anos para adaptar seu ordenamento jurídico às normas do Mercosul, mas já adota a TEC, Nomenclatura Comum e Regime de Origem do bloco (Mercosul, 2024). Nesse momento, surge o questionamento se haverá a possibilidade de suspensão do país caso ele não se adeque às normas, assim como ocorreu com a Venezuela em 2016.

Adicionalmente, também em 2024, foi concluído após 25 anos não-contínuos de negociações o Acordo de Parceria entre o Mercosul e a União Europeia de forma definitiva. Após entraves causados pela apresentação de exigências ambientais adicionais pela apresentação de side letter pela representação europeia, os Estados-parte aceitaram após estabelecer concessões que beneficiam o Mercosul, com destaque para o prolongamento do calendário de abertura do setor automotivo (Agência Brasil, 2024). Resta ao acordo a ratificação pelos Estados-parte, mas sua implementação integral simboliza a criação da maior área de livre comércio do mundo.

Esses elementos levam a crer que as preocupações prevalentes no período anterior foram de certa forma superados. Contudo, para evitar conclusões precipitadas, optou-se por não classificar o período pós-2022 por não poder ter conhecimento completo das consequências dos eventos importantes do período.

Dessa forma, é possível analisar de forma mais clara sobre o conceito das crises. Até o momento, este trabalho buscou apresentar cada momento de instabilidade, embates políticos-econômicos, questionamentos acerca do funcionamento e propósito do bloco, falhas estruturais e como estas se desenrolaram. Esses elementos foram até o momento chamados de crises.

No entanto, argumenta-se que estas crises não devem ser vistas como períodos singulares de fraqueza estrutural do bloco, mas essencialmente como representações de fraquezas estruturais já apresentadas durante a formulação da organização no Ciclo de Formação. Estes sendo a fraqueza institucional e instabilidade do bloco pela sua natureza institucional intergovernamental e a

disparidade econômica e produtiva entre os países. O primeiro se refere à instabilidade da agenda política da organização, particularmente com seus objetivos e às relações entre os membros drasticamente afetadas pelas suas compatibilidades ideológicas e descredibilidade das próprias normas do mecanismo. O segundo se refere à incapacidade de desenvolver uma estrutura econômica estável e equilibrada entre seus membros, particularmente denunciada pelos parceiros menores do mecanismo, como o Uruguai (Carmo, 2023).

Percebe-se que, sem exceções, todas as crises até então apontadas e descritas nesse trabalho se encaixam como expressão de pelo menos uma dessas fontes, sem a presença de crises relevantes por motivos externos ou fora desse escopo. Para ilustrar esta característica como exclusiva, ou pelo menos distinta, do bloco, aponta-se duas crises sem similares em outros dois mecanismos de integração similares.

Primeiro, observa-se a situação do Mar do Sul da China na Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Este bloco é uma zona de livre comércio formado por 10 países da zona do Sudeste Asiático, incluindo os Estados da Insulíndia com exceção do Timor Leste e Papua Nova Guiné, que são membros observadores. De muita importância para a organização e seus países membros é a reivindicação de territórios da região do Mar da China Meridional ou Mar do Sul da China por membros da organização e pelo seu vizinho e potência mundial e regional, a República Popular da China. A temática abrange tanto direitos de exploração do território, soberania e usos militares de ilhas na região, sobretudo do Arquipélago Spratly, ocupadas por forças chinesas, vietnamitas, taiwanesas, filipinas, malaias e bruneanas (Bonnet, 2012).

Esta situação se trata de um conflito militar-territorial com um vizinho de forma que, juntamente com o Tribunal Permanente de Arbitragem sob as normas da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, se tornou um fórum de discussão para a resolução do problema. Nunca na história do Mercosul houve uma situação de similar necessidade de transformação do bloco com o objetivo de fortalecer a defesa da soberania de um membro.

Por fim, também se analisa rapidamente a atuação da União Africana em diálogo com a atuação da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental

(CEDEAO) após o golpe de Estado no Níger pelo Conselho Nacional de Salvaguarda da Pátria (CNSP) em 2023. No qual após a tomada do poder pelos revolucionários, a CEDEAO ameaçou intervir no país para o restabelecimento do governo deposto.

Esta declaração não foi apoiada pela União Africana que, como órgão de maior abrangência e poder no continente africano que também conta com uma cláusula democrática a partir da Carta Africana sobre a Democracia (União Africana, 2007), poderia ter a capacidade de fornecer apoio à uma possível intervenção no país (Kulkarni, 2023). Este evento simboliza tanto a organização em uma crise militar quanto a necessidade de dialogar com as decisões de outro bloco de grande importância para seu funcionamento.

O Mercosul conta com suas fraquezas, particularmente sobre a ainda corrente transição para uma área de livre comércio através da eliminação da lista de exceções tarifárias e da consolidação de suas instituições de diálogo com a sociedade, como o Parlasul. Contudo, percebe-se que seus momentos de verdadeira instabilidade são de natureza estrutural-institucional, tanto quanto à sua organização quanto à situação econômica de seus membros.

Conclui-se então, por fim, que todas as crises do Mercosul não devem ser analisadas como crises individuais, mas como expressões ao longo do tempo, com suas peculiaridades políticas internas e externas, de suas duas fraquezas estruturais. Além disso, percebe-se que o mecanismo tem nessas duas fraquezas suas duas vulnerabilidades, sem a presença de outros elementos capazes de causar as mesmas instabilidades até o momento, como podem ser observados em outras organizações da mesma natureza.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA GOV. **Mercosul dá mais flexibilidade à lista de execuções tarifárias**. Agência Gov, 07 dez. 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202312/mercosul-da-mais-flexibilidade-a-lista-de-excecoes-tarifarias-do-bloco>. Acesso em: 29 set. 2024.
- BONNET, François-Xavier. **Geopolitics of Scarborough Shoal**. Irasec's Discussion Papers n°14. Novembro de 2012. Disponível em: <https://www.irasec.com/Geopolitics-of-Scarborough-Shoa>. Acesso em: 02 jul. 2024.
- Ministério das Relações Exteriores. **Aprovação da "Declaração Relativa ao Funcionamento do Mercosul e ao Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela"**. 14 de setembro de 2016. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/aprova-cao-da-declaracao-relativa-ao-funcionamento-do-mercosul-e-ao-protocolo-de-adesao-da-republica-bolivariana-da-venezuela. Acesso em: 25 dez. 2024.
- _____. Ministro das Relações Exteriores (2016-2017: José Serra Chirico). **Discurso de Posse**. Brasília, 18 de maio de 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exterores/jose-serra-chirico-discurso-de-posse>. Acesso em: 15 nov. 2024.
- _____. Ministério das Relações Exteriores. **Estado da Implementação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL**. Brasília, 13 de agosto de 2016. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/estado-da-implementacao-do-protocolo-de-adesao-da-venezuela-ao-mercosul. Acesso em: 5 de jan. 2025.
- BRICEÑO-RUÍZ, José. **O Auge e a Crise do “Novo Mercosul” no Período Pós-Hegemônico (2003-2016)**. Revista Lua Nova, n. 112, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/i/2021.n112/>. Acesso em: 25 dez. 2024.
- CAMAROTTO, Murilo; MURAKAWA, Fábio. **Milei chama Mercosul de 'prisão e empecilho para o progresso dos argentinos'**. Valor Econômico. 6 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/12/06/milei-chama-mercosul-de-prisao-e-empecilho-para-o-progresso-dos-argentinos.ghtml>. Acesso em: 10 dez. 2024.
- CARMO, Wendal. **Por que o Uruguai não assinou o comunicado do Mercosul**. Carta Capital. 4 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/mundo/por-que-o-uruguai-nao-assinou-o-comunicado-do-mercosul/>. Acesso em: 12 dez. 2024.
- CARRANZA, Mario E. **Can Mercosur Survive? Domestic and International Constraints on Mercosur**. Latin American Politics and Society, v. 45(2), 2003.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **“Oportunidades y desafíos para la integración regional en un escenario de**

fragmentación mundial". Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR, N° 7 (LC/TS.2024/49). Santiago, 2024. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e2ec4eec-36e1-4e02-b1ad-2503ce450c76/content>. Acesso em: 05 nov. 2024.

FERRAZ, Kayque; SERVILHA, Mikael; LELLI, Felipe. **A Flexibilização do Mercosul e a atuação do ministério da Economia: o debate sobre a Tarifa Externa Comum**. Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil. 13 de julho de 2021. Disponível em: <https://opeb.org/2021/07/10/a-flexibilizacao-do-mercosul-e-a-atuacao-do-ministerio-da-economia-o-debate-sobre-a-tarifa-externa-comum-do-bloco/>. Acesso em: 06 jan. 2025.

FLORENCIO, Sergio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **Mercosur: Proyecto, realidad y perspectivas**. Brasília: Vest Con/FUNAG, 1997.

FLORES, Maria Candida Galvão. **O Mercosul nos discursos do governo brasileiro (1985-1994)**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. **A agenda política e institucional do Mercosul : aportes para a integração regional**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1997.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Argentina e Brasil: Integração, Soberania e Território**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2000. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/guimaraesargbrasil.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2025.

GRANATO, Leonardo. **Os trinta anos do Mercosul : apontamentos para um balanço. Austral : revista brasileira de estratégia e relações internacionais**. Porto Alegre. Vol. 10, n.19, 2021.

HENRIQUES, Gabriela Borges; ROCHA, Marco Antonio Martins da. **Complementaridade e padrões de comércio entre economias do Mercosul**. Revista dos Trabalhos de Iniciação Científica da UNICAMP, Campinas, SP, n. 26, 2019. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/eventos/index.php/pibic/article/view/501>. Acesso em: 21 jan. 2025.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Mercosur at 30: political ideologies and (de)legitimation strategies**. International Affairs, n. 99 (3), 2023.

KULKARNI, Pavani. **União Africana não apoiará intervenção da CEDEAO no Níger**. Brasil de Fato. 18 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/08/18/união-africana-não-apoia-intervenção-da-cedeao-no-niger>. Acesso em: 20 jan. 2025.

LEÓN, Lucas Pordeus. **Acordo Mercosul-UE é “bem diferente” do negociado em 2019, diz Lula**. Agência Brasil. Brasília, 6 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2024-12/acordo-mercosul-ue-e-bem-diferente-do-negociado-em-2019-diz-lula>. Acesso em: 11 dez. 2024.

MAGALHÃES, Francisco de Assis Kuhn. **A Venezuela e o Mercosul: o caso da suspensão sob uma análise do cenário político-jurídico da integração regional**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

MAIA, Felipe. **Crise, crítica e reflexividade: problemas conceituais e teóricos na produção de diagnósticos de época**. *Sociologias*, v. 23, n. 56, p. 212–243, jan. 2021.

MARIANO, Karina L. Pasquarello; MENEZES, Roberto Goulart. **Três Décadas de Mercosul: Institucionalidade, Capacidade Estatal e Baixa Intensidade da Integração**. *Revista Lua Nova*, n. 112, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/i/2021.n112/>. Acesso em: 08 jun. 2024.

_____. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul**. São Paulo, Cultura Acadêmica, 2015. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/wpvxt/pdf/mariano-9788579837043.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2024.

MELLO, Daniel. **Mercosul suspende novamente Venezuela por ruptura da ordem democrática**. Agência Brasil. 05 de agosto de 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-08/mercosul-suspende-novamente-venezuela-por-ruptura-da-ordem-democratica>. Acesso em: 18 nov. 2024.

MERCOSUL. **A Bolívia depositou o instrumento de ratificação do protocolo de adesão ao MERCOSUL**. 8 de julho de 2024. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/bolivia-ingressa-no-mercosul/>. Acesso em: 10 jul.2024.

_____. **Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL**. 5 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>. Acesso em: 15 nov. 2024.

_____. Tribunal Permanente de Revisão. Laudo nº 01/2012. **Laudo do Tribunal Permanente de Revisão no Procedimento Excepcional de Urgência Solicitado pela República do Paraguai em Relação à Suspensão de sua Participação nos Órgãos do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e à Incorporação da Venezuela como Membro Pleno**. Assunção, 21 de julho de 2012.

MURTA, Luiz Roberto; SAMOHYL, Robert Wayne; Gutemberg Hespanha Brasil. **Crise Monetária Brasileira de 1999: uma Análise Econométrica Realizada com Base em Elementos Teóricos de Modelos de Crises Monetárias de Primeira e Segunda Geração**. Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia c11, ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia. 2003.

O GLOBO. **Bolívia rechaça decisão de suspender a Venezuela do Mercosul**. 6 de agosto de 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/bolivia-rechaca-decisao-de-suspender-venezuela-do-mercosul-21675377>. Acesso em: 03 jan. 2025.

PESSOA, Luan Olliveira. **O Alto Representante-Geral do Mercosul: origens, cariz e extinção**. Conjuntura Global, Curitiba, v. 10, n. 3, p. 32-51, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/cg.v10i0.81904>. Acesso em: 10 jan. 2025.

REZEK, Francisco. **A Política Externa do Brasil**. Revista da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, n. 19, 1991. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/issue/view/19>. Acesso em: 20 nov. 2024

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. **The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America**. Springer Dordrecht, 2012.

UNIÃO AFRICANA. **Carta Africana sobre a democracia, as eleições e a governação**. Adis Abeba, 30 de janeiro de 2007. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/treaties/36384-treaty-0034_-_african_charter_on_democracy_elections_and_governance_e.pdf. Acesso em: 25 jan. 2025.

VIGEVANI, T.; MARIANO, M. P.; MENDES, R. G.. **Instituições e conflitos comerciais no Mercosul**. São Paulo em Perspectiva, v. 16, n. 1, p. 44–53, jan. 2002.