

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

LORENZO ARNS

**BRASIL NO MERCOSUL: O IMPACTO DAS TROCAS DE GOVERNO BRASILEIRO
PARA A EVOLUÇÃO RECENTE DO BLOCO**

Porto Alegre

2024

LORENZO ARNS

**BRASIL NO MERCOSUL: O IMPACTO DAS TROCAS DE GOVERNO BRASILEIRO
PARA A EVOLUÇÃO RECENTE DO BLOCO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Arns, Lorenzo
BRASIL NO MERCOSUL: O IMPACTO DAS TROCAS DE GOVERNO
BRASILEIRO PARA A EVOLUÇÃO RECENTE DO BLOCO / Lorenzo
Arns. -- 2024.
79 f.
Orientador: Guilherme Ziebell de Oliveira.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Mercosul. 2. Integração Regional. 3. Brasil. 4.
Política Externa Brasileira. I. Ziebell de Oliveira,
Guilherme, orient. II. Título.

LORENZO ARNS

**BRASIL NO MERCOSUL: O IMPACTO DAS TROCAS DE GOVERNO BRASILEIRO
PARA A EVOLUÇÃO RECENTE DO BLOCO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira – Orientador
UFRGS

Prof. Me. Vinícius Henrique Mallmann
UFRGS

Prof. Dr. Fernando Comiran
FURG

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Universidade Federal do Rio Grande do Sul por ter um impacto positivo tão profundo na minha formação acadêmica, profissional e pessoal. As oportunidades a mim concedidas abriram inúmeras portas e possibilitaram a minha constituição como cidadão, ciente dos meus privilégios e das minhas responsabilidades perante à sociedade brasileira. Durante meu período de estudos na UFRGS, tive acesso a alguns dos melhores professores do Brasil e conheci pessoas que seguem ao meu lado mesmo após o fim da minha jornada de graduação. Agradeço a todos que, a partir do seu trabalho e dedicação, contribuíram para a minha experiência de aprendizado, com destaque ao Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira, que me orientou neste trabalho e demonstrou extrema competência e interesse em fornecer o melhor suporte possível nesta etapa tão importante.

Agradeço à minha família, em especial aos meus pais Adriana e Kurt, que sempre me direcionaram para o caminho da excelência, me apoiando de forma incondicional e garantindo as condições para que eu possa estabelecer o foco necessário em busca dos meus objetivos. Agradeço à minha irmã Allana, que é um exemplo de dedicação, indo constantemente além do companheirismo e assumindo um papel de aconselhamento, demonstrando interesse na minha evolução pessoal e, desta forma, me auxiliando neste caminho. Agradeço aos amigos que conheci durante este período, Bruno, Felipe e João Vittor, que compartilharam comigo toda essa experiência, tornando-a mais leve e construindo memórias que permanecerão. Por fim, agradeço à Gabriela, pelo apoio nos momentos difíceis e por estar sempre comigo, celebrando minhas vitórias e sendo a pessoa que esteve ao meu lado durante todo esse tempo.

Iniciei meus estudos na UFRGS em 2018 com intermináveis dúvidas e hoje concluo o curso de Relações Internacionais com ainda mais questionamentos, mas com a percepção de que a busca pelo conhecimento é contínua, e que esta é apenas uma das diversas etapas que irão compor minha formação. Espero poder utilizar os ensinamentos da melhor maneira, transformando o conhecimento a mim confiado em benefícios para a sociedade brasileira. Terei isso como minha missão.

RESUMO

Este trabalho tem como tema o impacto das mudanças de governo no Brasil para a evolução do Mercosul. Em relação a esse tema, percebe-se que a posição de predominância do país no aspecto regional, assim como a crescente importância das estruturas de integração nas relações internacionais, contribui para que a política externa do Brasil para o Mercosul seja uma questão importante. Diante disso, a pergunta que orienta a pesquisa é a seguinte: como se dá a relação entre as transições governamentais e as trocas de política externa brasileira em matéria de integração regional para o funcionamento e evolução do Mercosul? Como hipótese de trabalho tem-se que por ser caracterizado como líder regional, as trocas na política externa brasileira influenciam fortemente a evolução da integração na região por meio do Mercosul. O objetivo geral da pesquisa, assim, é analisar as continuidades e discontinuidades em matéria de política externa que resultaram das trocas de governo e seu impacto nas dinâmicas de cooperação do Mercosul. Em termos específicos, busca-se compreender as discussões teóricas acerca dos temas de integração regional e liderança regional, investigar tanto a evolução recente do Mercosul quanto da política externa brasileira em matéria de integração e, por fim, analisar como o Mercosul foi impactado pelas mudanças de governo no Brasil em 2016 e 2019. Para atingir seus resultados, a pesquisa adota como metodologia a revisão de bibliografia que aborda os aspectos teóricos e históricos do tema, além da utilização complementar de fontes primárias relacionadas a documentos oficiais do Mercosul e do Brasil. Por fim, os resultados levam a uma validação em partes da hipótese, ao evidenciar o Brasil como líder em condições específicas, e apontar que, apesar de haver uma mudança na matriz de política externa, há uma continuidade, em sua maioria, das diretrizes que regem o comportamento brasileiro em relação ao Mercosul. Desta forma, a dinâmica interna do país influencia o bloco e a integração regional no período, porém isto se dá a partir de um contexto mais amplo.

Palavras-chave: Mercosul. Integração Regional. Brasil. Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

The present work addresses the impact of government changes in Brazil on the evolution of Mercosul. In relation to this topic, it is apparent that the country's position of predominance in the regional aspect, as well as the growing importance of integration structures in international relations, contribute to Brazil's foreign policy towards Mercosur being an important issue. Given this, the question that guides the research is the following: how is the relationship between government transitions and Brazilian foreign policy shifts in terms of regional integration for the functioning and evolution of Mercosur? As a working hypothesis it is argued that, being a regional leader, changes in Brazilian foreign policy strongly influence the evolution of integration in the region through Mercosur. The primary objective of the research, therefore, is to analyze the continuities and discontinuities in terms of foreign policy that resulted from government changes and their impact on Mercosur's cooperation dynamics. Specifically, we seek to understand the theoretical discussions on the themes of regional integration and regional leadership, investigate both the recent evolution of Mercosur and Brazilian foreign policy on integration and, finally, analyze how Mercosur was impacted by the changes of government in Brazil in 2016 and 2019. To achieve its results, the research adopts as a methodology a bibliography review that addresses the theoretical and historical aspects of the topic, in addition to the complementary use of primary sources related to official documents from Mercosur and Brazil. Finally, the results lead to a partial validation of the hypothesis, by highlighting Brazil as a leader in specific conditions and pointing out that, despite a change in the foreign policy pattern, there is a continuity, for the most part, of the guidelines that determine Brazilian behavior in relation to Mercosur. In this way, the country's internal dynamics influence the bloc and regional integration in the period, but this takes place within a broader context.

Keywords: Mercosur. Regional Integration. Brazil. Brazilian Foreign Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALBA	Alternativa Bolivariana para as Américas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e China
CAN	Comunidade Andina de Nações
CCE	Comissão das Comunidades Europeias
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMC	Conselho do Mercado Comum
COP 25	25ª Conferência das Partes
CPRM	Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PEAS	Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul
PIB	Produto Interno Bruto
PICAB	Programa de Integração e Cooperação Argentino-Brasileiro
PROSUL	Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul
PT	Partido dos Trabalhadores
SGAS	Subsecretaria Geral de Assuntos da América do Sul
TEC	Tarifa Externa Comum
TPR	Tribunal Permanente de Revisão
UE	União Europeia
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 INTEGRAÇÃO E LIDERANÇA REGIONAL	16
2.1 PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	18
2.2 INTERPRESIDENCIALISMO COMO MODELO ESTRUTURAL.....	20
2.3 LIDERANÇA REGIONAL EM INTEGRAÇÃO.....	23
3 MERCOSUL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA.....	30
3.1 MERCOSUL COM FOCO COMERCIAL (1991-2001)	31
3.2 MERCOSUL EM AMPLIAÇÃO (2001-2015).....	33
3.3 MERCOSUL RECENTE (2015-ATUALMENTE)	39
4 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MERCOSUL.....	45
4.1 HISTÓRICO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MERCOSUL	47
4.2 MUDANÇAS GOVERNAMENTAIS E DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	51
4.2.1 A transição de Dilma Rousseff para Michel Temer	52
4.2.2 A transição de Michel Temer para Jair Bolsonaro	55
4.3 IMPACTO BRASILEIRO NO MERCOSUL RECENTE	57
5 CONCLUSÃO.....	65
REFERÊNCIAS.....	69

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema o impacto das mudanças de governo no Brasil para a evolução da cooperação no Mercado Comum do Sul (Mercosul). O Mercosul, formado em 1991 a partir do Tratado de Assunção, demonstra potencial de crescimento em relevância como bloco regional ao surgir com aspirações essencialmente econômicas e ao longo do tempo desenvolver esforços, ainda que indiretos, de alinhamento político (Granato, 2021; Mesquita, 2021; Onuki, 2023). Mesmo com a relevância de organizações internacionais na atualidade, os Estados seguem como agentes decisores fundamentais, inclusive ao exercer seus interesses e estratégias nestas arenas (Slaughter, 1997). Isto se dá de forma ainda mais evidente em instituições transnacionais de caráter intergovernamental, nas quais não é estabelecido um órgão de caráter supranacional que reduziria em parte a soberania dos Estados-membros, como é o caso do Mercosul. O que se percebe, portanto, é a elevada importância da política externa vigente para a região nos países, tornando a evolução do bloco e a intensidade de cooperação observada em certo momento um produto das preferências governamentais sobre integração regional (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021; Madureira; Assis; Espíndola, 2022).

O papel dos chefes de Estado como agentes de maior poder decisório em relação ao bloco já se dá como característica central ao se levar em consideração a resistência de seus membros em estabelecer mecanismos supranacionais. Isto é visto como um “passo seguinte” natural para teóricos como Haas (1958), que partem da experiência europeia como maior exemplo de sucesso integracionista. Assim se desenha o intergovernamentalismo que descreve o Mercosul na maior parte das discussões sobre integração. Além disso, alguns autores contribuem com visões que estimulam o pensamento da experiência de integração sul-americana – com o Brasil em possível papel de protagonismo – em razão de sua devidamente reconhecida complexidade. Malamud (2003) discorre sobre a importância do presidencialismo em seus moldes regionais como catalisador do progresso mercosulino, o que ele denomina interpresidencialismo. Assim, os presidentes não apenas são importantes em função do intergovernamentalismo estabelecido institucionalmente no bloco, mas têm seus esforços executivos como fundamentais em função de uma configuração menos perceptível, mas igualmente presente, que é a dependência destas figuras e de seu poder de mobilização nas esferas econômicas, políticas e sociais. Como observado por Madureira, Assis e Espíndola (2022, p. 125):

A importância da diplomacia presidencial em uma união aduaneira composta de países presidencialistas relaciona-se à ingerência dos propósitos de governo nos objetivos de

Estado e na capacidade que a volatilidade inerente aos mandatos possui de atrasar ou impulsionar o estreitamento de relações interestatais.

No caso observado, a existência de um número limitado de Estados-membros acaba evidenciando ainda mais as diferenças estruturais e a distribuição não-uniforme de poder na região, atribuindo ao Brasil – por suas características de tamanho, população e força econômica – um papel importante que gera a discussão sobre a configuração do país como liderança regional. Conseqüentemente, as descontinuidades observadas como produto de trocas governamentais entre grupos que divergem sobre as prioridades da política externa brasileira podem ter impacto significativo na dinâmica de cooperação do Mercosul.

Ao discutir o tema de liderança em Relações Internacionais, Destradi (2008) evidencia uma distinção que pode se mostrar útil para uma concepção generalizada do papel que um líder realmente exerce. Por meio do tradicional pensamento teórico realista nas Relações Internacionais, as ações dos Estados são compreendidas como passos em direção de maior segurança, influência e poder. Talvez a melhor maneira de ilustrar esta busca seja a análise das movimentações e interesses de um Estado hegemônico. Como ferramenta para o entendimento sobre liderança nas Relações Internacionais, se estabelece a diferença entre o Estado hegemônico e o Estado líder: enquanto aquele busca realizar seus objetivos egoístas, este estabelece um caminho para objetivos comuns (Destradi, 2008). Esta percepção parece ainda mais apropriada quando se trata do assunto de integração regional, no qual uma premissa comum que é estabelecida é a de que esta, como outros processos multilaterais, depende de uma liderança (Onuki, 2023). Ainda que sempre vá existir o debate sobre as reais motivações que levam os Estados a participar e formar blocos regionais com instituições que limitam – em diferentes graus – sua soberania regionalmente, pouco há de se argumentar contra a ideia de que o fator de coesão são seus problemas e, portanto, objetivos comuns. Motivações, fatores de coesão e liderança serão tópicos presentes na discussão deste trabalho.

Além da discussão sobre a existência e/ou importância de líderes em processos de integração, há de se debater dentro do escopo deste trabalho a possível apropriação, por parte do Brasil, deste papel. Tem-se que "não existe hoje em dia um consenso quanto ao papel que o Brasil exerce na América do Sul" (Mourón; Onuki, 2015, p. 10). Porém, a não existência de consenso pode se dar pela complexidade da discussão sobre o que se configura como "líder" em contextos regionais ou pelos nuances que acompanham a atuação brasileira regionalmente. Onuki (2023) aponta que, historicamente, a própria formação e insistente existência do Mercosul apontava para um movimento de consolidação da liderança brasileira na América do Sul. As evidências que

confirmam ou rejeitam essa previsão serão certamente discutidas ao longo desta pesquisa. Talvez o Brasil não possa ser descrito como um líder de maneira ampla, mas sim um líder em certos aspectos. Um exemplo seria a percepção de que o país é um “líder regional para o desenvolvimento” (Mourón; Onuki, 2015).

A existência de uma função de alta responsabilidade sendo cumprida pelos presidentes envolvidos, somada à posição do Brasil como país de características que o tornam de elevada relevância nos assuntos regionais, evidenciam a significância dos momentos de troca de governo brasileiro. Neste trabalho, se estabelecerá como foco o período que compreende as trocas de governo entre Rousseff (2011-2016), Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022). Isto se dá especialmente pelo interesse em compreender os impactos da ascensão da “nova direita brasileira” e sua política externa regional (Madureira; Assis; Espíndola, 2022) e da retomada para o modelo de regionalismo aberto clássico com contornos mais claros no Mercosul (Granato, 2021).

O Mercosul, desde sua criação em 1991, passou por diferentes fases, com intensidade e objetivos divergentes. Neste trabalho, a evolução histórica do bloco será dividida em três períodos: Mercosul com foco comercial (1991-2001), Mercosul em ampliação (2001-2015) e Mercosul recente (2015-atualmente). Esta divisão, assim como as características de cada período, será discutida em maior profundidade ao longo desta pesquisa. Resumidamente, com a criação do bloco "a desarticulação das barreiras comerciais passou a ser o objetivo central do processo de integração" (Granato, 2021, p. 12), passando nos anos 2000 por uma etapa marcada pela inclusão das dimensões política e social, formando uma "nova agenda" a partir do "Objetivo 2006" e, mais recentemente, passando por uma etapa de reorientação da arquitetura institucional que buscou retomar o caráter essencialmente comercial do bloco (Granato, 2021). Em relação a este último período, que se apresenta como central para a discussão aqui proposta, é importante compreender como a transição que marca seu início ocorre. Em perspectiva histórica, em resposta às mudanças que ocorrem no bloco por meio da eleição de presidentes progressistas no âmbito do Mercosul no início dos anos 2000, permitindo a consolidação de elementos sociais e políticos no bloco (Mesquita, 2021), as posições defendidas pelos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022) em relação a integração regional seriam buscando a desvinculação em relação às administrações de Lula (2003-2011) e Rousseff (2011-2016) (Moreira, 2020). Esta noção acaba evidenciando um outro fator importante para a discussão da participação brasileira regionalmente: sua polarização política.

A compreensão acerca dos momentos de transição de poder no Brasil se torna essenciais para a compreensão, em um primeiro momento, da formação da política externa brasileira em termos regionais e, em um segundo momento, para o entendimento do impacto destas mudanças na relação com seus vizinhos. Se supõe, então, que as continuidades e discontinuidades em termos de priorizar ou marginalizar os esforços de integração na agenda de política externa brasileira podem ter impacto significativo para a evolução do Mercosul.

Sobre esta possibilidade, o trabalho presente busca responder a seguinte pergunta: como se dá a relação entre as transições governamentais e as trocas de política externa brasileira em matéria de integração regional para o funcionamento e evolução do Mercosul? Para isso, será analisado o período entre 2016 e 2019, no qual houve as trocas entre os governos Rousseff (2011-2016), Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022). Diante da pergunta de pesquisa proposta, a hipótese de trabalho que será discutida é de que, por ser caracterizado como líder regional, as trocas de governo no Brasil, e consequentemente de política externa em 2016 e 2019, influenciam fortemente a evolução da integração na região por meio do Mercosul, ao transicionar de uma posição em que este tópico ocupava maior importância na construção da política externa brasileira para uma posição em que este tópico é preterido em meio a outros interesses que ganham mais relevância.

Buscando responder a pergunta, foi definido um objetivo geral para o trabalho, assim como objetivos específicos que possibilitam maior clareza quanto ao progresso da pesquisa e garantem uma discussão organizada da hipótese. O objetivo geral da pesquisa é analisar as continuidades e discontinuidades em matéria de política externa que resultaram das trocas de governo e seu impacto nas dinâmicas de cooperação do Mercosul. Os objetivos específicos, por sua vez, são: compreender as discussões teóricas acerca dos temas de integração regional e liderança regional; investigar a evolução e dinâmicas internas recentes do Mercosul; investigar as continuidades e discontinuidades em matéria de política externa que resultaram das trocas de governo no Brasil em 2016 e 2019; e analisar como o Mercosul foi impactado pelas mudanças de governo e política externa brasileira no período.

A realização deste trabalho se justifica pois, com a percepção da crescente relevância do tópico de regionalismo nas Relações Internacionais contemporâneas e de soberania em matérias de cooperação, se torna importante compreender o funcionamento e os diversos fatores que influenciam a evolução de um bloco regional de caráter intergovernamental. Como um dos grandes exemplos mundiais de integração regional, o Mercosul se destaca como uma instituição importante ao demonstrar potencial como catalisador do desenvolvimento na América do Sul e

fornecer um modelo com características diferentes em relação a outros blocos regionais, características estas que, ao serem analisadas, possibilitam um maior entendimento não apenas acerca da região em questão, mas também em relação ao fenômeno do regionalismo. Neste sentido, o Novo Regionalismo, dentro do qual se enquadra o Mercosul, “envolve processos mais espontâneos, que muitas vezes emergem de dentro da própria região, e mais de acordo com suas peculiaridades e problemas” (Hettne; Söderbaum, 1998, p. 3) O debate acerca da influência das continuidades e descontinuidades em matéria de política externa, que seguem após trocas governamentais, se torna relevante, ao passo que possibilita um entendimento mais profundo sobre as forças que impulsionam ou constroem a evolução da integração regional na América do Sul. O trabalho também busca auxiliar na compreensão do grau de impacto exercido pela política brasileira regionalmente e a possível posição do Brasil como líder regional.

Tendo como principal objetivo entender a influência de mudanças em governos no Brasil para a evolução da cooperação no Mercosul, este trabalho terá como referência fontes primárias e secundárias acerca dos tópicos de integração regional, liderança em integração, história do Mercosul e política externa brasileira. Sendo assim, estes materiais auxiliarão ao prover informações sobre o caráter do bloco em questão, a natureza de cooperação observada ao longo de sua história e as diferentes perspectivas brasileiras em termos de política externa para a região.

O primeiro objetivo específico, que é compreender as discussões teóricas acerca dos temas de integração regional e liderança regional, será abordado a partir de um estudo acerca do intergovernamentalismo como proposta teórica defendida por Moravcsik (1998) e outros autores, assim como um entendimento do debate teórico que aborda os diferentes modelos institucionais de integração regional, como o neofuncionalismo de Haas (1958). Será feito também um esforço de investigação acerca da adequação do modelo intergovernamental percebido no Mercosul em relação à visão proposta pela teoria do intergovernamentalismo nas Relações Internacionais levando em consideração o “interpresidencialismo” argumentado por Malamud (2003), explorando, adicionalmente, a discussão sobre a existência de “lideranças regionais” e seu papel no desenvolvimento de blocos de integração, representado neste trabalho pelo Brasil.

O segundo e o terceiro objetivos específicos, que são investigar a evolução e dinâmicas internas recentes do Mercosul e investigar as continuidades e descontinuidades em matéria de política externa que resultaram das trocas de governo no Brasil em 2016 e 2019, serão abordados a partir de análise qualitativa de fontes primárias e secundárias que discutam os tópicos. Documentos oficiais do Mercosul serão explorados, assim como bibliografia que discute a política externa dos governos brasileiros ao longo da história do bloco – com foco nos períodos

em que Rousseff, Temer e Bolsonaro ocuparam a presidência – em relação ao tópico de integração na região. Nesta parte será estabelecido um foco nos momentos de transição governamental de 2016 e 2019, evidenciando estes como essenciais para compreender o possível impacto das continuidades e descontinuidades da política externa brasileira para a cooperação no Mercosul.

O quarto e último objetivo específico, que é analisar como o Mercosul foi impactado pelas mudanças de governo e política externa brasileira no período, será abordado a partir da discussão sobre o grau de influência das diferentes políticas externas observadas nos distintos governos brasileiros e especialmente nos momentos de transição governamental, compreendendo se existe algum desenvolvimento independente às mudanças de poder brasileiras ou se a intensidade de cooperação está fortemente atrelada aos interesses governamentais vigentes em seu maior Estado-membro.

Para além desta introdução e de um capítulo de conclusão, este trabalho está estruturado em três outros capítulos. No primeiro, serão discutidas as bases teóricas para o tópico de integração regional, articulando obras importantes sobre as teorias tradicionais focadas no fenômeno do regionalismo, sobre as diferentes experiências de integração e suas peculiaridades – com foco no Mercosul e no chamado “interpresidencialismo” –, e sobre a existência e o papel de lideranças regionais, buscando compreender a posição do Brasil no âmbito da América do Sul e do Cone Sul em específico. No segundo, a história e as características do Mercosul serão exploradas por meio da análise de suas diferentes fases e de sua composição institucional, que se mostra relevante para o debate proposto nesta pesquisa. No terceiro, o assunto em foco será a política externa brasileira no âmbito regional, compreendendo suas nuances e mudanças históricas e, em especial, suas continuidades e descontinuidades em face de mudanças de governo, além de uma seção analítica sobre o impacto brasileiro no Mercosul em sua fase recente, compreendendo a relação entre as características da política externa de cada um dos governos analisados e as mudanças em influência e objetivo do bloco.

2 INTEGRAÇÃO E LIDERANÇA REGIONAL

Quando se estabelece a intenção de compreender o fenômeno de integração, a União Europeia (UE) surge como um exemplo histórico. Esta percepção se dá pela ideia de que exista um modelo único, um padrão que funciona como uma fórmula matemática que possa explicar a criação e o desenvolvimento de estruturas de cooperação neste molde. A transposição do modelo europeu para outras regiões se torna parcialmente útil no sentido de compreender os diferentes níveis de integração e as possíveis configurações de um bloco, considerando que o modelo da União Europeia teve influência clara na construção da base institucional de outras organizações de propósito similar (Börzel; Risse, 2009). Por outro lado, há um debate amplo sobre os aparentes obstáculos, por razões diversas, que buscam explicar as dificuldades de transposição do modelo europeu para outras experiências de integração (Malamud; Schmitter, 2007; Mukhametdinov, 2007; Briceño-Ruiz, 2014; Jerabek, 2016). Neste sentido, o Mercosul surge como um modelo único (Malamud, 2003), inserido em um paradigma de mudança na formação e configuração das experiências de integração regional.

A “primeira onda” do regionalismo – centrada nas práticas de “regionalismo fechado” –, que foi composta por instituições que tinham como principal objetivo a liberalização econômica em âmbito interno (Mariano; Bressan; Luciano, 2021), teve início na década de 1940 e fim na década de 1980, sendo seguida pelo “novo regionalismo” (Hurrell, 1995; Hettne; Söderbaum, 1998). Como parte deste período inicial, no âmbito latino-americano, se deu a formação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), como parte da iniciativa oriunda da Organização das Nações Unidas (ONU) em estabelecer comissões com o intuito de compreender os fenômenos das flutuações econômicas, em divisões regionais, a partir de uma perspectiva que extrapolava as condições existentes nos países mais desenvolvidos (Barbosa, 2004). A partir do pensamento cepalino se deu uma das características centrais da “segunda onda” que substituiria as características do regionalismo fechado: a ideia de um “regionalismo aberto”. Este seria, como paradigma, derivado da pauta de industrialização substitutiva de importações, tendo a integração econômica como peça importante em um propósito de melhor inserção dos países da região em um contexto de crescente intensificação das relações econômicas internacionais (Braga, 2022). Desta maneira, a segunda onda significou uma retomada do tópico de regionalismo como alternativa para a construção de agendas de cooperação econômica, política e social (Hurrell, 1995), com a intenção de fortalecer a inserção internacional dos participantes (Mariano; Bressan; Luciano, 2021). O Mercosul, assim como o

Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e a Comunidade Andina de Nações (CAN), serve como exemplo desta nova “onda” do regionalismo, que traz consigo a maior complexidade das estruturas de integração, assim como seus objetivos e escopo de atuação, como consequência da “erosão do sistema de Estados-nação Westfalianos e o crescimento do transnacionalismo e da interdependência política, econômica e social” (Hettne; Söderbaum, 1998, p. 2, tradução própria).¹

Se torna importante compreender quais são os vetores que direcionam a criação e manutenção destas estruturas do “novo regionalismo”, que garantem a coalizão de diferentes interesses nacionais em prol de um objetivo comum de desenvolvimento. Neste sentido, surge a discussão sobre a existência de lideranças que, na especificidade de seus diferentes contextos, poderiam atuar como catalisadoras nos processos de integração regional em que estão inseridas (Hirst; Lima, 2006; Destradi, 2008; Malamud, 2011; Mourón; Onuki, 2015; Onuki, 2023). Este capítulo tratará deste tópico, reunindo visões sobre a própria existência de líderes em integração, sobre suas características e sobre sua atuação. Desta maneira, se terá uma compreensão mais clara sobre as forças que compõem esses órgãos e sua dinâmica interna por meio da relação entre o suposto líder e seus liderados. De maneira complementar, se sugere uma interpretação do tópico desta pesquisa em relação a diferentes níveis de análise: a existência de um Estado-líder em um contexto regional intergovernamental e a existência de um papel de liderança dos chefes de Estado neste Estado-líder. Assim, se propõe uma análise que combina liderança interna e externa em uma dinâmica integracionista.

Com o interesse de compreender as mais diversas maneiras pelas quais o regionalismo é interpretado, este capítulo busca trazer diferentes perspectivas teóricas sobre o tópico, estabelecendo pontos de convergência e divergência, e discutindo a aplicação das principais teorias de integração, especialmente em relação ao Mercosul. Ademais, a natureza de funcionamento do bloco será investigada, provendo a base necessária para a discussão proposta nesta pesquisa. Ademais, o nível de soberania assegurado pelos Estados participantes do Mercosul no que se refere à sua formação institucional, assim como as relações entre eles no contexto intrabloco, serão exploradas. Por fim, em um segundo momento, será articulado um debate sobre a existência e o papel de lideranças no processo de integração, possibilitando a transposição deste conceito para a posição do Brasil no Mercosul.

¹ No original: “the erosion of the Westphalian nation-state system and the growth of economic, social and political interdependence and transnationalism”

2.1 PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE INTEGRAÇÃO REGIONAL

As relações internacionais, tradicionalmente vistas por uma perspectiva dos Estados como agentes principais, vêm mudando significativamente desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A ascensão de Organizações Internacionais como alternativa para cooperação não só alterou a dinâmica do Sistema Internacional, como também a visão teórica para analisá-la. Diversos autores apontam, então, a necessidade de novas perspectivas para compreender as novas interações interestatais, ao argumentar sobre as fragilidades da teoria realista na explicação dos fenômenos de cooperação presentes. Em sua obra *“Power and Interdependence: World Politics in Transition”* (1977), Robert Keohane e Joseph Nye propõem a “Teoria da Interdependência Complexa”, possibilitando uma alternativa explicativa para estas novas dinâmicas de interação observadas. Uma nova configuração em que atores não-estatais participam da política internacional, em que não há uma supremacia do debate centrado em poder militar e em que o uso da força se torna obsoleto em diversos cenários poderia então ser imaginada (Keohane; Nye, 1977). Discussões acerca de poder militar sempre coexistiram com discussões sobre desenvolvimento econômico nas relações internacionais, mas a mudança no paradigma internacional ilustrada pela teoria da interdependência complexa resultou em um foco maior para estes assuntos. Isso se dá por meio da ascensão de regimes e instituições transnacionais que compensaram as capacidades militares e promoveram a nova importância destes tópicos nas questões de política externa (Rana, 2015).

A ascensão de atores não-estatais – como Organizações Internacionais –, todavia, não diminui a importância dos Estados como agentes no Sistema Internacional, pela percepção de que o ganho de poder por atores não-estatais não se traduz necessariamente na perda de poder pelos Estados (Slaughter, 1997). Desta forma, a interação entre os Estados, tanto em questões bilaterais quanto em uma nova configuração multilateral, segue sendo de fundamental importância para se estabelecer análises neste campo. Segundo Moravcsik (1997), os Estados agem e reagem a partir da formação de estratégias específicas, e estas, por sua vez, são produto de uma série de “preferências”. Estas preferências articuladas pelo autor seriam definidas a partir das intenções de grupos de interesse domésticos e não se alteram em face a mudanças de estratégia por parte de outros atores.

Ao buscar compreender a natureza e os níveis da representação política em blocos de integração, se torna importante investigar as interações entre o ambiente doméstico e o ambiente externo. Tostes (2013) defende que em um movimento de integração há uma alteração na

dinâmica de poder decisório em uma região, onde uma porção deste poder é absorvida por meio da construção de instituições de integração em detrimento de parte do poder decisório que pertence às sociedades de cada país envolvido. O grau em que esta mudança ocorre varia no momento em que um bloco de integração regional pode ser constituído integralmente por meio de elementos intergovernamentais, nos quais os países defendem – de forma individualizada – seus interesses nacionais em matéria de cooperação e soberania, negociando e aplicando acordos por meio de seus próprios mecanismos, ou pelo supranacionalismo, nos quais os países conferem a um órgão superior o poder de coordenar as relações e agir de forma autônoma neste sentido (Sandholtz; Sweet, 1997; Jerabek, 2016).

A globalização da economia se torna elemento central no momento em que os propósitos de desenvolvimento de cada país se beneficiam de processos de integração neste paradigma (Tostes, 2013). Mas o próprio entendimento acerca da natureza de movimentos de integração sofreu alterações ao longo do tempo. Andrew Hurrell (1995) propõe a ascensão de um “novo regionalismo” como ferramenta para compreender estas mudanças por meio de quatro pontos: 1) a emergência de um eixo norte-sul em oposição ao oeste-leste observado na Guerra Fria; 2) inovação institucional em integração, em oposição aos modelos tradicionais; 3) relação intrínseca entre política e economia; e, 4) o aumento da importância das regiões com um ambiente de coexistência além dos Estados-nações. O Mercosul surge, então, como um exemplo utilizado para ilustrar o novo regionalismo de Hurrell (1995), ainda que esteja longe de atingir um senso de pertencimento regional e tendo adotado uma estrutura intergovernamental no sentido de inovação institucional (Tostes, 2013). Ademais, como será explorado no próximo capítulo, o terceiro ponto de Hurrell – que se refere à relação entre política e economia no contexto de integração regional – é ilustrado de forma consistente a partir de análise histórica da evolução do Mercosul (Granato, 2021; Mariano; Menezes, 2021).

A pretensão de compreender as dinâmicas do processo de integração foi estabelecida historicamente sob diferentes perspectivas teóricas, sendo o neofuncionalismo de Haas (1958) e o intergovernamentalismo de Moravcsik (1998) duas das mais proeminentes visões. O neofuncionalismo propõe, de forma geral, a ideia de que o processo de integração econômica e social levará a um transbordamento (“*spill-over*”, no original) destes laços para a formação de integração política, destacando a importância da formação de instituições que facilitem este processo (Haas, 1958). Sendo assim, o foco neofuncionalista está na relação entre integração e institucionalização, na percepção de que cabe às instituições criadas, em um contexto de cooperação regional, o papel de constranger interesses nacionais díspares e desalinhados.

Já o intergovernamentalismo argumenta que o processo de integração se dá pela condição de interdependência econômica entre os Estados envolvidos, sendo impulsionados à formação de uma estrutura complexa de cooperação pelos interesses de grupos de poder domésticos (Moravcsik, 1998). Porém, há de se notar que um dos pontos mais importantes na compreensão do pensamento intergovernamentalista é a assimetria que permeia estas relações de interdependência. Sendo assim, as dinâmicas de cooperação se constituem de uma maneira mais pragmática e alinhada com a ideia tradicional de barganha internacional, em que “os resultados da negociação são decisivamente moldados pelo poder relativo dos estados-nação” (Moravcsik, 1998, p. 7, tradução própria²).

Enquanto, em um aspecto externo, o poder relativo de um Estado dita o posicionamento deste no contexto de cooperação e negociação, em um aspecto interno, o elemento central na teoria intergovernamental para a definição de estratégia e objetivos nacionais são as preferências. Em uma interpretação da obra de Moravcsik (1997), Akilatan (2020) ressalta que as preferências são formadas, em parte, por interesses de grupos domésticos em relação à situação econômica do país. Logo, o estabelecimento de cooperação no nível internacional surge como uma possibilidade de ganho, por meio de eliminação de tarifas alfandegárias – exemplo extremamente pertinente no contexto desta pesquisa – ou esforços de abertura em relação a certos segmentos da economia como agricultura, por exemplo. Desta maneira, a formação de preferências se dá a partir de objetivos de grupos domésticos de influência.

Em uma democracia, especialmente em um cenário como o brasileiro, em que há uma complexa rede de interesses sendo tecida por meio de filiações partidárias e apoio político, a conquista e a manutenção do poder refletem o poder de influência de certos grupos ao atingir representatividade, eventualmente em seu nível mais alto: o presidencial. É neste momento que se percebe o impacto desta configuração em diferentes níveis: o papel dos grupos de interesse para a representação política nacional e o papel da representação política nacional vigente – na figura do chefe de Estado – para a política externa.

2.2 INTERPRESIDENCIALISMO COMO MODELO ESTRUTURAL

Ao compreender o processo que envolve a formação de uma estrutura de integração regional em suas variedades teóricas, Andrés Malamud (2003) afirma que o Mercosul é diferente

² No original: interstate bargaining outcomes are decisively shaped by the relative power of nation-states.

em relação ao que se percebe como o “padrão” nos processos de integração. Assim, o autor cunha o termo “interpresidencialismo”, que surgiria como uma forte alternativa explicativa para as peculiaridades demonstradas no processo mercosulino. Utilizando-se da compreensão generalizada acerca da importância de uma formação institucional adequada para a evolução de uma experiência de integração, o autor defende que, contrariando expectativas teóricas baseadas em outros modelos de integração que não o sul-americano, no Mercosul “um tipo específico de formato executivo, nomeadamente o presidencialismo, conseguiu funcionar como um equivalente funcional das instituições regionais” (Malamud, 2003, p. 56, tradução própria³).

Desde a formação do bloco, a participação proativa e especialmente interessada dos chefes de Estado – em particular no caso dos dois maiores membros, Brasil e Argentina – se tornou uma característica marcante do Mercosul (Malamud, 2003; Jerabek, 2016). Esta percepção, somada ao entendimento de que este surge como uma expansão de acordos de natureza bilateral conduzidos pelos presidentes Sarney (1985-1990) e Alfonsín (1983-1989), conduz a ideia de que as primeiras definições e acordos, aquelas que formaram a base do bloco, são resultado de uma dinâmica de cooperação presidencial (Malamud, 2003). Além disso, nos anos seguintes, a atuação de Fernando Henrique Cardoso teve como um de seus principais legados a popularização da tendência de presidentes brasileiros em participar de forma próxima e ativa na construção e articulação da política externa, constituindo a chamada “diplomacia presidencial”⁴ brasileira (Danese, 2017).

No entendimento tradicional sobre a evolução natural de uma experiência de integração, a criação de instituições que possam garantir a robustez e a autonomia do processo operacional de cooperação é tratada por muitos teóricos como benéfica para sua longevidade e sustentabilidade (Haas, 1958; Sandholtz; Sweet, 1997). Entretanto, o que se percebe no caso do Mercosul é a relutância na expansão do arcabouço institucional. Há também a percepção de que a concessão de soberania – por meio da institucionalização da supranacionalidade – seria consequência de uma necessidade trazida por uma fraqueza temporária no poder de um Estado-nação (Malamud, 2003), e que, no contexto do Mercosul, “as elites governantes permanecem

³ No original: a specific type of executive format, namely presidentialism, has managed to act as a functional equivalent to regional institutions

⁴ Em sua obra “Diplomacia Presidencial: história e crítica” de 1999, Sérgio Danese discorre sobre a amplitude e intensidade da modalidade de diplomacia conduzida direta e pessoalmente pelo Chefe de Estado a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, se tornando uma característica central da própria política externa brasileira no período e tendo continuidade em governos subsequentes.

apegadas aos entendimentos tradicionais de autonomia e descartam a agregação de soberanias regionais em órgãos supranacionais” (Spektor, 2009, p. 3, tradução própria⁵).

Ademais, os próprios governantes tiveram à sua disposição um alto nível de autonomia e puderam concentrar poder também no aspecto regional. Muito disso se dá por características institucionais, que providenciam ferramentas como autonomia decisória em relação à assembleia e ao gabinete, capacidade de gerar iniciativa legislativa, poder de decreto e poder de veto (Malamud, 2005). Há também casos que ilustram essa evidente proximidade entre as instituições do Mercosul e os presidentes dos países-membros, como a criação da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CPRM) por decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) em 2003, na qual os chefes de Estado participavam diretamente e apontavam o presidente do órgão (Mariano, 2015). Desta maneira, os presidentes mercosulinos têm a tarefa de conciliação de interesses nacionais facilitada no campo regional. Em comparação, enquanto em um modelo de integração de elementos supranacionais, em que a criação de uma comunidade transnacional motiva os governos a atenderem as preferências dela resultantes (Sandholtz; Sweet, 1997), o que se observa no Mercosul – no qual prevalecem os elementos intergovernamentais – é o transbordamento das preferências dos grupos domésticos para o plano internacional (Hirst; Maciel, 2022).

Há de se destacar também uma segunda comparação, avaliando o propósito que as instituições desempenham em diferentes modelos. Ao contrário da experiência europeia, em que a formação institucional, ao longo do tempo, possibilitou a gestão autônoma por meio de órgãos supranacionais, no Mercosul as instituições foram concebidas como mecanismos para garantir o cumprimento de acordos realizados de maneira puramente intergovernamental (Malamud, 2005). Isso se dá possivelmente pela percepção de que esta configuração se torna benéfica na busca de maior eficiência e agilidade para as atividades de cooperação. Sobre isso, Malamud (2005, p. 139, tradução própria⁶) destaca que:

Embora a crescente interdependência tenha criado a necessidade de gerir um número sucessivo de crises e problemas de coordenação, no MERCOSUL, os integrantes parecem exigir decisões particulares em vez de regras gerais. Para tal tarefa, em geral, os presidentes nacionais têm sido vistos como mais capazes – mais acessíveis, mais receptivos, mais eficazes e mais rápidos do que qualquer outro ator para tomar decisões.

⁵ No original: Governing elites remain wedded to traditional understandings of autonomy and discard pooling regional sovereignties into supranational bodies

⁶ No original: While increasing interdependence has created the need to manage a growing number of crises and coordination problems, in MERCOSUR, transactors seem to demand particular decisions rather than general rules. For such a task, by and large, national presidents have been perceived as more able-more accessible, more responsive, more effective, faster-than any other actors to reach decisions.

O que se percebe, então, é um conjunto de elementos relativos: i) à formação institucional do bloco; ii) à busca por maior eficiência e proatividade nas tratativas; iii) e, também, às próprias características do presidencialismo nos países integrantes, sendo argumentos para a configuração do Mercosul como exemplo do interpresidencialismo como modelo teórico. De forma complementar, a percepção de sequência de interdependência-integração-instituições não se aplica à experiência do Mercosul, gerando a necessidade de uma compreensão particular neste caso (Malamud, 2003). Enquanto o neofuncionalismo estabelece como foco a relação entre a integração entre países e a necessidade de formar instituições que auxiliem na gestão da crescente complexidade gerada, o intergovernamentalismo frisa uma relação anterior: a da crescente interdependência entre os países e a oportunidade de estabelecer um esquema de integração para gerir esta dinâmica. Como ponto central do argumento interpresidencialista – no exemplo do Mercosul – está a perspectiva de que a interdependência no caso dos países-membros, ilustrada pelo volume de transações econômicas, seguia uma trajetória decrescente e, apenas depois da formação do bloco, cresceu em importância e se consolidou (Peña, 1998). Sendo assim, Malamud (2003) define uma sequência condicional própria: a existência de uma democracia presidencial, que leva à formação de um esquema de integração, que, por sua vez, leva à maior interdependência entre os países.

Desta maneira, o Mercosul representa uma experiência de integração definida por suas particularidades institucionais e de gestão, merecendo análises focadas que auxiliem na compreensão da cooperação mercosulina sob a ótica do contexto político, econômico e social presente na região. As forças que impulsionam ou freiam a cooperação no bloco são próprias. Sobre isso, assim como o interpresidencialismo de Malamud (2003) evidencia o papel marcante dos Chefes de Estado para o caso do Mercosul, a percepção intergovernamentalista de Moravcsik (1997), ao ressaltar as assimetrias de poder presentes entre os Estados-membros, direciona o debate para uma segunda característica possível: a do Estado-líder.

2.3 LIDERANÇA REGIONAL EM INTEGRAÇÃO

Em sua obra “*The Future of International Leadership*”, John Ikenberry (1996, p. 388, tradução própria⁷) traz, em uma de suas conceituações de liderança, a ideia de que esta “é o uso do poder para orquestrar as ações de um grupo em direção a um fim coletivo”. Neste trabalho, o

⁷ No original: Leadership is the use of power to orchestrate the actions of a group toward a collective end.

autor utiliza do debate sobre liderança nas relações internacionais como ferramenta para compreensão da possível transição hegemônica com os Estados Unidos da América (EUA) no papel de protagonista. Entretanto, as percepções trazidas podem ser extrapoladas para outros contextos que envolvam liderança entre Estados, como a integração regional, enquanto os fatores explicitados na citação estejam presentes: a existência de um Estado capaz e/ou disposto ao uso de poder na função de líder e a existência de um grupo de liderados que compartilha um objetivo final.

A percepção acerca da figura do líder costuma ser polêmica. No caso do Mercosul, existe a expectativa geral de que o Brasil representa o pleito mais adequado para esta “função”, ainda que não exista um consenso quanto ao papel que o Brasil exerce na América do Sul (Mourón; Onuki, 2015). Além disso, existem duas dimensões para as aspirações de projeção brasileiras: a liderança ou posição de “hegemonia cooperativa”⁸ (Pedersen, 2002) regionalmente, e a busca pelo reconhecimento do país como potência emergente com capacidade de influência em arenas internacionais de decisão (Destradi, 2008), inclusive rendendo a interpretação de que estas duas linhas se tornam divergentes e não complementares (Malamud, 2011).

A fim de compreender as diferentes dimensões nas quais a liderança pode ser performada, Ikenberry (1996) estabelece três tipos: liderança estrutural, liderança institucional e liderança situacional. Liderança estrutural se refere “à distribuição subjacente de capacidades materiais que dá a alguns estados a capacidade de dirigir a forma geral da ordem política mundial” (p. 389, tradução própria⁹), ou seja, está relacionada a características como recursos naturais, capital, tecnologia e recursos militares. Seguindo esta lógica, a fim de avaliação a coerência da ideia do Brasil como líder estrutural, uma primeira percepção baseada em capacidades materiais indicaria aderência ao conceito do autor, visto que o país tem, em comparação com os demais integrantes do Mercosul, a maior população e o maior Produto Interno Bruto (PIB) (The World Bank, 2022), além de gastos militares totais que superam em mais de dez vezes o praticado pelos outros países individualmente (SIPRI, 2023). Entretanto, a dimensão estrutural de liderança, ao indicar as capacidades materiais de um país como principal variável para a posição de líder, permite conjecturar sobre como estes ativos são movimentados no objetivo de liderar.

⁸ Em sua obra “Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration” de 2022, Thomas Pedersen conceitua o termo “hegemonia cooperativa” como uma espécie de ordem regional onde Estados de grande poder compartilham este com Estados menores, possibilitando um cenário estável para o desenvolvimento institucional.

⁹ No original: Structural leadership refers to the underlying distribution of material capabilities that gives some states the ability to direct the overall shape of world political order.

Em um sentido, a participação do Brasil como *paymaster*¹⁰ (Mattli, 1999) na região por meio do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM),¹¹ sendo o membro que mais financiou projetos a serem desenvolvidos nos países vizinhos, demonstra que a capacidade econômica abundante foi usada para fins de desenvolvimento regional (Mourón; Onuki, 2015). Ademais, há a percepção de que a presença de um agente disposto a assumir os custos de integração caracteriza uma condição para o sucesso de uma experiência, ao passo que este aliviaria as tensões distributivas (Mattli, 1999). Este papel não se refere apenas às capacidades do principal Estado do bloco, mas também à sua disposição em assumir o papel esperado (Mariano; Júnior; Vigevani, 2021). Em outro sentido, a posição do Brasil como “maior” país na região – especialmente em relação a sua capacidade militar – leva a uma segunda interpretação para a posição de líder estrutural: a possibilidade de uso das capacidades presentes de maneira coercitiva para potencializar sua influência. Sobre isso, Ikenberry (1996, p. 391, tradução própria¹²) aponta que:

A preponderância do poder dota um Estado de recursos materiais para levar outros Estados a fazerem coisas, mas o poder material por si só raramente é suficiente para induzir os Estados a agirem coletivamente – a coerção é um instrumento superestimado da política mundial.

Enquanto há margem para a discussão acerca da configuração do Brasil como líder estrutural na região, a posição deste como líder institucional é mais improvável. Ikenberry (1996, p. 391, tradução própria¹³) conceitua liderança institucional como aquela que se refere “às regras e práticas sob as quais os Estados concordam em estabelecer princípios e procedimentos que norteiam suas relações”. Sendo assim, as expectativas que moldam as possíveis relações de liderança estão profundamente ligadas à existência de uma base institucional que auxilia na previsão dos resultados de cooperação. A insistência coletiva em não desenvolver o Mercosul em um sentido de maturidade institucional, assim como a incapacidade – por diversos motivos,

¹⁰ Em sua obra “The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond” de 1999, Walter Mattli denomina como *paymaster* um Estado que, em uma dinâmica de integração regional, se torna ponto focal na coordenação de regras, regulações e políticas, além de assumir custos provenientes do processo. Este conceito é amplamente utilizado nas discussões sobre o tópico de integração regional por diversos autores.

¹¹ O FOCEM é um fundo destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração no âmbito do Mercosul (Mercosul, 2004).

¹² No original: A preponderance of power does endow a state with the material resources to get other states to do things, but material power alone is seldom enough to induce states to act collectively - coercion is an overrated instrument of world politics.

¹³ No original: Institutional leadership refers to the rules and practices that states agree to that set in place principles and procedures that guide their relations.

que serão explorados na sequência – do Brasil em angariar apoio nos esforços de representação da região no plano internacional, acabam por argumentar contra a constituição do Brasil como líder institucional (Mourón; Onuki, 2015).

No que se refere à liderança situacional, Ikenberry (1996, p. 395, tradução própria¹⁴) conceitua esta como ligada “às ações e iniciativas dos estados que induzem cooperação, independentemente da distribuição de poder ou do conjunto de instituições” sendo “mais inteligência ou a capacidade de ver oportunidades específicas para construir ou reorientar ordem política internacional, e não as capacidades de poder do Estado, que faz a diferença”.¹⁵ Ainda que, como demonstrado anteriormente, o Brasil possua as capacidades para ser um líder estrutural, a liderança situacional acaba ilustrando muito bem a atuação do país no contexto histórico do Mercosul e também se torna exemplo ao demonstrar características associadas à política externa brasileira, como a de mediação e defesa de interesses de países vizinhos em situações de conflito (Hirst; Lima, 2006). A percepção de Hirst e Lima (2006) de que a atuação brasileira como liderança regional está diretamente ligada à importância delegada às relações com vizinhos por parte do governo vigente vai ao encontro de uma percepção chave de Ikenberry (1996, p. 395, tradução própria¹⁶), ao desenvolver a ideia de liderança situacional:

A liderança é realmente expressa num indivíduo específico - num Presidente ou num Ministro das Relações Exteriores - à medida que ele ou ela vê uma nova abertura, uma passagem anteriormente não identificada, uma nova forma de definir os interesses do Estado, e assim transforma as relações existentes.

Esta ideia não só converge com a tradição de “diplomacia presidencial” brasileira, mas também com a percepção de centralidade das relações “interpresidenciais” para o desenvolvimento do Mercosul. No sentido de exaltação do poder dos Chefes de Estado sul-americanos em prover um claro direcionamento para os esforços de política externa, a ideia de que, no caso brasileiro, as relações com países vizinhos se tornaram prioridade desde a redemocratização (Hirst; Lima, 2006) demonstra o poder desta centralidade e agência para a construção de uma possível liderança situacional.

¹⁴ No original: Situational leadership refers to the actions and initiatives of states that induce cooperation quite apart from the distribution of power or the array of institutions.

¹⁵ No original: It is more cleverness or the ability to see specific opportunities to build or reorient international political order, rather than the power capacities of the state, that makes a difference.

¹⁶ No original: leadership really is expressed in a specific individual – in a president or foreign minister – as he or she sees a new opening, a previously unidentified passage forward, a new way to define state interests, and thereby transforms existing relations.

Outra conceituação para liderança é dada por Malamud (2011, p. 3, tradução própria¹⁷) como “a capacidade para reunir e influenciar seguidores”, no artigo em que o autor caracteriza o Brasil como “um líder sem seguidores”. Esta percepção nos leva a um ponto essencial no debate sobre liderança: o comportamento dos liderados. Ao utilizar desta definição para o caso brasileiro, Malamud (2011) ressalta a dificuldade brasileira em consolidar seu papel de liderança regionalmente, tendo como obstáculo a recusa à conformidade por parte dos outros Estados. Diversos exemplos surgem para ilustrar este ponto, especialmente no que se refere às iniciativas do Brasil para aumentar sua influência internacionalmente e, mesmo que indiretamente, representar a região: a falta de apoio em relação a candidaturas brasileiras a posições de liderança na Organização Mundial do Comércio (OMC), no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e, em especial, à busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (Malamud, 2011). No caso da OMC há um agravante: a presença simultânea de um postulante brasileiro e um uruguaio para a posição de Diretor Geral demonstrou que o Mercosul não tinha a capacidade de, em consonância, apoiar um único candidato. Além disso, o maior sucesso da candidatura uruguaia – tendo apoio da Argentina – ilustra, de maneira clara, a debilidade brasileira em obter apoio regional em suas empreitadas internacionais (Malamud, 2011).

Destradi (2008, p. 21-22), por seu turno, diferencia a construção de uma dinâmica de liderança em duas possibilidades: “liderança iniciada pelo líder”¹⁸ e “liderança iniciada pelo liderado”.¹⁹ Ainda que não exista um consenso sobre qual destes conceitos ilustra a condição Brasil-Mercosul de forma mais verossímil, a autora argumenta que, sobre a construção de uma relação líder-liderados em um contexto de possível hegemonia (baseada em capacidades materiais):

A hegemonia suave e a liderança podem representar estratégias diferentes num processo contínuo: a hegemonia inicia um processo de socialização com o objetivo de realizar os seus próprios objetivos, mas em uma segunda etapa a adoção de suas normas e valores pelos estados subordinados leva a uma comunhão de fins e interesses, transformando assim os subordinados em seguidores (Destradi, 2008, p. 21, tradução própria).²⁰

¹⁷ No original: As to leadership, it can be defined as the capacity to win and influence followers.

¹⁸ No original: leader-initiated leadership.

¹⁹ No original: follower-initiated leadership.

²⁰ No original: soft hegemony and leadership can represent different strategies in an ongoing process: the hegemon initiates a socialization process with the aim of realizing its own objectives, but in a second stage the adoption of its norms and values by subordinate states leads to a commonality of ends and interests, thereby transforming subordinates into followers.

Onuki (2023, p. 105) argumenta que a cooperação em âmbito regional surge, para o Brasil, como um "ativo de liderança internacional" e uma "responsabilidade regional", unindo as duas aspirações identificadas no início deste capítulo. Ademais, poderia significar uma projeção geopolítica, diferenciando a América do Norte e Caribe – área de influência dos EUA – da América do Sul, como zona de influência brasileira (Frenkel; Azzi, 2021). Compreendendo a intenção brasileira de exercer liderança regionalmente e as dificuldades para reconhecimento deste papel por parte dos países vizinhos, surge uma terceira perspectiva: a percepção externa à região. Ao anunciar um convite para constituição de uma "parceria estratégica" com o Brasil em 2007, a União Europeia – representada pela Comissão das Comunidades Europeias (CCE) – se referiu ao país como "um importante agente econômico latino-americano e líder regional" e ressaltou que "o Brasil emergiu como um representante do mundo em desenvolvimento na ONU e na OMC", sendo um "líder natural na América do Sul e um ator-chave na América Latina" por seu "peso demográfico e desenvolvimento econômico" (CCE, 2007, p. 2). Estas descrições permitem o entendimento do Brasil como potência emergente e como líder regional para observadores externos, ainda que seja difícil argumentar que haja um consenso geral.

Quanto à liderança brasileira no Mercosul, Mourón e Onuki (2015) identificam três grupos: os céticos, os moderados e os otimistas. O grupo dos céticos seria formado por aqueles que defendem que o Brasil não tem o apoio dos outros países na região, nem a capacidade doméstica – devido principalmente à instabilidade política – para exercer liderança. Os moderados seriam os que argumentam que o Brasil tem vontade explícita de ser líder regional, especialmente em questões de integração, mas tem atuação influenciada pela presença econômica de terceiros – especialmente a China – na região. Por fim, os otimistas seriam os que vêem o Brasil como agente disposto a exercer papel de liderança ao atuar como *paymaster* financiando projetos de integração, além de ter as capacidades materiais, a vontade política e a aceitação por parte de possíveis seguidores. Acima de tudo, esta divisão demonstra a dificuldade existente na definição de um consenso.

O que os autores concluem é que, ainda que este consenso não tenha se formado, o Brasil pode ser caracterizado como “um líder regional para o desenvolvimento” (Mourón; Onuki, 2015, p. 16, tradução própria).²¹ Este título se baseia no esforço brasileiro para coordenação em âmbito regional, desde o papel na formação do Mercosul e outras iniciativas de integração, até o protagonismo para a manutenção destas estruturas e a busca por representatividade em arenas

²¹ No original: líder regional para el desarrollo.

internacionais. Por outro lado, Malamud (2011, p. 18, tradução própria²²) conclui que “apesar de sua preeminência regional, o Brasil tem sido incapaz de traduzir seus recursos estruturais e instrumentais em liderança eficaz”. Como possível líder estrutural e situacional, o Brasil teve diferentes iniciativas como um dos principais agentes no Mercosul ao longo de sua história, o que pode ser observado em uma análise da evolução do bloco desde sua formação, com foco em seu período mais recente.

²² No original: In spite of its regional preeminence, Brazil has been unable to translate its structural and instrumental resources into effective leadership.

3 MERCOSUL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA

Em 26 de março de 1991, A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, representadas, respectivamente, por Carlos Saúl Menem, Fernando Collor de Mello, Andrés Rodríguez Pedotti e Luis Alberto Lacalle, “considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social” (Mercosul, 1991, p. 1), comprometeram-se a estabelecer o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Este que, mais de três décadas após sua formação, ainda se configura como uma importante experiência de integração, sendo percebido como um dos esforços que alcançaram o maior nível de realização formal depois da UE (Malamud; Schmitter, 2007) e tendo passado por diversos avanços e retrocessos desde sua formação (Onuki, 2023).

Desde sua formação, o Mercosul passou por diferentes fases, nas quais a intensidade e o foco da cooperação sofreram variações. Sobre estas fases, podem ser identificadas três principais: o Mercosul com foco comercial (1991-2001), o Mercosul em ampliação (2001-2015) e o Mercosul recente (2015-atualmente). Estes momentos se diferem quanto aos objetivos estabelecidos para os esforços de cooperação e quanto à composição institucional do bloco, sendo altamente influenciados pelas preferências e interesses dos governos vigentes nos Estados-membros (Neves; Honório, 2019; Pereira, 2022), refletindo a sua configuração intergovernamental. O modelo institucional, estabelecido por meio do Protocolo de Ouro Preto em 1994 (Mercosul, 1994), se deu por interesse, principalmente, dos dois principais sócios do bloco: Brasil e Argentina. No caso do Brasil, há destaque para a atuação diplomática no intuito de garantir o princípio de intergovernamentalidade, que se tornou elemento estrutural no processo de formação da integração no Cone Sul (Mariano, 2015).

Em sua gênese, o Mercosul foi formado a partir da intenção de expandir acordos bilaterais de cooperação estabelecidos entre Brasil e Argentina no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 (Granato, 2021). Os países recentemente haviam assinado importantes acordos para cooperação bilateral, como a Declaração de Iguazu, em 1985, além do Programa de Cooperação e Integração Econômica (1986-1988) e do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988. Estes acordos se tornaram base para a criação gradual de um Mercado Comum (Granato, 2021).

3.1 MERCOSUL COM FOCO COMERCIAL (1991-2001)

O bloco surge como um exemplo das tentativas de consolidar a América do Sul como um espaço político e econômico, juntamente com outras iniciativas, como a proposta de formação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) em 1993 (Frenkel; Azzi, 2021). Segundo Mariano e Menezes (2021), a constituição do Mercosul deve ser entendida como uma reação do Brasil, juntamente com Argentina, Paraguai e Uruguai, em busca de alternativas políticas e econômicas diante do cenário bastante restritivo do começo dos anos 1990. Este ponto fica claro ao retomar o conteúdo do próprio Tratado de Assunção, que explicita que a formação do bloco se dá "tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países" (Mercosul, 1991, p. 1). De forma a alcançar o objetivo proposto, o modelo de integração escolhido foi baseado no "regionalismo aberto" (CEPAL, 1994). O modelo de regionalismo aberto definia a integração como estratégia para aumentar a competitividade dos países sul-americanos no comércio internacional por meio de maior abertura e transparência comercial (Fuentes, 1994).

Desta forma, a primeira "fase" do Mercosul foi definida de diversas maneiras por diferentes autores, levando em conta suas principais características. Katz (2006) define o início do bloco como "Mercosul dos negócios", ao argumentar acerca da influência de empresas multinacionais brasileiras e argentinas a partir do beneficiamento destas com as reduções tarifárias estabelecidas nesta etapa. O contexto político da criação do Mercosul se deu no que é caracterizado como um período de aplicação de práticas neoliberais na América do Sul, sendo o bloco formalizado na intenção de estabelecer não só o livre comércio intrarregional, mas também condições que favoreceriam o posicionamento da região no mercado internacional, sob a perspectiva neoliberal (Granato, 2021). Caetano (2007) define o bloco no período, por sua vez, como "Mercosul Fenício". O autor argumenta que, em seu início, o Mercosul foi "orientado quase exclusivamente para o comércio, com uma institucionalidade fortemente intergovernamentalista, de baixa intensidade, que lhe era funcional" (Caetano, 2007, p. 152). Este ponto é corroborado pelo trecho do Tratado de Assunção (1991, p. 35) que define, no período de transição para o estabelecimento de um Mercado Comum, como um dos principais instrumentos para a constituição deste, sendo:

[...] um Programa de Liberação Comercial, que consistirá em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não

tarifárias ou medidas de efeito equivalente, assim como de outras restrições ao comércio entre os Estados-Partes.

Assim, com a formação do Mercosul, há uma alteração na dinâmica estabelecida pelos acordos anteriores entre Brasil e Argentina. A desarticulação das barreiras comerciais passou a ser o objetivo central do processo de integração, substituindo o cumprimento dos protocolos setoriais do programa originário entre os dois países, que enfatizava a integração interindustrial como estratégia de desenvolvimento e autonomia (Granato, 2021). Neste sentido, a estratégia do Mercosul com foco comercial se mostrou inicialmente bem sucedida. Alguns indicadores deste sucesso foram o aumento exponencial dos fluxos intrabloco (Granato, 2021), caracterizando esta como a “época de ouro”, pelos incentivos de mercado e, principalmente, pela recuperação da atividade econômica e pela valorização da moeda brasileira que acompanhou a implementação do Plano Real (Bouzas, 2002).

Desta forma, o Mercosul foi referido como uma "experiência exitosa e dinâmica de regionalismo aberto" por ter demonstrado crescimento rápido do comércio e eliminação de tarifas alfandegárias entre os membros, atributos com poucos precedentes em experiências similares entre países em desenvolvimento (Bouzas, 2002). Esta percepção nos permite concluir, portanto, que a configuração inicial do bloco foi assertiva no cumprimento de seu objetivo imediato. Há de se destacar, entretanto, uma característica central que permeia a evolução histórica do bloco e que se torna ponto central para o entendimento das diferentes fases de sua existência, assim como a transição entre estas: a formação institucional do Mercosul. Sobre isto, a não adoção de instituições comuns capazes de executar as resoluções diretamente no território dos países-membros, justificada como meio para não comprometer as margens de manobra dos governos, resultou na centralização das negociações e seus desdobramentos na figura dos chefes do Poder Executivo, os presidentes (Granato, 2021).

Ainda que inicialmente haja uma perspectiva geral positiva quanto aos êxitos do bloco, a segunda metade da década de 1990 foi marcada pela manifestação gradual de algumas falhas estruturais (Bouzas, 2002). Sobre isso, Bouzas (2002) define três indicadores cuja combinação oferece um relato dinâmico da primeira década do Mercosul: i) a evolução da interdependência econômica; ii) a brecha existente entre os acordos e sua implementação (a "brecha de implementação"); e iii) a forma assumida pela "politização" em cada momento (o "viés de politização"). O autor argumenta que a primeira década do Mercosul foi marcada pela seguinte trajetória destes indicadores: em relação à interdependência, o que se observou foi um desempenho crescente extraordinário após a formação do bloco, especialmente entre Brasil e

Argentina, porém demonstrando tendência negativa ao se aproximar do ponto de transição, com o início das expectativas de ampliação de escopo; a "brecha de implementação" iniciou baixa e foi, ao longo do tempo, se ampliando, indicando uma tendência de que o modelo de incorporação autônoma das decisões firmadas por parte dos países minou a relevância dos acordos; por fim, o "viés de politização" iniciou positivo, com o Brasil dispondo de mecanismos para compensar o déficit comercial acumulado pela Argentina, e passou de neutro para negativo na parte final da década, com acirramento dos conflitos de interesse entre os países-membros (Bouzas, 2002).

Em um balanço final da primeira década do bloco, se conclui que a ideia de regionalismo aberto, seguindo uma lógica de mercado para as questões de cooperação, apesar de ter gerado consequências iniciais positivas, se tornou um vetor de geração de assimetrias internas ainda mais profundas (Porta, 2015). A crise de 1999 se tornou um marco para a transição entre a primeira e a segunda “fase” do Mercosul. A desvalorização do real e seu impacto negativo na economia argentina demonstrou um outro lado da crescente interdependência entre os países, no qual a ausência de coordenação poderia levar a efeitos consideráveis e provocar abalos diplomáticos (Saraiva, 2010). Ademais, este cenário pode ser interpretado como uma expressão dos limites institucionais do modelo escolhido para o Mercosul, em que não há o suporte necessário para amenizar e solucionar conflitos (Mariano, 2015). Desta forma, os anos finais da primeira década de existência do Mercosul são vistos como "tempos de turbulência" (Bouzas, 2002, p. 33), levando a uma crescente relevância do debate acerca da possibilidade de maior regulação e participação dos Estados nos tópicos de expansão institucional, ampliação de escopo e combate às assimetrias (Granato, 2021; Bouzas, 2002; Porta, 2015).

3.2 MERCOSUL EM AMPLIAÇÃO (2001-2015)

Assim, surge o “Mercosul em ampliação”, nome utilizado nesta pesquisa e inspirado pelo “Mercosul ampliado” descrito por Granato (2021). Outro termo utilizado para descrever o período é “Mercosul pós-liberal” (Briceño-Ruiz, 2021), que se deve ao “regionalismo pós-liberal”, caracterizado por fatores como a volta da agenda de desenvolvimento, o retorno da cooperação política, um papel crescente dos atores estatais e sociais e o fomento da cooperação Sul-Sul por meio de plataformas regionais (Sanahuja, 2010). Por sua vez, Mariano e Menezes (2021) utilizam o termo “Mercosul pós-hegemônico”, que evidencia uma questão contextual importante para entender a transformação que se inicia no bloco com a chegada do século XXI. Este termo é inspirado pela percepção de Riggirozzi e Tussie (2012) de que a ampliação do

Mercosul se dá em um momento de oportunidade pós-hegemônica, “em um contexto em que Washington está indiferente, perdido e ocupado em simplesmente se manter, cuidando da sua própria fragilidade financeira” (p. 10, tradução própria²³). Desta forma, as autoras destacam que havia a oportunidade, por parte dos países sul-americanos, de “recapturar” a região para seus próprios interesses de desenvolvimento: “neste sentido, este reacendimento do regionalismo não é apenas pós-liberal, mas também pós-hegemônico” (Riggirozzi; Tussie, 2012, p. 10, tradução própria).²⁴

Em meio a este contexto, em 2000, foi idealizado o “relançamento do Mercosul”, abordando questões vinculadas à normativa, ao desempenho institucional, à solução de controvérsias, à Tarifa Externa Comum (TEC), a investimentos, à coordenação macroeconômica e a negociações externas (Mercosul, 2000). Para Caetano (2007), estes esforços de ampliação no Mercosul significaram a superação de um modelo ainda muito ligado às aspirações iniciais do bloco, formadas a partir de movimentações bilaterais. Neste momento, se esgotaram o "Mercosul de dois grandes e dois pequenos" e o "Mercosul do bilateralismo excludente" (Caetano, 2007). Além dos objetivos comerciais, havia o interesse de inclusão de uma esfera ampliada de coordenação política, evidenciada pelo Consenso de Buenos Aires, de 2003, acordado entre o presidente argentino Néstor Kirchner e o presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva (Granato, 2021). Nesta oportunidade, os então chefes de Estado não deixam dúvidas quanto aos objetivos de ampliação do bloco:

Ratificamos nossa profunda convicção de que o Mercosul não é somente um bloco comercial, mas, ao contrário, constitui um espaço catalisador de valores, tradições e futuro compartilhado. Dessa forma, nossos governos estão trabalhando para fortalecê-lo através do aperfeiçoamento de suas instituições nos aspectos comerciais e políticos e da incorporação de novos países (Argentina; Brasil, 2003, p. 2, tradução própria)²⁵

O Consenso de Buenos Aires constituiu um passo importante ao inspirar a formulação do “Objetivo 2006” – oficialmente referenciado como Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006 –, que definiu uma “nova agenda” com inclusão da dimensão política, da dimensão social e de outros temas (Mercosul, 2003). Este redirecionamento, explicitado pelo Consenso de Buenos Aires e pelo Objetivo 2006, pode ser visto como uma consequência clara da eleição de governos

²³ No original: In a context where Washington is aloof, astray and busy keeping above water tending its own with financial fragility[...]

²⁴ No original: In this sense this reignition of regionalism is not only post-liberal but also post-hegemonic.

²⁵ No original: Ratificamos nuestra profunda convicción de que el MERCOSUR no es sólo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países.

progressistas na região, iniciando com Hugo Chávez na Venezuela, em 1999, e tendo sequência com Luis Inácio Lula da Silva no Brasil, em 2002, e Néstor Kirchner na Argentina, em 2003. Entre estes governos havia uma perspectiva compartilhada: o livre comércio, isoladamente, não devia ser o fundamento da integração (Briceño-Ruiz, 2021). Neste “Novo Mercosul” que surgia, o Estado – centralizado fortemente na figura dos presidentes – desempenharia um papel fundamental e abriria espaços para novas estratégias de transformação produtiva e promoção da equidade (Briceño-Ruiz, 2021). Neste momento, a dimensão social se torna importante no bloco, como evidenciado pelo seguinte trecho registrado na resolução de formação do Objetivo 2006, tendo como ação:

Delinear e desenvolver, durante 2004, estruturas de articulação dos centros de investigação social dos quatro Estados Partes para a condução de reflexões sobre os temas sociais, entre outros aqueles referidos à pobreza, intercâmbio de experiências nacionais exitosas em programas e projetos sociais e desenvolvimento de indicadores sociais harmonizados que possam servir de base para o estabelecimento de metas para a política social dos países do Mercosul (CMC 26, 2003, p. 8).

De forma complementar, o trecho a seguir demonstra a percepção de que este momento de transição significou a ampliação do escopo de atuação do bloco, mas, ao mesmo, tempo não buscou a substituição dos preceitos de livre comércio, que formam a base do Mercosul:

Eles não rejeitaram o livre comércio, mas consideraram que, devido às condições estruturais das sociedades do Cone Sul, o livre comércio não era suficiente. Consequentemente, iniciaram um processo de complementação da dimensão comercial com políticas nas áreas social e domínios produtivos, no que tem sido chamado de “o novo Mercosul” (Briceño-Ruiz, 2014, p. 1).

Acerca do período em questão, há a percepção de que todos os governos de esquerda compartilhavam, também, uma crítica ao modelo neoliberal implementado na década de 1990. Assim, o regionalismo e a integração regional deixaram de ser considerados sinônimos de livre comércio e mecanismos para a inserção internacional, ainda que estas continuem sendo entendidas, por alguns países-membros, como consequências vantajosas (Briceño-Ruiz, 2021). A própria noção de expansão do escopo de atuação do Mercosul surgiu como uma reação aos problemas e à insatisfação que o "Mercosul comercial" gerou (Porta, 2015). Ainda em relação ao aumento da importância estratégica da dimensão social no Mercosul, foi aprovado, em 2011, o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS) (Mercosul, 2011), pensado como um instrumento fundamental para articular e desenvolver ações específicas, integrais e intersetoriais, que consolidem a Dimensão Social do Mercosul.

Analisando o cenário de integração regional na América Latina no período pós-hegemônico, Riggiozzi e Tussie (2012) destacam três principais tipos de projetos que definem

o mapa regionalista da região por meio de sobreposição ou até competição em certos contextos: primeiro, projetos com ênfase no aspecto de integração comercial, com baixo conteúdo político; segundo, projetos com propósitos comerciais em seu centro, ao mesmo tempo que buscam formar projetos políticos em tópicos comerciais e pós-comerciais de forma alternativa e autônoma; e, por fim, projetos que dão prioridade ao aspecto social e político da integração, em oposição à globalização neoliberal. Nesta classificação, as autoras posicionam o Mercosul no segundo grupo que compõe este “mosaico de integração”, sendo parte de uma tendência que caracteriza o período: um movimento de contestação ao modelo de “regionalismo aberto” liderado pelos Estados Unidos, como marca de uma América Latina mais confiante e política (Riggirozzi; Tussie, 2012).

O Mercosul em ampliação foi marcado também por um intenso “impulso aglutinador” (Granato, 2021, p. 19). Ao abarcar novas dimensões em seu escopo, o bloco desenvolveu uma percepção de ampliação em diversos sentidos, o que inclui também o interesse em ampliar seu quadro de membros. A partir dos Protocolos de Adesão de 2006 (Mercosul, 2006) e 2015 (Mercosul, 2015), Venezuela e Bolívia foram incorporadas como membros do bloco, ainda que no caso da Bolívia a entrada não tenha sido plenamente realizada. Neste sentido, o estabelecimento de uma plataforma para convergência e integração em áreas estratégicas, como a energética e de infraestrutura, a partir de uma política de boa vizinhança, poderia levar a maior autonomia do bloco na periferia da geopolítica mundial (Granato, 2021).

O bloco, ao passar por esta fase de ampliação, reúne em seus Tratados e em seus fóruns a ideia de adição de dimensões inéditas, à exemplo das partes sociais e políticas, às quais foi atribuída grande importância. Ainda que haja uma percepção comum de que estes tópicos foram aprofundados neste período, Briceño-Ruiz (2021) argumenta que já havia um Mercosul social e político antes do Consenso de Buenos Aires e da formulação do Objetivo 2006: o Mercosul social já estava presente com o desenvolvimento das dimensões trabalhistas e educacionais no bloco; e o Mercosul político já estava presente com o Protocolo de Ushuaia em 1998, sendo uma demonstração clara de alinhamento político ao definir a democracia como elemento central para a participação no bloco. O que foi realmente inovador no período pós-hegemônico do Mercosul foi a adoção de uma lógica “pós-liberal” em questões econômicas, que procurava aplicar políticas públicas regionais como alternativa ao modelo de regionalismo aberto (Briceño-Ruiz, 2021).

Firmou-se também, neste período, o entendimento de que temas como a integração produtiva e o tratamento das assimetrias deviam ocupar um lugar de destaque na agenda do bloco (Bouzas, 2002; Porta, 2015; Granato, 2021; Briceño-Ruiz, 2021, Mariano; Menezes, 2021). Esta

busca pelo desenvolvimento e aplicação de medidas práticas para atenuação de assimetrias é, até este momento, inédita no Mercosul, visto que, embora destacadas desde o início do processo de integração, o tratamento das assimetrias foi deliberadamente postergado por Brasil e Argentina (Mariano; Menezes, 2021).

Entendendo que a existência de assimetrias entre os Estados envolvidos é um fator que influencia negativamente o sucesso de uma experiência de integração (Botelho, 2013; Mukhametdinov, 2007), surgem esforços no sentido de estabelecer condições que possam atenuá-las. Com este intuito, foi desenvolvido, em 2004, o FOCEM. O objetivo para a criação deste fundo foi definido como “financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e das regiões menos desenvolvidas” (Mercosul, 2004, p. 1). Vale destacar, também, que a construção de mecanismos institucionalizados para redução de assimetrias, como o FOCEM, favorece os Estados menores não apenas por meio de seu financiamento e promoção do desenvolvimento de forma direta. Mukhametdinov (2007, p. 214, tradução própria²⁶) argumenta que “[o]s países pequenos estão mais empenhados em integração formal, métodos institucionais de criação de leis e estrita ordem porque têm menor poder de barganha para negociações e renegociações”. Desta maneira, a construção de um aparato institucional formalizado para tratamento das assimetrias pode ser vista como uma demonstração importante de ação prática quanto ao tópico, fornecendo garantias aos países beneficiados. O modelo de desenvolvimento por meio do FOCEM foi descrito como uma proposta de “coparticipação” no uso de recursos, sendo favorável para as economias menores do bloco – Paraguai e Uruguai – de modo que os países que mais contribuíram com recursos para o Fundo receberam menos dinheiro (Briceño-Ruiz, 2021).

Porta (2015), ao analisar o período em questão, discorre sobre o que ele denomina “a utopia do Mercosul social e produtivo e o fantasma do Mercosul comercial”. O autor busca demonstrar que as características do bloco, em seu objetivo de estabelecer um modelo de regionalismo aberto em sua fase inicial, aprofundaram as assimetrias existentes entre os países-membros. Ademais, “os instrumentos pensados (para diminuição de assimetrias) parecem ser demasiado ‘mornos’ e pouco eficazes frente à magnitude e a qualidade das heterogeneidades presentes” (Porta, 2015, p. 83, tradução própria²⁷). Sobre as desconexões presentes desde a

²⁶ No original: Small countries are more committed to formal integration, institution-led methods of law-making and strict legal order because they have less bargaining power for negotiations and renegotiations.

²⁷ No original: No original: Los instrumentos pensados parecen ser demasiado “tibios” y poco eficaces frente a la magnitud y calidad de las heterogeneidades presentes.

formação do Mercosul e seu impacto para o atingimento dos objetivos definidos para o bloco, o autor complementa:

[...] o desenho original do MERCOSUL era inexecutável, não há possibilidade de respeitar ou cumprir um cenário de livre comércio na presença de acentuadas assimetrias competitivas e na ausência de uma agenda de coordenação política real e eficaz. As medidas compensatórias são insuficientes, se não houver coordenação das políticas macroeconômicas e se não houver coordenação de incentivos para os setores nacionais, não há possibilidade de cumprir os objetivos de comércio livre e a correspondente agenda de política comercial (Porta, 2015, p. 84, tradução própria²⁸).

À luz do impulso de ampliação do Mercosul, Malamud e Schmitter (2007, p. 4) destacam que, nesta nova configuração em que os aspectos políticos e sociais se somam aos econômicos, o que se observa é que “as palavras tenderam progressivamente a se afastar das ações”. De forma complementar, abordando a dimensão social, Draibe (2007) argumenta que existe um paradoxo entre a estratégia “maximalista” e “minimalista” do bloco: o que se percebe é a proposição do máximo em termos de avanços para participação social e políticas sociais conjuntas e o mínimo em termos de instituições eficientes para viabilizar esta visão (Draibe, 2007). A lacuna entre planejamento de ampliação e desenvolvimento institucional é exemplificada também pela percepção de que a integração produtiva não será resultado de mecanismos espontâneos de coordenação: “não foi assim na integração europeia, também não foi assim no sistema produtivo asiático e, com maior ênfase, não será no caso de economias periféricas como as nossas (que integram o Mercosul)” (Porta, 2015, p. 85, tradução própria²⁹). Em parte pelas dificuldades formadas a partir das fragilidades institucionais do bloco, a transição entre o “Mercosul com foco comercial” e o “Mercosul em ampliação” se mostrou mais complicada do que o esperado, sendo um esforço além das capacidades de sintonia e afinidade política dos governos do bloco (Porta, 2015).

Na falta de sintonia e afinidade política, não foram estabelecidas estratégias claras para o desenvolvimento para cada um dos países e para a região com um todo, tornando difusa a agenda de transformação econômica (Porta, 2015). Ainda que não tenha se formado um consenso estratégico, existiu neste período uma espécie de consenso ideológico, marcado pelas

²⁸ No original: [...] El diseño original del MERCOSUR era incumplible, no hay posibilidades de respetar o cumplir con un escenario de libre comercio en presencia de asimetrías competitivas marcadas y en ausencia de una agenda real y eficaz de coordinación de políticas. Si los mecanismos compensatorios son insuficientes, si no hay coordinación de políticas macroeconómicas y si no hay coordinación de incentivos a los sectores nacionales, no hay ninguna posibilidad de cumplir con las metas de libre comercio y la correspondiente agenda de política comercial.

²⁹ No original: no ha sido así en la integración europea y tampoco en el caso del sistema productivo asiático y, aún con mayor énfasis, no lo será en el caso de economías periféricas como las nuestras.

convergências políticas entre os diferentes governos dos países-membros (Briceño-Ruiz, 2021; Granato, 2021). Neste sentido, o golpe de Estado no Paraguai, em 2012, é um marco que demonstra o início das maiores dificuldades da era pós-hegemônica do Mercosul. O fim do governo de Lugo acabou com o consenso ideológico que existia desde 2008 e, posteriormente, o triunfo de Mauricio Macri na Argentina, em 2015, e o *impeachment* de Dilma Rousseff e sua substituição por Michel Temer no Brasil, em 2016, acabaram acelerando o fim do “Novo Mercosul” (Briceño-Ruiz, 2021).

Desta forma, a substituição de uma onda de governos de caráter mais progressista por uma onda de governos mais à direita, alinhados com as propostas de liberalização econômica, marcou o início de uma retomada crescente do modelo inicial de regionalismo aberto no Mercosul, ainda mais aprofundado (Briceño-Ruiz, 2021; Granato, 2021). Esta mudança causou uma disrupção em relação aos organismos e agenda regional construídos nos anos anteriores (Neves; Honório, 2019). Neste período, o Brasil abandonou qualquer tentativa de exercer liderança regional não só no Mercosul, mas também na América do Sul, acabando com a estratégia que havia começado com Itamar Franco em 1994 (Briceño-Ruiz, 2021). Em um melancólico balanço final, a percepção do “Mercosul em ampliação” é de que seu maior entrave foram os limitados avanços nas dimensões sociais e produtivas, ainda que estas tenham sido tópico central no período (Briceño-Ruiz, 2021).

3.3 MERCOSUL RECENTE (2015-ATUALMENTE)

Assim, se inicia o terceiro período do Mercosul, que se estende até os dias atuais, denominado aqui como “Mercosul recente”, analisando suas características pós-2015. Neste período, juntamente ao retorno da estratégia de regionalismo aberto, foi observada a “retomada do ideário neoliberal e gerencialista, principalmente no que diz respeito a uma reorientação da arquitetura institucional” (Granato, 2021, p. 25). O comércio estava no centro novamente e a agenda social e produtiva foi passada para um segundo plano (Briceño-Ruiz, 2021).

Seguindo uma mentalidade de disrupção, as premissas de autonomia estratégica e desenvolvimento da cooperação Sul-Sul construídas previamente sofreram extensa oposição (Granato, 2021). Nesta mesma lógica, a transição do “Mercosul em ampliação” para o “Mercosul recente” reflete a visão de Mariano e Menezes (2021) de que existem duas percepções sobre o que o bloco deve ser: um lado defende o “Mercosul Máximo”, que seguiria o mesmo caminho trilhado pela integração europeia, com amplo desenvolvimento institucional e escopo abrangente;

e o outro lado defende o “Mercosul Mínimo”, limitado a um processo integracionista restrito e focado em seus objetivos de coordenação comercial (Mariano; Menezes, 2021). Enquanto o “Mercosul Máximo” foi vislumbrado durante o período de ampliação, o que se observou foi a incapacidade de transformar as ambições em realidade (Briceño-Ruiz, 2021). Assim, este é substituído pelo “Mercosul Mínimo”, alinhado ao ideal inicial do bloco e que faz seu retorno.

Esta nova fase do bloco está presente no que Mariano, Bressan e Luciano (2021) chamam de “regionalismo líquido”. Este se refere a “um contexto em que o significado e a finalidade do regionalismo não estão claramente estabelecidos”, é a falta de uma “ordem duradoura” (Mariano; Bressan; Luciano, 2021, p. 5). O regionalismo líquido é caracterizado pelo baixo nível de comprometimento dos atores – especialmente governos e atores estatais –, o que “reforçou a ideia de que as normas e estruturas regionais são voláteis e mutáveis, projetadas para não se cristalizarem ou se perpetuarem” (Mariano; Bressan; Luciano, 2021, p. 6). Ainda que haja uma percepção de que o “Mercosul recente” retorna aos termos do regionalismo aberto (Briceño-Ruiz, 2021; Granato, 2021), a maneira como o Mercosul foi sendo alvo de cada vez menos esforço e interesse por parte dos países-membros (Neves; Honório, 2019; Junqueira, 2021; Alvarez, 2020), juntamente com a perspectiva de que a ampliação do bloco não foi atingida em sua plenitude pela falta de um projeto comum (Neves; Honório, 2019; Porta, 2015), acabam corroborando com a ideia de que as características do regionalismo líquido se aplicam a este período do Mercosul.

Há, neste período, a percepção de um esvaziamento institucional do Mercosul, com o desmantelamento das instituições de integração regional que vinham se consolidando desde o início dos anos 2000 (Neves; Honório, 2019). O progresso institucional do Mercosul foi interrompido, tendo como exemplo a suspensão da eleição direta dos membros do Parlamento do Mercosul (Parlasul), planejado anteriormente como um passo importante para maior participação social no bloco (Briceño-Ruiz, 2021). Esta medida afasta ainda mais o bloco de uma anteriormente almejada aproximação à sociedade civil, visto que o regionalismo é um tópico fixo em todas as agendas presidenciais e, mesmo assim, segue não constituindo um assunto tão pertinente em termos domésticos (Alvarez, 2020).

Ademais, a conjuntura política internacional teve grande influência para retomada do modelo de regionalismo aberto a partir da cartilha neoliberal, exemplificada pela retomada do alinhamento brasileiro em relação aos EUA (Granato, 2021). Como Neves e Honório (2019, p.1, tradução própria³⁰) descrevem, as mudanças em termos de características do regionalismo

³⁰ No original: The current changes in regionalism are determined by the political and ideological juncture of the governments in power and its respective proximity or estrangement to North-American regional policy.

praticado: “são determinadas pela conjuntura política e ideológica dos governos no poder e pela sua respectiva proximidade ou distanciamento da política regional norte-americana”. Esta percepção é validada no momento que se observa a clara distinção entre este período e o anterior, que é caracterizado pelo “regionalismo pós-hegemônico” (Riggiozzi; Tussie, 2012) ou “regionalismo pós-liberal” (Sanahuja, 2010), fruto de um distanciamento proposital e oportuno em relação a Washington.

Este alinhamento é ainda mais claro quando se analisa a suspensão da Venezuela do bloco, em 2016, precedendo a criação do Grupo de Lima, em 2017, que teve como objetivo aumentar a pressão para a resolução da crise venezuelana através de uma posição crítica em relação ao governo de Nicolás Maduro (Neves; Honório, 2019). O contexto de claras divergências ideológicas históricas entre Estados Unidos e Venezuela nos mostra que, neste momento, houve um afastamento dos países sul-americanos em relação ao seu vizinho que criou a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA) – atual Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América –, plataforma de cooperação abertamente combativa ao ideal neoliberal e à influência norte-americana no continente (Alvarez, 2020; Neves; Honório, 2019).

Em uma perspectiva similar, além da emergência do Grupo de Lima, ocorreu o processo de esvaziamento da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) – organização intergovernamental que teve papel de destaque na governança regional, atuando na mediação de crises e promoção da soberania dos Estados-membros (Almeida, 2022) – e a sua substituição por meio da formação do Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL). Estes movimentos demonstram que, à época, a integração como um todo não estava sendo deixada de lado, mas sim sendo realinhada com os objetivos e posições políticas e ideológicas dos novos governos (Neves; Honório, 2019). Como ação de alto simbolismo, a criação do PROSUL expôs as transformações em torno dos eixos políticos e ideológicos dos governos da região e abriu margem para interpretações sobre qual seria o papel do Mercosul (Junqueira, 2021). O alinhamento com os EUA, assim como as mudanças que ocorreram em termos de uso das arenas de cooperação na região, revelam o *modus operandi* que pautou o período: baseado na dissidência, no esvaziamento e no afastamento do regionalismo pós-liberal (Neves; Honório, 2019).

As alterações descritas tiveram impacto também no que se refere à dinâmica extrarregional. A destruição e decomposição sistemática da estrutura de governança regional alcançada anteriormente acabou removendo a região como um polo de poder na política mundial (Alvarez, 2020). Ainda que o ideal de autonomia e autossuficiência tenha sido substituído, os

países – seguindo a cartilha do regionalismo aberto – seguiram buscando maneiras de utilizar o Mercosul como ferramenta para sua inserção no mercado internacional. Assim, como marco do período, se dá a assinatura de um acordo de comércio entre o bloco e a União Europeia em 2019, que ocorreu em na Cúpula do G20 no Japão (Salgado; Bressan, 2020).

Durante os anos de 2020 e 2021, os representantes da Argentina, do Brasil e do Uruguai se manifestaram, em diferentes momentos, como favoráveis à “flexibilização” do Mercosul (Granato, 2021; Barros, 2021). Esta flexibilização nada mais é do que um eufemismo para a extinção de um dos principais componentes do Mercosul, a Tarifa Externa Comum (Barros, 2021). Este se torna, também, um movimento simbólico, visto que a TEC é “o coração do Mercosul” (Amorim, 2011, p. 99), além de ser vista como um dispositivo de extrema importância ao longo da história do bloco, sendo importante para o avanço de acordos mais profundos e equilibrados (Granato, 2021). No que se refere à essa “flexibilização”, se percebe mais um ponto de convergência em relação ao “regionalismo líquido” e suas características:

O Regionalismo Líquido conduz a uma dinâmica cíclica perigosa: o desenvolvimento de processos mais leves, mais flexíveis e dinâmicos encoraja menos compromissos regionais, o que por sua vez aumenta a insegurança nos processos de integração. Esta instabilidade aumenta a desconfiança dos atores e a percepção relativa aos custos excessivos de integração (à medida que os ganhos se tornam cada vez mais remotos e menos visíveis). Consequentemente, esta tendência favorece um crescente desinteresse e baixo comprometimento por parte dos atores políticos, que tendem a procurar outras alternativas para viabilizar os seus interesses. Isto levará os atores a defenderem uma maior flexibilidade – entendida como redução dos laços integracionistas –, reforçando todo o ciclo (Mariano; Bressan; Luciano, 2021, p. 6).

Esse aparente desinteresse por parte dos governos dos Estados-membros em garantir a manutenção de um nível elevado de intensidade na cooperação mercosulina pode levar ao seguinte questionamento: por que estes chefes de Estado não optam pela saída do bloco? Alvarez (2020) defende que este movimento não acontece pois a saída de organizações de integração incorre em altos custos, assim, mesmo que os governos mudem a sua “cor ideológica”, os novos líderes evitam sair das organizações regionais e quebrar compromissos pré-existent. Assim, como alternativa à saída do Mercosul e à retomada das capacidades plenas de negociação individual, os países buscaram, neste período, alterar a própria dinâmica estabelecida no bloco. Houve diversas demonstrações de interesse em poder negociar individualmente os acordos com terceiros países ou blocos (Barros, 2021). Neste período, "em vez de tentar resolver velhos problemas comerciais no interior do bloco, a nova estratégia priorizou as negociações externas" (Briceño-Ruiz, 2021, p. 78). Além disso, a crescente presença chinesa como força econômica dentro do continente acabou se tornando um fator de importância, ao passo que há uma demanda

intensa por parte do país em relação aos produtos primários dos países-membros, “anestesiando” a capacidade de exportação destes (Barros, 2021).

A importância do regionalismo é medida a partir do grau de governança que foi construída em certo período, assim como pela contribuição para consolidar a cooperação entre os países em questões relevantes e desafios globais. Neste caso, as instituições regionais de integração devem ser consideradas pela sua capacidade de gerar recursos de poder para a região no sistema internacional (Neves; Honório, 2019). Em relação a esta ideia, pode-se interpretar que o sucesso do Mercosul foi limitado por algumas fragilidades explícitas. Por exemplo, a suspensão da Venezuela, em 2016, assim como a suspensão do Paraguai, em 2012, demonstrou às fragilidades na operacionalização das instâncias decisórias mercosulinas (Junqueira, 2021), uma vez que as instabilidades políticas paraguaias decorrentes da deposição do então presidente Fernando Lugo e venezuelanas vivenciadas pelo governo de Nicolás Maduro não puderam ser solucionadas coletivamente no Mercosul. De forma adicional, a pandemia do coronavírus (COVID-19) demonstrou a incapacidade do Mercosul de atuar na governança regional em um momento de crise, além de ter evidenciado as divergências internas no que se refere aos esforços de contenção do vírus (Junqueira, 2021).

Outra fragilidade – uma que se caracteriza como elementar no caso do Mercosul – observada desde a formação do bloco é a volatilidade dos objetivos e ações, movidas pelas preferências dos representantes vigentes. Na falta de um projeto consensual e na dificuldade de internalizar as decisões e diretrizes construídas, o regionalismo sul-americano é visto como instável (Neves; Honório, 2019). Desta maneira, “os projetos conjuntos e a cooperação entre os países vizinhos refletem os objetivos políticos dos governos eleitos” (Neves; Honório, 2019, p. 2, tradução própria)³¹. Em relação a isso, Pereira (2022) defende que a formação de mecanismos institucionais que podem atuar como medida para contrabalançar a volatilidade é o caminho a ser seguido. Desta maneira, se garantirá que “negociações não fiquem ao sabor das preferências do governo em exercício” (Pereira, 2022, p. 46).

Apesar de todas as mudanças observadas no período mais recente do Mercosul a partir de 2015, as demandas pelo Mercosul social e pelo Mercosul produtivo permanecem em vigor. Isso demonstra que, embora a agenda do “novo Mercosul” possa não ter sido implementada da maneira mais adequada, ela continua sendo relevante para um projeto de região que acolha as demandas de todos os atores (Briceño-Ruiz, 2021). Assim, surgem as perspectivas para o futuro

³¹ No original: Therefore, the joint projects and the cooperation among neighboring countries reflects the elected governments’ political goals.

do bloco, em um momento no qual mais uma mudança de paradigma acontece: o retorno, em 2023, de Luiz Inácio Lula da Silva ao governo brasileiro, representando a possível retomada do aspecto regional como prioridade na política externa brasileira, na figura de um dos representantes que auxiliou no desenvolvimento do Mercosul em sua fase de ampliação. Ademais, a eleição de Javier Milei na Argentina, no final do mesmo ano, se torna outro movimento potencialmente disruptivo, ao passo que este prometeu a retirada do país do Mercosul durante sua campanha (Capomaccio, 2023). O futuro do Mercosul é incerto, mas algumas posições já foram tomadas. Ao lado do – então – presidente argentino Alberto Fernández, do presidente boliviano Luis Arce, do presidente paraguaio Santiago Peña e do presidente uruguaio Luis Lacalle Pou, Lula disse, em dezembro de 2023, na Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul: “tenho há décadas a consciência de que, qualquer que seja o presidente que governar os nossos países, temos que ter a consciência de que juntos somos mais fortes, separados somos mais fracos” (Silva, 2023).

4 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MERCOSUL

A Constituição Federal de 1988, integra no seu artigo 4º como parágrafo único, juntamente com os princípios que regem as relações internacionais do país, que “[a] República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (Brasil, 2016, p. 11). Não se determina como este objetivo será alcançado e nem o formato desta integração, mas ressalta que as políticas públicas deverão incorporar esta questão (Pereira, 2022). O Mercosul, que surge três anos após a promulgação da Constituição Federal, se tornou um veículo importante para o avanço da questão de integração regional no Brasil, resultando na formulação histórica de um “Modelo de Mercosul” relacionado a maneira que o Brasil interage, por meio de sua política externa, com o bloco (Mariano; Ramanzini Júnior, 2012; Madureira; Assis; Espíndola, 2022).

Este modelo é constituído por algumas diretrizes presentes na política externa brasileira para o bloco, evidenciadas por Mariano e Ramanzini Júnior (2012): i) a centralidade dos governos; ii) a vontade política concentrada nos presidentes; iii) a defesa da estabilidade democrática na região; iv) a solução de conflitos pela via diplomática e não institucional; v) a união aduaneira como limite; vi) a estratégia de integração direcionada para os assuntos menos polêmicos; vii) a diplomacia como formuladora; viii) a articulação diplomática Brasil-Argentina; ix) a inexistência de um *paymaster*; x) o regionalismo aberto; e, xi) a inclusão limitada de novos atores domésticos. Como será discutido ao longo deste capítulo, ainda que estes aspectos apontem a continuidade histórica da atuação brasileira no âmbito do Mercosul, eles podem ter sofrido mudanças ao longo do tempo, sendo ressignificados ou até abandonados durante certos governos. Neste sentido, a ideia de continuidade defendida pelos autores é combatida, em partes, pela visão de que a política externa brasileira assume posições divergentes quanto ao tema em diferentes momentos (Madureira; Assis; Espíndola, 2022; Saraiva, 2010).

No que tange a formulação da política externa no Brasil, permeia a crença histórica entre seus formuladores de que o Brasil deve ocupar um lugar especial no cenário internacional em termos político-estratégicos (Saraiva, 2010). De forma a auxiliar neste objetivo, o Mercosul é tratado, desde seu início, como uma ferramenta para auxiliar na inserção internacional de seus membros (Mariano; Menezes, 2021), entretanto há uma permanente tensão entre as necessidades estruturais da integração no bloco e as atitudes e posições de importantes atores sociais e governamentais do Brasil (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021). Como exemplo desta

tensão, é possível distinguir, na dimensão econômica, entre os mais favoráveis a um processo de abertura econômica e aqueles identificados com o desenvolvimentismo (Saraiva, 2010).

Segundo Saraiva (2010), os que defendem a ideia de “liberalização condicionada” compartilham certas características, como: i) maior importância dada ao apoio, por parte do Brasil, aos regimes internacionais em vigência; ii) defesa da ideia de autonomia pela integração, na qual valores globais devem ser defendidos por todos; iii) busca de um papel de liderança mais discreta na América do Sul; iv) identificação do Mercosul como um espaço que tem o papel de proporcionar ganhos econômicos, além de diminuir os impactos e o ritmo de uma abertura para o exterior; e, v) visão de que a institucionalização deve ser limitada e sua expansão condicionada ao papel performado em potencializar a capacidade do bloco de produzir benefícios. Por outro lado, os que seguem uma corrente mais autonomista/desenvolvimentista compartilham características como: i) defesa de uma projeção mais autônoma e ativa do Brasil na política internacional; ii) preocupações de caráter político-estratégico em relação aos problemas Norte-Sul; iii) busca de um papel de maior liderança brasileira na América do Sul; iv) apoio à ampliação do bloco através da entrada de novos Estados; v) visão do Mercosul como um instrumento capaz de proporcionar ao Brasil um melhor posicionamento regional; e, vi) visão do Mercosul como um canal de projeção e fortalecimento nas negociações econômicas internacionais. Neste capítulo, a discussão sobre a política externa brasileira em relação ao Mercosul sob diferentes governos evidencia a alternância entre estes grupos de interesse no poder e, conseqüentemente, na posição de formulação da atuação do país no bloco.

Quanto às características do Mercosul e sua influência nesse embate, o modelo baseado em uma união aduaneira incompleta, no não-aprofundamento da integração política e no baixo perfil institucional atendeu bem às visões divergentes em suas duas primeiras décadas (Saraiva, 2010). O bloco serviu para o Brasil, desta forma, como um reforço para a inserção internacional, sem os condicionamentos de um mercado comum ou de traços supranacionais (Vigevani *et al.*, 2008). Outro tópico que se demonstrou objeto de consenso entre as duas correntes diplomáticas foi a perspectiva de aliança com a Argentina nos termos de integração regional, admitindo a política externa brasileira no âmbito das relações com o país como área sensível e questão de soberania nacional (Saraiva, 2010).

Tendo a autonomia e o desenvolvimento como os dois pilares sobre os quais é formada a política externa de integração do Brasil em sua continuidade (Mariano; Ramanzini Júnior, 2012), na maior parte do tempo o Mercosul não foi visto como limitador da autonomia brasileira, sob a percepção de que o compartilhamento de interesses aumentaria as capacidades externas

(Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021). Ademais, vale ressaltar que a ideia de autonomia para o Brasil, durante as duas primeiras décadas do bloco, estava ligada à ideia do país ser caracterizado como autônomo em relação ao mundo exterior, com capacidade de decisão independente, determinando suas próprias escolhas diante dos centros de poder internacional (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021). Quanto ao aspecto de autonomia, é válido salientar que:

As naturais aspirações protagônicas e universalistas das elites do país implicam a necessidade de estar livre para agir com desenvoltura no cenário internacional, sem acordos restritivos no âmbito regional e sem os condicionamentos que derivariam das necessárias concessões aos sócios de menor poder (Vigevani *et al.*, 2008, p. 22)

De forma geral, tratando-se da importância do tópico de integração regional para a política externa brasileira, o que se observa é que no Brasil há uma baixa sensibilidade para o tema, o que se explica pela atratividade e posição de centralidade que as questões internas ocupam em um país continental (Vigevani *et al.*, 2008). Entretanto, admitindo que o Brasil é o principal Estado do Mercosul, a ideia de que o bloco regional deve estar, de alguma forma, de acordo com a sua política externa fica em evidência (Mariano; Ramanzini Júnior, 2021). Ademais, o que se observa é que, para a sociedade brasileira e para suas elites, entender as perspectivas do Mercosul é entender sobre o futuro da posição do Brasil no mundo (Vigevani *et al.*, 2008).

4.1 HISTÓRICO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MERCOSUL

A partir da década de 1980, ganhou força a percepção de que o Brasil deveria ter uma postura mais participativa em relação às grandes questões internacionais, o que poderia ser feito a partir da participação em organizações e regimes internacionais e a adoção de iniciativas visando a integração regional (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021). Assim, surgiu uma perspectiva que propôs a "tentativa de entrelaçar interesse nacional com interesse regional do Cone Sul" (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021, p. 23). Com este direcionamento em pauta, a segunda metade da mesma década foi marcada por uma aproximação entre Brasil e Argentina no contexto de redemocratização dos países, que percebiam vantagens em estabelecer iniciativas pontuais de cooperação (Malamud, 2003; Granato, 2021), tendo como resultado a constituição da Ata para a Integração Argentino-Brasileira e do Programa de Integração e Cooperação Argentino-Brasileiro (PICAB), considerados movimentos embrionários para a formação do Mercosul (Malamud, 2003; Mariano, 2015). Após movimentações de aproximação durante o governo de José Sarney (1985-1990), o presidente brasileiro Fernando Collor de Mello

(1990-1992) acelerou esta tendência, a partir de convergência com o governo de Carlos Menem na Argentina em relação à aplicação de estratégias neoliberais de abertura econômica, privatização e desregulamentação da economia (Saraiva, 2010).

Em meio ao fenômeno acelerado de globalização e à ascensão de um "novo regionalismo" (Hurrell, 1995), a política externa brasileira buscava a construção de sua legitimidade internacional, para a qual o Mercosul surgiu como um instrumento (Saraiva, 2010). Ademais, impulsionando o direcionamento para a rota da integração regional estava a percepção de que este período de mudança de paradigmas internacionais poderia significar o agravamento da marginalização dos países latino-americanos (Mariano, 2015). Desta forma, o bloco era visto como uma oportunidade de proporcionar à diplomacia brasileira, no campo político, "um melhor posicionamento no espaço regional, maior estabilidade e a consolidação das instituições democráticas estruturadas no decorrer dos anos 1980" (Saraiva, 2010, p. 54).

Assim, a constituição do Mercosul por meio do Tratado de Assunção de 1991 formou o bloco em uma arquitetura institucional intergovernamental, que refletia o interesse brasileiro em ainda ter acesso a suas capacidades de forma autônoma, com flexibilidade e pragmatismo para manutenção da soberania, alinhado com preocupações diplomáticas da época (Saraiva, 2010). De forma adicional, como importante característica do bloco desde sua formação está a grande capacidade de influência e coordenação que os presidentes tiveram e continuam tendo ao longo do tempo no Mercosul (Malamud, 2003; 2005; Mariano, 2015). Reflexo disso é o fato de que as escolhas governamentais de Collor foram internalizadas e continuadas pelo corpo diplomático brasileiro como padrão de atuação nos anos iniciais do bloco, mesmo após a saída do presidente de seu cargo (Mariano, 2015).

Na sequência, durante o governo de Itamar Franco (1992-1994), o bloco foi assumindo um papel cada vez mais importante na política externa brasileira, sobretudo em termos comerciais, juntamente a um impulso maior para o estabelecimento de uma posição de liderança exercida pelo Brasil como prioridade no que tange o âmbito regional (Saraiva, 2010). Outra característica importante do governo no período foi a iniciativa de configurar uma área estratégica mais ampla, calcada em uma noção sul-americana e ilustrada pela proposta brasileira de criação da ALCSA (Miranda, 2019), além da intensificação dos debates em relação aos mecanismos institucionais do Mercosul e o tratamento de assimetrias, já sob a presidência brasileira de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) (Mariano, 2015).

A partir de 1996, ganha peso a percepção de que o Mercosul estreitaria a capacidade universalista do Brasil (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021). Surge, neste período, a

estratégia de utilização do bloco como plataforma para gestão da inserção internacional brasileira ainda em formação, o que teria continuidade no governo Lula anos depois (Mariano, 2015). Durante o primeiro governo de Cardoso (1995-1998), a política externa esteve direcionada à consolidação da estratégia de integração consagrada no Protocolo de Ouro Preto, buscando garantir a gestão de uma coesão mínima entre os membros, a manutenção de uma união aduaneira imperfeita, a limitação dos mecanismos decisórios comunitários, a gestão diplomática dos conflitos comerciais e a busca da expansão do bloco (Mariano, 2015). Evidenciando a crescente importância do tema de integração para a política externa brasileira, houve avanços nas negociações para criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) – proposta alinhada aos Estados Unidos que acabou levando ao esquecimento a ALCSA, de maior foco sul-americano (Pereira, 2001) –, além do começo da discussão sobre o papel dos grandes países não centrais, que resultou no surgimento, posteriormente, do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021).

No que se refere ao segundo governo de FHC (1999-2002), há o esgotamento da estratégia seguida anteriormente pela soma de diversos fatores, como as instabilidades domésticas, tanto no Brasil como em seus parceiros, e externas, resultantes da conjuntura econômica e política internacional, o que foi evidenciado a partir da crise de 1999 (Mariano, 2015). Ademais, o crescimento das oportunidades extrarregionais e a menor propensão das elites em fortalecer o Mercosul acabou por reduzir a "demanda por integração" (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021). Entretanto, ainda que houvesse a percepção doméstica do Mercosul como limitador, o governo FHC acreditava nos benefícios do multilateralismo e da aproximação com os vizinhos sul-americanos, o que fica evidenciado pela realização da I Reunião de Presidentes da América do Sul em 2000, que buscava a coordenação entre os países para enfrentamento dos dilemas do processo de globalização e para negociações no plano internacional (Miranda, 2019).

Em um balanço final, o governo de FHC aumentou a credibilidade brasileira no cenário internacional ao mesmo tempo que sofreu com a vulnerabilidade em consequência da maior interdependência com relação ao sistema financeiro internacional. Assim, há o crescimento da visão de um Brasil como país mediador e com características de potência média. A “autonomia pela integração” de FHC buscou, simultaneamente, a maior adesão do Brasil em relação aos regimes internacionais vigentes e a garantia de margem de ação brasileira (Mariano, 2015), atuando regionalmente na construção de uma liderança brasileira e na instrumentalização do Mercosul para gerir os efeitos da globalização (Pinheiro, 2004).

Em meio à chamada “maré rosa” que marcou a ascensão de governos progressistas no continente, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) para o posto de presidente do Brasil significou uma alteração na condução da política externa brasileira como um todo e, em específico, para o entorno regional. O governo buscava a “autonomia pela diversificação” em um movimento de maior inserção internacional ativa do Brasil (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021) e com incremento da diplomacia presidencial (Miranda, 2019). Quanto ao seu alinhamento em relação às correntes históricas no âmbito do Mercosul, havia um novo direcionamento que tendia mais para um perfil desenvolvimentista, principalmente com Celso Amorim à frente do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o que poderia significar uma quebra em relação à tradição de práticas neoliberais do bloco (Mariano, 2015). Com a ascensão desta corrente “autonomista”, o Brasil se colocava como Estado aspirante à hegemonia (Saraiva, 2010).

A América do Sul era vista como prioridade na política externa brasileira, com uma condução que tem como característica central a aposta nas arenas multilaterais para atingir a maior diversificação das relações internacionais do país (Mariano, 2015). Havia uma “revitalização” do Mercosul, marcada pela iniciativa governamental em operacionalizar o aprofundamento das relações no bloco a partir da liderança brasileira (Santos, 2014). Esta perspectiva é evidenciada pela criação da Subsecretaria Geral de Assuntos da América do Sul (SGAS), com objetivo de garantir a coesão do bloco, especialmente por meio do gerenciamento das relações com a Argentina (Mariano, 2015), indo ao encontro da percepção do chanceler brasileiro de que “não existe Mercosul sem uma relação sólida do Brasil com a Argentina” e de que, no caso da relação entre os países “não cabem rivalidades” (Amorim *apud* D’amorim, 2005, p. B6).

Ademais, havia vontade política para tratamento de assimetrias e intenção em atuar na correção do déficit institucional do bloco (Saraiva, 2010; Mariano, 2015), levando à formulação do Parlasul e do FOCEM, entre outras medidas. O Parlasul atuaria no âmbito da discussão da inclusão de um grau de supranacionalidade no bloco ao mesmo tempo que aproximava a iniciativa do aspecto doméstico (Briceño-Ruiz, 2021). O FOCEM, por sua vez, estabeleceria um paradigma no qual o Brasil assumiria custos integracionistas no papel de *paymaster*, o que evidencia o interesse da política externa brasileira em atuar como liderança regional e estabelecer condições para a continuidade do Mercosul ao buscar superar falhas estruturais, função dificultada por “desequilíbrios econômicos regionais internos” (Saraiva, 2010, p. 60). Esta

atuação brasileira pode ser vista como uma aspiração à liderança por meio de uma "solidariedade regional" (Miranda, 2019, p. 128).

Ainda no campo de novidades institucionais, houve o apoio brasileiro para a criação da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, por decisão do CMC – como discutido anteriormente neste trabalho – o que corrobora com a percepção do bloco como "interpresidencial" (Malamud, 2003). Em suma, os avanços institucionais no período, ainda que tenham incluído o debate sobre supranacionalidade e avançado na proposta de aprofundamento da cooperação, indicam um limite na exploração máxima das capacidades intergovernamentais, que se mantiveram como núcleo do Mercosul (Mariano, 2015). Durante o governo Lula, existiu uma dualidade entre diplomacia presidencial e posição diplomática a partir do Itamaraty:

Enquanto a diplomacia presidencial indica a aceitação das consequências implícitas na adoção de elementos de supranacionalidade e, portanto, admite a possibilidade de constituição de etapas superiores ao simples funcionamento de uma união aduaneira, a posição do Itamaraty ainda se concentra na associação do aprofundamento da integração com o princípio da intergovernamentalidade do processo (Mariano, 2015, p. 212)

Ficou claro, a partir da atuação brasileira no âmbito do Mercosul, o interesse do governo brasileiro em assumir a liderança do processo na América do Sul e guiar a evolução do bloco à criação de uma identidade regional, que se fortaleceria com a sua própria evolução (Silva, 2014). Desta forma, o Brasil buscou, simultaneamente, o fortalecimento da sua posição como líder regional e de seu próprio processo de inserção internacional (Mariano, 2015). Porém, em um aprofundamento da análise, é importante esclarecer que houve resistência doméstica aos novos rumos propostos pela política externa brasileira para o Mercosul. Ao longo de seu mandato, a posição assumida pelo governo de Lula no campo da integração regional se tornou mais imprecisa e mais frágil, sujeita a críticas de setores empresariais e de segmentos do aparato governamental mais favoráveis à liberalização da economia (Saraiva, 2010). Mesmo assim, o modelo de priorização da América do Sul e, neste sentido, do Mercosul na política externa brasileira, que se intensificou durante o governo Lula, teve continuidade no mandato presidencial subsequente, com Dilma Rousseff (2011-2016) no cargo.

4.2 MUDANÇAS GOVERNAMENTAIS E DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Como evidenciado em diversas pesquisas sobre a natureza e a intensidade da cooperação no âmbito do Mercosul, algumas características têm um impacto amplo sobre a dinâmica do bloco sob a perspectiva brasileira. Entre estas, pode-se destacar a utilização contínua da estratégia

de diplomacia presidencial, com poder de decisão e coordenação nas mãos dos presidentes (Malamud, 2005; Mariano, 2015; Danese, 2017; Miranda, 2019; Madureira; Assis; Espíndola, 2022), e a constituição institucional intergovernamental que, por um lado, fornece a autonomia e flexibilidade das quais os países se beneficiam e, por outro lado, expõe a evolução do bloco às voláteis preferências governamentais (Malamud, 2005; Caetano, 2007; Saraiva, 2010, Mariano, 2015; Neves; Honório, 2019; Madureira; Assis; Espíndola, 2022), e que atingem seu auge disruptivo em momentos de trocas no posto dos chefes de Estado dos membros.

No caso do Brasil, mesmo com uma tradição de forte estabilidade no que tange a política externa do país, evitando mudanças bruscas em situações de descontinuidade governamental, há exemplos de reorientações mais incisivas. Historicamente, um exemplo pode ser a mudança da Política Externa Independente aplicada pelos presidentes Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), desmontada para a formulação de uma política externa altamente “interdependente”, avançada inicialmente pelos governos militares após o Golpe de 1964 (Silva, 2022). No que se refere ao período a ser discutido na sequência deste capítulo, pode-se argumentar que houve uma grande mudança na orientação da política externa brasileira no sentido de estratégia para inserção internacional, perfil de parceiros e, em especial, de atuação no âmbito regional (Neves; Honório, 2019; Madureira; Assis; Espíndola, 2022). Esta mudança vem em um momento de substituição da matriz de política externa construída a partir do governo Lula e que teve continuidade – em termos gerais – durante o governo Rousseff, por uma “Nova Política Externa Brasileira” a partir de 2016, praticada nos governos Temer e Bolsonaro (Moreira, 2020; Silva, 2022).

4.2.1 A transição de Dilma Rousseff para Michel Temer

Após dois termos presidenciais de Lula, o Partido dos Trabalhadores garantiu a continuidade no poder com a vitória de Dilma Rousseff nas eleições de 2010. A presidenta assumiu em meio às expectativas de continuidade em relação ao governo anterior, com a ideia de reorientação em alguns tópicos, mas manutenção das diretrizes básicas praticadas pelo companheiro de partido (Silva, 2022). Herdou uma trajetória revisionista das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais colocando-se como representante dos países do Sul global, e uma orientação proativa para a dimensão sul-americana. Por outro lado, durante o período, a política externa tomou um caráter reativo, em decorrência da perda de protagonismo do Brasil no cenário internacional (Saraiva, 2014).

Em uma visão ampla, a política externa de Rousseff foi marcada pelo foco nos fóruns multilaterais, em temas ambientais, de desenvolvimento, direitos humanos e combate à pobreza (Silva, 2022). A América do Sul se manteve como tópico prioritário, apesar de algumas mudanças na condução diplomática (Miranda; Ribeiro, 2015; Miranda, 2019). Por sua vez, o Mercosul, em si, não foi visto como prioridade direta e estava inserido na perspectiva de manutenção como ferramenta para administração das relações com vizinhos e por seus benefícios comerciais (Saraiva, 2014). Na ocasião da cerimônia de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Alberto Figueiredo Machado, a Presidenta da República evidencia esta orientação:

O alicerce de nossa política externa é a relação harmônica e respeitosa com nossos irmãos latino-americanos. A eles sempre devemos dar o melhor de nós. A maior de nossas prioridades é a integração regional, principalmente com nossos vizinhos da América do Sul (Rousseff, 2013, *online*)

Há uma sequência nos objetivos internacionais, com busca pelo desenvolvimento por meio da diversificação de parceiros comerciais e pela afirmação da liderança regional brasileira, mas a diplomacia de Rousseff buscou esses objetivos com menos ativismo e com mais limitações externas (Cornetet, 2014). Em uma perspectiva de continuidade do protagonismo brasileiro nos esforços de ampliação e aprofundamento do Mercosul, a intenção de expansão do bloco durante o período foi posta em cheque com a suspensão da Venezuela em 2016 (Silva, 2022) e, a partir da posição de liderança, houve uma maior dificuldade por parte do Brasil em arcar com os custos da integração regional, em função dos crescentes problemas econômicos domésticos (Miranda; Ribeiro, 2015).

Em um cenário de deterioração da política doméstica, a construção de uma política externa ativa perdeu importância, com um retraimento diplomático diante da percepção de um cenário internacional desfavorável e delegação da condução das relações exteriores para assessores e corpo diplomático, se afastando da tradição da diplomacia presidencial (Silva, 2022). A partir das dificuldades apresentadas e do caráter de atuação governamental no sentido de superá-las, a transição do governo Lula para Rousseff representaria um evidente declínio da política externa brasileira (Cervo; Lessa, 2014; Miranda; Ribeiro, 2015). A matriz de inserção nacional vigente, formada desde o início do século XXI, estava em crise (Silva, 2022).

A explícita crise política doméstica culminou na admissão de um processo de *impeachment* da presidenta democraticamente eleita, com a ascensão de seu vice, Michel Temer (2016-2018), à presidência do Brasil. Temer, buscando uma reorientação da política externa brasileira, nomeou José Serra, político de carreira sem origem na tradição diplomática, para o

cargo de Ministro das Relações Exteriores, constituindo uma “Nova Política Externa Brasileira” marcada pela preocupação com uma ruptura em relação ao legado da política externa anterior (Miranda, 2019). No âmbito regional, a saída de Rousseff no Brasil, em 2016, e a eleição de Mauricio Macri – de convicções neoliberais – na Argentina, em 2015, fortaleceram os movimentos contrários à integração para os anos seguintes (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021). A situação de forte instabilidade que levou ao processo de *impeachment* contribuiu para aprofundar ainda mais a crise do Mercosul, em um novo contexto em que "o enfraquecimento da capacidade centrípeta do Mercosul liga-se a uma onda hemisférica que resultou no rebaixamento dos objetivos de autonomia" (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021, p. 16).

O governo Temer buscou aplicar uma abertura comercial multilateral sob “uma política externa de escassa iniciativa e planejamento, conforme a orientação geral da globalização pregada por corporações e organismos multilaterais” (Santos, 2019, p. 56). Neste sentido, há o esforço de construir a imagem do Brasil como um país defensor da ordem internacional vigente com o intuito de captar investimentos estrangeiros (Salgado; Bressan, 2020). Ademais, entre as diretrizes da gestão de Temer e Serra para o estabelecimento de parcerias estratégicas, figurava o interesse em "flexibilizar" o Mercosul e dar mais espaço para relações bilaterais com países ricos, em detrimento do histórico observado nos governos anteriores de cultivar relações com países em desenvolvimento (Silva, 2022).

Neste sentido, pode-se dizer que o período foi marcado por um "desengajamento estratégico", iniciado por José Serra e continuado por Aloysio Nunes (Silva, 2022), marcado pelo interesse de ambos os Ministros na aproximação em relação à Aliança do Pacífico em termos de foco comercial, em oposição à atuação mais diversa no âmbito da Unasul e do próprio Mercosul (Miranda, 2019). Desta maneira, houve um interesse em distanciar o Brasil de países "bolivarianos", com destaque à Venezuela, que teve continuidade entre as atuações dos chanceleres Serra, Nunes e, no seguinte mandato presidencial, Araújo (Moreira, 2020). No geral, as principais diretrizes para a atuação brasileira na América do Sul foram:

- a) Responder duramente e atacar os críticos do processo de *impeachment*; b) Trabalhar para a construção de um bloco liberal e antiprogressista na região; c) Rebaixar o Mercosul a uma área de livre comércio para facilitar acordos bilaterais extrarregionais; d) Revisar a política externa brasileira em relação aos governos de esquerda e ao tratamento de questões regionais (Silva, 2022, p. 14)

Em uma visão crítica à autoproclamação de uma "nova política externa", o principal traço de "inovação" foi a nomeação de dois políticos de carreira para a posição de liderança do

Itamaraty sob o pretexto de descontinuar uma atuação manchada por interesses políticos-partidários, o que demonstra uma contradição e uma posição ideológica sob o véu da negação. Em um balanço final da política externa do governo Temer, o isolamento de nações vizinhas e o esvaziamento de iniciativas para a integração regional parecem ser os principais resultados desta “nova política externa brasileira” (Miranda, 2019).

4.2.2 A transição de Michel Temer para Jair Bolsonaro

Após a atuação do Governo Temer em uma reorientação sob uma nova matriz de inserção internacional, o resultado das eleições de 2018 marcou uma "radicalização" da política externa brasileira (Frenkel; Azzi, 2021). Surgia um “novo e extremado tipo de direita política” que também significa um declínio da “direita moderada”, que predominou na democratização, em um movimento denominado como “virada para a Nova Direita” (Madureira; Assis; Espíndola, 2022). Avançada pelo chanceler Ernesto Araújo, a política externa do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) estava baseada no alinhamento acrítico em relação aos Estados Unidos e nos valores conservadores em contraposição ao "globalismo"³² (Frenkel; Azzi, 2021).

Em termos de continuidade, não se pode dizer que houve ruptura na transição governamental de Temer para Bolsonaro, visto que embora existam pontos de afastamento na agenda internacional dos dois governos, os pontos de convergência se sobressaem (Moreira, 2020; Madureira; Assis; Espíndola, 2022). Dentre os pontos de convergência estão o discurso de desvinculação das administrações antecessoras e na ênfase nos temas de desideologização, comércio e segurança nas agendas exógenas, além do afastamento em relação aos países identificados como aliados do Partido dos Trabalhadores (PT) – como Venezuela, Bolívia, Cuba – e a aproximação com países ocidentais e parceiros tradicionais – como EUA, Europa, Israel – (Moreira, 2020). Se torna importante destacar, em adição, os pontos de convergência entre Bolsonaro e Donald Trump, então presidente dos Estados Unidos no período em que o presidente brasileiro ascendeu ao cargo. Ambos compartilharam a oposição ao multilateralismo (Madureira; Assis; Espíndola, 2022) em um momento de crise desta tendência, juntamente com a crescente presença do conservadorismo na América Latina (Silva, 2022).

³² O então chanceler do governo Bolsonaro, Ernesto Araújo, publicou em seu blog Metapolítica 17 em 2019, um texto em que escreve o globalismo como uma “amalgama esquerdista-liberal”, “onde a ideologia revolucionária, por meio do marxismo cultural, sequestrou a globalização econômica e começou a pilotá-la”. O termo globalismo também foi utilizado pelo estadunidense Donald Trump durante seu período na presidência.

Ao analisar a política externa durante o governo Bolsonaro no âmbito regional, se observa a continuidade do desengajamento regional iniciado no governo Temer, acirrando a crítica à política externa praticada durante os governos do PT e incorporando o discurso "antiglobalista" em seu posicionamento frente aos fóruns multilaterais (Silva, 2022), além de evidenciar seu desdém pelo regionalismo latino ou sul-americano (Hirst; Maciel, 2022). Hirst e Maciel (2022) evidenciam a atuação brasileira quanto ao entorno regional neste período em três pilares: Núcleo político ideológico, Política Econômica liberal-conservadora e Complexo de Segurança e Defesa. Quanto ao núcleo político ideológico, houve a “desconstrução das iniciativas, projetos e compromissos do progressismo latinoamericano”; quanto à política econômica liberal-conservadora, houve a “preservação dos mercados sul-americanos, minimizando compromissos de reciprocidade, institucionalidade e de responsabilidades compartilhadas”; e quanto ao complexo de segurança e defesa, houve a “cooperação militar e de inteligência com regimes conservadores; militarização de controles meio-ambientais e de monitoramento de fronteiras na região amazônica, com foco nas divisas com a Venezuela” (Hirst; Maciel, 2022, p. 4).

Em continuidade com o termo presidencial anterior, segue durante o governo Bolsonaro a ideia de "flexibilização" do Mercosul, com interesse na habilitação de negociações individuais com terceiros (Frenkel; Azzi, 2021). Em consonância, há um baixo empenho dos governos dos países-membros em relação ao Mercosul, tendo como fator importante a baixa convergência entre a agenda intervencionista de Alberto Fernández na Argentina e o liberalismo dos governos de Bolsonaro no Brasil e Lacalle Pou no Uruguai (Gavião; Velasco Júnior, 2021). Isso evidencia um cenário de integração regional na América do Sul no qual:

Cada um pensa no seu mercado interno, oscila sem consulta quanto aos graus de protecionismo interno, desencoraja, na prática, laços produtivos entre setores empresariais e negocia bilateralmente com os Estados Unidos ou a China, por exemplo (Tokatlian, 2019, *online*, tradução própria³³)

O distanciamento do governo Bolsonaro em relação aos tópicos de integração tem como exemplo o estremecido elo entre Brasil e Argentina, maximizado com a conturbada relação entre o presidente brasileiro e Alberto Fernández, presidente da Argentina (Frenkel; Azzi, 2021; Madureira; Assis; Espíndola, 2022), e, em caráter simbólico e de alinhamento ideológico, a aproximação em relação à Polônia e Hungria, países nos quais projetos de poder anti-comunistas e anti-integração regional ganharam poder (Hirst; Maciel, 2022). Ademais, corroborando a ideia

³³ No original: cada quien piensa en su mercado doméstico, oscila de manera inconsulta en cuanto a los grados de proteccionismo interno, desalienta, en la práctica, los lazos productivos entre los sectores empresariales y negocia de modo bilateral con Estados Unidos o China, por ejemplo.

de que as aproximações e os distanciamentos praticados pela diplomacia brasileira no período são pautados ideologicamente, há o exemplo da participação no Grupo de Lima, marcado pela crítica ferrenha à Venezuela (Neves; Honório, 2019) e no Prosul, que foi celebrado pelo chanceler Ernesto Araújo como “substituição correta e urgente de uma experiência tão negativa como a da UNASUL” (Araújo, 2020, *online*).

Como marco da transição, a chegada de Bolsonaro “exacerbou tendências de desintegração pré-existentes, a ponto de levá-las à beira da ruptura” (Frenkel; Azzi, 2021, p. 179, tradução própria³⁴). Assim, o Mercosul passou por um momento de “irrelevância” no período, com Bolsonaro ameaçando a saída brasileira do bloco inicialmente ao contestar sua utilidade, tornando-o posteriormente uma simples ferramenta conveniente para firmar acordos comerciais (Frenkel; Azzi, 2021), além de ter o propósito principal de evitar prejuízos ao acordo com a União Europeia (Hirst; Maciel, 2022). Em consonância com a ideia de redução da intensidade de cooperação no âmbito do Mercosul, o governo brasileiro demonstrou interesse em reduzir a TEC, revogar as regulamentações que impedem o comércio individual com outros países e realizar uma reforma institucional que minimize a estrutura da organização, além de praticamente deixar de aportar ao FOCEM, evidenciando o abandono do tópico de desenvolvimento e redução de assimetrias no bloco (Frenkel; Azzi, 2021).

Sob suas diretrizes, o governo brasileiro “des-sul-americanizou” a política externa e priorizou, em seu lugar, um âmbito pan-americano promovido pelos Estados Unidos (Frenkel; Azzi, 2021). Assim, em um movimento continuado de disrupção, houve a quebra da tradição em que a política externa brasileira para o entorno regional tem como base a integração sul-americana, com a percepção de destruição de um esforço acumulado para estabelecimento do Brasil como liderança regional e potência emergente (Silva, 2022).

4.3 IMPACTO BRASILEIRO NO MERCOSUL RECENTE

Desde a década de 1990, persistia uma relativa continuidade da pauta da integração sul-americana, constituída enquanto uma relevante diretriz da política externa brasileira contemporânea (Miranda, 2019), o que torna ainda mais disruptiva a reorientação observada nos governos Temer e Bolsonaro. A perspectiva brasileira em relação ao Mercosul é especialmente relevante, ao passo que, desde sua criação, o formato assumido pelo bloco correspondeu às

³⁴ No original: la llegada de Bolsonaro agudizó las tendencias de desintegración preexistentes, a punto tal de llevarlas al borde de la ruptura.

preocupações e percepções presentes na diplomacia e nas agências econômicas brasileiras vigentes (Saraiva, 2010). O comportamento brasileiro na segunda metade dos anos 2010, em linha com a ascensão de governos conservadores estreitamente enraizados em visões pró-mercado no período, contribuiu para um cenário de desestruturação de órgãos regionais e de enfraquecimento do Mercosul (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021).

Esta diminuição de relevância se tornou evidente especialmente no que se refere às pautas sociais, o que é ilustrado pela extinção do cargo de Alto Representante Geral do Mercosul (2017) e pelo não preenchimento da Coordenação da Unidade de Participação Social, bem como pela redução de suas atividades (Mesquita, 2021). Marca do período de ampliação do Mercosul, no qual governos progressistas da região apostaram na expansão de escopo do bloco, a relevância das pautas sociais sofreu um declínio constante a partir do Governo Temer, no qual o Programa Mercosul Social e Participativo passou a não ser mais incorporado no âmbito da Secretaria de Governo da Presidência, ao mesmo tempo que parou de atuar na realização das Cúpulas Sociais no âmbito do bloco (Mesquita, 2021).

A crise institucional brasileira, aguçada em 2016, consolidou um estágio de baixa demanda pela integração (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021) e de continuação a partir de um “desengajamento estratégico” (Miranda, 2019; Silva, 2022). Esta baixa intensidade se encaixa na percepção teórica do regionalismo líquido, no qual o período recente do Mercosul está inserido, marcado pela condução passiva das relações de cooperação, baixo comprometimento entre os participantes e instabilidade como consequência (Mariano; Bressan; Luciano, 2021). Esta perspectiva é corroborada pelas frequentes demandas pela “flexibilização” do bloco, por parte dos presidentes Temer e Bolsonaro e seus respectivos chanceleres, assim como por representantes dos demais Estados-membros (Barros, 2021; Frenkel; Azzi, 2021; Granato, 2021; Silva, 2022).

Quanto ao posicionamento tomado pelo Brasil a partir das preferências dos governos Temer e Bolsonaro no que tange o Mercosul, considerando o posicionamento histórico do país como líder ou aspirante à liderança regional (Pinheiro, 2004; Saraiva, 2010; Cornetet, 2014; Mariano, 2015; Miranda, 2019; Briceño-Ruiz, 2021), surgem exemplos de atuação que fornecem um cenário de análise sobre a influência brasileira na dinâmica mercosulina. Aqui, serão destacados três: a gestão da crise venezuelana, com posterior suspensão do país; a condução das negociações para fechamento do acordo comercial entre Mercosul e União Europeia; e, a (falta de) coordenação frente às dificuldades da pandemia do COVID-19.

A Venezuela assumiu a liderança do Mercosul em 2016, sob fortes críticas dos representantes dos demais países-membros, em especial do Brasil e do Paraguai, quanto às pendências para completa adesão às diretrizes do Protocolo de Adesão assinado em 2006 (MRE, 2016). Da parte brasileira, esse comportamento reflete as críticas recorrentes à situação doméstica venezuelana por parte dos representantes de relações exteriores (Miranda, 2019), o que é evidenciado pela fala do chanceler Aloysio Nunes, defendendo que “um país que se coloca à margem da democracia não pode continuar, ao longo do tempo, sendo membro do Mercosul” (Molina, 2017). O que se observou neste período foi um boicote brasileiro aos trabalhos do bloco, culminando com a invocação do Protocolo de Ushuaia para suspensão da Venezuela em uma reunião extraordinária de iniciativa do Brasil em 2017 (Miranda, 2019). Naquele ano, com o acirramento da crise venezuelana, o posicionamento brasileiro continuou sendo composto por críticas e intenção de isolar o país, o que inviabiliza a possibilidade de atuação do Brasil como mediador do conflito, o que seria um papel esperado de uma liderança regional (Silva, 2022).

Em 2019, houve a assinatura do Acordo de Associação Mercosul e União Europeia, após um longo período de variações na intensidade de avanços nas negociações. Estas começaram ainda na década de 1990, se intensificando em 1999 e passando por diferentes períodos de retomada para depois permanecer em um limbo decisório (Junqueira, 2021). As negociações foram intensificadas novamente em função do cenário político criado pelo *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016 – enquanto política do governo Michel Temer –, e a ascensão de Mauricio Macri na Argentina, em 2015 (Pennaforte; Ribeiro; Bones, 2018). Buscando uma definição, este assunto foi tratado como prioridade do bloco no período do governo Bolsonaro (Briceño-Ruiz, 2021). Após a conclusão das negociações, o então presidente brasileiro saudou a conclusão do Acordo e enfatizou o compromisso brasileiro com a “modernização e abertura do bloco” e “cooperação entre os membros do Mercosul”, porém “sem o viés ideológico” (Bolsonaro, 2019, *online*).

Entretanto, mesmo após a assinatura, o acordo ainda não foi ratificado, principalmente por constantes debates sobre sua efetividade e aplicação pela parte europeia, além de extensas divergências quanto ao tópico ambiental (Junqueira, 2021). Isto se dá em função dos contrastes entre, de um lado, a relevância das pautas ambientais nas relações mercosulinas e no próprio acordo com a União Europeia, e, de outro, as posições adotadas pelo Itamaraty no período: os posicionamentos oficiais quanto ao desflorestamento amazônico, o cancelamento da oferta da posição de anfitrião da 25ª Conferência das Partes (COP 25) em 2019, os discursos de crítica a ONGs e ao multilateralismo nos discursos oficiais do Ministério das Relações Exteriores

(Madureira; Assis; Espíndola, 2022). Em ocasião da cúpula dos presidentes do bloco, em 2020, Bolsonaro moderou o discurso prévio de que o Brasil sairia do Mercosul, afirmando que o bloco seria “o melhor veículo” para a inserção internacional do país e que contribuiria para a agenda de reformas do seu governo (Molina, 2020). Essa orientação evidenciou a percepção do bloco como uma mera ferramenta comercial, sem pretensões finais maiores (Frenkel; Azzi, 2021).

Com a confirmação dos primeiros casos de COVID-19 no Brasil e na América do Sul, em fevereiro de 2020, teve início a movimentação por parte dos chefes de Estado de cada país para garantir a definição de uma estratégia eficiente de combate à ameaça viral. O que se seguiu foi a atuação brasileira marcada por “reações erráticas e tardias, quando não contraditórias, levando a questionar o alcance e a magnitude da própria pandemia” (Sierra, 2020, p. 213). No que se refere ao posicionamento brasileiro, o chanceler Ernesto Araújo, em consonância com as percepções explicitadas pelo presidente Jair Bolsonaro, descreveu a COVID-19 como “comunavírus” replicando um posicionamento de culpar Pequim pelo avanço do vírus, na linha do discurso praticado pelos Estados Unidos sob Trump – o que abriu novo capítulo de desencontros diplomáticos com o governo chinês (Hirst; Maciel, 2022). Este posicionamento se deu em meio a um contexto de consolidação da China como força econômica dentro do continente (Hirst; Maciel, 2022) e como parceria comercial em destaque, assumindo a primeira colocação em relação às importações e exportações brasileiras em 2019, logo antes da pandemia (Mariano; Ramanzini Júnior, Vigevani, 2021). Desta forma, o desmonte do Mercosul sob o governo Bolsonaro ficou ainda mais sob evidência no contexto da pandemia do COVID-19, em que houve ausência de uma clara, forte e determinada articulação regional sob liderança brasileira em meio a uma crise sanitária e à fragilização econômica generalizada (Silva, 2022).

Em seu período como presidente, Bolsonaro referiu-se a uma “imagem negativa” do Mercosul, que deveria ser superada para que o bloco não persistisse como “sinônimo de ineficiência, desperdício de oportunidades e restrições comerciais” (Bolsonaro, 2021). O retorno do modelo de regionalismo aberto para o bloco, no governo Temer, denota, também, a retomada de uma lógica integracionista formulada nos anos 1990, pautada na visão neoliberal e com forte influência norte-americana (Riggirozzi; Tussie, 2012). Desta forma, o modelo definido para o âmbito do Mercosul neste período reflete a posição de alinhamento em relação aos Estados Unidos (Granato, 2021; Madureira; Assis; Espíndola, 2022) e a quebra com a lógica pós-hegemônica da década de 2000 (Riggirozzi; Tussie, 2012).

Em uma análise da política externa brasileira para o Mercosul em 2012, Mariano e Ramanzini Júnior defenderam que “as mudanças de governo não necessariamente eliminam as

linhas principais da conduta externa brasileira que se baseiam na autonomia e no desenvolvimento” (Mariano; Ramanzini Júnior, 2012, p. 28). Todavia, como um ponto de quebra da política externa brasileira após 2016 – e, em especial, após 2018 –, a dimensão de autonomia, destacada como um dos principais elementos de continuidade da política externa brasileira (Mariano; Ramanzini Júnior, 2012), foi fragilizada a partir da nova perspectiva de inserção internacional desenvolvida no período (Mariano; Júnior; Vigevani, 2021), que tem como uma das principais características o alinhamento acrítico (Frenkel; Azzi, 2021) e incondicional (Hirst; Maciel, 2022) aos Estados Unidos.

Ao argumentar a favor da existência de uma continuidade histórica na política externa brasileira, o domínio do Ministério das Relações Exteriores e a tradição do Itamaraty são citados como importantes fatores para manutenção deste paradigma (Mariano; Ramanzini Júnior, 2012). O Itamaraty, apesar das diferenças que existem dentro da Casa, criaria incentivos para uma continuidade no que se refere à política externa do Brasil (Cheibub, 1985). Neste sentido, a relação conflituosa e de reforma de Bolsonaro em relação ao órgão (Hirst; Maciel, 2022) e as indicações políticas para cargos diplomáticos desde o governo Temer (Miranda, 2019) evidenciam uma descontinuidade destes elementos, que, em consequência, levam a uma descontinuidade da política externa de forma geral, com o surgimento de uma nova matriz de atuação (Silva, 2022), mas não necessariamente em relação ao Mercosul.

Por outro lado, pode haver, de fato, continuidade mesmo após a mudança de matriz de política externa pós-2016. Assim, há a discussão sobre o “modelo de Mercosul” (Mariano; Ramanzini Júnior, 2012; Madureira; Assis; Espíndola, 2022). Em sua maioria, os elementos que formam esse modelo se mantiveram em vigência mesmo com as mudanças de política externa brasileira, de Collor, Franco e Cardoso, até Lula e Rousseff, e até Temer e Bolsonaro, agrupados por afinidades na condução da política externa no tópico de integração regional. Há a percepção de que a baixa intensidade neste âmbito parece atender à média das expectativas das elites, dentro e fora do aparelho estatal brasileiro. Mesmo com as mudanças introduzidas a partir de 2016 na política exterior, o posicionamento das elites empresariais não mudou totalmente, o que pode ser ilustrado pela defesa da continuidade do Mercosul por associações da indústria, em função das vantagens comerciais proporcionadas (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021).

O Mercosul passou por diversas mudanças de natureza e intensidade na cooperação – passando por momentos de pragmatismo, aprofundamento, ampliação e desengajamento – desde sua formação em 1991. Como possibilitadora de instabilidades e garantidora de resiliência, a institucionalidade intergovernamental no âmbito do bloco pode ser vista tanto como uma fonte

de fragilidade, ao tornar a dinâmica de integração vulnerável às volatilidades de mudança de política externa por parte de seus membros, quanto como uma característica importante para a sobrevivência do bloco por mais de três décadas, garantindo uma certa flexibilidade que acomoda novos posicionamentos e novos usos das capacidades do bloco por parte dos membros. Como Madureira, Assis e Espíndola (2022, p. 131) expõem:

Com máxima flexibilidade e mínima institucionalização, o sistema intergovernamental tem se mostrado fundamental à resiliência institucional do bloco em meio a crises cambiais, sucessões presidenciais e de governo e mudança no espectro ideológico na política externa dos países signatários.

Em concordância, Mariano, Ramanzini Júnior e Vigevani (2021, p. 48) argumentam que:

A indefinição e as instabilidades do sistema internacional sugeriam uma estratégia de inserção internacional flexível a mudanças. Essa noção esteve presente nas formulações brasileiras em relação ao Mercosul, principalmente na defesa da intergovernamentalidade como princípio institucional da integração. Essa perspectiva foi mantida de 1991 até hoje, porque adapta o processo de integração regional às diferentes interpretações dos governos que se sucedem.

Quanto à política externa brasileira como catalisadora de possíveis discontinuidades no Mercosul, há a percepção de que, mesmo com trocas governamentais e, neste sentido, de preferências quanto ao tópico de integração regional, o “modelo de Mercosul” brasileiro forneceu continuidade e previsibilidade à atuação do país no âmbito do bloco. No entanto, ao retomar as características que formam esse modelo, evidenciadas por Mariano e Ramanzini Júnior (2012), pode ser feita uma crítica quanto à validade deste argumento frente a política externa do Brasil pós-2016.

Algumas características podem ser consideradas em um aspecto de continuidade, estando presentes mesmo durante o período analisado. A “centralidade dos governos” teve continuidade, sendo fruto da permanência de uma estrutura estritamente intergovernamental no bloco. A “defesa da estabilidade democrática na região” segue, porém a invocação do Protocolo de Ushuaia para a suspensão da Venezuela demonstrou o uso deste dispositivo a partir de um viés ideológico, corroborando a percepção dos autores, em 2012, de que esta defesa da democracia “não é muito precisa quanto ao tipo de democracia que se deseja para os países participantes” e “é definida essencialmente por oposição aos movimentos de ruptura da ordem política” (Mariano; Ramanzini Júnior, 2012, p. 32).

A “solução de conflitos pela via diplomática e não institucional” tem continuidade pelo baixo uso dos mecanismos de resolução de conflitos do bloco, a partir da percepção de que o pleno funcionamento, por exemplo, do Tribunal Permanente de Revisão (TPR) é sujeito a

limitações políticas (Vasconcelos, 2019). A “união aduaneira como limite” segue, inclusive tendo destaque a partir das intenções de flexibilização e até regressão do escopo do Mercosul (Barros, 2021; Frenkel; Azzi, 2021; Granato, 2021; Silva, 2022). Quanto à “estratégia de integração direcionada para os assuntos menos polêmicos”, apesar de haver alta polemicidade relacionada à atuação brasileira durante a pandemia do coronavírus e às ameaças de saída do bloco, esta característica pode ser interpretada em uma perspectiva de continuidade no sentido de "acúmulo de pendências sobre as quais as instituições criadas não estavam e não estão adaptadas para enfrentar" (Mariano; Ramanzini Júnior, 2012, p. 32), que vão ao encontro do "desengajamento estratégico" de Temer e Bolsonaro (Miranda, 2019; Hirst; Maciel, 2022; Silva 2022).

A “inexistência de um *paymaster*” segue sendo verdade, pois, ainda que tenha havido um esforço no sentido de arcar com os custos de integração durante os governos Lula e Rousseff, esta atuação não se consolidou e acabou não sendo continuada, tanto pela existência de reticências em relação a este papel no âmbito doméstico (Saraiva, 2010), quanto pela percepção de que o Brasil seguiu sem intenção real de realizar uma "transferência profunda de fundos governamentais para o âmbito regional" (Mariano; Ramanzini Júnior, 2012, p. 33). O “regionalismo aberto” segue sendo uma característica vigente, especialmente após a retomada deste modelo sob os moldes da CEPAL na segunda metade da década de 2010 (Briceño-Ruiz, 2021; Granato, 2021). E, por fim, a “inclusão limitada de novos atores domésticos” segue, ilustrada pela experiência falha do Parlasul (Briceño-Ruiz, 2021), pela extinção do cargo de Alto Representante Geral do Mercosul e pelo não preenchimento da Coordenação da Unidade de Participação Social (Mesquita, 2021), evidenciando o recuo em relação às aspirações de maior participação doméstica nos assuntos do Mercosul.

Por outro lado, pode-se argumentar a descontinuidade de duas características: a “diplomacia como formuladora” não teve continuidade, em função da quebra em relação à tradição diplomática para o tópico de integração regional, percebida a partir das nomeações de chanceleres sem formação no âmbito do Itamaraty sob o governo Temer (Miranda, 2019) e da relação conturbada entre o governo Bolsonaro e o órgão, complementada pela atuação errática e isolacionista do chanceler Ernesto Araújo (Hirst; Maciel, 2022); e a “vontade política concentrada nos presidentes” foi substituída por um cenário de “desengajamento estratégico” (Miranda, 2019; Silva, 2022) em Temer e Bolsonaro, onde há um claro desinteresse dos chefes de Estado em relação ao regionalismo latino ou sul-americano (Hirst; Maciel, 2022). Ademais, a “articulação diplomática Brasil-Argentina” seguiu, ainda que em partes, sob a percepção de que

houve um distanciamento diplomático (Frenkel; Azzi, 2021; Madureira; Assis; Espíndola, 2022), especialmente durante o governo Bolsonaro, ao mesmo tempo que há a manutenção, mesmo que em menor intensidade, da articulação entre os países.

Em um balanço final, há a percepção de que o contexto internacional, como fator exógeno, tanto em momentos de crise (crise financeira internacional de 2008, pandemia de 2020), quanto de crescimento (como a primeira década dos anos 2000 até aproximadamente 2013), não trabalhou a favor da integração regional e da integração produtiva promovida pelo Mercosul (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021). Sob a discussão de seu possível papel de liderança, o Brasil não desenvolveu capacidade de agência para garantia de um processo consolidado de evolução do bloco, o que pode ser atribuído à presença de interesses contraditórios de parte importante das elites e às fragilidades estruturais do país (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021). Entretanto, fica evidente a influência que os diferentes cenários vividos em seu maior membro têm para a dinâmica do bloco. Desde sua formação até os dias atuais, “o Mercosul possível é o Mercosul que é compatível com a linha de continuidade da política externa brasileira” (Mariano; Ramanzini Júnior, 2012, p. 31).

5 CONCLUSÃO

A partir da análise realizada neste trabalho, é possível perceber, portanto, que as trocas governamentais no Brasil, durante o período analisado, tiveram impacto para a evolução do Mercosul, porém isso acontece a partir de uma relativa continuidade da política externa do país em relação ao bloco e, também, em meio a uma mudança de paradigma em todo o continente. Além de buscar o entendimento acerca desta dinâmica, a pesquisa buscou compreender tópicos relativos à formação, composição e funcionamento do Mercosul, assim como as características da participação brasileira no bloco, sendo um membro de destaque. Diante disso, cabe na presente seção retomar as exposições feitas ao longo do trabalho e avaliar os resultados encontrados na pesquisa.

Primeiramente, para cumprir o objetivo geral desta monografia, foi respondida a pergunta que a orientou: “como se dá a relação entre as transições governamentais e as trocas de política externa brasileira em matéria de integração regional para o funcionamento e evolução do Mercosul?”. Nesse sentido, a hipótese que guiou esta pesquisa foi de que, por ser caracterizado como líder regional, as trocas de governo no Brasil, e conseqüentemente de política externa em 2016 e 2019, influenciam fortemente a evolução da integração na região por meio do Mercosul, ao transicionar de uma posição em que este tópico ocupava maior importância na construção da política externa brasileira para uma posição em que este tópico era preterido em meio a outros interesses que ganhavam mais relevância. Após o desenvolvimento da monografia, conclui-se que a hipótese é parcialmente válida. Neste sentido, há um amplo debate sobre a possibilidade de caracterização do Brasil como líder regional, levando a resultados mistos. Além disso, a existência de mudanças de política externa a partir de trocas governamentais é examinada, levando a uma percepção de que, no período analisado, há a formação de uma nova matriz de política externa brasileira com Temer e Bolsonaro, porém também há a continuidade da maioria das diretrizes históricas de atuação do país para o Mercosul. Por fim, se percebe, de fato, o impacto do posicionamento brasileiro para a dinâmica de cooperação por meio dos episódios averiguados, mas este se dá em meio a um contexto de mudança de paradigma continental, com influência considerável de outros atores.

Como objetivo específico, se buscou compreender as discussões teóricas acerca dos temas de integração regional e liderança regional, a fim de possibilitar a contextualização adequada para a análise proposta. Como resultado, o que se observou foi a singularidade estrutural da experiência mercosulina, não se encaixando integralmente nas perspectivas teóricas

preponderantes sobre integração regional, como o neofuncionalismo e o intergovernamentalismo, mesmo que se observem elementos condizentes com estas, especialmente no caso da segunda. A complexidade observada no funcionamento do Mercosul, assim como suas características de formação institucional decididamente intergovernamental e de participação central dos chefes de Estado, oportuniza a configuração teórica do “interpresidencialismo” como explicativa para este caso. Este modelo evidencia a substituição de um desenvolvimento institucional para facilitar as operações no âmbito do bloco, por uma estrutura flexível, que permite a condução dos assuntos por parte dos governos vigentes e de suas preferências. Ao mesmo tempo que este modelo dificulta um planejamento contínuo do Mercosul, ele garante a sobrevivência do bloco ao longo dos anos, com mudanças no que se refere à intensidade e principais objetivos de cooperação.

No que se refere ao tópico de liderança, em linhas gerais, a falta de continuidade de interesse por parte do país em se tornar líder acaba sendo um ponto que impossibilita o consenso acerca desta posição. Ademais, há uma perspectiva de desalinhamento por parte dos demais países do continente em relação à possibilidade de liderança brasileira, o que é evidenciado pela inexistência de apoio às aspirações de emergência brasileira em arenas internacionais. O Brasil também acaba por não assumir – em longo prazo – os custos de integração, que seriam consequência de uma configuração de liderança, não se tornando um *paymaster* no âmbito regional. Pode-se defender, portanto, a ideia de que o país assume um papel de “líder para o desenvolvimento” ou “líder situacional” em certos períodos, ainda que não haja a consolidação como liderança perene.

O trabalho também buscou investigar a evolução do bloco e as dinâmicas internas recentes do Mercosul, fornecendo informações históricas que aprofundam o entendimento desta experiência de integração. O que se observou, portanto, foi a existência de três grandes fases, referenciadas nesta pesquisa como Mercosul com foco comercial (1991-2001), Mercosul em ampliação (2001-2015) e Mercosul recente (2015-atualmente). Quanto às principais características destas fases, pode-se dizer que há um início delimitado pelo foco comercial e de inserção internacional dos membros, por meio de uma estratégia de regionalismo aberto; seguido de uma fase de ampliação de escopo do bloco, com a ascensão das pautas de tratamento de assimetrias e aumento da participação social de grupos domésticos, inclusive com propostas direcionadas à inclusão de marcas supranacionais; e, por fim, um retorno do foco comercial, com a redução da intensidade de cooperação e o crescente interesse em outros meios de cooperação, por meio das relações bilaterais e da sobreposição de órgãos de integração no continente. Quanto

à discussão desta seção, conclui-se que, mesmo em sua fase de ampliação, os países que compõem o Mercosul não foram capazes de estabelecer mecanismos de continuidade de um projeto conjunto, não definindo obstáculos para a reorientação do bloco sob novas preferências governamentais. Isto se dá principalmente por não haver um desenvolvimento institucional para acompanhar os debates de expansão e aprofundamento que surgiram.

Outro objetivo foi investigar as continuidades e descontinuidades em matéria de política externa que resultaram das trocas de governo no Brasil em 2016 e 2019. Para tanto, se deu um resgate direcionado da política externa brasileira desde a formação do bloco, como base para a discussão do período especificado. Com esta finalidade, a análise das trocas governamentais entre Dilma Rousseff e Michel Temer, assim como a entre este e Jair Bolsonaro, demonstraram um cenário complexo. Há a percepção geral de troca na matriz de política externa a partir de Temer e com continuidade no governo seguinte, inclusive levando à destituição do cenário regional como tópico prioritário, uma quebra em relação ao que foi observado historicamente. Entretanto, ao buscar sinalizar as continuidades e descontinuidades no que se refere ao “modelo de Mercosul” utilizado para tratar a dinâmica do bloco, o que se conclui é que, ainda que algumas diretrizes tenham sofrido alteração, a maioria segue vigente, constituindo uma perenidade considerável no que se refere ao posicionamento do Brasil para o Mercosul. Houve continuidade nas seguintes diretrizes: “centralidade dos governos”, “defesa da estabilidade democrática na região”, “solução de conflitos pela via diplomática e não institucional”, “união aduaneira como limite”, “estratégia de integração direcionada para os assuntos menos polêmicos”, “inexistência de um *paymaster*”, “regionalismo aberto”, “inclusão limitada de novos atores domésticos”. Por outro lado, se observa descontinuidade nas diretrizes de “vontade política concentrada nos presidentes” e “diplomacia como formuladora”, além de uma continuidade parcial da diretriz de “articulação diplomática Brasil-Argentina”.

Por fim, o trabalho buscou, também, analisar como o Mercosul foi impactado pelas mudanças de governo e política externa brasileira no período. A fim de possibilitar esta análise, foram utilizados três exemplos da atuação brasileira no âmbito do Mercosul: a gestão da crise venezuelana, com posterior suspensão do país; a condução das negociações para fechamento do acordo comercial entre Mercosul e União Europeia; e, a (falta de) coordenação frente às dificuldades da pandemia do COVID-19. No caso da crise venezuelana, o que se observou foi um posicionamento de crítica e promoção do isolamento do país por parte do Brasil, o que vai de encontro com a percepção de um país mediador de conflitos e que pode desempenhar um papel de liderança. Em relação ao acordo Mercosul-UE, o interesse do governo Bolsonaro em

manter o bloco como uma ferramenta comercial de baixa intensidade fica explícito, juntamente com o posicionamento brasileiro detrator ao acordo, se envolvendo em polêmicas quanto ao tópico ambiental, central na negociação. Por fim, a atuação brasileira no âmbito regional frente à crise do COVID-19 demonstrou o desalinhamento entre os países-membros do Mercosul e a incapacidade de coordenação conjunta nesta fase de integração, levando a constrangimentos e tendo como resultado o enfraquecimento das relações intrabloco.

Para responder a pergunta que norteou esta pesquisa, foi necessário compreender as diferentes propostas teóricas para o tópico de integração como um todo. Ainda que haja bibliografia considerável sobre o Mercosul – o que evidencia a relevância do bloco para este campo de estudo –, a maior parte da produção teórica tem como base a integração europeia, em especial a UE. Sendo assim, a discussão sobre os elementos que regem a complexidade mercosulina se torna imprescindível ao perceber as especificidades desta experiência, podendo, também, trazer entendimentos oportunos sobre a dinâmica entre os países da região em questão, onde está inserido o Brasil. A análise dos diferentes posicionamentos brasileiros possibilita uma perspectiva mais assertiva quanto à sua importância como agente de grande relevância na região, ao impactar os acontecimentos em nível regional a partir da sua configuração doméstica.

Por fim, espera-se que a presente monografia tenha contribuído para o avanço no entendimento dos tópicos aqui abordados. Em uma região de elevado dinamismo político, se torna relevante investigar as causas e consequências das conexões entre os Estados, com o objetivo de fortalecer os laços em um esquema que possa trazer maior prosperidade para as sociedades dos países envolvidos. Circunstâncias atuais de mudança, não abordadas neste trabalho, podem significar o aprofundamento ou o afastamento das pretensões de integração, e, para isso, a comunidade acadêmica deve seguir analisando os acontecimentos na América do Sul e, em específico, no Mercosul.

REFERÊNCIAS

AKILATAN, T.B. François. **Liberal Intergovernmentalism: An Overview of Andrew Moravcsik's Contribution to International Relations**. 5 jun. 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3772589. Acesso em: 10 nov. 2023.

ALMEIDA, Victor Ferreira de. Mares turbulentos do regionalismo líquido na América do Sul. **Observatório de Regionalismo**, [s. l.], 5 abr. 2022. Disponível em: <https://observatorio.repri.org/2022/04/05/mares-turbulentos-do-regionalismo-liquido-na-america-do-sul/>. Acesso em: 20 dez. 2023.

ALVAREZ, María Victoria. “Stranger Things”: the future of Latin American regionalism. **Conjuntura Austral**, [s. l.], v. 11, n. 55, p. 63-73, jul./set. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/105703>. Acesso em: 20 dez. 2023.

AMORIM, Celso. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011. Disponível em: <https://www.scribd.com/document/165975185/Conversas-Com-Jovens-Diplomatas-Celso-Amorin>. Acesso em: 22 dez. 2023.

ARGENTINA. BRASIL. **Consenso de Buenos Aires**. 2003. Disponível em: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires__3_p._.pdf?sequence=5. Acesso em: 10 dez. 2023.

ARAÚJO, Ernesto. **Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Ernesto Araújo, na Cúpula Presidencial do PROSUL**. 12 dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discurso-do-ministro-ernesto-araujo-na-cupula-presidencial-do-prosul>. Acesso em: 4 jan. 2024.

BARBOSA, Wilson do Nascimento. Relembrando a Formação da CEPAL. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 15, n. 26, ed. 2, p. 176-199, 2004. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/11937/8642>. Acesso em: 4 jan. 2024.

BARROS, Pedro Silva. La agenda uruguaya para flexibilizar el Mercosur. **Latinoamerica21**, [s. l.], 24 fev. 2021. Disponível em: <https://latinoamerica21.com/es/la-agenda-uruguaya-para-flexibilizar-el-mercosur/>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BOLSONARO, Jair. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Sessão Plenária dos Chefes de Estado durante a LIV Cúpula do MERCOSUL- Santa Fé, Argentina**. 17 jul. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-cupula-mercosul-santa-fe-argentina-17-7-2019>. Acesso em: 3 jan. 2024.

BOLSONARO, Jair. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da LVIII Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados (videoconferência) - Palácio do Planalto**. 8 jul. 2021. Disponível em:

<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-lviii-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-videoconferencia-palacio-do-planalto>. Acesso em: 3 jan. 2024.

BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. Diffusing (Inter-) Regionalism: The EU as a Model of Regional Integration. **KFG Working Paper Series**, [s. l.], 1 set. 2009. Disponível em: <https://d-nb.info/1192191552/34>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BOTELHO, José Carlos Amoroso. The Reduction of Asymmetries in MERCOSUR as a Way of Development Aid and South-South Cooperation: The Case of FOCEM. **Geopolítica(s)**, [s. l.], 2013. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/38816077.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2023.

BOUZAS, Roberto. El Mercosur diez años después: ¿proceso de aprendizaje o déjà vu?. **CEMLA Boletín**, [s. l.], v. 48, ed. 1, p. 30-44, jan./mar. 2002. Disponível em: https://econpapers.repec.org/article/cmlboletn/v_3axlviii_3ay_3a2002_3ai_3a1_3ap_3a30-44.htm. Acesso em: 9 dez. 2023.

BRAGA, Márcio Bobik. Integração Econômica Regional na América Latina: Uma interpretação das contribuições da CEPAL. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, [s. l.], p. 1-26, 1 dez. 2002. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/81745>. Acesso em: 4 jan. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: [s. n.], 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 5 dez. 2023.

BRICEÑO-RUIZ, José. Regional dynamics and external influences in the discussions about the model of economic integration in Latin America. **EUI Working Paper**, [s. l.], 2014. Disponível em: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/29870>. Acesso em: 14 jul. 2023.

BRICEÑO-RUIZ, José. O Auge e a Crise do "Novo Mercosul" no Período Pós-Hegemônico (2003-2016). **Lua Nova**, São Paulo, p. 55-86, 2021. Disponível em: https://eulacfoundation.org/system/files/digital_library/2023-07/ln_112_completo_web_1_1.pdf. Acesso em: 7 dez. 2023.

CAETANO, Gerardo. Mercosul: quo vadis?. **DEP – Diplomacia, Estratégia e Política**, [s. l.], n. 5, p. 144-181, jan./mar. 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/ipri/publicacoes/revista-dep-diplomacia-estrategia-e-politica>. Acesso em: 9 dez. 2023.

CAPOMACCIO, Sandra. Javier Milei e o futuro do Mercosul. **Jornal da USP**, [s. l.], 28 nov. 2023. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/javier-milei-e-o-futuro-do-mercosul/>. Acesso em: 20 dez. 2023.

CEPAL. **El Regionalismo Abierto en America Latina y el Caribe**: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: [s. n.], 1994. 118 p. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1b5eb32e-c659-4522-a5a9-f82eee56f612/content>. Acesso em: 4 dez. 2023.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 57, ed. 2, p. 133-151, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/CKYGvYXfKP6GvwydF8WLqPF/>. Acesso em: 28 dez. 2023.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 28, ed. 1, p. 113-131, 1985. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5575368/mod_resource/content/4/Cheibub%201985.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (CCE). **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho**: Para uma Parceria Estratégica UE-Brasil, Bruxelas, 30 maio 2007. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0281>. Acesso em: 30 nov. 2023.

CORNETET, João Marcelo Conte. A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. **Conjuntura Austral**, [s. l.], v. 5, n. 24, p. 111-150, jun./jul. 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/47628>. Acesso em: 28 dez. 2023.

D'AMORIM, Sheila. Argentina admite que incomoda. **O Estado de São Paulo**, p. B6, 21 maio 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/308209/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 4 jan. 2024.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial**: história e crítica. 2. ed. rev. Brasília: [s. n.], 2017. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-222-diplomacia_presidencial_historia_e_critica. Acesso em: 11 nov. 2023.

DESTRADI, Sandra. Empire, Hegemony, and Leadership: Developing a Research Framework for the Study of Regional Powers. **GIGA Research Programme: Violence, Power and Security**, [s. l.], junho 2008. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/57203/wp79.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2023.

DRAIBE, Sônia Miriam. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, p. 174-183, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/5V3pftr7Sb9gkr8my6QmLFt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 9 dez. 2023.

FRENKEL, Alejandro; AZZI, Diego. Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis?. **Nueva Sociedad**, [s. l.], n. 291, p. 169-181, jan./fev. 2021. Disponível em: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/154695>. Acesso em: 25 dez. 2023.

FUENTES, Juan Alberto. El regionalismo abierto y la integración económica. **Revista de la CEPAL**, Santiago, v. . 53, p. 81-89, ago. 1994. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/98a09672-3a97-4de3-ba2e-5ee936f677a3/content>. Acesso em: 4 dez. 2023.

GAVIÃO, Leandro; VELASCO JÚNIOR, Paulo. O Mercosul aos 30 anos: ajustes e reflexão em um cenário de incertezas. **Le monde diplomatique Brasil**, [s. l.], 22 abr. 2021. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/o-mercopol-aos-30-anos-ajustes-e-reflexao-em-um-cenario-de-incertezas/>. Acesso em: 21 dez. 2023.

GRANATO, Leonardo. Os Trinta Anos do Mercosul: Apontamentos para um Balanço. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, [s. l.], p. 9-29, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/225254>. Acesso em: 29 out. 2023.

HAAS, Ernst B. **The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957**. [S. l.: s. n.], 1958. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/100books/file/EN-H-BW-0038-The-uniting-of-Europe.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2023.

HETTNE, Björn; SÖDERBAUM, Fredrik. The New Regionalism Approach. **Politeia**, [s. l.], 1998. Disponível em: <https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=853127084071025094010018024108066077046084047001025025024004117112122007028098087126052032042044047025048107005106000113065098000058035046014106070016114082083103099004060066020083085024003071015125114109085113011018112113024122112119092108094117083094&EXT=pdf&INDEX=TRUE>. Acesso em: 4 out. 2023.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, [s. l.], 2006. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6758049/mod_resource/content/1/Brazil%20as%20an%20intermediate%20state%20and%20regional%20power.pdf. Acesso em: 29 nov. 2023.

HIRST, Monica; MACIEL, Tadeu Morato. A Política Externa do Brasil nos Tempos do Governo Bolsonaro. In: **Gobernanza democrática y regionalismo en América Latina ¿en crisis o recomposición?**, 2020, Colégio de Mexico. [S. l.: s. n.], 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/363930214_A_POLITICA_EXTERNA_DO_BRASIL_NOS_TEMPOS_DO_GOVERNO_BOLSONARO. Acesso em: 27 dez. 2023.

HURRELL, Andrew. Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. **Review of International Studies**, [s. l.], 1995. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20097421>. Acesso em: 29 jun. 2023.

IKENBERRY, G. John. The Future of International Leadership. **Political Science Quarterly**, [s. l.], p. 385-402, outono 1996. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2151968>. Acesso em: 10 nov. 2023.

JERABEK, Marketa Maria. Supranationalism: a model for Mercosur? Experiences from the European Union and the debatable adequacy for Mercosur. **Brazilian Journal of International Relations**, [s. l.], 2016. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/6078>. Acesso em: 6 jul. 2023.

JUNQUEIRA, Cairo. Passado, presente e futuro: os 30 anos do Mercosul. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, [s. l.], v. 16, n. 30, jul./dez. 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/353738361_Passado_presente_e_futuro_os_30_anos_do_Mercosul. Acesso em: 19 dez. 2023.

KATZ, Claudio. **El Rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA**. [S. l.: s. n.], 2006. Disponível em: <https://search.worldcat.org/title/1025425024>. Acesso em: 2 dez. 2023.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. [S. l.: s. n.], 1977. Disponível em: <https://is.cuni.cz/studium/predmety/index.php?do=download&did=231748&kod=JPM033>. Acesso em: 22 jun. 2023.

MADUREIRA, Carolina Pereira; ASSIS, Raimundo Jucier Sousa de; ESPÍNDOLA, Giovana Mira de. Nova Direita na Política Externa Brasileira (2016-2021) e a (Des)Integração Mercosulina. **Revista Conjuntura Global**, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/86242/48284>. Acesso em: 19 out. 2023.

MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for A Successful Experience. In: LAURSEN, Finn. **Comparative Regional Integration: Theoretical**

Perspectives. [S. l.: s. n.], 2003. cap. 3. Disponível em: [http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Presidentialism_and_Mercosur_\(Laursen_book\).pdf](http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Presidentialism_and_Mercosur_(Laursen_book).pdf). Acesso em: 31 out. 2023.

MALAMUD, Andrés. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination. **Latin American Research Review**, [s. l.], v. 40, p. 138-164, fev. 2005. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/8320DC31755C281B06046AAE4A242487/S0023879100036219a.pdf/presidential-diplomacy-and-the-institutional-underpinnings-of-mercosur-an-empirical-examination.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2023.

MALAMUD, Andrés. A Leader Without Followers?: The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, [s. l.], 2011. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/15545/1/ICS_AMalamud_Leader_ARI.pdf. Acesso em: 21 nov. 2023.

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C. The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America. **IBEI Working Papers**, [s. l.], 1 fev. 2007. Disponível em: <https://intranet.eulacfoundation.org/en/system/files/The%20experience%20of%20European%20integration%20and%20the%20potential%20for%20integration%20in%20South%20America.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2023.

MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul**. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2015. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/2f3jk/pdf/mariano-9788568334638.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2023.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Uma Análise das Limitações Estruturais do Mercosul a partir das Posições da Política Externa Brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 23-41, out. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/PYhQS7sVCmGkt5NrVyYdsjQ/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. O Brasil e o Mercosul: Atores Domésticos e Oscilações da Política Externa nos Últimos 30 Anos. **Lua Nova**, São Paulo, p. 15-54, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/tHw5r4whfhWQ7vCNTLPbRl/>. Acesso em: 23 dez. 2023.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; MENEZES, Roberto Goulart. Três Décadas de Mercosul: Institucionalidade, Capacidade Estatal e Baixa Intensidade da Integração. **Lua Nova**, São Paulo, p. 147-179, 2021. Disponível em:

https://eulacfoundation.org/system/files/digital_library/2023-07/ln_112_completo_web_1_1.pdf. Acesso em: 6 dez. 2023.

MARIANO, Karina Pasquariello; BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/fjTdDxj5VM8KkybBGqcfpCh/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 20 dez. 2023.

MATTLI, Walter. **The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond**. [S. l.]: Cambridge University Press, 1999. Disponível em: <https://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam031/98011655.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2024.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção 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**. 1991. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>. Acesso em: 9 dez. 2023.

MERCOSUL. **Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul - Protocolo de Ouro Preto**. 1994. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>. Acesso em: 3 jan. 2024.

MERCOSUL. **Decisões do Conselho do Mercado Comum - 22/00, 23/00, 24/00, 25/00, 26/00, 27/00, 28/00, 31/00, 32/00**. 2000. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

MERCOSUL. **Decisões do Conselho do Mercado Comum - 26/03**. 2003. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

MERCOSUL. **Decreto nº 45/04 - Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul**. 16 dez. 2004. Disponível em: <https://focem.mercosur.int/pt/norma/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-merc-sul-1/#:~:text=Decide%20estabelecer%20o%20Fundo%20para,apoiar%20o%20funcionamento%20da%20estrutura>. Acesso em: 14 jul. 2023.

MERCOSUL. **Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul**. 2006. Disponível em: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=LTaMVymw%2faYC9dXPH0uCXg%3d%3d. Acesso em: 23 dez. 2023.

MERCOSUL. **Decisões do Conselho do Mercado Comum - 12/11**. 2011. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/plano-estrategico-de-acao-social-do-mercosul-peas/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

MERCOSUL. **Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul**. 2015. Disponível em: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=wPEBvbgLt4cMYaxJfUrS%2fw%3d%3d. Acesso em: 23 dez. 2023.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. A trajetória da participação social no Mercosul: o impasse entre sociedade civil e Estado nos últimos trinta anos. **Oikos**, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/oikos/article/view/52074/28362>. Acesso em: 1 nov. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Aprovação da “Declaração Relativa ao Funcionamento do Mercosul e ao Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela”**. 13 set. 2016. Disponível em: <https://www.funag.gov.br/ipri/repertorio/index.php/categorias/69-america-do-sul/mercado-comum-do-sul-mercosul/180-aprovacao-da-declaracao-relativa-ao-funcionamento-do-mercosul-e-ao-protocolo-de-adesao-da-republica-bolivariana-da-venezuela>. Acesso em: 3 jan. 2024.

MIRANDA, Samir Perrone de. A "Nova Política Externa Brasileira" de Temer para a América do Sul. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 10, n. 51, p. 126-138, jul./set. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/95362/54294>. Acesso em: 27 dez. 2023.

MIRANDA, Samir Perrone de; RIBEIRO, Camille Amorim Leite. A América do Sul na política externa de Dilma Rousseff: continuidades e rupturas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1., 2015, Porto Alegre. **Estado e Democracia em Mudança no Século XXI [...]**. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: <https://silo.tips/download/a-america-do-sul-na-politica-externa-de-dilma-rousseff-continuidades-e-rupturas>. Acesso em: 28 dez. 2023.

MOLINA, Federico Rivas. Mercosul pressiona Venezuela com a cláusula democrática. **El País**, Buenos Aires, 3 abr. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/01/internacional/1491076022_326137.html. Acesso em: 4 jan. 2024.

MOLINA, Federico Rivas. Bolsonaro baixa o tom contra o Mercosul na primeira cúpula virtual de líderes. **El País**, Buenos Aires, 2 jul. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2020-07-02/bolsonaro-baixa-o-tom-contra-o-mercosul-na-primeira-cupula-virtual-de-lideres.html>. Acesso em: 4 jan. 2024.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, [s. l.], outono 1997. Disponível em: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/preferences.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2023.

MORAVCSIK, Andrew. **The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht**. [S. l.: s. n.], 1998. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=AcVSAQAQAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Andrew+Moravcsik,+The+Choice+for+Europe:+Social+Purpose+and+State+Power+from+Messina+to+Maastricht+\(Ithaca,+NY:+Cornell+University+Press,+1998\).&ots=KhuLGBpx2e&sig=t8MSIVGPsWr54xGtE6s8dkmrlug&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=AcVSAQAQAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Andrew+Moravcsik,+The+Choice+for+Europe:+Social+Purpose+and+State+Power+from+Messina+to+Maastricht+(Ithaca,+NY:+Cornell+University+Press,+1998).&ots=KhuLGBpx2e&sig=t8MSIVGPsWr54xGtE6s8dkmrlug&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 13 jul. 2023.

MOREIRA, Danilo Sorato Oliveira. As Semelhanças entre os Governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019). **Revista Neiba**, Rio de Janeiro, v. 9, p. 1-19, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/47941>. Acesso em: 28 dez. 2023.

MOURÓN, Fernando; ONUKI, Janina. ¿Brasil es un líder en América del Sur?: El papel brasileiro a través del concepto de liderazgo situacional. **Estudios Internacionais**, [s. l.], jan./jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/estudiosinternacionais/article/view/9412>. Acesso em: 6 out. 2023.

MUKHAMETDINOV, Mikhail. Mercosur and the European Union: Variation Among the Factors of Regional Cohesion. **Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association**, [s. l.], 2007. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010836707076690>. Acesso em: 13 jul. 2023.

NEVES, Bárbara C.; HONÓRIO, Karen. Latin American Regionalism Under the New Right. **E-International Relations**, [s. l.], 27 set. 2019. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2019/09/27/latin-american-regionalism-under-the-new-right/>. Acesso em: 21 dez. 2023.

ONUKI, Janina. A retomada da integração regional à luz da liderança internacional do Brasil. **Revista USP**, [s. l.], jan./mar. 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/211783/193961>. Acesso em: 5 out. 2023.

PEDERSEN, Thomas. Cooperative hegemony: Power, ideas and institutions in regional integration. **Review of International Studies**, [s. l.], p. 677-696, 2002. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/20097821?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 23 nov. 2023.

PEÑA, Félix. El desarrollo institucional del Mercosur. **Revista Comunidad Andina y Mercosur**, [s. l.], jul. 1998. Disponível em:

<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/1998-07-desarrollo-institucional-mercosur>. Acesso em: 26 dez. 2023.

PENNAFORTE, Charles; RIBEIRO, Genaro da Silva; BONES, Nairana Karkow. Acordo Mercosul-União Europeia: Entre o discurso e a realidade, impactos e perspectivas. **Conjuntura Austral**, [s. l.], v. 9, n. 46, p. 5-21, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/79150/49349>. Acesso em: 28 dez. 2023.

PEREIRA, Lia Valls. A Integração Sul-Americana e a Alca: Cadê a Alca? Esqueceram?. **Conjuntura Econômica**, [s. l.], jan. 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rce/article/view/31271/30077>. Acesso em: 30 dez. 2023.

PEREIRA, Lia Baker Valls. A América do Sul na agenda da política externa brasileira. **Conjuntura Econômica**, [s. l.], set. 2022. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rce/article/view/88926/83556>. Acesso em: 5 out. 2023.

PINHEIRO, Leticia. **Política Externa Brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: [s. n.], 2004. Disponível em: <https://xdocz.com.br/doc/leticia-pinheiro-politica-externa-brasileirapdf-08p2v7mqg7nv>. Acesso em: 30 dez. 2023.

PORTA, Fernando. La utopía del “MERCOSUR social y productivo” y el fantasma del “MERCOSUR comercial”. **Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad: Desafíos y Políticas Públicas**, Buenos Aires, 2015. Disponível em: https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171108051251/pdf_1614.pdf. Acesso em: 7 dez. 2023.

RANA, Waheeda. Theory of Complex Interdependence: A Comparative Analysis of Realist and Neoliberal Thoughts. **International Journal of Business and Social Science**, [s. l.], 1 fev. 2015. Disponível em: https://ijbssnet.com/journals/Vol_6_No_2_February_2015/33.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. **United Nations University Series on Regionalism**, [s. l.], p. 1-16, jan. 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/282444747_The_Rise_of_Post-Hegemonic_Regionalism. Acesso em: 9 dez. 2023.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Alberto Figueiredo Machado**. 28 ago. 2013. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-luiz-alberto-figueiredo-machado>. Acesso em: 1 jan. 2024.

SANAHUJA, José Antonio. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In: CIENFUEGOS, Manuel; SANAHUJA, José Antonio. **Una Región en Construcción: UNASUR y la integración en América del Sur.** [S. l.: s. n.], 2010. cap. 3. Disponível em:

https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/interrogar_la_actualidad/una_region_en_construccion_unasur_y_la_integracion_en_america_del_sur. Acesso em: 11 dez. 2023.

SANDHOLTZ, Wayne; SWEET, Alec Stone. European integration and supranational governance. **Journal of European Public Policy**, [s. l.], set. de 1997. Disponível em: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/5279/European_Integration_and_Supranational_Governance.pdf;jsessionid=EEDB60919D271E1699C470370061C008?sequence=2. Acesso em: 12 nov. 2023.

SANTOS, Raquel Paz dos. A revitalização do Mercosul no contexto da diplomacia de Lula para a América do Sul. **POLIS: Revista Latinoamericana**, [s. l.], 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/polis/10419>. Acesso em: 4 jan. 2024.

SANTOS, Fabio Luis Barbosa dos. Economia política da integração regional: uma comparação entre Índia e Brasil. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 41-62, abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/17641>. Acesso em: 21 dez. 2023.

SARAIVA, Miriam Gomes. Política externa brasileira: As diferentes percepções sobre o Mercosul. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 45-62, jan./abr. 2010. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/6030/5161>. Acesso em: 25 dez. 2023.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: Perspectivas futuras?. **Relações Internacionais: Potências Emergentes e Democracia**, [s. l.], p. 25-35, dez. 2014. Disponível em: https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri44/n44a03.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.

SIERRA, Jerónimo Ríos. La inexistente respuesta regional a la COVID-19 en América Latina. **Geopolítica(s)**, [s. l.], p. 209-222, 2020. Disponível em: https://www.academia.edu/43010226/La_inexistente_respuesta_regional_a_la_COVID_19_en_Am%C3%A9rica_Latina_Geopol%C3%ADtica_s_Revista_de_estudios_sobre_espacio_y_poder_Scopus_Q3_vol_11_n%C3%BAm_especial_209_222. Acesso em: 3 jan. 2024.

SILVA, André Luiz Reis da. De Dilma a Bolsonaro: as transformações matriciais na política externa brasileira. **Sino-Iberoamerican Interaction**, [s. l.], p. 1-26, 2022. Disponível em: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/sai-2022-0007/html>. Acesso em: 26 dez. 2023.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul. **Agência Gov**. 7 dez. 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202312/201cjuntos-somos-mais-fortes201d-diz-lula-na-cupula-do-mercosul>. Acesso em: 23 dez. 2023.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **SIPRI Military Expenditure Database**. 2023. Disponível em: <https://milex.sipri.org/sipri>. Acesso em: 2 dez. 2023.

SLAUGHTER, Anne-Marie. The Real New World Order. **Foreign Affairs**, [s. l.], v. 76, set./out. 1997. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20048208>. Acesso em: 27 jun. 2023.

SPEKTOR, Matias. Brazil as a Regional and Emerging Global Power. **SAIIA Emerging Powers Programme**, [s. l.], nov. 2009. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/4184/saiia_spb_09_spektor_20091130.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 11 nov. 2023.

THE WORLD BANK. **Gross domestic product (GDP) database**. 2022. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>. Acesso em: 3 dez. 2023.

TOKATLIAN, Juan. América Latina camina hacia la debilidad y la desintegración. **Nueva Sociedad**, [s. l.], fev. 2019. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/america-latina-camina-hacia-la-debilidad-y-la-desintegracion/>. Acesso em: 21 dez. 2023.

TOSTES, Ana Paula. Regionalism and Political Representation in Comparative Perspective: The European Union and MERCOSUL. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, 5 nov. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/gWcYKtFCxhTwjJhxtjHwxDS/abstract/?lang=en>. Acesso em: 29 jun. 2023.

VIGEVANI, Tullo; FAVARON, Gustavo de Mauro; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; CORREIA, Rodrigo Alves. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 51, p. 5-27, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/GHwBNZJcQGpX6mFtjWfpHxR/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 29 dez. 2023.