

A FRAGILIDADE DAS POLÍTICAS DO MERCOSUL E O PAPEL DO BRASIL NO BLOCO ECONÔMICO

THE FRAGILITY OF MERCOSUR POLICIES AND BRAZIL'S ROLE IN THE ECONOMIC BLOCK

Nayara Gomes Portilha¹²

Daniele Lopes Oliveira¹³

RESUMO: O Mercosul é um bloco econômico composto por países como a Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela até o ano 2016. Este estudo buscou analisar as fragilidades das políticas desenvolvidas pelo bloco econômico, principalmente o papel exercido pelo Brasil. Dessa forma, empenhou-se a realizar a revisão dos objetivos ambíguos e nas leis e decretos formulados desde a sua criação em 1991. Com base na análise documental e no ordenamento jurídico, o estudo identificou desafios de implementação de políticas decorrentes de diferenças internas, com o Brasil desempenhando um papel central, mas priorizando os interesses nacionais. Os obstáculos incluem disputas internas, instituições fracas, heterogeneidade econômica e pressões externas. Contudo, acordos importantes foram implementados, como o acordo entre o Mercosul e a União Europeia.

Palavras-chave: Mercosul. Brasil. Fragilidade. Políticas. Tratados. Implementação.

ABSTRACT: The Mercosur is an economic bloc composed of countries such as Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay, and Venezuela until the year 2016. This study sought to analyze the weaknesses of the policies developed by the economic bloc, mainly the role played by Brazil. Thus, it endeavored to perform a literature review and highlight ambiguous objectives and coordination difficulties since its creation in 1991. Based on documentary analysis and economic data, the study identified challenges in implementing policies stemming from internal differences, with Brazil playing a central role but prioritizing national interests. Obstacles include internal disputes, weak institutions, economic heterogeneity, and external pressures. However, significant agreements have been implemented, such as the agreement between Mercosur and the European Union.

Keywords: Mercosur. Brazil. Fragility. Policies. Treaties. Implementation.

Introdução

O Mercado Comum do Sul é um dos grupos econômicos mais importantes da América do Sul desde a sua criação em 1991. Em razão disso, o Mercosul tem sido um importante agente para a integração regional e comercial sendo composto pelos países plenos Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, bem como como a Venezuela, que foi suspensa do bloco. Entretanto, apesar dos seus objetivos ambiciosos e do seu potencial econômico, o bloco enfrenta uma série de desafios que prejudicam a sua eficácia plena.

O objetivo deste estudo é examinar a fragilidade da política do Mercosul e o papel que o Brasil tem no bloco econômico. Nas seções seguintes, analisamos a criação, os objetivos e os desafios

¹² Discente do curso Direito da Universidade Estadual de Goiás (UEG).

¹³ Pós-Doutora em Educação. Doutora em Educação. Mestre em Ecologia e Produção Sustentável. Graduada em Direito pela PUC Goiás. Graduada em História e Ciência Política pela Universidade Internacional - UNINTER. Graduada em Pedagogia pelo Instituto Albert Einstein.

enfrentados pela coalizão, observando as principais questões que afetam sua eficácia e avaliamos o impacto da política brasileira na dinâmica do bloco.

O início do bloco se deu no Acordo de Assunção, assinado pelos chefes de governo do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai em março de 1991. O principal objetivo era criar um mercado comum entre os estados membros, que pudesse desenvolver o livre comércio e realizar o alinhamento econômico. Desde então, o Mercosul passou por várias fases de integração, incluindo a criação de uma união aduaneira em 1995 e a implementação de políticas comuns em diversas áreas, como comércio, infraestrutura e princípios (MENDES, 1997, p.14).

Apesar dos avanços já conquistados na sua fase inicial, o Mercosul enfrenta uma série de desafios que enfraqueceram a sua eficácia. Logo, um dos maiores obstáculos é a falta de afluência das políticas econômicas dos Estados membros, o que dificulta a implementação de uma política comercial que possa ser comum a todos.

Além disso, a instabilidade política em alguns estados membros, as diferenças comerciais e a concorrência entre o Brasil e a Argentina prejudicaram a capacidade do bloco de tomar decisões e avançar na sua agenda de integração.

O Brasil desempenha um papel central na dinâmica do bloco econômico. Pois é o maior e o mais influente país da coalizão. Diante disso, a sua economia dominante e o seu poder de negociação influenciaram na formulação das políticas e diretrizes do Mercosul. O objetivo deste estudo é analisar a fragilidade da política do Mercosul e observar como o Brasil influencia e é influenciado pela dinâmica do bloco.

Criação do acordo do MERCOSUL

O Mercosul foi criado e formalizado em 26 de março de 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção, sendo um marco histórico assinado pelos países fundadores: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (MENDES, 1997, p. 11).

O acordo lançou as bases para a criação de um bloco econômico regional. No qual, o principal objetivo é promover a integração econômica entre os Estados-membros. Logo, o cerne do acordo do Mercosul era reduzir as barreiras comerciais, facilitar a circulação de bens e serviços entre os estados membros e promover o desenvolvimento econômico regional como um todo. Em consequência, a junção dos países aliados formaria um agente robusto que pudesse realizar transações cambiais em âmbito internacional. O tratado foi promulgado pelo governo brasileiro em 21 de novembro de 1991 (BRASIL, 1991).

A inclusão da Venezuela ao Mercosul em 2012 foi um marco importante na história do bloco. Entretanto, a inclusão da Venezuela também trouxe desafios, principalmente devido às diferenças políticas e econômicas entre o governo venezuelano e o restante dos membros do Mercosul. Diante disso, ocasionou em dificuldades do Mercosul em lidar com crises políticas internas e em manter a coesão dos seus membros.

O Paraguai foi reintegrado como membro pleno do Mercosul em 2017, restaurando a lista original de membros do bloco. A reunificação foi o resultado de esforços diplomáticos e negociações entre os Estados membros, no qual estabeleceu certa convergência.

Ao decorrer da sua história, o bloco comum do Sul enfrentou uma série de desafios e mudanças que refletem a complexidade e a dinâmica da integração regional. Desse modo, o desenvolvimento do bloco desde a sua criação até ao presente mostra a importância de uma abordagem flexível e adaptável para resolver problemas emergentes que desafiam o grupo.

Objetivos Gerais e Específicos do MERCOSUL

As metas gerais estabelecidas pelo Mercosul são importantes para compreender a sua missão e o seu propósito de criação. Desde do seu início, o bloco vem se empenhado em promover a integração das relações bilaterais e multilaterais na região sul-americana.

Além disso, o Mercosul procurou coordenar as políticas macroeconômicas e setoriais entre os seus membros com o objetivo de harmonizar regulamentos e legislações que facilitem o comércio.

Ao reduzir as barreiras tarifárias e não tarifárias, o grupo objetivou facilitar o livre comércio entre os estados membros, aumentar a competitividade e a eficiência dos mercados regionais.

No qual, a harmonização das políticas macroeconômicas, tais como taxas de câmbio e políticas fiscais, também é importante para garantir o comércio de bens e serviços entre os Estados. A respeito dos recursos e serviços, vejamos:

Com o intuito de promover o desenvolvimento comercial e econômico dos países-membros do MERCOSUL, mediante a ampliação da oferta de bens e serviços e o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis nos países, várias medidas foram adotadas no sentido de se conseguir, simultaneamente, a liberação de comércio e a difícil tarefa de aproximar as legislações entre os países (MENDES, 1997, p. 12).

Além das metas econômicas, o Mercosul pretende promover a cooperação nas áreas não econômicas, como a educação, a cultura, a ciência e a tecnologia. Através de programas e iniciativas conjuntas, os Estados-membros empenham-se para partilhar conhecimentos, pesquisas e

experiências, com o intuito de fortalecer os laços culturais, científicos e promover o desenvolvimento humano e social.

Contudo, além das metas gerais, o Mercosul também estabelece metas específicas que delineiam áreas de ação e metas alcançáveis. Logo, um dos objetivos específicos mais importantes do bloco é a criação de um mercado comum onde bens, serviços e fatores de produção possam circular livremente entre os estados membros e a livre circulação de pessoas e capitais dentro do bloco.

A implementação de uma Tarifa Externa Comum (TEC) também é uma meta específica do Mercosul. O objetivo do TEC é criar uma política comercial unificada entre os estados membros, que facilite acordos comerciais com parceiros estrangeiros e fortaleça a posição do bloco no cenário internacional.

Bem como, a coordenação das políticas comerciais e de investimento em nível internacional é outro objetivo importante do Mercosul, que visa maximizar os benefícios do comércio e do investimento para todos os estados membros na conjuntura global. Nesse sentido, manifesta Kume e Piani (2011) sobre a necessidade de estabelecer normativas do TEC.

Em outubro de 2010, o ministro Celso Amorim, na XXVI Sessão Plenária do Parlamento do Mercosul, após destacar o acordo na reunião da última cúpula, em San Juan, entre os Estados Partes para a eliminação gradual da dupla cobrança da TEC e a aprovação do Código Aduaneiro do Mercosul, anunciou que o Brasil apresentará uma proposta para a eliminação gradual das exceções a esta tarifa de forma a atender aos interesses de todos os sócios (KUME e PIANI, 2011, p. 05).

Em resumo, o objetivo do bloco econômico comum do sul é promover o desenvolvimento e interação dos países do sul da América, com o propósito de avançar com o mercado de bens, serviços e pesquisas com a finalidade de elevar esse comércio a parâmetros internacionais e ser um *player* competitivo.

Disputas internas no Bloco Econômico do Sul

As tensões políticas e as diferenças econômicas entre os países do Mercosul dificultam as decisões e a implementação de políticas da maior parte. Logo, estas disputas surgem por diversas razões, desde diferenças ideológicas até mesmo de interesses econômicos conflitantes entre os Estados-membros.

Uma das disputas mais conhecidas do Mercosul é entre os dois maiores e mais influentes membros do bloco, o Brasil e a Argentina. Por exemplo, entre meados dos anos de 2011 e 2012, ocorreu uma disputa sobre a implementação de medidas protecionistas na indústria automotiva, o que

resultou em negociações acaloradas e a tensões crescentes entre os dois países (Gazeta do Povo, 2011).

Outro exemplo de turbulência interna ocorreu com o Paraguai em 2012, quando o país foi temporariamente excluído do Mercosul devido a problemas políticos em torno da destituição do presidente Fernando Lugo. Diante disso, a decisão gerou polêmica dentro do bloco e destacou diferenças entre Brasil e Paraguai sobre governança e democracia (Portal de Notícias G1, 2012).

Estes exemplos ilustram como as disputas internas podem afetar a eficiência do Mercosul enquanto bloco econômico. Bem como, os Estados-Membros ainda enfrentam desafios para abordar interesses divergentes e superar diferenças políticas e econômicas, o futuro do Mercosul continua sujeito a estes desafios complexos e contínuos.

Os desafios externos que o Mercosul enfrenta incluem a instabilidade nos mercados financeiros internacionais, mudanças nas políticas comerciais globais e a concorrência com outros agrupamentos econômicos. Além do mais, estes fatores externos podem prejudicar os esforços para alcançar objetivos econômicos.

Um exemplo claro destas questões externas é a recente escalada das tensões comerciais entre grandes potências econômicas, como os Estados Unidos e a China. Ainda mais, que essa disputa comercial global poderá afetar as economias dos Estados membros, uma vez que muitos deles são altamente dependentes deles e do comércio internacional para impulsionar o crescimento econômico, pois tarifas adicionais impostas pelos principais intervenientes globais poderiam reduzir a procura de exportações do Mercosul, prejudicando as suas economias. Exemplo disso, é as flutuações acentuadas nas taxas de câmbio e nos preços das matérias-primas podem ter um impacto significativo nas economias dos membros, afetando o crescimento econômico e a estabilidade financeira.

A concorrência com outros blocos econômicos, como a União Europeia e a Aliança do Pacífico, também é um desafio para o Mercosul. Pois estes blocos têm acordos comerciais preferenciais com muitos países em quase todo o mundo e oferecem oportunidades comerciais e investimento que podem rivalizar com as oferecidas pelo Mercosul. Em suma, os desafios externos que o Mercosul enfrenta sublinham a importância de uma abordagem estratégica e proativa para lidar com as pressões do comércio global.

Fato é que o Mercosul, construído com base num projeto de integração aberta ao exterior, poderia contribuir em relação ao comércio externo e enquanto polo de atração de investimentos privados externos (MACHAO, 2014, p. 9).

Tratados e Acordos

Ao longo dos anos, o Mercosul desempenhou um papel fundamental na assinatura de vários acordos que abrangem uma ampla gama de áreas, desde o comércio à cooperação técnica e política.

Um dos tratados mais importantes é o “Protocolo de Ouro Preto”, assinado em 09 de maio de 1994, que estabeleceu a estrutura institucional e jurídica do Mercosul. Outrossim, esse protocolo definiu as regras e procedimentos para a tomada de decisões dentro do bloco, bem como estabeleceu os órgãos e instituições responsáveis pela implementação e supervisão das políticas do Mercosul (Brasil, 1996).

Outro alinhamento interno é a criação do Tribunal Permanente de Controle do Mercosul (Decreto n.º 11.803, de 28 de novembro de 2023). No qual, a tarefa deste tribunal é resolver as disputas entre os Estados membros em relação à interpretação e aplicação das normas e regulamentos do Mercosul (PENNAFORTE e MARTINS, 2017, p. 5).

Logo, a sua existência fortalece o quadro legislativo para o Estado de Direito e a segurança no bloco, promovendo a manutenção da estabilidade e previsibilidade nas relações entre os Estados membros.

Além do mais, ocorreu o protocolo de Assunção que se tratava sobre o compromisso da Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Mercosul, a promulgação do decreto ocorreu em 01 de julho de 2010 é um marco importante na promoção dos direitos humanos no bloco. Pois, o protocolo reafirma o compromisso dos países membros com os princípios e valores democráticos.

Em termos de acordo em curso ou em fase de implementação, destaca-se o Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul-União Europeia, este acordo está em fase de negociação, que pode afetar significativamente o comércio e os investimentos entre os dois grupos econômicos, podendo abrir novas oportunidades de negócios e fortalecer as relações de mercado e diplomacia entre os megablocos.

Esse é o acordo mais benéfico já tratado pelo o Mercosul, pois impulsiona o mercado agrícola do Brasil e Argentina no setor de carne bovina, açúcar e grãos, e daria abertura em diversas frentes de comércio. Entretanto, o acordo sofre diversos empecilhos tendo em vista que o governo francês protege de forma ferrenha o seu mercado de commodities (Vermelho, 2023).

Diante ao exposto, os acordos assinados pelo Mercosul desempenham um papel fundamental na promoção de um bloco imponente e relevante, no fortalecimento das instituições democráticas, econômicas e na promoção dos direitos humanos.

O papel do Brasil no MERCOSUL

O papel do Brasil no Mercosul é extremamente importante pois é uma influência que se reflete nas esferas econômica, política e diplomática. Ademais, é a maior economia do Mercosul, o Brasil tem um importante mercado consumidor, uma base industrial diversificada e uma presença agrícola pujante, essas são características que conferem liderança econômica à nação (BECKER; EGLER, 1994). Em análise dos Produto interno bruto o mais é despontando como os países com a economia mais pujante.

O Brasil é responsável por 72% do PIB (Produto Interno Bruto) do Mercosul. O índice nominal para o país registrou US\$1,92 trilhão em 2022. Já a soma de todas as nações do bloco econômico, incluindo a economia brasileira, para o período é US\$2,67 trilhões. A Argentina tem PIB de US\$ 632,2 bilhões (BENEVIDES, 2023).

Ademais, o Brasil assume frequentemente uma liderança política no Mercosul, impulsionada por sua estabilidade institucional e histórico e conciliador, sua posição estratégica geográfica e seu histórico de diplomacia ativa, mantém a sua voz respeitada e levada em consideração nas discussões e negociações, o que evidencia sua importância política no contexto do bloco.

Além do papel interno, o Brasil representa oportunamente o Mercosul em negociações e relações com outros blocos econômicos e países no mundo todo, sendo reconhecido internacionalmente por ser um exímio mediador de conflitos, sendo a sua atuação frente aos entraves globais ativos valiosos para o bloco, consolidando sua posição no cenário global.

O Brasil tem uma grande contribuição a dar ao processo de integração em sentido lato, não só pelos grandes recursos financeiros e institucionais de que dispõe, mas também pelo poder brando que obteve, dentro e fora da região. Esse poder advém do fato de que o país se mostrou capaz, internamente, de fazer da democracia e da diminuição da pobreza e da desigualdade dois processos que se reforçam mutuamente e, externamente, de moderar conflitos e liderar iniciativas de cooperação entre países (SORJ e FAUSTO, 2011, p. 13).

Contudo, é importante sublinhar que o Mercosul é uma associação cooperativa de Estados membros. Embora o Brasil tenha uma influência considerável, as decisões são tomadas por consenso, sempre em prol do bem comum.

Considerações finais

Em conclusão, a análise da fragilidade das políticas do Mercosul e do papel do Brasil dentro desse contexto revela desafios e oportunidades para a integração plena dos objetivos do Mercado Comum do Sul. Ademais, ao longo dos anos, o bloco emergiu como um importante agente econômico e político, buscando promover a cooperação e o desenvolvimento entre seus membros.

No entanto, a falta de alinhamento nas políticas econômicas, nas disputas internas, e a fragilidade institucional têm minado o destempero dentro do grupo. O Brasil, um dos mais influentes países do Mercosul, desempenha um papel central na dinâmica do bloco, pois exerce uma posição de liderança econômica e diplomática dentro da coalizão.

Em consequência, a sua participação no desenvolvimento de políticas e tomada de decisões reflete sua importância dentro do mercado comum e sua influência nas relações internacionais.

Diante desses desafios, é preciso fortalecer a integração na América do Sul, buscando superar as divergências e promover uma maior harmonização de políticas. Diante disso, é preciso realizar uma abordagem flexível e adaptativa para enfrentar os desafios emergentes e maximizar os benefícios.

Ao entender melhor os obstáculos e potenciais do Mercosul, podemos contribuir para o fortalecimento econômico e social dos países membros, consolidando o papel do bloco como um catalisador para o progresso na América do Sul.

Referências

BECKER, B. K; EGLER, C. A. G. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. 2º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

BENEVIDES, H. F. G. **Brasil responde por 72% do PIB nominal do Mercosul**. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/economia/brasil-responde-por-72-do-pib-nominal-do-mercosul/#:~:text=O%20Brasil%20%C3%A9%20respons%C3%A1vel%20por>>. Acessado em 16 de abril de 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 1.901, de 09 de maio de 1996**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm>. Acessado em 16 de abril de 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 11.803, de 28 de novembro de 2023**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11803.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.803%2C%20DE%208,do%20Tribunal%20Permanente%20de%20Revis%C3%A3o>. Acessado em 16 de abril de 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 350 de 21/11/1991**. Disponível em: <[https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=19981#:~:text=Promulga%20o%20Tratado%20para%20a,do%20Uruguai%20\(TRATADO%20MERCOSUL\)>](https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=19981#:~:text=Promulga%20o%20Tratado%20para%20a,do%20Uruguai%20(TRATADO%20MERCOSUL)>)>. Acessado em 16 de abril de 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 7.225, de 1º de julho de 2010**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7225.htm>. Acessado em 16 de abril de 2024.

KUME, H.; PIANI, G. A Tarifa Externa Comum no Mercosul: avaliação e perspectivas. Boletim de Economia e Política Internacional. **IPEA**. Número 5 Jan./Mar. 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4694/1/BEPI_n5_tarifa.pdf>. Acessado em 16 de abril de 2024.

CONSTANTINO, C.; MENDES. **Efeitos do Mercosul no Brasil: uma Visão Setorial e Locacional do Comércio**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2280/1/td_0510.pdf>. Acesso em: 3 maio. 2024.

GAZETA DO POVO. **Importação de automóveis abre crise entre Brasil e Argentina**. Ministério alega que exigências valem para todos os países, mas alvo principal é o vizinho, que vem criando barreiras a produtos brasileiros. Por Carlos Guimarães Filho, com agências, 12/05/2011 21:24. Disponível em: Leia mais em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/importacao-de-automoveis-abre-crise-entre-brasil-e-argentina-3ujnzqhnbir02oyncdx4ixqm/>>. Acessado em 16 de abril de 2024.

MACHADO, S. **Mercosul e o Brasil: breve análise sobre a Inserção do Brasil no Cenário Internacional sob o Aspecto Multilateral e sob o Aspecto Bilateral**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://bdm.unb.br/bitstream/10483/8363/1/2014_MariaEduardadeSerraMachado.pdf>. Acesso em: 3 maio. 2024.

PENNAFORTE, C.; FÁVARO MARTINS, M. MERCOSUL, 25 anos depois: os problemas estruturais e o impacto da mudança de conjuntura. **L’Espace Politique**, n.º 31, 18 abr. 2017.

PORTAL DE NOTÍCIAS G1. D. **Senado do Paraguai rejeita entrada da Venezuela no Mercosul**. 23/08/2012 17h30 - Atualizado em 23/08/2012 17h41. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/08/senado-paraguaio-rejeita-ingresso-da-venezuela-no-mercosul.html>>. Acessado em 16 de abril de 2024.

SORJ, B; FAUSTO, S. O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas. In: **Working Paper**, n.º 12, p. 1-13. 2011.

VERMELHO. **Veto do parlamento francês a acordo com Mercosul revela protecionismo europeu**. Disponível em: <<https://vermelho.org.br/2023/06/14/veto-frances-a-acordo-com-mercosul-revela-protecionismo-europeu/>>. Acessado em 16 de abril de 2024.