



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO – PRPG  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS –CCHL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA (PPGCP)**

**CAROLINA PEREIRA MADUREIRA**

**(DES)INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL E A POLÍTICA EXTERNA  
BRASILEIRA: INFLUXOS DA “VIRADA PARA A NOVA DIREITA”  
NA RESILIÊNCIA INSTITUCIONAL MERCOSULINA (2016-2021)**

Teresina

2022

**CAROLINA PEREIRA MADUREIRA**

**(DES)INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL E A POLÍTICA EXTERNA  
BRASILEIRA: INFLUXOS DA “VIRADA PARA A NOVA DIREITA” NA  
RESILIÊNCIA INSTITUCIONAL MERCOSULINA (2016-2021)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí na área de concentração Estado, Instituições Políticas e Democracia e linha de pesquisa Democracia, Comportamento Político e Cidadania, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Raimundo Jucier Sousa de Assis

Coorientadora: Profª. Dra. Giovana Mira de Espíndola.

Teresina

2022

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras  
Serviço de Processos Técnicos

M183d     Madureira, Carolina Pereira.  
          (Des)Integração do MERCOSUL e a política externa brasileira :  
          influxos da “Virada para Nova Direita” na resiliência institucional  
          mercosulina (2016-2021) / Carolina Pereira Madureira. – 2022.  
          135 f.

          Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro  
          de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em  
          Ciência Política, Teresina, 2022.

          “Orientador: Prof. Dr. Raimundo Jucier Sousa de Assis.”

          1. Integração Regional. 2. MERCOSUL. 3. Política Externa  
          Brasileira. 4. Nova Direita. I. Madureira, Carolina Pereira. II. Título.

CDD 327.981

Bibliotecário: Gésio dos Santos Barros – CRB-3/1469

CAROLINA PEREIRA MADUREIRA

**(DES)INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:  
INFLUXOS DA “VIRADA PARA A NOVA DIREITA”  
NA RESILIÊNCIA INSTITUCIONAL MERCOSULINA (2016-2021)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientação do Prof. Dr. Raimundo Jucier Sousa de Assis e coorientação da Profa. Dra. Giovana Mira de Espindola.

Área de concentração: Estado, Instituições Políticas e Democracia.

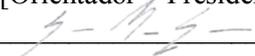
Linha de Pesquisa: Democracia, Comportamento político e Cidadania.

Aprovada em: 19/09/2022

**BANCA EXAMINADORA**

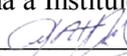


Prof. Dr. Raimundo Jucier Sousa de Assis  
[Orientador – Presidente]

  
Prof. Dra. Giovana Mira de Espindola  
[Co-orientadora – PPGGEO - UFPI]

  
Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior  
[Examinador Interno ao Programa – PPGCP – UFPI]

  
Prof. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte  
[Examinadora Externa à Instituição – PPG - UNICAMP]

  
Prof. Dr. André Roberto Martin  
[Examinador Externo à Instituição – PPGH - USP]

TERESINA

2022

À Ana Flávia Pereira, meu exemplo e força.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, a CAPES, e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Piauí- FAPEPI, pelo apoio acadêmico e financeiro essenciais ao desenvolvimento das produções científicas durante o mestrado.

Agradeço ao meu professor orientador Dr. Raimundo Jucier Sousa de Assis, que me reconectou com os estudos em política externa e me permitiu pesquisar de forma sensível e comprometida. Muito obrigada pela assertividade e competência na orientação. À professora Dra. Giovana Mira de Espíndola, por todas as sugestões e incentivos, bem como ao Diretório Geopolítica, Capitalismo e Natureza (UFPI), lugar de tantas trocas e discussões interdisciplinares que, sem dúvidas, me auxiliaram enquanto pesquisadora.

Ao professor Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas, componente da Banca Examinadora de Qualificação, orientador nos Estágios Docência em Instituições Políticas Brasileiras e Desenho de Pesquisa, com quem tanto aprendi, pela gentileza e atenção a mim dispensadas. Aos professores avaliadores externos das Bancas de Qualificação e Defesa Profª. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte, Prof. Dr. André Roberto Martins e Profª. Dra. Teresa Cristina Schneider Marques, por todas as dicas e críticas, muito bem vindas e necessárias.

Agradeço também aos colegas da minha turma do mestrado, pela leveza do nosso ambiente de aprendizado e por toda a troca de experiências nas aulas, em especial aos queridos Lucas Lira de Menezes e Mariana de Carvalho Sousa, cuja amizade foi um presente.

Agradeço a todos os professores que ministraram aulas e palestras no PPGCP, cada um a seu modo contribuiu valiosamente para o meu desenvolvimento profissional e pessoal. Ainda aos responsáveis pela administração do Programa, em especial ao Coordenador Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior, pela prestatividade e generosidade que lhe são características distintas, e à secretária Maria Lucilene Feliz, sempre solícita e atenciosa aos pleitos de todos.

Agradeço a minha mãe aqui nesse plano, Ana Flávia Pereira, sócia dos meus sonhos, por seu amor que me constrange e pelo exemplo de retidão de caráter que me direciona ao caminho do bem. À minha mãe no céu, Nossa Senhora de Lourdes, por guiar todos os meus passos. Ao meu pai, Francisco Madureira, que ficou tão feliz com a aprovação no mestrado, por motivar minhas conquistas e acreditar em tudo que me proponho a fazer. À minha irmã Gabriella Madureira, cuja pureza, alegria e sensibilidade me dão forças para melhorar a cada dia. À Luana Alencar, que partilha comigo esse projeto-sonho desde o início. Às famílias

Madureira e Pereira, cuja felicidade do pertencimento são meu maior orgulho.

Agradeço aos meus alunos na Universidade Regional do Cariri (URCA-CE), que me ensinam diariamente. Aos amigos que construí ao longo da vida e que me ajudaram nos momentos mais difíceis desses dois anos, em especial ao Lucas Damásio, que por tantas vezes me ajudou nas tarefas diárias para que eu pudesse descansar. Ao Bruno Lira, por compreender essa fase e incentivar cada minuto dela com suas ações e palavras.

Agradeço ainda a Deus, sobre todas as coisas, e a todos aqueles que torcem por mim e vibraram pela conclusão deste trabalho, na certeza de que toda verdadeira vitória é coletiva. Muito obrigada!

*Conformar-se é submeter-se e vencer é conformar-se, ser vencido. Por isso toda a vitória é uma grosseria. Os vencedores perdem sempre todas as qualidades de desalento com o presente que os levou à luta que lhes deu a vitória. Ficam satisfeitos, e satisfeito só pode estar aquele que se conforma, que não tem a mentalidade do vencedor. Vence só quem nunca consegue.*

*(Fernando Pessoa - Livro do Desassossego por Bernardo Soares )*

## RESUMO

Esta pesquisa visa compreender em que medida a denominada onda política conservadora ou “virada para nova direita” na política externa brasileira (PEB) influencia na coordenação e (des)integração política mercosulina. A discussão sobre a participação do Brasil enquanto potência regional nos leva à seguinte pergunta norteadora: Quais mudanças na retórica oficial e nas práticas implementadas pela extrema direita no Brasil, entre 2016 e 2021, representam riscos à (des)integração mercosulina? A hipótese da pesquisa é que os discursos oficiais e escolhas políticas, a partir da ascensão da extrema direita no Brasil, inclinam-se ao distanciamento regional do MERCOSUL. Optou-se pela pesquisa qualitativa, com utilização da análise de conteúdo enquanto método de pesquisa, operacionalizado por meio do levantamento de dados (notícias jornalísticas, normativas do Ministério da Justiça e Segurança Nacional, *clipping* do sítio virtual do Ministério das Relações Exteriores) com ênfase nos posicionamentos dos chefes de Estado brasileiros sobre integração regional entre 2016 e 2021, disponibilizados pelo MRE. Conta ainda com a análise de dados das trocas comerciais entre o Brasil, China e países-membro do Mercosul disponibilizados pela plataforma *Comex Stat* do Ministério da Economia e do Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do MERCOSUL (SECEM). Constata-se que a “virada para a nova direita” brasileira adota uma postura de distanciamento regional na diplomacia presidencial que agrava a paralisia decisória mercosulina e tem, como demonstrações, as alterações no direcionamento da política migratória e do gerenciamento de pautas ambientais. Como contrafactual, este cenário de paralisia decisória do bloco, embora agravado, possui raízes históricas advindas de governos anteriores e do “modelo de MERCOSUL” da Política Externa Brasileira.

**Palavras-chave:** Integração Regional. MERCOSUL. Política Externa Brasileira. Nova Direita.

## ABSTRACT

This research aims to understand to what extent the so-called conservative political wave or “turn to the new right” in Brazilian foreign policy (PEB) influences Mercosur political coordination and (dis)integration. The discussion about the participation of Brazil as a regional power leads us to the following guiding question: What changes in the official rhetoric and practices implemented by the extreme right in Brazil, between 2016 and 2021, pose risks to Mercosur (dis)integration? The research hypothesis is that official discourses and political choices, from the rise of the extreme right in Brazil, are inclined towards the regional distancing of MERCOSUR. Qualitative research was chosen, using discourse analysis as a research method, operationalized through data collection (journalistic news, regulations from the Ministry of Justice and National Security, clipping from the Ministry of Foreign Affairs' website) with emphasis in the positions of Brazilian heads of state on regional integration between 2016 and 2021, made available by the MRE. It also includes the analysis of trade data between Brazil, China and Mercosur member countries provided by the Comex Stat platform of the Ministry of Economy and the MERCOSUR Foreign Trade Statistics System (SECEM). It appears that the Brazilian “turn to the new right” adopts a posture of regional distancing in presidential diplomacy that aggravates Mercosur decision-making paralysis and has, as demonstrations, changes in the direction of migration policy and the management of environmental guidelines. This scenario of decision-making paralysis of the bloc, although aggravated, has historical roots arising from previous governments and from the “MERCOSUR model” of Brazilian Foreign Policy.

**Keywords:** Regional Integration. MERCOSUR. Brazilian Foreign Policy. New Right.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b>	Exportação e Importação do MERCOSUL em relação a China (2010- - 2021).....	<b>83</b>
<b>Gráfico 2</b>	Exportação MERCOSUL - Países do <i>Tratado de Assunção</i> e a China - (2010-2021).....	<b>84</b>
<b>Gráfico 3</b>	Balança comercial Brasil- Mercosul pela plataforma Comex Stat (2010- - 2021).....	<b>112</b>
<b>Gráfico 4</b>	Balança comercial Brasil- Mercosul pela plataforma SECEM (2010- - 2021).....	<b>113</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ONU</b>	Organização da Nações Unidas
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>GATT</b>	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
<b>MERCOSUL</b>	Mercado Comum do Sul
<b>NAFTA</b>	<i>North American Free Trade Agreement</i>
<b>UE</b>	União Europeia
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
<b>APE</b>	Análise de Política Externa
<b>ALALC</b>	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
<b>ALADI</b>	Associação Latino-Americana de Integração
<b>TM80</b>	Tratado de Montevidéu
<b>MRE</b>	Ministério das Relações Exteriores
<b>MJSP</b>	Ministério da Justiça e Segurança Pública
<b>SECEM</b>	Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do MERCOSUL
<b>TM60</b>	Tratado de Montevidéu de 1960
<b>PICE</b>	Programa de Integração e Cooperação Econômica
<b>ABACC</b>	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
<b>CMC</b>	Conselho de Mercado Comum
<b>GMC</b>	Grupo Mercado Comum
<b>CCM</b>	Comissão de Comércio do MERCOSUL
<b>FCES</b>	Secretaria e Foro Consultivo Econômico Social
<b>PM</b>	Parlamento do MERCOSUL
<b>TPR</b>	Tribunal Permanente de Revisão
<b>ISM</b>	Instituto Social do Mercosul
<b>IPPDH</b>	Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos
<b>IIRSA</b>	Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
<b>CASA</b>	Comunidade Sul-Americana das Nações
<b>MAT</b>	União das Nações Sul-Americanas
<b>CNMF</b>	Cláusula da Nação Mais Favorecida
<b>CPC</b>	Comissão Parlamentar Conjunta

<b>PARLASUL</b>	Parlamento do MERCOSUL
<b>FCES</b>	Foro Consultivo Econômico-Social
<b>SAM</b>	Secretaria Administrativa do Mercosul
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>MDB</b>	Movimento Democrático Brasileiro
<b>EUA</b>	Estados Unidos
<b>TEC</b>	Tarifa Externa Comum
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>BRICS</b>	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
<b>PEB</b>	Política Externa Brasileira
<b>PROSUL</b>	Declaração de Santiago
<b>UNASUL</b>	União das Nações Sul-Americanas
<b>COVID-19</b>	SARS-CoV-2
<b>DPU</b>	Defensoria Pública da União
<b>COP 25</b>	25ª Conferência das Partes
<b>ALC</b>	Acordo de Livre Comércio União Europeia
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio
<b>REMA</b>	Reunião Especializada em Meio Ambiente
<b>CDS</b>	Comércio e Desenvolvimento Sustentável
<b>CIDH</b>	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
<b>ODS</b>	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>RAADH</b>	Reunião das Altas Autoridades sobre Direitos Humanos do MERCOSUL

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>TRINTA ANOS DE EXISTÊNCIA DO MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL): REVISITANDO O TEMA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL... 22</b>	<b>22</b>
<b>2.1</b>	<b>Teorias integrativas e fomento normativo da integração mercosulina .....</b>	<b>24</b>
<b>2.2</b>	<b>A integração regional latino-americana: histórico de formação e desenho político-institucional do bloco .....</b>	<b>33</b>
<b>2.3</b>	<b>A resiliência institucional do MERCOSUL: das fases de institucionalização da União aduaneira à influência das assimetrias internas e interestatais.....</b>	<b>42</b>
<b>3</b>	<b>A ASCENSÃO IDEOLÓGICA E ELEITORAL DA NOVA DIREITA NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL .....</b>	<b>54</b>
<b>3.1</b>	<b>“Virada para a Nova Direita”: caracterizando o movimento <i>anti-establishment</i> e a retórica neoconservadora .....</b>	<b>56</b>
<b>3.2</b>	<b>Nova Direita na América Latina: os impactos da denominada onda política conservadora ou “virada para a nova direita” na coordenação e integração política latino-americana .....</b>	<b>63</b>
<b>3.3</b>	<b>Nova Direita no Brasil: Eleições 2018 enquanto ponto de inflexão.....</b>	<b>65</b>
<b>4</b>	<b>POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (2016-2021) E INTEGRAÇÃO REGIONAL MERCOSULINA: ANÁLISE CONJUNTURAL E PROSPECTIVA .....</b>	<b>68</b>
<b>4.1</b>	<b>Panorama da política externa brasileira em integração regional .....</b>	<b>72</b>
<b>4.2</b>	<b>Realinhamento na política externa brasileira com a ascensão da Nova Direita na política de cúpula: posicionamentos dos chefes de Estado e do Ministério das Relações Exteriores do Brasil em integração regional (2016 – 2021).....</b>	<b>84</b>
<b>4.3</b>	<b>A temática migratória e ambiental como pontos centrais: entre a Doutrina de Segurança Nacional e o Desflorestamento Amazônico .....</b>	<b>89</b>
<b>4.4</b>	<b>O <i>Trade off</i> do Brasil do MERCOSUL: os custos de oportunidade entre a balança comercial superavitária e a construção de uma agenda extrarregional.....</b>	<b>84</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>115</b>

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>120</b>
-------------------------	------------

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a estudar a integração regional mercosulina à luz de modificações recentes no espectro ideológico dos chefes de governo e de Estado na América do Sul em razão da ascensão ou “virada à nova direita” na política de cúpula - pós a intitulada “maré rosada”, composta por governos de inclinação à esquerda no Cone Sul.

Compreende uma abordagem teórica sobre as dimensões do processo de integração na América Latina em um cenário de paralisia nas instâncias decisórias do MERCOSUL e os desafios afetos ao intergovernamentalismo do bloco. De início, visa uma análise conjuntural da integração regional mercosulina e seus desafios, com destaque ao fenômeno da “virada para a nova direita” no Brasil, relevante ator regional e peça-chave para os rumos integrativos da união aduaneira.

Enquanto motivação central está a análise da resiliência institucional do bloco e da permanência dos contornos organizacionais e normativos do MERCOSUL, que desde sua criação tem superado crises econômicas, políticas, migratórias e, mais recentemente, sanitárias. Fruto do desenvolvimento de pesquisas no bojo do Diretório Geopolítica, Capitalismo e Natureza da Universidade Federal do Piauí, do Grupo de Extensão e Pesquisa em Direito Internacional na Universidade Regional do Cariri (URCA) e dos estudos direcionados pelo Núcleo de Estudos Avançados em Direito Internacional e Desenvolvimento Sustentável da Pontifícia Universidade Católica do Paraná- PUCPR, o trabalho segue uma perspectiva interdisciplinar que congloba saberes da Ciência Política, Relações Internacionais, Geografia Política e Direito Internacional.

O fenômeno da integração regional, engenho diplomático e de política externa, exaustivamente analisado por politólogos e internacionalistas, é objeto de digressão histórica para que, então, o estudo se volte ao caso brasileiro de diplomacia presidencial em integração regional. A ideia de centralidade do Brasil para o MERCOSUL se ancora em fundamentos práticos, políticos e econômicos.

Desde a sua instituição, liderada por Brasil e Argentina, até recentes dados da plataforma *Comex Stat*, do Ministério da Economia brasileiro, demonstram a relevância do Mercado Comum do Sul para a economia brasileira, sobretudo considerando o peso das parcerias comerciais no bojo do MERCOSUL para a industrialização de diversos setores. O inverso também é verdade, apenas em 2021 importações do Brasil ao MERCOSUL foi de US\$ 16.990.077.517,00 em 2021, tendo atingido seu valor mais baixo em 2020 com US\$ 11.980.349.278,00, números ainda significativos (MRE, 2022).

Integrar é mais que relacionar. As ideias de integração regional, progresso dos povos e coordenação entre nações, resquícios do segundo pós-guerra e forjadores da Organização da Nações Unidas (ONU), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) reverberaram também no Cone Sul, com foco inicial no desenvolvimento econômico regional.

De forma diacrônica ao Tratado de Roma, trinta e um anos depois, a assinatura do Tratado Quadrilateral de Assunção (República Federativa do Brasil, República do Paraguai, República Oriental do Uruguai e República Argentina) inaugural do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) estava embuída de um sentimento de pertencimento comunitário e intergovernabilidade singular na história da América Latina e que, em 2021, completou 30 anos.

O MERCOSUL, que ainda figura enquanto união aduaneira imperfeita - contando com grande lista de exceções de produtos à Tarifa Externa Comum (TEC) – tem como objetivo precípua estabelecer um mercado comum entre os seus membros, com abrangência da livre circulação de bens, fatores produtivos e serviços, voltando-se para um processo integracionista que congloba aspectos políticos, sociais e de proteção de direitos humanos para além dos econômicos.

Em seu cerne, estão os princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio aliada à necessidade de ampliação das trocas dos mercados nacionais. Nos considerandos do Tratado de Assunção, a integração é lida enquanto condição *sine qua non* aos processos de desenvolvimento econômico alicerçada em justiça social, pautado no “aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômica da complementação dos diferentes setores da economia” (BRASIL, 1991).

Neste trabalho, terão destaque as áreas ambiental e migratória da interação entre política externa brasileira com a “virada para a nova direita” (2016-2021) e a (des)integração regional. A ênfase está centrada na atuação e postura dos Chefes de Estado e sua postura de diplomacia presidencial – entre retórica e prática - para a continuidade e sedimentação das expectativas iniciais de integração em um cenário de estancamento político e econômico mercosulino.

Os trinta anos do MERCOSUL, recém completos em 2021, demonstram uma resiliência/resistência institucional que contrasta com a paralisia decisória que vem sendo observada pelos meios de comunicação e academia – e que não advém apenas dos rumos da política externa travada pelos atuais governos no Cone Sul, mas possui raízes históricas de

pelo menos vinte anos.

A vastidão do tema e a pluralidade de fatores que geram a estagnação político-econômica do MERCOSUL não permitem traçar uma linha de causalidade entre as mudanças políticas nos Estados membro e a (des)integração. No entanto, caracterizando-se enquanto um bloco unicamente composto de regimes presidencialistas e adstrito à regra do consenso, a relação entre as mudanças na condução da política externa pelos Estados membros e estreitamento de laços em matéria de integração tem sido alvo de vasta literatura.

A regra do consenso, cristalizada no art. 37 do Protocolo de Ouro Preto (BRASIL, 1996)<sup>1</sup>, estatui que as decisões do bloco só serão aprovadas com o consenso entre os membros, devendo os Estados membros comparecer às deliberações. Esse ponto, exemplo de como o desenvolvimento mercosulino depende da aderência dos Estados, denota o *modus operandi* da união, fundada na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados partes.

Isto posto, antes de tecer o panorama da mudança em política externa a partir da “virada para a nova direita” (2016-2021), o trabalho se debruça sobre o histórico da experiência de integração mercosulina. Esta surge com a composição firmada em Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e a partir de 2012 ganha novos ares com a entrada em vigor do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL (2006), Estado posteriormente suspenso em razão da cláusula democrática.

Advindo de um projeto inicialmente argentino-brasileiro para formação de um espaço de democracia e modernização econômica, o processo de institucionalização do MERCOSUL sofreu não somente os influxos da sedimentação de Blocos Regionais importantes na década de 1990, North American Free Trade Agreement (NAFTA) e a União Europeia (UE) e do regionalismo aberto do segundo pós-guerra, mas também das peculiaridades em âmbito regional.

Foi forjado com influências das experiências anteriores, de que são exemplos as propostas do contexto da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), as experiências da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e a superação de desavenças históricas entre Brasil e Argentina em torno de um propósito econômico-político comum pós períodos de exceção nos dois países.

As experiências antecessoras da ALALC e ALADI compõem a “fase romântica” da

---

<sup>1</sup> Protocolo de Ouro Preto - Artigo 37 As decisões dos órgãos do Mercosul serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes.

integração regional, com forte teor retórico e entraves das políticas nacionalistas no Cone Sul, mas que, conforme veremos, foi importante para sedimentar as bases da integração ladeada da superação de desavenças históricas entre os países do bloco, sobretudo entre Brasil e Argentina, que passaram de rivais pela posição de *hegemon* na América do Sul à aliados políticos e econômicos.

A ALADI, maior grupo latino-americano de integração, constituída pelo Tratado de Montevideu (TM80), assinado em agosto de 1980, surgiu para dar continuidade ao projeto de integração econômica principiado pela Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). A estrutura de “guarda-chuva” institucional em integração regional (ALADI, 2019) antecedeu e inspirou as experiências de integração do MERCOSUL. Embora incipientes, essas iniciativas foram importantes ao avanço das tratativas integrativas.

Assim, embora tenha recebido influências externas, o projeto MERCOSUL não representou em sua gênese uma reação passiva “a partir de uma lógica econômica imposta de fora” (CAMARGO, 2006, p. 63). Simbolizou, portanto, a evolução um momento de cooperação para *mirar hacia el sur*<sup>2</sup> com fulcro na obtenção de vantagens competitivas entre os países membros e fomento das relações econômicas na América do Sul que, embora tenha espelhado movimentos externos, o fez com contornos bem próprios.

Em uma perspectiva de diplomacia presidencial, a aproximação entre o presidente brasileiro José Sarney de Araújo Costa (1985-1990) e o argentino Raúl Ricardo Alfonsín Foulkes foram relevantes ao reestabelecimento de laços de confiança pós período de exceção, tendo assinado, em 1985, os 12 protocolos da Ata para a Integração Brasileiro-Argentina (CAMARGO, 1989; CAMARGO, 2006; WINTER, 2008; CAVALHEIRO, 2017).

Ante ao exposto, de forma sistemática, o trabalho pretende revisitar o tema da integração regional no Cone Sul com ênfase no balanço dos 31 anos de existência do Mercado Comum do Sul. Para tanto, relata a influência das assimetrias e arquétipos político-institucionais dos países do bloco no estado da arte da integração econômica, política, social e cultural almejada pelo Tratado de Assunção e Protocolos que compõem o seu arcabouço normativo, até o atual cenário de paralisia decisória (Capítulo I).

Volta-se, então, à análise teórica e bibliográfica da “virada para a Nova Direita” enquanto movimento *anti-establishment*, caracterizando a retórica neoconservadora e sua construção na América Latina e no Brasil, no qual as Eleições de 2018 assumem protagonismo

---

<sup>2</sup> Em tradução livre “olhar para o sul”. A frase representa o espírito diplomático da época, com os estafes diplomáticos dos países estavam voltados à cooperação no Cone Sul.

(Capítulo II).

Isto feito, estarão sedimentadas as bases para perquirir, em um terceiro momento, os riscos da denominada onda política conservadora na coordenação e integração política latino-americana. Para tanto, será necessário traçar um breve panorama histórico da Política Externa Brasileira (PEB) em integração regional (anteriores a 2016), de modo a demonstrar o seu caráter pendular quanto aos interesses do bloco e o realinhamento na política externa brasileira com a ascensão da Nova Direita na política de cúpula (Capítulo III).

Posteriormente, o terceiro capítulo examina, ainda, os riscos de agravamento da paralisia política e econômica do MERCOSUL, potencializada pela necessidade de consenso interbloco e nas discordâncias e recuos relativos à política de integração regional, estes provocados pela ascensão de movimentos ultranacionalistas e de extrema direita no Cone Sul e no Brasil, de forma específica.

Importante repisar, no entanto, que o exame proposto não tem o objetivo de traçar uma linha de causalidade, mas de compreender os riscos que o fenômeno alberga e os custos de oportunidade de distanciamento do Brasil ao MERCOSUL. Ademais, pela viabilidade de execução da pesquisa, o recorte, a partir da revisão bibliográfica e análise de conteúdo, voltou-se aos aspectos migratórios e ambientais na integração regional.

Quanto à metodologia, optou-se pela pesquisa qualitativa. A análise qualitativa da pesquisa se ancora na utilização da análise de conteúdo enquanto técnica de pesquisa operacionalizada por meio do levantamento de dados (notícias jornalísticas, normativas do Ministério da Justiça e Segurança Nacional, *clipping* do sítio virtual do Ministério das Relações Exteriores) com ênfase nos posicionamentos dos chefes de Estado brasileiros sobre integração regional entre 2016 e 2021, disponibilizados pelo MRE.

Enquanto pesquisa qualitativa, o trabalho não pretendeu quantificar a maior quantidade possível de exemplos ou discursos ou realizar *clustering*. Seu intuito foi priorizar os discursos que demonstrassem o distanciamento do Brasil do MERCOSUL e a abordagem teórica necessária e suficiente para buscar elucidar o fenômeno da integração regional à luz da ascensão da direita nos períodos de 2016 a 2022.

A análise de conteúdo, enquanto método de pesquisa, compreende a análise objetiva e sistemática das diversas formas de comunicação (SILVA; GOBBI; SIMÃO, 2005). Silva, Gobbi e Simão (2005) explanam que a utilização de análise de conteúdo possui duas funções principais: a função heurística de fortalecer a pesquisa exploratória e a segunda função vocacionada à administração da prova, já que as afirmações provisórias permitem a conformação de diretrizes para a comprovação de uma infirmação.

Com Bardin (1994) sedimenta-se que a análise de conteúdo, metodologia utilizada para análise dos discursos oficiais neste manuscrito, implica um conjunto de técnicas de análise de comunicações, a partir de procedimentos sistemáticos de descrição do conteúdo das mensagens, voltada à inferência de conhecimentos, sobremaneira acerca das condições de produção/recepção de conteúdo dessas mensagens. Ainda, é método que compreende três fases distintas: a pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados (BARDIN, 1994).

Quanto à classificação em fases da escolha metodológica, o trabalho, em pré-análise, seleciona os discursos dos Presidentes da República brasileiros (2016- 2021) disponibilizados pela rede mundial de computadores no site do Ministério das Relações Exteriores (MRE) com fito de sistematizar, na etapa de exploração do material, em quais posicionamentos oficiais os temas “MERCOSUL” e “integração regional” aparecem para, então, na fase de exposição de resultados, auxiliar a compreensão sobre os influxos da “virada para a nova direita” na integração regional do Mercado Comum do Sul.

O enfoque migratório e ambiental da Política Externa Brasileira (PEB) para discussão da integração regional mercosulina se justifica por dois motivos: o destaque internacional que a postura da política externa brasileira nas searas ambiental e migratória tomou nos últimos anos com a “virada para a nova direita” e a relevância das duas temáticas para a integração, enquanto congregação de países em perspectiva social e política.

Assim, em síntese, o trabalho objetiva a análise de conteúdo dos representantes oficiais do Brasil em política externa, quais sejam os presidentes Michel Temer (2016-2019) e Jair Bolsonaro (2019-2022) e, ainda que *en passant*, de pronunciamentos dos Ministros das Relações exteriores de seus governos acerca do MERCOSUL e da relação Brasil-MERCOSUL. Essa retórica oficial, minudenciada em documentos disponibilizados no site do Ministério das Relações Exteriores, tem o intuito de inferir se os pronunciamentos da política externa brasileira, de livre acesso pela rede mundial de computadores, demonstra uma postura de distanciamento regional mercosulino.

Quanto ao número de atores ou agentes, o foco está nos pronunciamentos oficiais e práticas denunciadas pelas notícias e dados referentes à diplomacia presidencial dos presidentes Temer (2016-2019) e Bolsonaro (2019-2021) sobre integração regional mercosulina. Quanto ao tipo textual objeto de análise são utilizados os discursos transcritos e disponibilizados pelo Ministério das Relações Exteriores, bem como notícias de periódicos afetas aos temas em análise disponibilizadas em diversos endereços eletrônicos.

Quanto ao período a que se volta a pesquisa, a escolha dos anos 2016 a 2021 permite

compreender o ressurgimento da direita na política de cúpula brasileira e traçar um paralelo entre os dois governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro em integração mercosulina, seus pontos de convergência e divergência. Já quanto ao número de eventos envolvidos, o trabalho alberga os discursos oficiais que versam sobre o MERCOSUL no período em análise, com base na leitura destes, tratamento manual da documentação e busca dos termos “MERCOSUL” e “Integração regional”.

Nesse eixo, a utilização de informações jornalísticas tem como intuito forjar um alicerce empírico diversificado, dada a complexidade das análises de política externa e interna, bem como dos entraves de estudar um fenômeno ainda em processo. Se ancora, como visto, na busca em sites de notícias nacionais e internacionais de caráter acessório à metodologia do trabalho. Conta ainda com a análise de dados estatísticos das trocas comerciais entre o Brasil, países-membro do Mercosul e China disponibilizados pela plataforma *Comex Stat* do Ministério da Economia e do Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do MERCOSUL (SECEM) sistematizados em gráficos elaborados pela autora.

Os dados estatísticos ilustrativos das trocas comerciais Brasil-MERCOSUL e MERCOSUL-China disponibilizados pelas plataformas *Comex Stat* do Ministério da Economia e do Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do MERCOSUL (SECEM) referentes ao período em análise são utilizados em contraponto ao foco no MERCOSUL Social e ambiental que o trabalho possui, levantando contrafactual econômico.

Os dados são ainda importantes para aferir, em termos de balança comercial, a importância do volume das trocas comerciais Brasil-MERCOSUL e o contraponto do crescimento das relações sino-brasileiras, sendo a China Parceria Estratégica e principal parceiro comercial do Brasil. Esse cotejo se insere na importância da resiliência (ou resistência?) institucional do MERCOSUL para o desenvolvimento econômico brasileiro (cujo conceito diverge do mero crescimento econômico ou de balanças comerciais superavitárias), em um cenário de re-periferização do Brasil e em razão da desindustrialização que o distanciamento brasileiro do bloco pode influir.

Enquanto objetivo geral, a pesquisa visa compreender em que medida a denominada onda política conservadora ou “virada à direita” influencia na coordenação e integração política latino-americana, tendo como objetivos específicos: 1) buscar elucidar o fenômeno da integração regional mercosulina e os influxos da intergovernabilidade e diplomacia presidencial no seu desenvolvimento; 2) identificar os posicionamentos neoconservadores (“virada para a nova direita”) na política externa brasileira, por meio da análise de conteúdo dos posicionamentos dos chefes de Estado em termos de integração regional no período 2016

a 2021, disponíveis no site do Ministério das Relações Exteriores, e 3) examinar a paralisia política e econômica do MERCOSUL, potencializada por dissensos estratégicos em política migratória e ambiental e recuos relativos a política de integração regional para, ao final, prospectar um cenário hipotético de “Brexit Latino”<sup>3</sup> que permite analisar os custos de oportunidade envolvidos nesse *trade off*<sup>4</sup> e os avanços e potencialidades mercosulinos.

De todo o exposto, a discussão sobre a participação do Brasil enquanto relevante ator no MERCOSUL e potência regional leva à seguinte pergunta norteadora: “Quais mudanças na retórica oficiais e nas práticas implementadas pela extrema direita no Brasil, entre 2016 e 2021, representam riscos à (des)integração mercosulina?”

A hipótese construída no trabalho é a de que os discursos oficiais e escolhas políticas a partir da ascensão da extrema direita no Brasil (2016-2021) inclinam-se ao distanciamento regional do MERCOSUL. A “virada para a nova direita” brasileira adota uma postura de distanciamento regional que agrava a paralisia decisória do bloco e tem como exemplos as alterações no direcionamento da política migratória e do gerenciamento de pautas ambientais.

Ao final, a atenção volta-se ao cenário hipotético e improvável, embora possível, de saída do Brasil do bloco, e, em nossa hipótese, potencializado pela ascensão da “virada para a nova direita” na política brasileira. Com esse intuito, analisaremos as implicações deste *trade off* em suas concepções políticas, econômicas e sociais, porque esse tópico ventila importantes premissas: a resiliência institucional do bloco e a progressiva ampliação de suas pautas na área social.

A agenda extrarregional de negociações comerciais do MERCOSUL denuncia o distanciamento diplomático dos países do Bloco, como também permite refletir sobre fatores como a possível reprimarização da economia brasileira enquanto norte para futuros trabalhos. Isto posto, passemos à análise conjuntural proposta.

---

<sup>3</sup> Por “Brexit Latino” entende-se a possibilidade de *trade off* (saída) do Brasil do MERCOSUL, em razão do cenário de dissensos interbloco e postura Brasileira de distanciamento regional. A analogia com a experiência europeia do *Brexit* se esgota em termos semânticos, pela divergência entre as experiências de integração e comunitária.

<sup>4</sup> O *trade off* é uma referência econômica que expressa um conflito de escolha, na qual uma variável é preterida em detrimento de outra.

## 2 TRINTA ANOS DE EXISTÊNCIA DO MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL): REVISITANDO O TEMA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Ramo do Direito Internacional Público que trata dos mecanismos de formação dos blocos econômicos entre os países, o Direito da Integração diverge do Comunitário porque este último volta-se à formação de uma composição política supraestatal, enquanto que Direito da Integração está focado no paradigma da intergovernabilidade e mútua assistência entre os Estados parte (GOMES, 2000).

Cláudia Lima Marques (2001), ao tratar sobre a importância da decisão consciente dos Estados membros para a configuração do MERCOSUL - não incluso no paradigma da supranacionalidade da tradição da União Europeia - reforça a distinção entre os modelos de integração e Comunitário:

O Direito Internacional, modo clássico de cooperação internacional e intergovernamental, baseado no consenso e em decisões soberanas, e o Direito Comunitário direito internacional *sui generis*, dada sua supranacionalidade, suas fontes próprias de imposição de leis, seu poder normativo e julgador, diferenciado da soberania dos países (MARQUES, 2001, p. 77)

Para Marques (2001), o MERCOSUL, enquanto realidade econômica e política, possui elevado grau de inconsistência jurídica, assemelhando-se mais a um processo de cooperação econômica internacional que a uma integração propriamente dita. Com um “déficit legal” que gera incerteza e conflitos regionais, o caminho jurídico traçado pelo MERCOSUL é o de direito internacional clássico, sendo classificado enquanto união aduaneira imperfeita em razão da inexistência da livre circulação de mercadorias de forma plena, com diversos furos no cumprimento da Tarifa Externa Comum (TEC).

Já Augusto Zanetti (2015, p. 72) em seu “O Mercosul: Dimensões do processo de integração na América do Sul” elucida que, embora tenha assimetrias e dificuldades operacionais, o intergovernamentalismo não é um defeito do bloco, haja vista que “todos os processos de integração em curso, até os dias atuais, apresentam uma dimensão intergovernamental que consiste numa relação horizontal institucional”.

Essa dimensão é decorrente da soberania dos Estados-Nação e da dificuldade de conformação de órgãos supranacionais cuja relação seja vertical institucional. A União Europeia (UE), por sua vez, em sua experiência comunitária, possui órgãos supranacionais que incorporam níveis de integração supranacional e intergovernamental, quais sejam: a Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Parlamento Europeu (PE) (ZANETTI, 2015).

Ana Paula Tostes (2017) em seu “União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo” foca na capacidade de resistência e inovação da experiência europeia em um cenário de crises econômicas, políticas e migratórias, bem como na perda do papel de centralidade e de potência econômica da “Europa Resiliente”.

Embora tenha surgido como projeto federalista, a estrutura federalista piramidal não prosperou no modelo europeu e seus Estados membros mantiveram soberania em temas como política externa e segurança. Neste prisma, o caráter permanente das instituições europeias decorre de sua hibridez e em um modelo inovador de *policymaking* que congloba intergovernamentalismo e supranacionalidade ao permitir que o Estados sejam soberanos no modo de atingir os padrões comuns (TOSTES, 2017).

Tostes (2017, p.87) ainda demonstra que a burocracia europeia e “a criação de novos espaços de participação deixam o cidadão europeu sem compreender plenamente seus instrumentos de interferência sobre a política europeia, ou o efetivo impacto da autoaplicabilidade do direito europeu. A autora ainda escala enquanto dificuldades da estrutura institucional da UE o ressurgimento do terrorismo, o *Brexit*<sup>5</sup>, o *Grexit*<sup>6</sup> e a ascensão de partidos de extrema direita.

Neste diapasão, embora os eventos sejam diversos e permeados de contingências, as dificuldades europeias dialogam com as mercosulinas. Em nossa lente específica de análise, possui destaque o crescimento do apoio popular a partidos vinculados à extrema direita. Ao encontro da concepção de Tostes (2017), as crises europeias, bem como as crises mercosulinas, devem ser interpretadas como reformas permanentes e de construção de uma estrutura institucional que, nos dois casos, ocorre de forma paulatina.

Em mesmo sentido, sintetizando os pressupostos para a firmeza do processo de integração, mas concluindo pela fragilidade do caso mercosulino, que não dispõe de autonomia, independência e mecanismos de controle da evolução da integração, a autora Cláudia Lima Marques (2001) elenca pressupostos aferidores da qualidade desse processo:

A visão jurídica da integração econômica tende a avaliar a firmeza e seriedade do processo de integração com base em três pressupostos: se o processo é supranacional, se os órgãos criados são autônomos e independentes e se o Tratado instituidor do processo integracionista criou também mecanismos, instrumentos legislativos, normas e princípios básicos que permitam controlar o processo e garantir-lhe segurança jurídica e segurança para os cidadãos afetados (MARQUES,

---

<sup>5</sup> O vocábulo faz analogia à experiência de Direito Comunitário Europeu, da junção entre os termos ingleses “Britain” (Bretanha) e “Exit” (saída).

<sup>6</sup> Em mesma linha de raciocínio do Brexit, o Grexit é um neologismo que remonta aos termos “Greece”(Grécia) e “Exit” (saída).

2001, p. 75).

O ideal integracionista está previsto no preâmbulo do Tratado de Assunção (BRASIL, 1991), que também permite compreender a principal divergência entre o modelo integracionista e comunitário: a supranacionalidade em detrimento da intergovernabilidade do modelo de integração, compreendida no seguinte excerto:

[...] a diferença primordial entre o modelo integracionista da União Européia e o do Mercosul está no instituto da supranacionalidade, que é condição para a existência da UE, pois permite que as políticas sejam fixadas segundo os interesses da comunidade e que suas instituições atuem com autonomia na defesa desses interesses; enquanto no Mercosul vigora o sistema da intergovernabilidade, em que os procedimentos de funcionamento do bloco econômico são regidos pelos princípios do Direito Internacional Público. (GOMES, 2000, p. 111).

Feita a distinção, a criação do MERCOSUL, enquanto fenômeno político-econômico-social teve, enquanto principal propósito, a remoção de barreiras tarifárias, intenção de que espalhou para além do propósito econômico e hoje alcança vieses educacionais, humanitários e culturais.

A preocupação com o MERCOSUL cultural, que se manifesta, por exemplo, com a reunião de ministros da cultura (RCM) e com o Parlamento Cultural do MERCOSUL, ainda está distante da sociedade civil e de uma oferta massiva e institucionalizada de seus preceitos, que ensejam o foco midiático nas divergências identitárias entre os países-membros em detrimento das semelhanças (ZANETTI, 2015). No entender de Augusto Zanetti, seria necessária uma reforma institucional no MERCOSUL, que viabilizasse a tessitura de espaços de coordenação e diálogo para formação de uma cultura de pertencimento, a qual fortaleceria a integração regional.

No campo da coordenação econômica, conforme dispõe o próprio Tratado de Assunção, a coordenação e gestão de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem – possuem o fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados.

## **2.1 Teorias integrativas e fomento normativo da integração mercosulina**

Conciliar os interesses dos Estados-membros envolvidos na integração gera diversas modalidades de soluções econômicas: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado

comum, bem como diferentes modelos de solução de controvérsias: sistemas jurisdicionais e/ou diplomáticos, tribunais permanentes, *ad hoc*, a depender do desenho institucional da integração (GOMES, 2003). Neste tópico, a discussão se volta ao desenho institucional mercosulino e nas escolhas normativas do arcabouço regulatório do MERCOSUL, em seu Tratado de constituição - Tratado de Assunção - e protocolos posteriores.

A análise do bloco, suas origens históricas e dificuldades de avanço em seus propósitos albergados no Tratado de Assunção (1991) e acordos posteriores, tecerão as bases para discutir as influências da ascensão da extrema direita para a paralisia decisória interbloco. O enfrentamento analítico desses temas, feitos *a posteriori*, perpassa o estudo das teorias integrativas que abrangeram a formação da experiência europeia e latino-americana de integração, para introduzir a motivação que leva à cooperação entre Estados-nações, tema longe de ser pacífico.

O Direito de Integração deriva, enquanto ramificação, do Direito Internacional Público (DIP), remontando a um processo de integração econômico, político e social no intuito de regulamentar a formação e conformação de blocos econômicos como MERCOSUL e NAFTA. Enquanto explanações teóricas ao fenômeno, tem destaque a obra de Ernest Hass que “reconhece que as motivações centrais invocadas na formulação de projetos integracionistas se situam no horizonte funcional dos acordos setoriais, como aquele do Carvão e do Aço, a partir do qual surgiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)” (ZANETTI, 2015, p. 83).

Nos termos de Philippe C. Schmitter (2010), a teoria pode funcionar como um instrumento para “compreensão das condições sob as quais a ‘formação de comunidades’ regionais pode ter sucesso em outros lugares” (SCHMITTER, 2010, p. 9-11). É necessário, no entanto, ter cautela nesses transplantes teóricos, em razão das condições históricas, econômicas, culturais e geoestratégicas afetas a cada experiência integrativa.

A complexidade do fenômeno torna difícil que uma única teoria consiga definir os elementos de sucesso para que Estados nacionais soberanos e economias interdependentes promovam tantas mudanças rumo a integração, o que ocasiona a multiplicidade de percepções sobre um tema também múltiplo (SCHMITTER, 2010). Fixadas essas premissas, entre as teorias explicativas para os processos de integração regional estão o neofuncionalismo ou o intergovernamentalismo (1950 -1960) e a teoria do novo regionalismo, com aplicação de enfoques construtivistas aos estudos de integração regional (SARAIVA; BRICEÑO-RUIZ, 2009).

Podem ser elencadas ainda o Federalismo, o Funcionalismo, o Neofuncionalismo e a

Teoria da Governança Supranacional (OLIVEIRA, 2019), mas outras como a ‘análise de regimes internacionais’, a ‘abordagem regulatória’, o ‘intergovenamentalismo liberal’, a ‘abordagem das redes de políticas’, a ‘tese da fusão’, a ‘governança em múltiplos níveis’, o ‘institucionalismo’, o ‘racionalismo’, o ‘construtivismo’, o ‘reflexivismo’ e o ‘pós-modernismo’ podem ser utilizadas para a compreensão do fenômeno integrativo, a depender da lente teórica utilizada (SCHMITTER, 2010, p. 14).

A análise do processo de integração pode ser feito através de dois prismas: o Estado-cêntrico ou realista e o idealista. O primeiro deles “coloca os Estados como atores centrais da política mundial, fazendo uma divisão entre a alta política (questões de defesa, conflitos, política externa etc.) e a baixa política (questões econômicas, sociais etc.)” (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 49).

Posteriormente, surge o neo-realismo, que, como o próprio nome sugere, se blinda das principais críticas apostas ao realismo ao incorporar, nos pressupostos realistas, uma teoria sistêmica rigorosa. O realismo e o neo-realismo, enquanto modelos clássicos, comungam da premissa da integridade do conceito de Estado nacional, sendo pouco permissivos à ideia de supranacionalidade (MARIANO; MARIANO, 2002).

Sintetizam Marcelo Passini Mariano e Karina L. Pasquariello Mariano (2002) que o paradigma Estadocêntrico, inerente ao realismo e ao neo-realismo, possui dificuldades para explicar a integração regional com a complexidade atual dos fenômenos inter e supraestatais, sobretudo com a pluralidade de atores emergindo no sistema internacional, desse modo:

Pensar a integração regional sob esta ótica é possível, mas esbarra no nível de aprofundamento do processo. Esta perspectiva preserva a integridade do conceito de Estado nacional. Portanto, a integração só pode ser pensada como uma alternativa possível num sistema mundial incerto desde que não crie estruturas supranacionais. É entendida como uma opção temporária do Estado face às suas dificuldades de inserção internacional. É uma visão mais estática das relações internacionais, não entendendo o Estado e a própria integração enquanto fenômenos em processo. A integração européia é a principal experiência histórica que colocou em questão esse tipo de análise. (MARIANO; MARIANO; 2002, p. 50).

A ótica idealista, por sua vez, tem foco na cooperação para criar consensos e se opõe ao modelo estadocêntrico, na medida em que compreende os atores domésticos como *players* possíveis no cenário internacional, tendo os órgãos decisórios internos posição importante no comportamento internacional dos Estados. Neste grupo de teóricos emergem os pioneiros Richard Snyder e Dean G. Pruitt e, posteriormente, Robert Keohane e Joseph Nye Jr., para quem a distinção entre alta e baixa política não era adequada considerando a emergência de

novos atores no plano internacional:

Um dos primeiros autores a desenvolver este tipo de análise foi Richard Snyder, que na década de 60 concluiu que o Estado se define pelos seus órgãos decisórios. Assim, para explicar o comportamento do Estado, é necessário entender como esses órgãos definem a situação na qual atuam. O mesmo tipo de enfoque foi utilizado por Dean G. Pruitt, para quem o comportamento de uma nação pode ser reduzido ao comportamento dos formuladores de decisões em política externa. (MARIANO; MARIANO; 2002, p. 51).

Já o Federalismo, associado a um governo ou Estado forte, enquanto teoria, teve seu ponto alto a partir da criação do Congresso Europeu em 1948 e início do Movimento Europeu, e por vezes foi admitido mais enquanto movimento político que enquanto teoria. Dentre as suas premissas estão a existência de uma Constituição escrita, uma legislatura bicameral, representação adequada de pequenas unidades federativas, a possibilidade de revisão da Constituição e um governo descentralizado (ELAZAR, 1991; OLIVEIRA, 2019), assim:

Os europeus tendem a tratar a União Europeia da perspectiva da política comparada. Isso ajuda a explicar por que, enquanto não concordam sobre uma teoria dominante a respeito de como e por que funciona sua integração, optam por linhas de pesquisa diferentes daquelas predominantes nos Estados Unidos. Por exemplo, a abordagem original, posterior à Segunda Guerra, foi o federalismo, tomado de empréstimo, deve-se admitir, da experiência norte-americana. (SCHMITTER, 2010, p. 11).

A teoria neofuncionalista, por sua vez, é a elencada como “melhor resposta” por P.C. Schmitter (2010) pela ênfase que promove aos atores não estatais, especialmente ao “secretariado” da organização regional em detrimento dos Estados, que, nessa teoria não detém o controle exclusivo dos rumos integrativos. Uma síntese da abordagem neofuncionalista pode ser assimilada através deste excerto de Oliveira (2019), que revela o papel central das elites políticas nas negociações com objetivos de integração regional:

Com o fenômeno da integração europeia, os cientistas políticos depararam-se com a abdicação voluntária da soberania nacional, o que requer novas teorias para explicar esta transferência de poderes e de competências para o âmbito europeu. Assim, nasce a escola do neofuncionalismo, desenvolvida a partir de 1958 por Ernst Haas (1958-1964), tendo também outros expoentes, como Amitai Etzioni e Karl W. Deutsch. Essa teoria postula que a integração se inicia pela formação de um núcleo central – chamado funcional de elites políticas, que incluem governos, partidos políticos, técnicos e burocracias especializadas. As elites supranacionais têm um papel central como instigadoras do processo de integração e que dão início, juntamente com os governos, às negociações (OLIVEIRA, 2019, p. 23).

Já para o “intergovernamentalismo”, defendido majoritariamente por autores norte-

americanos “a direção e o ritmo da integração regional serão determinados pela interação de Estados soberanos, que controlam não só o início do processo de integração, mas também todos seus estágios subsequentes” (SCHMITTER, 2010, p. 13). A teoria intergovernamentalista, por sua vez, pressupõe a racionalidade estatal e considera o “comportamento racional do Estado como a base para a discussão dos constrangimentos produzidos pelas preferências nacionais” (MARIANO; MARIANO; 2002, p. 61).

Na esteira da síntese acima transposta, o supranacionalismo tem suas bases na corrente neofuncionalista, e o intergovernamentalismo origina-se na teoria realista das relações internacionais. A análise das teorias integrativas, de forma não exaustiva, embora não seja o centro do trabalho, precisa ser objeto de constante revisita, pois facilitam - a despeito das críticas que podem ser opostas às teorias - a compreensão da formação e resiliência institucional do MERCOSUL.

A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional - enquanto mais assertiva tentativa em direção ao regionalismo, segundo Schmitter (2010), pode auxiliar a experiência mercosulina partindo das seguintes premissas: a leitura da integração enquanto processo; a promoção de resolução coletiva de problemas concretos de forma propositiva; a convergência de interesses, embora não se exija motivação idêntica dos Estados envolvidos; o reconhecimento da existência de conflitos e a abertura a novos membros; a possibilidade de clivagem de interesses entre nações de diferentes tamanhos e recursos sem assimilação dos Estados menores; a existência de lideranças regionais que não se consubstanciem em *hegemons*; a existência de um secretariado com poderes supranacionais, embora limitados; garantias de democracia e legitimidade de governo; a diminuição de disparidades no nível de desenvolvimento entre Estados nacionais; um nível de resiliência a forças exógenas e o entendimento da integração regional enquanto consumidora de segurança internacional - devendo os projetos regionais transpor as animosidades que são indissociáveis ao processo integrativo (SCHMITTER, 2010).

A transposição deste “modo de operacionalização” da integração regional, desenhado por Philippe C. Schmitter (2010), embora passível de críticas, demonstra a possibilidade de aproximação entre os modelos integrativos ao redor do mundo, sendo possível traçar um paralelo entre os avanços em termos cooperativos e de interdependência europeu e mercosulino.

Embora a digressão sobre as teorias comumente utilizadas para justificar o fenômeno integrativo seja necessária, alguns autores divergem quanto à adequação da experiência mercosulina a modelos pré-concebidos e que guardam maior relação com a experiência

européia de Direito Comunitário. Munido dessa preocupação, ao sintetizar as teorias explicativas referentes ao processos de integração regional, Andrés Malamud (2010) ressalta que o modelo mercosulino não se adequa às teorias dominantes de integração regional.

Relata o autor que a teoria do intergovernamentalismo e a teoria da governança supranacional foram forjadas para explicar o exemplo europeu e portanto não se adequariam à construção latino-americana. Ao passo que o intergovernamentalismo liberal vincula a integração à interdependência econômica, a teoria da governança supranacional dá relevo ao papel dos estados nacionais, dos atores transnacionais, e, de órgãos como a Comissão Europeia e o Tribunal Europeu de Justiça (MALAMUD, 2010).

A partir da conceitualização, Malamud (2010) conclui que as teorias são inadequadas ao tema mercosulinos, elencando como exemplo a inexistência de mimetização da Comissão Europeia e do Tribunal Europeu de Justiça no modelo do MERCOSUL. Cunha, em seguida, o conceito de interpresidencialismo, pois, ao analisar os movimentos políticos intra-MERCOSUL, verificou uma condição exacerbada do intergovernamentalismo, com função dos Chefes de governo latino-americanos de impulsão política e de guiar os rumos integracionistas (MALAMUD, 2010).

O papel dos governantes nos rumos integrativos delinea-se pela supremacia do poder Executivo em assuntos domésticos somada à fragilidade da institucionalização do MERCOSUL, que não contempla atores com poder de veto capazes de frear a influência presidencial. A desconfiança dos líderes do Executivo para fortalecer instituições regionais é enfrentada no seguinte excerto:

Os presidentes foram percebidos como solucionadores de problemas eficientes porque tinham legitimidade popular e a determinação de intervir. No entanto, as tarefas que desempenhavam foram sustentados não apenas pela liderança carismática, mas também pela capacidades institucionais. Menem, Cardoso e de la Rúa fizeram amplo uso das prerrogativas que lhes são garantidas pelas constituições e legislações nacionais negociar e obter acordos com os seus homólogos. Essas prerrogativas permitiu que os presidentes anulassem outros atores com poder de veto, como o gabinete - incluindo o ministro das Finanças e o chanceler, que nem sempre pertencia ao partido do presidente - e ao Congresso por canais que não existem ou em regimes parlamentaristas ou presidencialistas equilibrados. Os presidentes estavam, por sua vez, relutantes em fortalecer as instituições regionais ou ceder suas competências às instituições regionais que já existiam (MALAMUD, 2010, p. 133)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Tradução livre do trecho “Los presidentes fueron percibidos como eficientes solventadores de problemas porque tenían legitimidad popular y la determinación de intervenir. Sin embargo, las tareas que realizaron no estuvieron sólo sustentadas en el liderazgo carismático, sino también en las capacidades institucionales. Menem, Cardoso y de la Rúa hicieron un extenso uso de las prerrogativas que les garantizaban las constituciones nacionales y la legislación para negociar y asegurar los acuerdos con sus contrapartes. Estas prerrogativas permitían a los presidentes sobrepasar a otros actores con poder de veto como el gabinete —incluyendo al

Ademais, em Malamud, a reduzida capacidade e mobilização dos governos corrobora com a paralisação dos avanços em termos econômicos, comerciais e institucionais no MERCOSUL. Se mesmo na experiência da UE, em sua frustrada tentativa de constitucionalização, os contratempos são evidentes - sendo considerada uma “constitucionalização em processo”, na América Latina, a concreção da experiência regional esbarra nas crises domésticas e regionais periódicas e “na predisposição histórica de favorecer retóricas floreadas em detrimento de ações concretas” (MALAMUD, 2013, p. 252).

Fazendo uma análise semelhante, José Briceño-Ruiz e Miriam Gomes Saraiva (2009) relatam a insuficiência das explicações tradicionais dos processos regionais para compreensão do caso mercosulino. Para os autores, fora do “além muros” europeu, as teorias integrativas são pouco férteis:

O modelo de economia aberta vem sendo substituído em diversos países sul-americanos por políticas mais próximas de um neodesenvolvimentismo. Em geral, estas políticas priorizam mais a cooperação que a integração. A idéia de se criar uma economia regional em escala não foi posta em prática até hoje. E o consenso sobre a importância dos regimes democráticos de caráter ocidental perdeu peso em países em desenvolvimento; novas experiências de cunho mais nacionalista orientadas para padrões diferentes de democracia vêm tendo lugar nestes países. A proliferação de acordos interregionais coloca em xeque a possibilidade de governanças regionais como forma de organização do sistema internacional. Neste quadro, as explicações mais tradicionais dos processos de integração regional não conseguem proporcionar explicações completas dos processos de integração regional fora das fronteiras da Europa (SARAIVA; BRICENÓ-RUIZ, 2009, p. 151).

Pautando a análise na importância das governanças nacionais para a integração, ao analisar os conceitos de autonomia e universalismo, os autores Tullo Vigevani, Gustavo Favaron, Haroldo Ramanzini e Rodrigues Correia (2008), dialogam com as perspectivas acima expostas. Para os autores, a diplomacia estatal e as questões econômicas e visões não convergentes dos países-membros não justificam, *per se*, as dificuldades de coesão que o Mercado Comum do Sul tem enfrentado, sendo necessária a equacionalização de novos atores.

Em mesmo sentido, Patrícia Oliveira e Thyago Nery (2021), fazem uma retomada das correntes realistas e neorrealistas para discordar de uma divisão estática entre política externa

---

ministro de economía y al canciller, que no siempre pertenecían al partido del presidente— y al congreso por vías no existentes ni en los regímenes parlamentarios ni los presidencialistas balanceados. Los presidentes eran, a su vez, reacios a fortalecer las instituciones regionales o a cederle sus competencias a las instituciones regionales que ya existían.” In: MALAMUD, Andrés. La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. **Relaciones internacionales**, 2010.

e política doméstica, comum às teorias clássicas:

As relações internacionais e a política doméstica encontram-se, de alguma forma, emaranhadas. Apesar de não serem idênticas e possuírem características próprias, as duas esferas são sobrepostas. Nesse sentido, o interno e o externo devem ser vistos como duas extremidades de um eixo continuum e não dimensões radicalmente demarcadas. Durante muitos anos, o realismo e o neorealismo foram as correntes dominantes na área de relações internacionais. Para o neorealismo, a política externa começava onde terminava a política doméstica. No entanto, desde que se afirmou no campo de relações internacionais, a análise de política externa tem desafiado a distinção absoluta entre o doméstico e o internacional, destacando a importância da dimensão doméstica para a compreensão da política externa. (OLIVEIRA; NERY, 2021, p. 03).

Entendendo que a política externa não é indissociável dos processos internos, passamos à abordagem da integração em perspectiva doméstica e normativa no que diz respeito ao Brasil. O dever da política externa brasileira movimentar-se no intuito da integração regional advém, precipuamente, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - cujo parágrafo único do artigo 4º determina, expressamente, 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, 1988).

Para Angelo Raphael Mattos (2022, p. 02) o art. 4º representa a cristalização de “princípio norteador das relações internacionais do país, o que mostra posicionamento efetivo e não apenas reativo do Parlamento em assuntos de política externa”. A conformação do Congresso para a aprovação do MERCOSUL justificava-se pela previsão da integração regional na constituinte de 1987, o que estabeleceu permeabilidade para a aprovação do MERCOSUL em 1991.

De fato, como relembra Mattos, os parlamentares que participaram da constituinte 1987/1988 também aprovaram o MERCOSUL quatro anos mais tarde, sendo “unanimidade entre os grupos políticos” com poucas resistências sobre temas específicos (MATTOS, 2022, p. 02). Ainda segundo o autor, a implementação do Mercado Comum do Sul foi liderada pelo Executivo, com os esforços argentino-brasileiros que serão objeto de análise no próximo tópico do trabalho, mas contou com apoio técnico e decisório do Poder Legislativo, o qual teve poucas discordâncias quanto ao tema da integração regional através da união aduaneira (MATTOS, 2022).

Para André de Carvalho Ramos (2008), a norma programática contida no artigo 4º da Constituição brasileira é lida, em afinidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal

Federal, como fundamento para a afirmação do Direito da Integração do Mercado Comum do Sul no Brasil e do dever do Estado brasileiro de promoção da integração regional. Acrescenta ainda Ramos que:

esse dispositivo constitucional merece esta análise por ser, por três motivos, um marco. Em primeiro lugar, é generoso: em pleno fervor das esperanças da redemocratização do Cone Sul, o constituinte originário previu uma integração ampla, não só econômica, mas também política, social e até cultural. Em segundo lugar, foi o constituinte inovador e ambicioso: talvez estimulado pela integração do continente europeu, pugnou pela abrangência irrestrita – a formação de uma comunidade latino-americana de nações. Em terceiro lugar, esse dispositivo é importante por ser praticamente um cavaleiro solitário no bojo da Constituição cidadã: contando com a menção ao princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, como dispõe o artigo 4º, inciso IX, não há qualquer outra lembrança constitucional referente aos processos de integração, que hoje assolam todo o globo (RAMOS, 2008, p. 318).

No âmbito das normativas mercosulinas, merece atenção dispositivo do Protocolo de Ouro Preto que impõe ao Estado brasileiro o dever de incorporar normas de integração e de não adotar medidas contrárias a essas normas (RAMOS, 2008). Nos termos do art. 42 do Decreto nº 1.901/1996, que promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994, “as normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2º deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país”. Em verdade:

O procedimento de incorporação definido no art. 40 do Protocolo de Ouro Preto é mais complexo do que o habitual para os Tratados em geral. Segundo esse documento, o procedimento em sua primeira etapa é similar ao previsto constitucionalmente em cada um dos Estados-partes para qualquer norma do Direito Internacional. Mas, uma vez editada a norma, passa-se a uma segunda etapa, a de informar à Secretaria do Mercosul o ato de incorporação e, posteriormente, a de aguardar que esse órgão comunique a informação aos demais Estados. Em um prazo de trinta dias depois dessa notificação, e tendo cada Estado já oficializado individualmente o ato por meio de sua publicação no Diário Oficial, dá-se início à vigência da norma (CAMARGO, 2006, p. 86).

Note-se, em respeito ao princípio da soberania, que o processo de incorporação é reservado a esfera de competência legislativa de cada Estado-Parte, sendo certo o compromisso, internacionalmente firmado, de engendrar esforços com vistas à integração regional. Esse cenário, para Eduardo Biacchi Gomes (2000, p. 112), faz com que a aplicabilidade das normas fique a mercê da soberania do Estado “passível de

responsabilização internacional, através de procedimentos clássicos do Direito Internacional Público, como a aplicação de medidas compensatórias de efeito equivalente ou mesmo a denúncia do Tratado”.

Isto posto, objetivou-se, com este tópico, abordar as principais teorias integracionistas, buscando demonstrar de forma não exaustiva as perspectivas clássicas realistas e as críticas a elas opostas. Em seguida, propõe-se a inadequação, comum a alguns autores, destes modelos para explicação da integração mercosulina e a tendência de rechaço a uma divisão estática entre política externa e política doméstica, o que nos permitiu desenhar constitucionalmente como a Carta Magna brasileira, ao menos normativamente, se alinha ao direito integrativo e à cooperação entre povos enquanto premissa.

## **2.2 A integração regional latino-americana: histórico de formação e desenho político-institucional do bloco**

Como visto, os modelos estadocêntricos de integração não permitem explicar os complexos movimentos transnacionais e a pluralidade de atores envolvidos no processo de integração na contemporaneidade. Partindo desse ponto, introduzimos o estudo específico do MERCOSUL, compreendendo que os entes governamentais e não governamentais, nacionais, subnacionais ou transnacionais estão envolvidos no processo de integração, sendo exemplo a participação das instituições do Poder Executivo dos Estados na condução da política externa (COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2007).

O processo integracionista inicia-se na segunda metade do século XX, com o fim da Segunda Guerra Mundial, potencializado pela globalização e eventos que marcaram as décadas de 80 e 90: queda do Muro de Berlim, desintegração da antiga URSS e fim da Guerra Fria (GOMES, 2000).

A evolução dos meios de comunicação, sobretudo da informática, promoveram uma revolução na relação espaço-tempo em todo o mundo e o regionalismo passa a ser fomentado através da multiplicação de acordos bilaterais e multilaterais: “somente no período de 1992 a 1996, foram registrados no Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (Gatt) cerca de 30 acordos bilaterais, sub-regionais ou regionais” (BARBIERO; CHALOULT, 2001, p. 22).

Anteriores à iniciativa mercosulina, o Tratado de Montevideu de 1960 (TM-60) criou a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), assinado por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. O texto previa o estabelecimento de uma

zona de livre comércio no período de 12 anos até a formação de um mercado comum regional, expectativa que foi frustrada por uma conjunção de fatores que englobavam a ambição do projeto, a oposição do setor privado, bem como problemas políticos advindos de regimes de exceção latino-americanos (ALMEIDA, 2020). A ALALC dura então de 1960 a 1980, tendo sua trajetória reformulada servindo aos propósitos de fundação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

Embora não tenha obtido sucesso, a ALALC simbolizou a primeira tentativa de integração para um número amplo de países da América do Sul, contando ainda com o México enquanto integrante da América do Norte (ZANETTI, 2015). O Tratado de Montevidéu, que lhe foi originário, estabelecia uma zona de livre comércio que seria substituída por um mercado comum regional, que, no entanto, teve seu progresso obstado por diversas contingências:

A disparidade sob o ponto de vista de desenvolvimento regional, a falta de infraestrutura, de vias de comunicação e complementariedade, o protecionismo, o nacionalismo exacerbado, a Revolução Cubana de 1959, as ditaduras militares, a instabilidade política e por último, a crise econômica vivida no subcontinente e no cenário internacional dos anos 70 do século passado, em virtude do aumento dos preços do petróleo, em 1973, tornaram-se obstáculos intransponíveis para que de fato a ALALC pudesse prosperar (ZANETTI, 2015, p. 20)

Em 1980 os mesmos países que compunham a ALALC reuniram-se para estruturar a ALADI, em Montevidéu. Com estrutura mais flexível, a ALADI foi constituída e regulada por meio do Tratado de Montevidéu 1980 (TM80), permissivo ao bilateralismo e a acordos sub-regionais. Longe de ser um detalhe, essa abertura bilateral, não prevista na experiência da ALALC, permitiu um estreitamento de laços entre os países- membros, com ênfase para o caso Argentino- Brasileiro de cooperação econômica e estratégica (ZANETTI, 2015).

Outras iniciativas, como as propostas oportunizadas no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) também fertilizaram o caminho até a iniciativa mercosulina. A experiência da ALADI, de construção de um mercado comum latino-americano através de acordos de alcance parcial, regional e preferência tarifária regional - contendo em sua estrutura jurídica acordos sub-regionais, plurilaterais e bilaterais de integração - avançou nas propostas de um desenvolvimento regional integrado, com um cenário geopolítico mais favorável a partir do cenário de redemocratização e industrialização na América do Sul que favorecia a retórica da complementaridade das economias sul-americanas.

Sedimentadas essas bases, o MERCOSUL surge com o intuito de viabilizar a

integração política e econômica entre os países, tendo como requisitos para ingresso de novos membros que estes integrem a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), bem como a conformidade com o processo de adesão consubstanciado em normativa interna.

Enquanto cerne dos objetivos mercosulinos estão a intensificação de fluxos comerciais e de capitais, bem como a articulação de novas redes de exercício de poder e formulação de normas procedimentais, através de protocolos, acordos e pautas para além do comércio, como exemplo: a proteção de Direitos Humanos na América Latina, a preservação do meio ambiente, o avanço de paradigmas éticos e a construção da cidadania no Cone Sul (SANTOS; RABELO, 2021).

O surgimento do bloco foi capitaneado por Brasil e Argentina. A fase bilateral da evolução integrativa teve como principais expoentes o Programa de Integração e Cooperação (1986)<sup>8</sup> e posteriormente o Tratado de Integração (1988)<sup>9</sup>, inaugurando-se a fase quadrilateral através do Tratado de Assunção (1991). Entre esses dois momentos, a Ata de Buenos Aires (1990) desempenha um papel transicional basilar do arcabouço institucional do Mercosul bilateral pré-1990 e o Mercosul quadrilateral pós-1991, representando um instrumento de passagem do modelo de complementaridade gradualista para o livre-cambista liberal do Tratado de Assunção (ALMEIDA, 2016).

O momento geopolítico de surgimento do bloco econômico preconizava a globalização, a abertura econômica e livre circulação de pessoas e mercadorias, com a consolidação da União Europeia através do Tratado de Maastrich (1992) e do Tratado Norte Americano de Livre Comércio - NAFTA (1994). Neste mesmo ano, o Protocolo de Buenos Aires integra o rol normativo mercosulino com cerne em fomentar uma jurisdição internacional no Mercado Comum do Sul. Ato contínuo, o Protocolo de Ouro Preto<sup>10</sup> (1994), dentre outras conquistas, introduz a Tarifa Externa Comum (TEC) para cristalizar os contornos da União Aduaneira, que passa a gozar de personalidade jurídica internacional (ALMEIDA, 2016; ALMEIDA, 2011; MEDEIROS, 2000).

Nos anos 80, superando as décadas anteriores de desconfianças entre Brasil e Argentina, os presidentes argentino Raúl Alfonsín e brasileiro José Sarney decidem

---

<sup>8</sup> O Programa de integração e Cooperação Econômica- PICE (1986) antecedeu o Tratado de Integração, Cooperação e desenvolvimento enquanto tentativa de integração através da formação de um espaço de cooperação econômica.

<sup>9</sup> Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado entre Brasil e Argentina (1988) pretendia a liberalização integral do comércio e a construção de um espaço econômico comum.

<sup>10</sup> BRASIL. PLANALTO. **Decreto nº 1.901, de 9 de maio de 1996**. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Acessível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm). Acesso em: 2 set. 2021.

ultrapassar os movimentos multilaterais regionais e iniciar um processo de integração primordialmente econômico. A primeira iniciativa argentina, em 1984, não prosperou, mas em 1985 o presidente José Sarney e o ministro das Relações Exteriores Olavo Setúbal retomam a proposta de acordo ao visitar a Argentina (ALMEIDA, 2020).

Sob esse aspecto também tegiversam Paulo Almeida (2020) e Augusto Zanetti (2015). A iniciativa Argentino-Brasileira de conformação do MERCOSUL foi guiada, para além das experiências precursoras de ALALC e ALADI , esta última permissiva a acordos bilaterais e regionais, por um processo histórico extenso de ganho de confiança mútua entre os países (ALMEIDA, 2020; ZANETTI, 2015). As animosidades que permeavam o período ditatorial no Brasil e na Argentina eram fruto de uma competição pela posição de *hegemon* no Cone Sul e em razão da disputa por privilégios creditícios estadunidenses durante a Guerra Fria , conflitos esses que resvalavam em entraves diplomáticos, acentuados em 1973 com o Acordo Brasil- Paraguai para construção da usina de Itaipú (ZANETTI, 2015).

Após ampla hostilidade diplomática, inclusive presidencial, Brasil, Argentina e Paraguai ratificaram o Acordo Tripartite Itaipu- Corpus, esta última uma hidrelétrica argentina cujas pretensões foram ofuscadas pela iniciativa brasileiro-paraguaia de Itaipu. Esse momento, explana Augusto Zanetti (2015), foi ponto de mudança no relacionamento entre argentinos e brasileiros, fortalecido pelos avanços democráticos e econômicos de ambos os países.

Isto posto, tendo sido gestado por iniciativa bilateral argentina e brasileira, “o grande mérito do Mercosul decorre do seu significado político, ou seja, de ser fruto de uma decisão tomada com o intuito de criar as condições necessárias para a busca conjunta de soluções para os problemas regionais comuns”, já que apenas a quantidade dos fluxos materiais entre as economias não seria suficiente para validar o esforço diplomático (MALLMANN, 2001, p. 33).

O cenário era favorável, nos termos de Mallmann (2001), por uma série de fatores: a saída de regimes autoritários, as experiências diplomáticas em torno da questão centro-americana e da guerra das Malvinas e o desenvolvimento do princípio panamericano<sup>11</sup> promoveram uma aproximação que culminaria, na década de 90, com a constituição do MERCOSUL:

---

<sup>11</sup> O Pan-americanismo, que tem como um de seus máximos expoentes Simon Bolívar, compreende um sentimento de integração política e econômica para união dos países da América Latina que inspirou as nove Conferências Panamericanas e a formação do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos.

Portanto, as condições políticas favoráveis, tanto internas quanto externas, possibilitaram a busca de soluções inovadoras face aos desafios comuns que se apresentaram à América Latina nos anos 80. O alinhamento político latino-americano aos Estados Unidos no segundo pós guerra restringira as já reduzidas possibilidades de coordenação de políticas entre os governos latino-americanos. Até o final dos anos 70, os problemas políticos regionais não mereciam qualquer ação coordenada por parte dos governos latinoamericanos que configurasse alguma coesão em torno de posicionamentos comuns. Por várias vezes, após a Segunda Guerra, crises políticas nacionais na América Latina tornaram-se questões regionais devido à ingerência norte-americana na política interna de países latino-americanos. São exemplos históricos dessa situação as intervenções norte-americanas na Guatemala, em 1954, e na República Dominicana, em 1965. Em nenhum dos casos os Estados Unidos enfrentaram oposição organizada dos governos latino-americanos às suas práticas intervencionistas. Ao contrário disso, obtiveram a adesão dos mesmos a elas (Van Klaveren 1984: 519). Nos anos 80, como foi visto, as ações conjuntas de vários governos latinoamericanos em torno de importantes questões regionais alteraram o perfil da cooperação latino-americana, e, acredita-se, propiciaram a busca de soluções conjuntas às dificuldades comuns também no plano econômico, exemplo disso, têm sido as experiências do Mercosul, da Comunidade Andina e das negociações para a construção da Área de livre comércio sul-americana (Alcsa), bem como das negociações no âmbito da Área de livre comércio da América (Alca) (MALLMANN, 2001, p. 34).

A demanda de redemocratização na década de 90 no Cone Sul e o fenômeno da globalização aliou-se à convergência dos estafes diplomáticos das quatro partes negociadoras do Tratado de Assunção. Herança de décadas de tentativas de integração predecessoras, por meio de associações de livre-comércio e consolidando um novo perfil de cooperação latino-americana, o Mercado Comum do Sul surge em 1991, marcando institucionalmente a integração na América do Sul cujas iniciativas advêm da década de 80, em um cenário de globalização e regionalização:

Com efeito, a partir dos anos 90 a globalização se viu impulsionada por um cenário político internacional que não mais encontrava os antigos obstáculos colocados pela Guerra Fria; sem falar no enorme avanço tecnológico da informática e dos meios de comunicação e de informação, que vêm revolucionar a relação tempo-espço no mundo contemporâneo. Por sua vez, a regionalização tem assistido a um processo de multiplicação dos acordos de integração regional por todo o mundo, sendo que, somente no período de 1992 a 1996, foram registrados no Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (Gatt) cerca de 30 acordos bilaterais, sub-regionais ou regionais. (BARBIERO; CHALOULT, 2001, p. 22).

A aproximação entre o presidente brasileiro José Sarney de Araújo Costa (1985-1990) e o argentino Raúl Ricardo Alfonsín Foulkes “correspondiam a um projeto neoestruturalista de integração, estratégico do ponto de vista econômico e político” (CERVO; BUENO, 2002, p. 517) e foram condição *sine qua non* à assinatura, em 1985, dos 12 protocolos da Ata para a Integração Brasileiro-Argentina, seguidos, em 1987, do Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE (WINTER, 2008).

Em seu centro, o PICE colimava “a abertura seletiva dos respectivos mercados e a estímulo à complementação de setores específicos da economia brasileira e argentina” com vistas à modernização tecnológica e a “integração de setores produtivos específicos como energia, setor triticultor e a biotecnologia” (ZANETTI, 2015, p. 30). Esse cenário de adensamento de relações bilaterais culminou na assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento celebrado em novembro de 1988, o qual objetivava a criação de uma área econômica comum no prazo de dez anos e tornou-se marco das iniciativas mercosulinas de integração na década de 90 (ZANETTI, 2015).

Analisando o contexto de início da integração bilateral Brasil-Argentina que culminaria na multilateralidade do Tratado de Assunção, Paulo Roberto Almeida sintetiza que:

Em novembro de 1985, os presidentes Raul Alfonsín e José Sarney firmaram a ‘Declaração de Iguazu’, na qual expressaram a ‘firme vontade de acelerar o processo de integração bilateral’ e criaram, para tal fim, uma Comissão Mista de Alto Nível, presidida pelos respectivos ministros de relações exteriores. Na mesma ocasião, ainda que com efeitos meramente simbólicos nessa primeira fase, foi firmada uma ‘Declaração Conjunta sobre Política Nuclear’, que proclamou os propósitos pacíficos da cooperação bilateral nessa área. Em julho de 1986, passou-se à ‘Ata para a Integração Brasil- Argentina’, estabelecendo o ‘Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentina-Brasil’, constando de 12 protocolos, posteriormente elevados a 24. Nesse programa, baseado nos princípios de gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e simetria, adotou-se uma estratégia de integração paulatina por setores industriais, cuja complementação dinâmica constituía o próprio núcleo do processo integracionista. Muitos desses setores apresentavam alto conteúdo tecnológico enquanto outros eram mais tradicionais. (ALMEIDA, 2020, p. 08).

A articulação argentino-brasileira inicial só seria possível em um ambiente de paz e cooperação institucional que se denota da criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) ainda nos governos Collor e Menem (AMORIM, 2020). Para Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno (2002, p. 517), a própria assinatura do Tratado de Assunção “imbuíu-se da filosofia política do Estado normal que impregnou os governos de Fernando Collor de Mello e Carlos Saúl Menem”.

A pretensão de formação de um Mercado Comum por Brasil e Argentina amplia-se em razão das aspirações neoliberais dos governos de Menem e Collor de Mello, e foram impulsionadas através do supramencionado Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988) e com a Ata de Buenos Aires (1990), tendo suas diretrizes sido estabelecidas - com cópia parcial no Tratado de Assunção – por meio do Acordo de Cooperação Econômica (ACE- 14, firmado em 1990, com entrada em vigor em 1991) (WINTER, 2008; ZANETTI, 2015).

Brasil e Argentina passaram por um processo de abertura democrática, e a proposta de integração bilateral estava carregada um caráter essencialmente desenvolvimentista e de complementaridades intra-setoriais, não incorporada completamente pelo MERCOSUL “cujas políticas econômicas passaram a se voltar, prioritariamente, para uma melhor adequação às exigências de competitividade impostas pelos processos de liberalização dos mercados e de sua integração global” (CAMARGO, 2006, p. 62).

As iniciativas da Ata de Buenos Aires (1990) e do ACE-14 (1990) tiveram grandes impactos no Cone Sul, que já assistia a aproximação entre Argentina e Brasil. Paraguai e Uruguai ingressam então nas negociações, embora sua participação incipiente ou, nos termos de Augusto Zanetti “sem nenhum preparo ou ajuste prévio” (2015, p. 31) seria, posteriormente, incapaz de fazer frente à experiência estadunidense de instituição de uma Área de Livre Comércio (ALCA).

As novas relações que caracterizaram o projeto integracionista do anos 90 marcaram também um novo momento para o Cone Sul, cujos países “buscavam se inserir no movimento de abertura econômica e comercial generalizada que se observava em um sistema econômico mundial que se globalizava” (SANTOS; CÁRCAMO; VARELA, 2016, p. 07). Sob a ótica brasileira, como visto, a criação de um regionalismo sul-americano teve como intuito dirimir a influência dos EUA na região. Maior rival antes do estreitamento de iniciativas através do bloco, a Argentina estava em tratativas no Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês) (MATTOS, 2022).

Quanto à sua estrutura, desde sua instauração, o Mercado Comum - que se configura, de fato, como uma União aduaneira *sui generis* - preserva sua composição institucional formada pelo Conselho de Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC), a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) além da Secretaria e Foro Consultivo Econômico Social (FCES), com incorporação posterior do Parlamento do MERCOSUL (PM), do Tribunal Permanente de Revisão (TPR), do Instituto Social do Mercosul (ISM) e do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH) - este último reflete ainda os esforços do bloco para concepção e coordenação de políticas públicas humanitárias.

Enquanto acordo-quadro, o Tratado de Assunção (1991) desenha linhas gerais de conformação do MERCOSUL, estabelecendo diretrizes para liberalização do comércio e redução das barreiras tarifárias, bem como a obrigação de coordenação de políticas macroeconômicas entre os Estados-parte.

A celebração, em 1994, do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a

estrutura institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto<sup>12</sup>) marcou a estruturação institucional do bloco, cristalizando uma organização composta pelo Conselho do Mercado comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC), a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) – substituída pelo Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Dentre os supramencionados, três órgãos se destacam por sua capacidade decisória e natureza intergovernamental: o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL.

O Conselho do Mercado Comum (CMC), formado pelos Ministros das Relações Exteriores e da Economia dos Estados Membros do Bloco, configura-se como órgão superior do MERCOSUL para a condução política do processo de integração e a tomada de decisões com fim de cumprir os objetivos colimados pelo Tratado de Assunção e formação de um Mercado Comum (art. 8º do Protocolo de Ouro Preto).

O Grupo Mercado Comum (GMC), subordinado ao CMC e composto por membros titulares e alternados designados pelos governos, com presença de representantes do Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais (art. 11º do Protocolo de Ouro Preto), foi albergado no Tratado de Assunção, tendo suas funções minudenciadas nos artigos 10 a 15 do Protocolo de Ouro Preto, com foco para as competências de velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos Acordos firmados em seu âmbito, propor projetos de Decisão ao Conselho do Mercado Comum e tomar as medidas necessárias ao cumprimento das Decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum, dentre outras.

Já a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), eleita pelo trabalho em razão da sua capacidade decisória e natureza intergovernamental, tem composição similar a do GMC, com indicação pelos governos de membros titulares e suplentes, possuindo, enquanto função primordial, a aplicação dos instrumentos de política comercial para o funcionamento da união aduaneira, bem como tendo como funções as de acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, como o comércio infra-Mercosul e com terceiros países (art. 16 do Protocolo de Ouro Preto).

Outro órgão intergovernamental necessário ao entendimento da integração mercosulina é o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL). Inicialmente presente no

---

<sup>12</sup> BRASIL. PLANALTO. **Decreto nº 1.901, de 9 de maio de 1996**. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Acessível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm). Acesso em: 2 set. 2021

Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, de 2005<sup>13</sup>, e internalizado no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto 6.105, de abril de 2007, o PARLASUL surge para substituir a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) em um momento de revitalização política da integração enquanto arena suplementar do debate político, mas “não tem conseguido ultrapassar os limites burocráticos estabelecidos pelos órgãos executivos e encontra-se em situação de paralisia institucional desde o início de 2011” (DRI; PAIVA, 2016, p. 46).

A estrutura institucional do MERCOSUL, cartesianamente estratificada no multimencionado Tratado de Assunção e nos posteriores Protocolo de Brasília, Protocolo de Ouro Preto e Protocolo de Olivos, compreende a instituição de órgãos com poder decisório e natureza intergovernamental e administrativa. Destaca-se o Protocolo de Ouro Preto (1994), promulgado no Brasil por meio do Decreto 1.901/1996, que torna o bloco sujeito de direito internacional (art. 34) e desenha, em seu artigo 1º a composição do bloco, com a normatização de seus órgãos (WINTER, 2008).

Essa estrutura institucional, estratificada e setorizada, embora eficiente, se constitui como um óbice ao acúmulo de afinidades entre setores políticos, econômicos e sociais como empresas transfronteiriças (VIGEVANI et. al, 2008). A engenharia institucional do bloco, sob essa linha de raciocínio, falha na instrumentalização das afinidades interestatais:

A estrutura do bloco, definida pelo Tratado de Assunção de 1991, concentra o poder decisório e a governabilidade no Conselho do Mercado Comum (CMC), que conta com os presidentes e os ministros das relações exteriores e da economia, atribuindo ao Grupo Mercado Comum (GMC), composto pelos vices ministros das relações exteriores ou sub-secretários, a direção executiva da integração. Essa engenharia institucional mostrou-se, por um lado, eficaz, mas, por outro, inadequada para permitir o desenvolvimento de um corpo que pudesse acumular afinidades. (VIGEVANI et. al, 2008, p. 21).

Munido pelo objetivo de melhoramento das interconexões físicas, coordenação de políticas macroeconômicas e complementação dos diferentes setores da economia, o Tratado de Assunção que, “segue o modelo clássico do direito dos tratados, contendo preâmbulo, parte dispositiva, e anexos” (WINTER, 2008, p. 33) e visa a comunhão dos “Estados Parte” em um bloco regional fundado na reciprocidade de direitos e obrigações (art. 2º), pauta-se nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio, podendo ser considerado um acordo

---

<sup>13</sup> PARLAMENTO DEL MERCOSUR. **Protocolo Consultivo del Parlamento del MERCOSUR**. Disponível em < <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-constitutivo-parlamento-mercotur/> > Acesso em: 07 de set. 2022.

programático.

Com base no art. 2º do Tratado de Assunção, a constituição do Mercado Comum do Sul implica: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes - e o compromisso dos Estados em harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

O modelo latino-americano de integração regional, com foco para o histórico de formação e desenho político-institucional do bloco, tiveram, com esse tópico, o objetivo de consolidar as bases teóricas para a análise das fases de institucionalização da união aduaneira e da influência das assimetrias e da adesão dos Estados membro para o esboço funcionamento das parcerias entre estes, bilaterais e multilaterais, sociais, econômicas e políticas.

### **2.3 A resiliência institucional do MERCOSUL: das fases de institucionalização da União aduaneira à influência das assimetrias internas e interestatais**

O vocábulo resiliência denota a capacidade de resistência institucional do MERCOSUL a despeito das crises políticas, econômicas e sociais que afligiram os países do bloco desde o Tratado de Assunção. Na década de 80 os desafios eram diversos, sendo exemplos os governos de exceção e a ausência de legitimidade democrática destes e a situação de endividamento externo e de crise comercial e política na América do Sul. Rompidos os ciclos de autoritarismo, os novos governos, embora incentivados à mudança, não formaram projetos políticos substanciais (MALLMANN, 2001).

Tratar de resiliência institucional do MERCOSUL compreende perquirir os mecanismos de integração do Mercado do Comum que, embora permeado de vicissitudes, desponta como o mais bem sucedido processo de integração da América do Sul. Para Augusto Zanetti (2015), o MERCOSUL não pode ser considerado Zona de Livre Comércio ou União Aduaneira de modo integral, pois a Tarifa Externa Comum (TEC) é constantemente desrespeitada, com manutenção de medidas protecionistas que favorecem apenas um ou dois Estados parte, como é o caso dos certificados de origem argentinos.

A motivação político-estratégica mercosulina resiste a esses entraves, e, ao conglobar aspectos de desenvolvimento, democracia e modernização competitiva participa, ao mesmo

tempo, do regionalismo de primeira e segunda geração, ao visar “maior competitividade sob a base de um eixo exportador e de uma liberalização frente às trocas internacionais” (BARBIERO; CHALOULT, 2001, p. 37).

Através do Protocolo de Ushuaia, o MERCOSUL corrobora para o fortalecimento da democracia, na medida em que expurga do bloco o país que contrariar os cânones do Estado Democrático de Direito. Ademais, avança em confiança mútua e construção de diálogo entre os países-membro, com progressos significativos em mobilidade de pessoas, políticas sociais e cidadania (ZANETTI, 2015).

A procura da integração regional pelos Estados-nação podem ter origens econômicas, sociais, culturais e políticas. Visando a eliminação de desigualdades, ainda que por meio da eliminação de barreiras alfandegária, as iniciativas integracionistas promovem cooperação e, ao buscar resultados coletivos, maximizam a possibilidade de abrangência para outras áreas que não a econômico-comercial.

A exceção à aplicação do princípio da Cláusula da Nação Mais Favorecida (CNMF) permite um *discrimen* que favorece os Estados-nação integrados, possibilitando que concessões e benefícios aplicáveis aos Estados-membro do espaço econômico integrado não necessariamente sejam aplicáveis a países que não façam parte do bloco econômico (GOMES, 2000).

A resiliência institucional mercosulina justifica-se, ainda, pela nova agenda regional e dimensão social que está sendo implementada, na qual possuem relevo as políticas sociais e de incorporação de participação popular, que promovem a construção de um Mercosul Social e Participativo (WINTER; BECKERS, 2016 ; ZANETTI, 2015). Outra experiência importante na construção do MERCOSUL Social foi a Decisão 14/09 do Conselho do Mercado Comum que criou o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) com o fito de apoiar políticas regionais de promoção de direitos (WINTER; BECKERS, 2016).

O Instituto Social do MERCOSUL (ISM) é outro exemplo, e possui como missão fomento do componente social mercosulino e a diminuição de disparidades entre os países do bloco, através da sistematização e melhoria de indicadores sociais (ZANETTI, 2015). Para tanto, desde 2006 os esforços estão centrados na diminuição das diferenças nos indicadores sociais, com a criação do Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL. O FOCEM, de forma pragmática, promove o financiamento da convergência estrutural entre os países e incentiva o desenvolvimento de economias menores (ZANETTI, 2015).

A integração regional, enquanto objetivo, passa por diversas fases que se iniciam no

modelo de cooperação até o comunitário, tão somente alcançado pela União Europeia. Entre as fases ou níveis, aqui classificados segundo a limitação crescente da soberania nacional, estão as já elencadas: Zona de Preferências Alfandegárias, a Zona de Livre Comércio, a União Aduaneira, o Mercado Comum e a União Econômica e Monetária (WINTER, 2008). Esses modelos de processo de integração podem ou não representar fases sucessivas, a depender das peculiaridades das experiências integrativas.

Alan Barbiero e Yves Chaloult (2001) classificam os quatro modelos de acordos comerciais presentes nas Américas:

1) quatro uniões aduaneiras: o Mercosul (ao qual são associados o Chile e a Bolívia), a Comunidade Andina, o Mercado Comum da América Central (MCAC) e o Mercado Comum do Caribe (Caricom); 2) acordos de livre comércio, como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) e o Acordo entre o Grupo dos Três (Colômbia, México e Venezuela), além de múltiplos acordos bilaterais assinados, por exemplo, entre o México e o Chile, o México e a Costa Rica, o Canadá e o Chile etc.; 3) acordos preferenciais, dentre os quais o acordo Canadá–Caraíbas (Caribbean) e o entre os Estados Unidos (EUA) e os países da Comunidade Andina, cujo objetivo, dentre outros, é lutar contra o narcotráfico; 4) acordos de caráter mais geral, como a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), os acordos de complementação assinados no interior da Aladi e os diversos acordos de cooperação em matéria de comércio e investimento (Canadá e Estados Unidos, principalmente), ou ainda os acordos mais setoriais ou mais técnicos (BARBIERO; CHALOULT, 2001, p. 27).

Feito esse compêndio, que demonstra a pluralidade de conformação das iniciativas regionais, temos que a formação de blocos econômicos representa uma das modalidades de promoção de integração regional, mas não a única. A dinâmica das relações internacionais, por sua dinamicidade e complexidade, se apresenta em diversos estágios. Elencar uma experiência como bem-sucedida não se relaciona, diretamente, com a evolução nesses estágios, mas na conformação de expectativas e na cooperação mútua entre os Estados membro para o desenvolvimento econômico e social dos países.

Para Eduardo Biancchi Gomes, sobre o tema MERCOSUL “divergem os autores quanto aos estágios do processo integracionista. Uns os classificam em zona de livre comércio, união aduaneira e mercado comum sendo a união econômica um desdobramento desse último em decorrência de sua evolução” (GOMES, 2000, p. 12). Muito embora, possuam características distintivas, o Direito Comunitário e o Direito da Integração do Mercosul “convergem em um ponto: a origem de ambos é o Direito Internacional, ancorado no *pacta sunt servanda*” (RAMOS, 2008, p. 319).

Embora UE e MERCOSUL sejam muitas vezes alvo de comparações, a força normativa vinculativa na União Europeia é maior, já que os governos nacionais e atores

transnacionais exigiram instituições e leis, posteriormente operacionalizadas pelos governos locais, *ad exemplum* a Comissão Europeia e Tribunal Europeu.

Para Andrés Malamud (2013) essa divergência em supranacionalidade impacta o MERCOSUL, já que a integração regional mercosulina fica condicionada à centralidade dos governos nacionais e suas limitações contingenciais, posto que os atores transnacionais são insuficientes, bem como inexistente instituição equivalente à uma Comissão ou Tribunal (MALAMUD, 2013). O autor ressalta, no entanto, que essa dependência do cenário local não é privilégio mercosulino, na medida em que esses contratemplos encontram também o modelo europeu de integração regional, ainda sem envergadura constitucional.

O foco do trabalho é, no entanto, na União Aduaneira mercosulina, classificação que se refere ao estágio em que se encontra o MERCOSUL. Com pretensões de tornar-se Mercado Comum, externalizadas na tessitura dos tratados, a livre circulação de pessoas e serviços é ponto a ser aprimorado mas que “acometeria problemas na constituição brasileira e uruguaia, independentemente do sistema político adotado” (WINTER, 2008, p. 130).

Partindo desse ponto, o MERCOSUL não configura mero arranjo político-econômico entre Estados. Enquanto pessoa jurídica de direito internacional (art. 34, Protocolo de Ouro Preto), visa estabelecer um mercado comum entre os membros, que, nos moldes no art. 1º do Tratado de Assunção, engloba: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegárias, de transporte e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes, e o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Ancora-se também, como visto, na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados parte (art. 2º do Tratado de Assunção) e no tratamento tarifário que permite que os produtos originários do território de um Estado Parte gozem, nos demais Estados Partes, do mesmo tratamento que se aplique ao produto nacional. Ademais, a própria conformação do MERCOSUL e de outros modelos de integração regional está no convencimento dos Estados membros de que o modelo integracionista e não apenas livre-cambista seria adequado para o

desenvolvimento dos próprios países (ALMEIDA, 2011).

A construção de espaços de desenvolvimento da democracia é essencial para a integração regional. Nesse prisma, o Parlasul se projeta enquanto instrumento de transposição do déficit democrático mercosulino, que deriva do afastamento da população dos processos decisórios. Enquanto instância de participação social, o caráter meramente consultivo do Parlasul obsta maior ingerência da sociedade civil.

Para Clarissa Franzoi Dri e Maria Eduarda Paiva, o poder de agenda do Parlasul influir nas decisões do bloco vê-se obstacularizado, já que os assuntos pautados pelo Parlasul não se transformam em regras adotadas pelo Mercosul, com o monopólio dos poderes executivos no processo decisório mercosulino:

Os dados analisados demonstram a dificuldade encontrada pelas instâncias regionais em se sobressair em uma organização intergovernamental. Por meio da análise das decisões do CMC, percebe-se que elas são elaboradas quase que exclusivamente pelos Executivos nacionais, que geralmente têm menos interesse em aprovar medidas que acelerem o processo de integração. A influência de outros atores, onde se incluem os parlamentares, é bastante limitada. Essa concentração faz com que muitos órgãos do Mercosul produzam atos que não repercutem concretamente nas instâncias superiores, que ainda detêm, sem ameaças concretas, o monopólio da agenda do bloco (DRI; PAIVA, 2016, p. 46).

Para Augusto Zanetti (2015) o Parlasul tem como trunfo o elástico de canais de participação popular. Teve seu início efetivo em 7 de maio de 2007 com a sessão de instalação, na qual os parlamentares tomaram posse, no entanto, desde 2004, a Decisão nº 26/03<sup>14</sup> do Conselho do Mercado Comum definiu o programa de trabalho 2004-2006, que foi seguido pelo Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL e sua institucionalização enquanto instância supranacional de emissão de opiniões consultivas.

Outras funções corroboram com a defesa de um componente democrático pelo Parlasul: a realização de audiências públicas e seminários de caráter não vinculante, a possibilidade de propor orientações ao Conselho do Mercado Comum (CMC), elaborar anteprojetos para criação e harmonização de normativas nacionais, dentre outras atribuições.

Zanetti estabelece que, apesar de não produzir um direito positivo supranacional, o que fortalece o elemento de intergovernabilidade em detrimento da supranacionalidade, o rito decisório por maioria e não por consenso do Parlasul - bem como a permeabilidade do órgão a um caráter informativo e não vinculante - possibilita o elástico dos “canais de

---

<sup>14</sup> MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Decisões do Conselho do Mercado Comum. MERCOSUL/ CMC/ DEC. Nº 26/03.

participação dos cidadãos” e do componente democrático do MERCOSUL (ZANETTI, 2015).

Seguindo a tônica da crítica exposta por Franzoi Dri e Paiva (2016) quanto à dificuldade de confluência entre os Executivos nacionais e a eficiência do Parlasul, a análise da importância das governanças nacionais para a integração, segundo os autores Tullo Vigevani et al. (2008), apontam que o Mercosul tem como forte entrave o baixo comprometimento governamental para superação das assimetrias entre os Estados-membros:

Há razões objetivas para explicar as dificuldades havidas ao longo de vinte anos. Uma refere-se ao desafio de integrar países em desenvolvimento, com significativas assimetrias, com baixo grau de interdependência e com tradição de instabilidade macroeconômica. O argumento diplomático e dos governos, nas administrações Alfonsín, Sarney, Collor de Mello, Menem, Itamar Franco e Cardoso, foi que a baixa institucionalização e o caráter intergovernamental do processo seriam fatores que garantiriam avanços rápidos, prescindindo de burocracias pesadas (VIGEVANI et al, 2008, p. 06)

Essa ausência de burocratização gera, para os autores, uma flexibilidade excessiva, que poderia ser contornada com medidas comprometidas com a supranacionalidade e densificação estrutural (VIGEVANI et al, 2008). Em mesmo contexto, soluções plausíveis encontradas para a resistência do bloco foram:

Políticas industriais setoriais de integração, ações de apoio a cadeias produtivas regionais, o aperfeiçoamento de instrumentos institucionais, pensados ainda nos anos 80, quando assinados os 24 protocolos setoriais no âmbito do Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice) de 1986, permitiriam atenuar as assimetrias e uma lógica que tende a favorecer a alocação de recursos onde há maiores potencialidades de mercado. Isso exige mudar o sistema decisório, em outros termos, fortalecer a normatividade e a regulação por meio de órgãos aptos e legítimos (VIGEVANI et al, 2008, p. 24)

Dentre as variáveis envolvidas na integração no Cone Sul, a dificuldade em lidar com as assimetrias sociais, de estrutura de poder e formação econômica existente entre os Estados obstam a transposição dos custos financeiros, sociais e institucionais inerentes à formação de uma estrutura supranacional de governança, com a superação da fase de “união aduaneira” do MERCOSUL (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR, 2012), que para alguns autores já é questionável em si.

A instabilidade interna e as dissonâncias entre os Estados possuem relevo, se constituindo, para Mallmann (2010), enquanto principal óbice ao desenvolvimento mercosulino, principalmente pois impactam diretamente em outros fatores como estabilidade e previsibilidade dos comportamentos:

Das categorias consideradas – compatibilidade de valores, previsibilidade mútua dos comportamentos, responsabilização mútua, simetria ou igualdade econômica das unidades, complementaridade positiva das elites, pluralismo, estabilidade interna – constatou-se que as assimetrias regionais e a instabilidade interna são as condições mais problemáticas no caso sul-americano, uma vez que impedem que haja avanços nas demais. (MALLMANN, 2010, p. 22).

Ora, no âmbito mercosulino “as assimetrias externas entre os Estados, definidas em termos de capacidade econômica e de detenção de recursos, dificultam a cooperação em termos equilibrados e a percepção da justa distribuição de seus benefícios” (MALLMANN; MARQUES, 2013, p. 83). Em outra perspectiva, partindo não das diferenças entre os Estados membro mas em suas semelhanças, e pensando o Direito Internacional Público desde a América Latina, autores como Patrícia Perone Mello (2019) compreendem a construção de um projeto constitucional com base nas similitudes entre os países em termos histórico-culturais.

O *background* de fatores como a colonização, reminiscências de governos autoritários, baixa institucionalidade, os traços de hiperpresidencialismo, corrupção, a desigualdade e a exclusão social entre outros aspectos comuns aos países latino-americanos, permitem a aproximação dos povos em uma cultura constitucional conjunta (MELLO, 2019). Trata-se de uma iniciativa teórica e prática de construção de um *Ius Commune Constitutionale* latino-americano, que firme suas bases nas semelhanças históricas, culturais, políticas e institucionais da América Latina, em detrimento dos pontos de divergência.

No âmbito do MERCOSUL, também Paulo Roberto de Almeida (2020) aponta que as assimetrias entre os países não justifica *per se*, a paralisia decisória no bloco, já que a miríade de repúblicas latino-americanas, embora dissidente em muitos aspectos, é mais unificada do ponto de vista histórico-cultural que a União Europeia, a quem é muitas vezes comparada, portanto:

A história econômica é igualmente menos diversificada na América Latina do que na Europa, embora as assimetrias entre países e regiões seja igualmente importante, a despeito de características basicamente uniformes em suas grandes linhas: economias coloniais de exportação durante os primeiros três séculos, mão de obra fundada quase exclusivamente fundada na escravidão africana ou em formas diversas de servidão da população autóctone (regimes de encomienda), preservação da extrema concentração de terras nas mãos de elites. (ALMEIDA, 2020, p. 01).

Dentre essas características comuns elencadas, uma merece destaque em nossa lente analítica, a tradição presidencialista no MERCOSUL, que para Luís Alexandre Carta Winter (2008, p. 129) “induz a práticas populistas e clientelistas”. Com o mesmo intuito dispõem

Vigevani et. al (2008) que incluem na equação a dificuldade de transpor os custos ocasionados pelas discordâncias de governo e na política interna dos Estados-partes – inclusive no caso brasileiro - para além das intergovernamentais, que se apresentam entre os Estados-nação:

[...] devemos ter em conta 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. A integração regional não é rejeitada, ao contrário, é considerada benéfica, mas sem os custos do que Burges (2005) chama “cooperative economic growth”. Nossa análise sugere de forma clara não existir adequada densidade na sociedade brasileira que estimule o aprofundamento da integração. Consideramos que, por mais que o Mercosul figure no alto das prioridades do Estado, do governo, do ministério das Relações Exteriores, de fato, há hesitação em arcar com os custos e enfrentar as assimetrias existentes. O sistema político brasileiro, a representação parlamentar, a pobreza em muitas regiões e localidades, contribui para isso. (VIGEVANI et al, 2008, p. 22).

Com o objetivo de descrever como os Estados parte e signatários do Tratado de Assunção resistem a essa assimetrias internas e externas e preservam, tanto quanto possível, o arcabouço institucional do bloco, é importante pontuar os avanços que compõem o processo mercosulino de integração.

Nos primeiros sete anos desde a sua instituição, o MERCOSUL obteve êxito ao triplicar fluxo de comércio intrarregional e extrarregional, com posterior declínio e estagnação do desempenho, sofrendo influxos das crises domésticas e regionais periódicas (MALAMUD, 2013). Segundo Cervo e Bueno (2002), enquanto pontos positivos à integração mercosulina estão a aproximação inicialmente argentino-brasileira e os laços culturais, acadêmicos e sociais forjados durante a experiência; a criação de uma zona de paz no Cone Sul, através de condições psicossociais de confiança mútua; o comércio intrazonal <sup>15</sup>com fluxo importante para economias de menor impacto na ordem sistêmica global; a personalidade jurídica concedida ao MERCOSUL através do Protocolo de Ouro Preto e a influência no pensamento de América do Sul.

Ao fazer o levantamento das fragilidades do processo de integração, o seguinte trecho enumera alguns dos pontos negativos que permearam a institucionalização do bloco para Cervo e Bueno (2002):

---

<sup>15</sup> Segundo os autores “O comércio intrazonal elevou-se de 4,1 bilhões de dólares em 1990 para 20,5 em 1997, 18,2 em 2000. No período, as exportações do bloco cresceram 50% e as importações 180%. O regionalismo aberto provocou, portanto, um desvio de comércio, extremamente oportuno para economias incapazes de elevar-se à competitividade sistêmica global. O Paraguai converteu-se em oitavo comprador do Brasil, à frente da Grã-Bretanha” (CERVO; BUENO, 2002, p. 518)

1) Distintas visões de mundo e políticas exteriores não convergentes minaram a negociação coletiva e as relações entre os membros. Concepções de globalização benéfica ou assimétrica, de desenvolvimento autônomo ou dependente, atitudes de subserviência ou divergência diante dos Estados Unidos, e ideias sobre segurança global colocaram em linha de choque as diplomacias de Brasil e Argentina. 2) A recusa em sacrificar a soberania nas políticas públicas internas e externas impediu a coordenação de políticas macroeconômicas e a negociação coletiva em foros como OMC, FMI, BM, UNCTAD e OCDE. 3) Havendo sacrificado o propósito de robustecer o núcleo econômico nacional, o processo de integração elegeu o comércio exterior como núcleo forte. Os membros do grupo adotaram contudo, medidas unilaterais, desmoralizando o mecanismo da tarifa externa comum que haviam implantado. 4) O Mercosul engendrou um processo de integração assimétrico que não criou mecanismos de superação de desigualdades entre os membros e, no interior destes, entre zonas hegemônicas e periféricas, como sucedeu com o processo europeu. Frustrou, portanto, a expectativa de elevar o nível social do conjunto. 5) A incompatibilidade das políticas cambiais entre os dois grandes parceiros do bloco - a Argentina, com a paridade entre o peso e o dólar, e o Brasil, com seu câmbio flexível - provocou desconfianças e inúmeros contenciosos comerciais. 6) Ao elevar-se da condição de zona de livre comércio para a de união aduaneira sem instituições comunitárias, o Mercosul criou a contradição de essência. Enfraqueceu a negociação internacional, feita pelos Estados, e manteve o processo negociador interno extremamente complexo, visto ser necessário acionar a cada decisão quatro processos decisórios autônomos (CERVO; BUENO, 2002, p. 520)

As fases da integração mercosulina podem ser divididas em: de 1991 a 1997, a fase de criação do MERCOSUL; de 1998 a 2002, a crise no processo de integração em termos econômicos e comerciais e; a partir de 2003 o período de revitalização do MERCOSUL (COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2007). Quanto ao processo de revitalização:

A retomada se dá com uma mudança de paradigma: aos poucos a idéia de um Mercosul puramente comercial vai dando lugar a uma preocupação maior com a integração física e social dos países. A criação de novos órgãos destaca a inclusão de instituições para tratar de direitos humanos, democracia e questões sociais. Os indicadores econômicos voltam a crescer, indicando um a nova fase positiva para o Mercosul. O PIB somado dos quatro países do Mercosul se recupera nessa fase, assim com o os indicadores comerciais. Proporcionalmente, o comércio intrabloco não recupera o patamar anterior à crise. Embora tenha chegado a representar 23% do total de comércio dos países-membros, em 1997 e 1998, após o ano crítico de 2002 essa proporção se estabiliza em torno dos 15% (COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2007, p. 05).

A Tarifa Externa Comum, cuja entrada em vigor ocorreu em 1995, acentuou as disparidades e assimetrias no processo de integração, sobretudo com a desvalorização da moeda brasileira em 1999 e a crise argentina de 2001 (CERVO; BUENO, 2002). Com a promessa de tornar-se pólo aglutinador de estratégias nacionais para a inserção internacional a partir da formação de um bloco regional, o MERCOSUL não fica incólume às alterações internas e externas ao bloco e sofre os influxos das transformações históricas e teóricas do período (BARBIERO e CHALOULT, 2001; MALLMANN e MARQUES, 2013).

Maria Izabel Mallmann e Teresa Cristina Schneider Marques (2013) compreendem a

integração como um processo de longo prazo, e refutam uma análise pautada única e exclusivamente nos objetivos institucionais delineados no Tratado de Assunção, segundo as autoras espelho de uma época afeta a compromissos liberais (MALMANN; MARQUES, 2013).

Seguindo essa linha de raciocínio, embora o desempenho econômico e institucional do bloco ainda goze, desde a crise de 1998-2002, de poucos avanços, demonstrando uma paralisia institucional e dos órgãos decisórios, a flexibilidade decorrente da multiplicidade de pautas potencializa os processos de integração, de que são exemplos os avanços na seara educacional com o Setor Educacional do MERCOSUL.

Com essa provocação, os princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio que são a tônica dos Protocolos posteriormente ratificados e da agenda econômico-comercial mercosulina, podem iluminar as conquistas já forjadas no âmbito mercosulino - em detrimento do que não se pode concretizar. Como avanços, portanto, é cabível elencar a Cláusula Democrática (1998) e a Cláusula de Direitos Humanos (2005) que incorporam elementos de justiça social ao tónus econômico das pautas mercosulinas.

Com forte capacidade de autossuperação, a baixa institucionalização do bloco pode ser considerada um fator aglutinante de novas pautas e agendas, na medida em que a flexibilidade permite a perenidade institucional, a despeito da mudança de políticas de governo e crises internas e externas (BRICEÑO-RUIZ, 2011; MALLMANN e MARQUES, 2013).

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:

A intergovernamentalidade, na medida em que resguarda um alto nível de autonomia para o Estado nacional, faz com que este tenha uma forte capacidade de intervenção em relação à política de integração regional. Dessa forma, compatibiliza-se, adequadamente, com o elemento de autonomia da política exterior do Brasil. A manutenção das margens de manobra vale não somente para as relações brasileiras com outras partes do mundo, mas, também, para a política regional. Contudo, a manutenção de margens de ação amplas para os estados-membros dificulta o aprofundamento do próprio processo de integração, pois pode criar desconfiças nos demais atores no sentido de aceitação das disciplinas da integração, já que o Mercosul é caracterizado pela existência de fortes assimetrias, principalmente de poder (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR, 2012, p. 36).

A crise dos esquemas regionais sul-americanos não afeta apenas o MERCOSUL. A análise conjuntural dos modelos da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), da Aliança

Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba), do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da Comunidade Andina de Nações (CAN) por Patrícia Nasser de Carvalho e Elói Martins Senhoras (2020) demonstra semelhanças e divergências nos diferentes processos de fragmentação e desintegração regional:

Diferentemente da CAN, o padrão de fragmentação regional do Mercosul é menos sensível, uma vez que o bloco, desde a sua fundação, possui uma cláusula alfandegária que impossibilita que os países negociem de modo paralelo bilateralmente, razão pela qual há uma forte concentração de fluxos comerciais de exportação e importação intrabloco e, em menor medida, de investimentos que são muito mais voláteis. Esse fato implicou o seguinte: muitos governos de direita e centro-direita eleitos nos últimos quatro anos nos países do Mercosul propuseram maior “flexibilização” e abertura do bloco, de modo a negociar tratados de livre comércio com outros parceiros de maneira bilateral. Pautando-se pelo discurso da necessidade de ter maior pragmatismo político, sobretudo no caso de Argentina e Brasil, a flexibilização do Mercosul estaria alinhada aos propósitos da sua agenda econômico-comercial e de política externa, a fim de abrir a economia e diversificar as suas parcerias comerciais extrarregionais, retomando relações com parceiros tradicionais, como União Europeia e Estados Unidos, e estabelecendo novas com países do Sudeste Asiático (DE CARVALHO; SENHORAS, 2021, p. 79-80).

De todo o exposto, o capítulo 2 da dissertação se volta para a análise do MERCOSUL: as teorias de integração regional que buscam compreender sua existência, sua construção institucional e normativa, a influência das políticas de governo nos rumos integracionistas e a presença de assimetrias político-institucionais internas e interestatais dos Estados-parte da união aduaneira.

Esses pontos foram necessários para descritivamente situar o leitor que o bloco - que também é lido pelo Direito Internacional Público enquanto organização internacional - não surgiu de uma vez por todas e passou por diversas fases, suportando influxos positivos e negativos à sua resiliência.

As assimetrias e divergências político econômicas, bem como a estagnação nas instâncias decisórias, ao passo que são vistas com desconfiança porque retardam os objetivos colimados no Tratado de Assunção, também são lidas de forma propositiva por Briceño-Ruiz (2011) e Mallmann e Marques (2013), haja vista que a baixa institucionalidade do bloco permitem o aprofundamento de novas pautas, novos debates e permeabilidade para o novo.

Em um segundo momento, o segundo capítulo buscará equacionar a agenda interestatal da ascensão ideológica e eleitoral da Nova Direita na América Latina como mais um componente a ser operacionalizado no âmbito do MERCOSUL.

Serão objeto de análise, portanto, o movimento transnacional de “virada para a nova Direita” com foco no Brasil, país de impacto regional e *nation brand* expressiva em termos

econômicos e geopolíticos. Os impactos dessa agenda na integração mercosulina que, como vimos, passou por um período de revitalização, enfrenta uma paralisia decisória importante, decorrente das assimetrias entre os Membros e dificuldades de consolidar o objetivo de tornar-se Mercado Comum.

### 3 A ASCENSÃO IDEOLÓGICA E ELEITORAL DA NOVA DIREITA NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL

*Versos apolíticos também são políticos,  
e no alto a lua ilumina  
com um brilho já pouco lunar.  
Ser ou não ser, eis a questão.  
Qual questão, me dirão.  
Uma questão política.*

*Wisława Szymborska, “Filhos da Época”, 2011.*

Envolto por assimetrias entre os Estados-membros, guiado de forma transversal pelos dirigentes dos países signatários, o MERCOSUL resiste a terremotos financeiros, à crise do presidencialismo nos países do bloco e às próprias crises internas e seus decorrentes entraves comerciais e atritos diplomáticos. O faz conservando uma agenda multidimensional e plural, imbuída de uma crescente dimensão social que, no entanto, ainda não gera uma sensação de pertencimento e identidade mercosulina em seus cidadãos. Assiste ainda à derrocada do arquétipo político-institucional pautado no Estado Nacional, ao passo que enfrenta os desafios do capitalismo financeiro.

Não obstante a resistência estrutural do bloco, a estagnação e a instabilidade das relações político-econômicas intergovernamentais mercosulinas se acentuam pela condução da temática da integração pelos chefes de Estado de forma personalista, em uma perspectiva de diplomacia presidencial.

Assim, essa dificuldade de resistência do bloco se acentua pelo caráter personalista mercosulino, haja vista que o bloco é composto apenas por países presidencialistas, e a diplomacia presidencial marca o histórico de estreitamento de relações entre os Estados-membros, de que é exemplo o caso argentino-brasileiro de aproximação de Alfonsín e Sarney na fase embrionária do MERCOSUL.

No caso da política externa brasileira, em nosso recorte de análise, essa resiliência institucional tem sido afetada por uma política externa neoconservadora, com a ascensão de governos ultranacionalistas e antiglobalistas no Cone Sul (MADUREIRA; ASSIS, 2021). Embora exista um eixo de continuidade, conforme passaremos a demonstrar, entre os projetos e condução da PEB entre 2016 e 2021, as eleições de 2018 se apresentam enquanto ponto de inflexão no tratamento de temáticas importantes para a integração regional sul-americana, quais sejam: preservação do meio-ambiente e migração, com retorno da retórica da Doutrina

de Segurança Nacional.

Com vistas à minudenciar as influências da política externa brasileira em matéria de integração regional mercosulina, foi necessária a análise, ainda que breve, do percurso institucional do bloco, o que foi objeto do primeiro capítulo do trabalho. Agora, no segundo capítulo, a análise se volta à ascensão da “nova direita” no Brasil, com o objetivo de perquirir se há modificação na diplomacia presidencial e nos contornos da política externa brasileira em comparação com o modelo predecessor e pragmático de condução da integração regional. Caracterizando-se o Brasil enquanto relevante ator regional de integração, traz-se à baila alterações da política externa brasileira com a “virada para a nova Direita” (2016-2021).

De início, o incentivo à experiência mercosulina de integração no cenário brasileiro vai ao encontro da norma diretiva colimada no art. 4º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88)<sup>16</sup>, que determina a formação de uma comunidade latino-americana de nações, por meio da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina (BRASIL, 1988).

Essa diretriz constitucional brasileira, no entanto, para que extrapole a seara meramente normativa, exige um comprometimento político e de Estado que não está imune às vicissitudes inerentes às mudanças políticas e de viés ideológico no Executivo. A integração mercosulina como imersa nas políticas de governo, sem um compromisso de Estado, é uma das principais causas para a estagnação dos rumos integrativos.

Isto posto, passa-se ao enfrentamento do crescimento ideológico e eleitoral da direita na América Latina e no Brasil, no intuito de caracterizar e elucidar seus impactos na PEB. Por conseguinte, o movimento de ascensão da extrema direita na política de cúpula dos Estados possui caráter transnacional, articulado em diversos países distintos. De igual modo, os atores que englobam o fenômeno são variados, tanto historicamente quanto geograficamente:

A partir da técnica análise de conteúdo dos programas e manifestos desses partidos, propomos uma nova classificação, que fragmenta agora o campo em três segmentos: i) nova direita, formada por dois grupos distintos: o primeiro e minoritário é neoconservador, defende a intervenção estatal limitada e é conservador moral; e o segundo é neoliberal, com partidos orientados pelo mercado, defensores da mínima intervenção do Estado na economia e que guardam posicionamento libertário em relação ao indivíduo e a questões morais; ii) velha direita, ou direita tradicional, que apresenta predomínio de temas econômicos neoliberais, e em relação às questões morais e sociais, possui um posicionamento conservador; iii) partidos fisiológicos, que não apresentam posicionamentos programáticos firmes sobre nenhum dos temas

---

<sup>16</sup> Art. 4º Parágrafo único. 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.

analisados (neoliberalismo e conservadorismo), logo, fazem parte de uma categoria distinta que os dois primeiros, e não por isso merecem menos atenção (ROEDER, 2016, p. 04).

Através da classificação de Roeder, percebe-se que as agremiações com espectro ideológico alinhado à direita não constituem um *corpus* unificado e coeso, tornando-se necessário diferenciar a direita que se apresenta pós fortalecimento dos partidos de esquerda e centro-esquerda na América Latina. A mudança de curso na política latino-americana e a análise da ascensão ideológica e eleitoral da “nova direita”, portanto, é parâmetro importante que merece enfrentamento específico pois, embora as eleições presidenciais possam ser consideradas como um evento de grande impacto, não são exceções nos rumos ideológicos das agremiações e seu sucesso eleitoral.

### **3.1 “Virada para a Nova Direita”: caracterizando o movimento *anti-establishment* e a retórica neoconservadora**

A busca por respostas acerca da influência da “virada para a Nova Direita” na política de cúpula latinoamericana e brasileira para a coordenação integrativa mercosulina é fio condutor do trabalho. Para tanto, este capítulo volta-se detidamente à compreensão desse fenômeno de modo a caracterizar o movimento e sedimentar as lentes teóricas para análise da retórica neoconservadora por meio dos pronunciamentos oficiais – que serão objeto do próximo capítulo.

Não é objetivo fazer uma análise minudente e exaustiva da reemergência da extrema direita na América do Sul e no Brasil, em razão dos limites temporais e de exequibilidade da pesquisa, mas contextualizar esse movimento político e ideológico e seus influxos na política externa, na medida em que as ofensivas das manifestações direitistas se espraiam para todos os âmbitos da política interna e externa, o que, conforme será demonstrado, vem ocorrendo com a Política Externa Brasileira (PEB).

O recorte da pesquisa, dos anos de 2016 a 2021, período pós-impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, vinculada ao Partido dos Trabalhadores (PT), última presidente brasileira da denominada “maré rosada”<sup>17</sup> na América Latina, passando pelo governo Michel

---

<sup>17</sup> A denominada maré rosada dos anos 2000 na América Latina intitula o movimento de ressurgimento da esquerda na região, em uma virada ideológico-política progressista de que são exemplos as vitórias de Lula da Silva (2002; 2006) e Dilma Rousseff no Brasil (2010; 2014) (CODATO; BOLOGNESI; ROEDER, 2015, p. 118). Levitsky e Roberts em “The resurgence of the Latin American Left” (2011) classificaram esses governos em dois grupos: “a esquerda moderada” e a “esquerda populista” ou “radical”. No primeiro grupo se enquadram Brasil, Uruguai e Chile e no segundo grupo Bolívia, Venezuela, Equador e Argentina (LEVITSKY; ROBERTS,

Temer (2016-2018) até o penúltimo ano do governo Bolsonaro (2019-2021) deu-se em razão da modificação ideológica dos partidos na política de cúpula e o retorno da extrema-direita no mais alto cargo do Executivo brasileiro.

Ocorre, porém, que o escalonamento político e eleitoral da direita no Brasil possui origens mais longínquas. Adriano Codato, Bruno Bolognesi e Karolina Mattos Roeder (2015), em artigo intitulado “A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador” no dossiê “Direita, Volver!” sintetizam dados que demonstram que, com presentatividade no Congresso em queda desde 1998, a partir de 2014 a direita brasileira volta a possuir porcentagem representativa no Parlamento. Em 2010 os partidos conservadores ganharam 36,3% das cadeiras já em 2014 o número aumenta para 43,5% (CODATO; BOLOGNESI; ROEDER, 2015).

A escolha decorre ainda da possibilidade de verificar se a forma de condução da política externa do Brasil em integração regional mercosulina possui um eixo de continuidade entre os governos Temer e Bolsonaro. Explana Lucas Mesquita (2021) que um importante elemento de ruptura entre as gestões da “maré rosada” para “nova direita” se manifesta nos rumos do Mercosul Social. Ainda no Governo Temer o tratamento das temáticas direitos humanos, Mercosul Social e afastamento da Venezuela do bloco já obtiveram modificação no tratamento.

O Programa Mercosul Social, embora não extinto, tem sua importância mitigada, com a redução das reuniões internas no governo de Michel Temer (2016-2018), também as críticas à Venezuela destoam da postura adotada pelos governos petistas de não isolamento (ALBUQUERQUE, 2017). Já quanto ao tratamento dos direitos humanos, Mesquita exemplifica a modificação na postura de voto brasileira, que nos anos de 2008, 2011 e 2014 foi favorável, na esteira de outros países latino-americanos, a uma Resolução do Conselho de Direitos Humanos da ONU para monitoramento de impactos fiscais, tendo o Brasil modificado seu voto em 2017 para acompanhar o novo plano de governo, tornando-o compatível com Estados Unidos e Reino Unido (MESQUITA, 2021).

Em síntese, para Albuquerque, o pragmatismo da política externa brasileira, com a “continuidade de suas linhas mestras” foi afetada pela condução da PEB no governo Temer. As disparidades em relação à gestão petista se acentuou na gestão bolsonarista. Nesses termos,

Apesar da política externa brasileira ser alegadamente marcada pela continuidade de suas linhas mestras, é inegável que adaptações são feitas de acordo com o perfil e as propostas do governante no poder. Se o Brasil, por conta da formação burocrática do Ministério das Relações Exteriores, mantém certa postura constante em temas internacionais, o governo de Temer redirecionou estratégias colocadas em prática pelas administrações anteriores (ALBUQUERQUE, 2017, p. 08).

De início, para Sebastião Velasco e Cruz (2015) o vocábulo “direita” não corresponde a um componente unificado, coeso e unidirecionado de pensadores ou a uma corrente de pensamento particular, como é o caso de partidos ou movimentos políticos e sociais como o conservadorismo ou o fascismo (CRUZ, 2015). Logo, compreender a “virada para a nova direita” não implica em ignorar que o espectro ideológico da direita compreende um imenso número de partidos e concepções político-jurídicas, que são também contingenciais aos diversos territórios e localidades.

Os termos “direita” e “esquerda” foram cunhados em uma distribuição de espaços para melhor agrupamento de posições políticas em 1789 na Assembleia Constituinte francesa, e desde então, suas acepções ideológicas são alvo de diversos agrupamentos e subagrupamentos para posicionar os agentes políticos frente a realidade (CRUZ, 2015). Com relação aos reposicionamentos e divisões da direita nas agremiações:

a velha direita prossegue sendo representada majoritariamente pelos políticos profissionais e vem disputando espaço com a nova direita e os partidos fisiológicos no lançamento de empresários à Câmara dos Deputados. A nova direita é composta sobretudo por empresários e novas lideranças, os fisiológicos distribuem suas candidaturas em empresários, novas lideranças e trabalhadores. E os outros partidos são compostos, em sua maioria, por políticos profissionais e por profissionais liberais. Isso remete três conclusões parciais. A primeira é que uma das razões da queda da velha direita foi sua baixa capacidade de articular seus fins para competir eleitoralmente e dificuldade em absorver as novas lideranças políticas. A segunda conclusão é que a nova direita tem sua força eleitoral calcada no espaço dado para empresários e para novas lideranças e os fisiológicos para esses mesmos grupos, com acréscimo dos trabalhadores, que parecem ter espaço apenas nessas agremiações e nos “outros partidos”. O fato de ter novas lideranças, empresários e trabalhadores nos fisiológicos, e os dois primeiros na nova direita, pode ser interpretado pelo tamanho dos partidos, como dissemos, em sua maioria micro ou pequenas legendas, que servem apenas de esteio para absorver o capital eleitoral pessoal de seus candidatos. E finalmente, ao mesmo tempo em que os trabalhadores e novas lideranças não encontram mais guarida nos partidos tradicionais ocupados por políticos profissionais e camadas médias, correm para os fisiológicos, onde a competição é baixa e a chance de conquistarem uma vaga nas listas eleitorais alta (ROEDER, 2016, p. 25).

Como contextualização histórica, o termo “virada para a nova direita” denota um novo movimento, diverso da “era do conservadorismo” vivido nos países centrais entre 1970-1980 com os governos Margaret Thatcher (1979-1990), no Reino Unido, e Ronald Reagan (1981-1989) nos Estados Unidos. Esse movimento de ideologia neoliberal vai paulatinamente se

espalhando e alcança posteriormente a América Latina “especialmente o Peru (Alberto Fujimori), a Argentina (Carlos Menem) e o Brasil (Fernando Henrique Cardoso)” (CODATO; BOLOGNESI; ROEDER, 2015, p. 117).

A direita composta por partidos advindos de 2010 em diante deve ser diferida daquela que participou ou apoiou períodos de exceção, de que são exemplo os partidos UDI e RN no Chile e PFL/DEM e PP no Brasil. A “nova direita”, que dentre suas características principais, busca desvincular-se de a antiga direita afeta ao período ditatorial, incorpora pautas vinculadas à esquerda e ao centro, mantendo elementos como o modelo econômico capitalista e o conservadorismo moral (CODATO; BOLOGNESI; ROEDER, 2015).

Em um movimento pendular, o início dos anos 2000 foi marcado por um momento em que as agremiações e política de cúpula, pós longo período de direita política, voltaram a se inclinar à esquerda do espectro político, ascendendo a chamada “maré rosada” na América Latina, aqui bem sintetizada:

As vitórias de Lula da Silva (2002; 2006) e Dilma Rousseff no Brasil (2010; 2014), de Michelle Bachelet no Chile (2006; 2014), Néstor (2003) e Cristina Kirchner (2007; 2011) na Argentina, José Mujica no Uruguai (2010), Evo Morales na Bolívia (2006), Hugo Chávez (1999; 2001; e 2007) e Nicolás Maduro (2012) na Venezuela e Rafael Correa no Equador (2007) estimularam muitos politólogos a tentar compreender o ressurgimento da esquerda na região (CODATO; BOLOGNESI; ROEDER, 2015, p. 118)

Para Steven Levitsky e Kenneth M. Roberts (2011) a virada à esquerda não ocorreu de forma uniforme. A onda que se inicia com a primeira eleição de Chávez na Venezuela (1998) e continua com Ricardo Lagos no Chile (2000); Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2002); Néstor Kirchner na Argentina (2003); Tabaré Vázquez no Uruguai (2004); e Evo Morales na Bolívia (2005), dentre outros, possui muitas divergências.

Essa “virada a esquerda”, que posteriormente foi superada por um retorno ou ascensão da direita, foi tão enfática que no ano de 2009 aproximadamente dois terços dos países latino-americanos estavam sendo governados por formas diversas de governos de esquerda ou centro-esquerda (LEVITSKY; ROBERTS, 2011).

Transpondo a análise para a integração no Cone- Sul e sua relação com as mudanças na política de cúpula dos Estados parte dos blocos econômicos latino-americanos, explana Lucas Ribeiro Mesquita (2021) que este período de eleição de presidentes no âmbito do MERCOSUL com uma perspectiva político partidária de centro-esquerda permitiu a consolidação da área social da integração e a “socialização de uma elite decisória interessada na introdução de elementos sociais e políticos” (MESQUITA, 2021, p. 274). Ainda:

O cenário restritivo à participação social nos assuntos regionais é perene até a reversão ideológica da integração regional no início da década de 2000, que acrescentou ao bloco uma perspectiva mais política e social. A declaração conjunta dos Presidentes Kirchner e Lula em Buenos Aires/2003 de impulsionar decididamente, no processo de integração regional, a participação ativa da sociedade civil, fortalecendo os mecanismos existentes, sinaliza a alteração (MESQUITA, 2021, p. 273).

Conforme Kaltwasser (2014) o giro à esquerda latino-americano desde o final da década de 90, com a chegada ao poder do governo de Hugo Chávez em 1998 não significou uma perda de importância da direita, que permanecia com altos níveis de representação parlamentar em países como Chile, Colômbia, Paraguai e México. O autor explica que as agremiações de direita não assitiram incólumes essa toada da esquerda, lançando mão de estratégias para retomar sua posição, com mecanismos de ação eleitorais, não eleitorais e partidários. É o que se depreende do seguinte excerto:

A virada à esquerda é explicada em grande parte pela efetiva politização da desigualdade por parte de alguns atores, enquanto a debilidade eleitoral da direita está relacionada à sua dificuldade em politizar questões relacionadas à sua ideologia. Consciente desse déficit, a direita vem desenvolvendo diferentes estratégias para se adaptar e lutar contra a hegemonia da esquerda na região. Em linhas gerais, é possível identificar três mecanismos de ação – não eleitoral, eleitoral não partidário e partidário (KALTWASSER, 2014, p. 35)<sup>18</sup>

Em continuidade a essa “maré rosada”, apresenta-se a “virada para a nova direita”, enquanto modelo ideológico-político de vocação capitalista, com valores tradicionais, nacionalistas, conservadores e de livre mercado, mas majoritariamente desvinculado da postura antidemocrática da “velha direita”, com implicações relevantes na tessitura das relações internacionais interestatais (LIMA; ARAÚJO; ASSIS, 2021).

A retomada dos governos de direita na experiência sul-americana levantou preocupações com possíveis vieses autoritários e conservadores, com implicações na qualidade da democracia. De fato, a redemocratização latino-americana, terra fértil aos projetos de integração, não implica diretamente na consolidação deste regime político e efetividade dos direitos fundamentais, entrincheirados nas novas Constituições do Cone Sul.

---

<sup>18</sup> Tradução livre do trecho “el giro a la izquierda se explica en gran medida por la efectiva politización de la desigualdad por parte de ciertos actores, mientras que la debilidad electoral de la derecha se relaciona con su dificultad para politizar temas afines a su ideario. Consciente de este déficit, la derecha ha venido desarrollando distintas estrategias para adaptarse y luchar contra la hegemonía de la izquierda en la región. A grandes rasgos, es posible identificar tres mecanismos de acción –no electorales, electorales no partidistas y partidistas” In: KALTWASSER, Cristóbal Rovira. La derecha en América Latina y su lucha contra la adversidad. **Nueva sociedad**, n. 254, p. 34-45, 2014.

Importante ressaltar que a “virada para a direita” não implica um retorno a moldes antigos, umbilicalmente ligados à era Thatcher, mas uma nova forma de conduta política, amparada em *slogans* de social-democracia e liberalismo cultural. Em seu cerne, demonstra uma postura política que mantém características da velha direita, de que são exemplos o capitalismo como modelo econômico e preceitos morais tradicionais, *pari passu* à concordância com políticas sociais implementadas pela esquerda, em razão de seu apoio popular (CRUZ, 2015; CODATO; BOLOGNESI; ROEDER, 2015). Nesses termos:

a velha direita latina pode ser enquadrada em três statments: i) ligação com as ditaduras militares; ii) defesa radical da não intervenção do Estado na economia; iii) defesa da moral cívica e da família tradicional. A nova direita, que surge como resposta dupla à velha e à ascensão da esquerda também em três: i) liberalismo econômico, com intervenção limitada do Estado na economia para garantir igualdade de oportunidades; ii) defesa da democracia; iii) defesa radical dos valores da família tradicional direita (CODATO; BOLOGNESI; ROEDER, 2015, p. 127).

Isto posto, a ascensão desse movimento político na América do Sul foi produto de fatores externos e internos, cujos contornos em cada país são diferentes e englobam as peculiaridades locais (LIMA; ARAÚJO; DE ASSIS, 2021). Em suas diferentes modalidades, chama a atenção a insuficiência das normas e mecanismos institucionais para frear comportamentos extremistas dos líderes políticos, sobretudo porque gozam de apoio de parcela da população (GONZÁLEZ; BAQUERO; GROHMANN, 2020).

Embora compreenda um todo não homogêneo e polissêmico, a diversidade de abordagem do tema não obsta a listagem das características que compõem o núcleo duro, nas quais se integram o nacionalismo, a xenofobia, o racismo e a aversão à democracia (SANTOS; TANSCHHEIT, 2019), características que no Brasil, conforme análise do próximo capítulo, reverberam na política externa (PEB).

De forma diametralmente oposta aos influxos na PEB da reversão ideológica da integração regional no início da década de 2000 com a “maré rosada”, a eleição dos governos liberais-conservadores Mauricio Macri (2015), Temer (2016), Bolsonaro (2018), Cartes (2013) e Mario Abdo (2018) implicou em uma retomada do viés econômico em detrimento do social nos rumos mercosulinos (MESQUITA, 2021).

Duas grandes mudanças institucionais denotam essa diminuição de relevância das pautas sociais no MERCOSUL: a extinção do cargo de Alto Representante Geral do MERCOSUL (2017) e o não preenchimento da Coordenação da Unidade de Participação Social, bem como a redução de suas atividades (MESQUITA, 2021). No que tange especificamente ao Brasil:

O caso brasileiro é sintomático. No Governo Temer há uma reformulação importante na estrutura da Presidência da República que passa a não mais incorporar o Programa Mercosul Social e Participativo no rol das articulações da Secretaria de Governo da Presidência relacionados à participação social. Embora não tenha sido formalmente extinto, o PMSP desde 2016 não realiza reuniões internas e organização para as Cúpulas Sociais, as quais também não ocorreram mais no âmbito do bloco (MESQUITA, 2021, p. 282).

A busca por alternativas políticas mais vinculadas ao conservadorismo decorre, como adiantou Kaltwasser (2014), de uma atitude anti-partidária por parte da direita, com ênfase no discurso de eficiência econômica e segurança nacional como estratégia eleitoral. A partir da filiação partidária dos presidentes da América Latina, Izabelle Carvalho Lima, Maria Laís Alves de Araújo e Raimundo Jucier Sousa de Assis (2021) analisam a nova onda política na América Latina para concluir que nos últimos nove anos (2012-2021) o caráter ideológico dos regimes político-partidários no Cone Sul estiveram mais alinhados a partidos de caráter conservador.

Samuel P. Huntington (1957) elenca o conservadorismo enquanto ideologia sem conteúdo específico. Os pontos de similitude entre as posições conservadoras são princípios: o ser humano como ser religioso; a naturalidade da desigualdade humana e a preferência por formas de governo resultantes da evolução prática em relação a novas propostas construídas teoricamente, dentre outras características. Podendo albergar diferentes conteúdos e posições no espectro ideológico, o conservadorismo pode ter viéses autoritários, não sendo esta, no entanto, uma característica imprescindível (GONZÁLEZ; BAQUERO; GROHMANN, 2020).

Na leitura de González, Baquero e Grohmann (2020) a atual ascensão da extrema direita, sobretudo no caso brasileiro, é desdobramento resultante dos avanços conservadores e autoritários presentes na política brasileira no Congresso Nacional e nas elites econômicas e sociais desde os anos 30. Para os autores, portanto, não se trata de um fenômeno excepcional ou de uma “Nova Direita” mas de uma continuidade ideológica e pragmática, que possui maior relação com um padrão prévio e causas endógenas que com uma conjuntura internacional favorável, com a emergência de líderes autoritários (GONZÁLEZ; BAQUERO; GROHMANN, 2020).

Para os autores, a realização de eleições periódicas não teve o impacto necessário para sedimentação dos valores democráticos na população latinoamericana, ademais “permanece uma desconfiança em relação a dois elementos do modelo de democracia representativa: os partidos e o exercício do voto, cuja valoração é afetada pelos elementos conjunturais como os

escândalos políticos que se repetem periodicamente” (BAQUERO; GONZÁLEZ, 2011, p. 394-395).

A confiança política é importante para a legitimidade, governabilidade e consolidação do regime democrático, porém, a real ameaça aos regimes políticos é a presença de alternativas organizadas em um contexto de baixa legitimidade, já que a diminuição da confiança nos políticos e nas instituições parecem ser tendências globais que afetam poliarquias ricas, mas também as denominadas “em desenvolvimento” (PRZEWORSKI, 1995).

Neste ínterim, a ascensão da nova Direita na América Latina e no Brasil é um fenômeno que, ao passo que detém características bem delineadas como a postura nacionalista, defesa de valores tradicionais e da família e defesa do liberalismo econômico e do capitalismo, possui diversos vieses, sendo considerado por autores como González, Baquero e Grohmann (2020) enquanto um *eixo continuum* da “velha direita”.

Para aferir os impactos dessa onda política conservadora na coordenação e integração política latino-americana, o presente trabalho destina um tópico específico.

### **3.2 Nova Direita na América Latina: os impactos da denominada onda política conservadora ou “virada para a nova direita” na coordenação e integração política latino-americana**

Fortemente marcado pelo caráter religioso e moralista, o conservadorismo brasileiro é majoritariamente autoritário e mantém entre os seus adeptos na população uma posição saudosista do período de exceção. A retórica do atual presidente (2019-2022) e seus ministérios evocam componentes autoritários, que demonstram um caráter de continuidade ideológica entre a “nova direita” e aquela que anteriormente estabeleceu-se no Brasil. Essa herança autoritária não está isolada na experiência brasileira, ao contrário:

O processo de democratização da América Latina possibilitou em quase todos os países, com exceção de Cuba, República Dominicana e da Venezuela, a promoção de eleições periódicas e alternância partidária, consequentemente ideológica no poder, onde essas características se tornaram atributos constantes da democracia. Nesses vinte países que verificamos, dos presidentes com mandato atual, em onze países (Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Paraguai, Peru e Uruguai) os governantes possuem nuances de direita e nove deles de esquerda (Argentina, Costa Rica, Cuba, Equador, México, Nicarágua, Panamá, República Dominicana e Venezuela). O fato é que nos últimos anos estão se alastrando governos de direita, com tendências mais conservadoras nos países latino-americanos, principalmente quando comparamos com o período de 2007 a 2011, que a predominância era dos governos de esquerda. Quando o recorte é a América do Sul, essa situação é ainda mais visível. Podemos citar como exemplos: as eleições de Mauricio Macri, em 2015, na Argentina;

Sebastian Piñera, em 2017, no Chile; Ivan Duque, eleito presidente em 2017 pelo Centro Democrático na Colômbia, recém-criado partido de direita; Lenín Moreno, eleito presidente do Equador em março de 2017 pelo Alianza PAIS e, mais recentemente, Jair Bolsonaro no Brasil. (LIMA; ARAÚJO; ASSIS, 2021, p. 90).

Analisando a ascensão do conservadorismo na Argentina e Brasil (2003-2018) as autoras Karina Calandrin e Vitória Ramos (2021) relacionam o temor das elites com as consequências de políticas de envergadura popular e o crescimento da direita política, destacando, enquanto características comuns aos dois países “o nacionalismo, a demonização de políticas públicas, a crença na dominação do comunismo” (RAMOS; CALANDRIN, 2021, p. 86). Para as autoras, apesar das disparidades entre a redemocratização argentina e brasileira, ambos os países sofreram influxos das políticas sociais conduzidas por partidos de centro-esquerda pós período de exceção.

A diminuição da desigualdade de renda foi interpretada com reticência por parcela da população que se viu ameaçada com a perda de seu protagonismo e manutenção do *status quo*. (RAMOS; CALANDRIN, 2021). As ditaduras na América Latina, sobretudo as brasileira e argentina, deixaram reminiscências autoritárias e conservadoras, além de um certo saudosismo do período de exceção. Soma-se a esse quadro aspectos de questionamento sobre a qualidade da democracia pós-redemocratização nos países sul-americanos.

A baixa legitimidade popular dos partidos políticos é utilizada como tática discursiva e de campanha por líderes de direita e esquerda, sendo exemplos Chávez na Venezuela, Correa no Equador e Morales na Bolívia, bem como Fujimori no Peru e Fernando Collor no Brasil (KALTWASSER, 2014).

Rodrigo Stumpf González (2014) em seu “Qualidade da democracia, eleições presidenciais e apoio à democracia na América Latina” foca o debate da democracia em avaliar, utilizando dados do Latinobarometro<sup>19</sup> (1996-2009) para traçar uma relação entre eleições presidenciais e qualidade da democracia. Enquanto modelo institucional predominante, as eleições presidenciais poderiam constituir-se variável independente que impacta o apoio aos regimes e governos.

Como conclusão, González (2014, p. 27) relata a manifestação ambígua de Brasil e México em relação ao regime democrático e ressalta que “a volatilidade do apoio político, a inexistência, na maioria dos países, de sistemas partidários consolidados, a baixa identificação da população com os partidos” prejudica resultados mais animadores. Assim, delineando a

---

<sup>19</sup> Estudo anual de opinião pública que engloba 18 países na América Latina e mais de 600.000 de pessoas.

conjuntura afeta ao tempo da publicação:

Se a conjuntura atual não é apropriada para o ressurgimento de regimes autoritários, nos moldes existentes nos anos 60 e 70 do século passado, porém alternativas à democracia plena parecem disponíveis, como as rupturas e interrupções de mandatos com sustentação em justificativas legais dúbias ou contestáveis, ou a personificação do poder por lideranças carismáticas pouco afeitas aos limites institucionais do exercício do poder. (GONZÁLEZ, 2014, p. 28).

Forte nessas premissas, muito embora a denominada onda política conservadora ou “virada para a nova direita” tenha impactos na coordenação e integração política latino-americana, o foco desta pesquisa na Política Externa Brasileira (PEB), portanto, decorre do posicionamento do Brasil enquanto ator-chave nos processos regionais, impactados pelos resultados eleitorais de 2018 (CAETANO; LOPEZ BURIAN; LUJÁN, 2019) mas cuja mudança já recebia novos contornos desde 2016.

Como o trabalho visa demonstrar, embora não represente um todo homogêneo, o período 2016-2021 na PEB possui características comuns advindas do rechaço dos objetivos dos governos anteriores em termos de política externa, inalterados, na diplomacia presidencial, pela modificação de estafes diplomáticos e dos condutores do Ministério das Relações Exteriores.

O tema torna-se ainda importante no bojo do tema da integração regional haja vista que a idéia de democracia foi reforçada no contexto do MERCOSUL ao ser incluída no Protocolo de Ouro Preto enquanto cláusula democrática regional, sendo reforçada em normativas e protocolos posteriores (CAMARGO, 2006).

Embora não se constitua enquanto fenômeno político recente, posto que o crescimento e sedimentação de agremiações com viés de “direita radical” tem raízes de pelo menos três décadas na Europa, na América Latina o movimento possui um contexto distinto. A variedade de abordagens do tema, porém, não obsta a conformação de características que se repetem nas diferentes conformações, nas quais se integram o nacionalismo, a xenofobia, o racismo e a aversão à componentes da democracia.

### **3.3 Nova Direita no Brasil: Eleições 2018 enquanto ponto de inflexão**

No Brasil, as eleições de 2018 revelam-se como *turning point* pela superação da polarização do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido dos Trabalhadores (PT) e pela vitória de um capitão da reserva do Exército que adota, durante sua campanha, o

discurso da anti-política e antipartidarismo. Completa o cenário a perda de representação no Congresso Nacional dos três principais partidos do país, o PT, o PSDB e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o que reforça a rejeição das agremiações (SANTOS; TANSCHKEIT, 2019). Em razão da relevância desses pontos, destinamos um tópico específico para a exposição do período pós-2018.

As Eleições de 2018 desenham a assunção de um “novo e extremado tipo de direita política” que também significa um declínio da “direita moderada”, que predominou na democratização, sobretudo com o PSDB. A vitória eleitoral de Jair Bolsonaro (2018) anuncia a dimensão brasileira de um fenômeno já observado em outras partes do mundo (SANTOS; TANSCHKEIT, 2019) e que será, com esse trabalho, abordado sob o prisma da política externa em matéria de integração regional.

Quanto à transição da PEB pós eleições de 2018, Mariana Albuquerque e Josué Medeiros (2020) no trabalho “A crise da democracia no Brasil: do lulismo ao bolsonarismo” estabelecem o debate do tratamento da política externa enquanto política pública, endossam que, ainda que os projetos de governo planejem a condução da política externa, a sua execução depende de múltiplos fatores.

Dialogando com essa perspectiva, as modificações empreendidas sob a liderança do PSDB partiu de uma lógica de desideologização e prioridade nas relações com as grandes potências em detrimento dos vizinhos sul-americanos, de que é exemplo a solicitação de adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico- OCDE (ALBUQUERQUE, 2017).

A escolha do período da pesquisa dá-se, a um, pela necessidade de compreensão das Eleições de 2018 como fenômeno não-isolado e não- destacado de forma abrupta de momentos predecessores na história brasileira. Em mesmo plano, a opção pelo período 2016-2021 deu-se pela possibilidade de defesa de um *eixo continuum* entre os governos Temer-Bolsonaro em política externa no que tange a integração regional, ainda com as modificações em indicações para o Ministério das Relações Exteriores.

Isto porque, enquanto similitudes da política externa dos governos Temer e Bolsonaro estão o discurso de desvinculação das administrações antecessoras (governos Lula da Silva e Dilma Rousseff) bem como a retórica de desideologização e as pautas de comércio e segurança nas agendas exógenas (MOREIRA, 2020) que são de suma importância em perspectiva integrativa. As gestões de Temer e Bolsonaro se assemelham “em escolhas, como por exemplo, o distanciamento dos países aliados do PT (Venezuela, Bolívia, Cuba) e a aproximação com países ocidentais e tradicionais (EUA, Europa, Israel)” (MOREIRA, 2020,

p. 07).

As eleições são produto de fatores conjunturais e a ascensão ideológica e eleitoral da Nova Direita na América Latina ocorreu de modo não insular, não podendo ser considerada um fenômeno isolado. Nesse contexto, a eleição presidencial brasileira de 2018 desnuda, em cenário local, a fragilidade do sistema político, tendo sido a corrida presidencial mais imprevisível desde 1989, com abundância de candidatos resultante da exacerbada quantidade de partidos políticos (CHAGAS-BASTOS, 2019). Em consonância com Jean Grugel e Pia Riggirozzi (2018), as falhas da esquerda e a ausência de consenso entre as frações das elites brasileiras incentivaram uma nova articulação de poderes pela direita.

Em tal contexto, a ascensão de uma “direita radical” em detrimento da “direita *mainstream*” não se constitua enquanto fenômeno político recente, pois, como visto, o crescimento e sedimentação de agremiações com viés de “direita radical” vem acontecendo há décadas na Europa. Esse novo tipo de direita, que assume a política de cúpula brasileira com as Eleições de 2018 também significa um declínio da “direita moderada”, que predominou na democratização, sobretudo com o PSDB. A vitória eleitoral de Jair Bolsonaro anuncia a dimensão brasileira de um fenômeno já observado em outras partes do mundo (SANTOS; TANSCHKEIT, 2019).

O fenômeno da ascensão da “Nova Direita” no Brasil encontra similitudes e pontos de divergência em termos de agenda entre os governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-atual). Os pontos de convergência da política externa do governo Temer com o período pós-2018 ancoram-se tanto pelo discurso de desvinculação das administrações antecessoras (governos Lula da Silva e Dilma Rousseff) quanto pelas ênfase nos temas de comércio e segurança nas agendas exógenas (MOREIRA, 2020).

Essas características, comuns entre os governos Temer-Bolsonaro em política externa no que tange a integração regional, se mantém ainda com a sucessiva modificação para Ministro das Relações Exteriores, pois, como explana Daniel Sorato Moreira (2020, p. 08) “tanto José Serra (2016-2017), quanto Aloysio Nunes (2017-2018) e Ernesto Araújo (2019-atual) mantêm discursos, ações e estratégias similares nesses três eixos de Política Externa Brasileira”.

Segundo Vitória Salgado e Regiane Bressan (2020, p. 14) “Se o governo de Michel Temer intentou promover ruptura com os governos petistas, o governo de Jair Bolsonaro assumiu a ruptura como meta principal. Bolsonaro apresentou-se não somente como antipetista, mas como antissistema”. Nesse contexto, embora também tenha se esforçado para desvincular-se da trajetória petista, a política externa do governo Temer se ancorou na

construção da imagem do Brasil como um país defensor da ordem internacional vigente para captar investimentos estrangeiros (SALGADO; BRESSAN, 2020).

A política externa brasileira do triênio 2016-2019 se singulariza pelo rompimento com o período conduzido pelo Partido dos Trabalhadores e, ato contínuo, pela continuidade entre os governos Temer-Bolsonaro marcada pelo estremecimento das relações com os parceiros Sul-Sul, no qual se contextualiza o progressivo distanciamento da Venezuela seguido de um estreitamento das relações com os Estados Unidos - EUA (MOREIRA, 2020).

Embora existam pontos de afastamento na agenda internacional dos dois governos, como a maior atenção dada as relações sino-brasileiras pelo governo Temer e as alterações na estratégia política brasileira no conflito árabe-israelense, quanto objeto de análise da pesquisa, a integração regional, os pontos de convergência se sobrepõem durante a primeira metade do governo Bolsonaro, de modo que é perceptível semelhança de postura em relação ao governo Temer (GOMES, 2021). Sobre esse aspecto, discorre ainda Gomes (2021):

assim como Temer, Bolsonaro defende uma PEB sem estar pautada em ideologias, uma maior aproximação com os países desenvolvidos do norte (principalmente Estados Unidos e Israel) e um foco em relações econômicas, não mais sociopolíticas (Sorato; Luedy, 2019, p. 1-4). Pelo fato de defender assiduamente pautas da direita ideológica e um forte vínculo militar, Bolsonaro acaba por priorizar suas relações com países com um “perfil parecido”, mais especificamente, Estados Unidos e Israel. Segundo o plano de governo do presidente, o Brasil deve priorizar relações com “democracias importantes” (GOMES, 2021, p. 09).

Enquanto características ínsitas da política externa brasileira pós-2018, se sobressai a postura anti-globalista, nacionalista e protecionista inferida pela auto-intitulação do chefe de Estado e Governo brasileiro enquanto “Trump Tropical”. As semelhanças retóricas entre a política externa dos dois chefes de Estado (Bolsonaro e Trump) centralizam-se na conservação dos valores tradicionais, com oposição ao multilateralismo, críticas à Organização das Nações Unidas (ONU), às relações comerciais sino-brasileiras e ao governo venezuelano (NEGRI; ANDRETTA; PENKAL, 2021).

Murilo Gomes da Costa (2018) analisa as oitenta páginas do plano de governo bolsonarista para correlacionar a aproximação das pautas de governos com temas ligados ao Trumpismo, sem uma única menção ao termo “América do Sul” e à integração regional com países sul-americanos:

É interessante notar como o termo América do Sul não aparece citado uma única vez, durante as oitenta páginas do programa de governo do candidato. Ademais, os principais parceiros comerciais, dentre países da América do Sul, como a Argentina e o Chile, só aparecem na seção “Segurança e combate à corrupção”, principalmente

quando se propõe o rearmamento da população brasileira para diminuir o número de homicídios. Os países sul-americanos aparecem somente em uma tabela (sem nenhuma fonte aparente dos dados), que aponta que no Chile, Uruguai, Argentina e Paraguai há uma correlação inversa entre a quantidade de posse de armas nos lares e a quantidade de homicídios. E também é feito um comparativo com a Venezuela, em que, segundo o plano de governo, após a restrição do acesso às armas para a população civil venezuelana, houve o dobro de homicídios do Brasil (DA COSTA, 2018, p. 11)

Já eleito, o discurso antiglobalista também se faz presente nos posicionamentos oficiais, como exemplo o discurso de Jair Bolsonaro, na Cerimônia de Cúpula de Líderes do BRICS em novembro de 2020: “não há exemplo mais claro da necessidade de democratizar a governança internacional do que a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas” (BRASIL, 2020).

O “desvirtuamento dos direitos humanos” também é central nas propostas e práticas do chefe do Executivo (2019-2021). Ainda no início de seu mandato, o discurso do Presidente da República durante a cerimônia de Recebimento da Faixa Presidencial - 1º de janeiro de 2019 - continuava a alusão a valores tradicionais, presentes em toda sua campanha eleitoral, *in verbis*: “Temos o grande desafio de enfrentar os efeitos da crise econômica, do desemprego recorde, da ideologização de nossas crianças, do desvirtuamento dos direitos humanos e da desconstrução da família” (BRASIL, 2019).

Esses excertos de discursos oficiais permitem compreender as Eleições de 2018 enquanto ponto de inflexão na PEB, embora o recorte temporal 2016-2021 se imponha pelas similitudes nas agendas exógenas dos governos Temer e Bolsonaro.

Isto posto, o próximo tópico do trabalho se centra nos influxos da “virada para a nova direita” na política de cúpula brasileira para a integração mercosulina, a partir da análise de conteúdo dos posicionamentos oficiais colhidos no site do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil e de dados das plataformas SECEM e *Comex Stat*.

#### **4 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (2016-2021) E INTEGRAÇÃO REGIONAL MERCOSULINA: ANÁLISE CONJUNTURAL E PROSPECTIVA**

O eixo norteador do terceiro e último capítulo arvora-se nas possibilidades do regionalismo no espaço sul-americano em um cenário de indeterminação e transformação do sistema internacional. Esse redesenho do espaço mundial, pela sua contemporaneidade e impacto em termos de política externa, vem provocando cientistas políticos e internacionalistas a pensar sobre os novos contornos do posicionamento do Brasil frente à Ordem Internacional, sendo foco, nessa pesquisa, os reflexos da mudança na PEB (2016-2021) para a integração mercosulina.

Para a análise, um conceito se faz necessário, o de diplomacia presidencial, cunhado por Sérgio Danese (1999). O termo foi cunhado buscando elucidar de que forma a diplomacia em países presidencialistas vem sendo exercida pelo Chefe do Executivo, de modo que os posicionamentos oficiais destes tem o condão de estreitar ou afastar laços interestatais, sendo fundamental também nos contornos da Política Externa Brasileira (PEB):

Estribada na credibilidade que o país alcançou com a consolidação da democracia, a estabilidade e a abertura econômicas, a diplomacia presidencial foi acionada com vigor nos foros multilaterais e nas relações bilaterais. Denunciou os ganhos unilaterais da interdependência que se estabeleceu entre o centro hegemônico e o Estado normal da periferia (CERVO; BUENO, 2002, p. 493).

A diplomacia de cúpula, realizada por chefes de Estado e de governo, opera-se tradicionalmente desde a consolidação dos Estados-nação, enquanto a diplomacia presidencial – diplomacia de cúpula conduzida direta e pessoalmente pelo Chefe de Estado - teve como marco o governo de Theodore Roosevelt (1901- 1909) e, no Brasil, o governo Fernando Henrique Cardoso (1993-2003). No governo FHC a expressão ganha expressividade institucional e na literatura, embora já houvesse tido exemplos relevantes no Brasil como a visita de Campos Sales à Argentina (1899) (DANESE, 2017; PRETO, 2006).

Segundo Danese (2017) a articulação política do governo Fernando Henrique Cardoso inaugurou, no Brasil, a participação pessoal dos mandatários na concepção e execução da política externa para além de suas atribuições *ex officio* advindas da Constituição. Tendo sua atuação promovido, ainda para o autor em destaque, o estreitamento de relações internacionais entre países enquanto ferramenta de *soft power* de *vis atractiva*, cuja continuidade, contingencial a cada governo e espectro ideológico, permaneceu na política externa brasileira:

A diplomacia oferece cada vez mais espaço para iniciativas ou ações individuais e

personalizadas dos mandatários e de suas administrações, especialmente no campo dos contatos (com governos, com meios empresariais, com a opinião pública). Multiplicou-se geometricamente o número de eventos de cúpula em todo o mundo, criando-se uma intensa agenda obrigatória e opcional para os mandatários. A importância relativa ou a urgência de certos temas de política externa impõe um tratamento prioritário pela administração, com a utilização não da burocracia, mas da instância máxima de poder no estado (DANESE, 2017, p. 83).

O termo diplomacia presidencial nomeia uma atitude presidencial mais ativa em política externa, sendo um conceito importante para a compreensão da ação dos chefes do Executivo nacional nas relações exteriores (PRETO, 2006). Conforme Alessandra Falcão Preto, a diplomacia “é a condução oficial das relações internacionais entre Estados por meio de pessoas credenciadas” (PRETO, 2006, p. 11), que pode ser exercida por órgãos oficiais como o Ministério das Relações Exteriores (MRE), mas que também pode ser realizada por chefes de estado e de governo, distinguindo-se diplomacia de cúpula e diplomacia presidencial.

A diplomacia de chefes de Estado e governo, também denominada diplomacia de cúpula, tornou-se comum com a formação de Estados soberanos e com o advento das monarquias absolutistas, já o termo “diplomacia presidencial” diz respeito à diplomacia de cúpula em países presidencialistas, cuja origem remonta à experiência norteamericana, com Theodore Roosevelt (PRETO, 2006).

Do exposto, é indissociável a qualidade política das relações internacionais e a ingerência dos propósitos de governo nos objetivos de Estado em regimes presidencialistas. Ainda para Sérgio Danese, acerca dos contornos da diplomacia presidencial:

Mais recentemente, os entendimentos entre De Gaulle e Adenauer, a “Aliança para o Progresso” de Kennedy, a viagem de Nixon à China, a política de direitos humanos de Carter, as Cúpulas do Grupo dos 7 e da União Europeia e, na diplomacia brasileira, entre algumas outras manifestações, a Operação Pan-Americana de Juscelino Kubitschek, o recurso a viagens presidenciais como alavancas de políticas bilaterais a partir dos anos 70, os entendimentos Sarney-Alfonsín para reformular as relações Brasil-Argentina e a atividade presidencial no lançamento e construção do MERCOSUL constituem outros tantos exemplos que ilustram a aceleração da atividade de cúpula – uma aceleração que acabou por privilegiar uma diplomacia de cúpula predominantemente de encontros, de deslocamentos, de conversações. (DANESE, 2017, p. 470).

Por conseguinte, o comportamento geopolítico do Brasil e a política externa brasileira assumem posições divergentes frente à Ordem Internacional e, em alguns momentos, oposta. É o que se apresenta da exegese do seguinte fragmento:

No que tange a Nova República (1985-2019), pode-se afirmar que a Política Externa

Brasileira mantém traços de continuidade na sua ação externa. Como dizem Cervo e Bueno (2015, p. 488-489), a busca pelo desenvolvimento e pela autonomia é articulada por três conceitos na condução do Estado brasileiro em ambiente externo que são: o Estado desenvolvimentista, o Estado normal e o Estado logístico. O primeiro deles utiliza a força estatal para buscar maior liberdade e nacionalidade, no Brasil funciona com relativa estabilidade entre 1930 a 1985; O segundo deles, usa-se a força privada com subserviência ao capital estrangeiro, no modelo brasileiro encaixa-se nos governos Collor (1990-1992), Itamar (1992-1994) e FHC (1995-2002); e o terceiro deles, articula o núcleo nacional com empreendedorismo social na busca por uma inserção mais madura na ordem global, no país ocorre com maior frequência nos governos Lula (2003-2010) e Rousseff (2011-2016). (MOREIRA, p. 04, 2020).

O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) representou a busca, de forma pragmática, pela retomada da credibilidade internacional brasileira (GOMES, 2021), tendo a “diplomacia presidencial” de seu governo atentado para a integração regional mercosulina, almejando um equilíbrio entre integração regional e projeção internacional brasileira (MERCOSUL) (GOMES, 2021; FONSECA, 2011).

O próprio termo “diplomacia presidencial” guarda relação com PEB do governo Fernando Henrique, e, conforme já supramencionado, encontra seu conceito, tipologia e formas de manifestação na obra de Danese (2017). O autor, ao fazer uma revisão histórica da diplomacia de cúpula no Brasil, conceitua esta como “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio* pelo presidente ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo” (DANESE, 1999, p. 51).

Após a digressão do *modus operandi* da diplomacia presidencial e de sua origem teórica, passa-se à análise da política externa brasileira para correlacionar posteriormente essas temáticas no que tange à integração mercosulina.

#### **4.1 Panorama da política externa brasileira em integração regional**

A Análise da Política Externa (APE) a partir da problemática dos fatores ideológicos e perceptivos deve ser compreendida a partir de um viés de subjetividade pois “cada decisor apresenta um olhar subjetivo sobre o fato, o que inviabiliza a perspectiva da objetividade em Política Externa” (MOREIRA, 2020, p. 06).

Nos últimos 200 anos a Política Externa Brasileira (PEB) esteve centrada na modificação dos chefes de Estado (MOREIRA, 2020) e passou por um processo de politização com o fim da Guerra Fria e os movimentos de redemocratização e globalização. Antes vista como uma política de Estado, observou uma paulatina complexificação de seus processos

decisórios e pluralização de seus atores, conglobando questões permanentes com a transitoriedade característica dos fenômenos políticos e a internacionalização da vida humana (NERY, 2021).

Nesse ínterim, a presente pesquisa não ignora as lições de Fiori (2011) no sentido de que as “questões de Estado” não podem ser desconsideradas na análise da política externa, haja vista que os Estados latino-americanos são parte de um sistema global e regional desigual, hierarquizado e mutável que contrasta com o formato bipolar relativamente estático de outrora.

Assim, conforme as lições de Fábio Luís Barbosa dos Santos (2021, p. 410) a globalização se distancia “das expectativas de integração virtuosa, desenvolvimento sustentável e modernização nacional associadas aos governos precedentes” e “se recoloca como um fetiche, oferecendo como horizonte civilizatório nada além da racionalidade autoreferida do capital”.

Para Kissinger (1966) as relações internacionais são conduzidas por unidades políticas lidas quase como personalidades, mas a política externa é vista com independência em relação aos fenômenos de política interna. Mendes (2007, p. 129), por sua vez, examina “a evolução teórica-metodológica da investigação em política externa” passando do modelo tradicional com a teoria realista e centralidade ancorada no estudo do comportamento dos decisores políticos até a problemática da racionalidade em política externa e dos fatores ideológicos.

Nesse sentido, para Mendes (2007) o cerne das pesquisas em política externa está na busca dos porquês das decisões, dos fatos e seus significados, sem olvidar a multidisciplinaridade dos temas e modelos de decisão racional. Os decisores definem suas ações e decisões em política externa prospectando objetivos, logo “toda a acção e decisão em política externa não pode ser dissociada da sua qualidade política, ou seja, sempre que se investiga a política externa de um Estado, estamos a examinar uma actividade propósita” (MENDES, 2007, p. 141-142).

Feito esse panorama acerca da perspectiva teórico metodológica de análise da PEB, o estudo da política externa brasileira justifica-se por ser o Brasil o principal Estado da união aduaneira imperfeita e “entender o Mercosul significa, em boa medida, entender o modelo de Mercosul contido na política externa brasileira” (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR, 2012, p. 23).

O trabalho parte do recorte, para descrição da política externa brasileira no que tange à integração regional, a partir do governo José Sarney (1985-1990). A escolha da análise das escolhas de política externa e integração a partir do governo Sarney se justifica pois, em uma

perspectiva de diplomacia presidencial, a aproximação desse com o então presidente argentino Raúl Ricardo Alfonsín Foulkes foram essenciais à assinatura dos 12 protocolos da Ata para a Integração Brasileiro-Argentina (1985), bem como para o início das tratativas em integração regional do MERCOSUL, encampadas em sua origem por iniciativa argentino-brasileira.

Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni discorrem o período, no qual o florescimento da integração tinha ainda caráter bilateral:

Em meados dos anos 1980, quando a política brasileira empreendeu o caminho do estreitamento das relações com a Argentina, a ideia de diversificação de parcerias não foi abandonada, mas ganhou novo significado. Houve uma tentativa de entrelaçar interesses nacionais com interesses regionais do Cone Sul. No caso brasileiro (e também no argentino), prevaleceu a ideia de que o interesse nacional seria mais bem atendido em um processo de integração regional. Em um primeiro momento, esse processo incorporaria não só os interesses dos Estados, mas também das elites empresariais. Posteriormente, setores sindicais e outros grupos, como os intelectuais, viriam a participar do debate sobre a integração regional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2009, p. 34).

A escolha do período de análise da integração regional pela ótica da PEB decorre de mais uma motivação: a possibilidade de compreensão da política externa brasileira sob um viés de diplomacia presidencial pós período de exceção no Brasil. Foi essa também a escolha de Carmen Fonseca (2011) em seu “Política Externa brasileira da democracia: o paradoxo da mudança na continuidade?”, quando a autora discorre sobre a PEB entre os anos de 1985 e 2010, isto é, com o enfoque da redemocratização.

Em nossa análise, o elastecimento do período (para além do ano de 2010, elegido pela autora supramencionada) tem o intuito de englobar também o segundo mandato do governo Lula (2003-2011) e os governos Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2019) e Jair Bolsonaro (2019-2022). Objetiva, portanto, descrever em linhas gerais como se comportaram esses atores políticos com relação ao tema integração regional.

Ante ao exposto, inicia-se a análise pela passagem presidencial de José Sarney e a política externa do seu governo quanto à integração regional. Da mesma forma que a redemocratização não ocorreu de forma abrupta, tendo sido paulatina sua implementação, também quando à política externa o governo Sarney (1985-1990) não representou uma ruptura cabal com o período anterior.

Internamente, o período pedia a contenção de crises – econômica, política e social- nos diversos “Brasis” que se impunham pós período ditatorial. Olhando para fora, o governo teve dois ministros das relações exteriores diametralmente opostos quanto à inserção internacional brasileira: Olavo Setúbal- que propugnava a aproximação com os Estados Unidos- e Abreu

Sodré, que propunha a diversificação nas relações interestatais e reatou as relações diplomáticas com Cuba (FONSECA, 2011). Quanto à integração regional, o foco esteve nas relações bilaterais Brasil- Argentina e na capilaridade de acordos entre as duas potências regionais:

este período foi marcado, essencialmente, por um fortalecimento da cooperação entre o Brasil e a Argentina, assim como com o Uruguai, tendo em conta a assinatura da Acta para a Integração e Cooperação Económica, em 1981. O Brasil e a Argentina assinaram em 1986 o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, e associaram-se ainda ao Grupo de Apoio a Contadora, provocando uma reacção negativa por parte dos Estados Unidos que não apoiavam as tentativas de integração entre as duas principais potências da América do Sul e impuseram inclusivamente algumas sanções comerciais ao Brasil (FONSECA, 2011, p. 35).

Segundo presidente na nossa lente de análise, o governo Fernando Collor de Mello (1989) teceu, em campanha eleitoral, propostas de política externa focadas em modernização e inserção do Brasil entre os países de “primeiro mundo”. Na prática, o que se confirmou foi o contrário: munido de uma retórica insustentável de cooperação com países desenvolvidos e aproximação dos Estados Unidos, “o seu mandato ficou caracterizado por momentos de indefinição e retrocesso” (FONSECA, 2011, p. 35), tendo a passagem de Celso Lafer pelo Itamaraty influenciado para a modificação do cenário de centralidade estadunidense. Quanto à integração regional, o período Collor da PEB também foi marcado pelas relações Brasil-Argentina, *sine qua non* à conformação estrutural e normativa do MERCOSUL, cujo protagonismo viria a ocorrer apenas no próximo governo.

Ainda conforme Ângelo Mattos (2022) o papel do Itamaraty no governo Collor foi prejudicado pela centralização dos processos decisórios na figura de Collor, cuja presidência foi marcada por um estilo imediatista. Porém, quanto à inserção internacional brasileira, para além do início de operacionalização do MERCOSUL, o Brasil alcança projeção internacional importante, ao sediar a Rio- 92/ Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) (MATTOS, 2022).

No que se refere à internalização do Tratado de Assunção e o papel do legislativo durante o governo Collor, o autor relata que o componente ideológico não se configurou como condição essencial à internalização do acordo internacional, tendo havido poucas discordâncias sobre a sua implementação:

Com efeito, os partidos de esquerda são mais receptivos às ideias de integração regional, ao MERCOSUL como união aduaneira, e às relações sul-americanas de modo geral. Ainda assim, pelo estudo das notas taquigráficas do ano de 1991, especialmente do Diário do Congresso Nacional de 21 de agosto de 1991, que

discutiu o MERCOSUL, não houve nenhum indicativo de que haveria maior dificuldade em se aprovar o acordo no Congresso. Assim, é possível compreender que o componente ideológico, no que se refere à implementação do MERCOSUL, não foi o elemento principal para que o acordo fosse aprovado ou rejeitado. Ainda que os partidos de direita tivessem sido – e são - menos receptivos às ideias de integração regional, eles não constituíram uma coalizão que representasse forte oposição ao MERCOSUL (MATTOS, 2022).

Com a saída de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco (1992-1995) assume a presidência em um contexto de crise que já advinha desde o governo Sarney. Tendo seu primeiro ministro das Relações Exteriores sido o próximo presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, a linha de execução da política externa passou pela reestruturação do Itamaraty (1992-1993). Com relação à integração regional mercosulina “o desenvolvimento do Mercosul é aprofundado através da assinatura, em 1994, do Protocolo do Ouro Preto que institucionalizou a sua estrutura intergovernamental e implementou o consenso como processo de tomada de decisão” (FONSECA, 2011, p. 37).

Vigevani e Cepaluni (2009) relatam que os ministros das Relações Exteriores Celso Lafer (governo Collor), Fernando Henrique Cardoso e Celso Amorim (governo Itamar Franco) foram essenciais nos contornos da política externa brasileira durante a redemocratização. Posteriormente, conforme conceitualização de Danese (1999), o governo FHC inaugura, no Brasil, a execução de uma diplomacia presidencial cujos contornos foram importantes para a cooperação e integração no Cone Sul. Conforme Fonseca (2011), o governo de Cardoso, em seus dois mandatos, teve foco na revalorização do MERCOSUL, seguido da intensificação do multilateralismo:

no que se refere à política externa, os dois mandatos de FHC foram marcados pela diplomacia presidencial, pela aposta na região sul-americana através da integração regional e na revalorização do Mercosul (expoente máximo do regionalismo na América do Sul), pela adoção das regras e dos regimes internacionais, e, num segundo momento, pela intensificação do multilateralismo. A diplomacia presidencial valorizou a inserção internacional do país, mas não diminuiu a importância da afirmação regional do Brasil. FHC quis conciliar uma dimensão global com uma outra mais centrada na América do Sul, espelhada na postura de participação e de integração do Brasil (integração não só em termos regionais, como também integração do Brasil no que se refere à normas e aos regimes internacionais) (FONSECA, 2011, p. 38)

Para Carmen Fonseca (2011) “o destaque dado por Lula da Silva às relações Sul-Sul (entendidas aqui como as relações com os países em desenvolvimento ou as potências regionais), foi algo que começou a ser desenhado no final do Governo de FHC” (FONSECA, 2011, p. 39). Nessa tônica, para Fonseca (2011), embora a retórica lulista fosse de mudança na política externa, suas bases foram ancoradas nas parcerias de Cardoso, com prioridade do

multilateralismo e das relações Sul-Sul, firmando também um estreitamento de laços com Estados Unidos e União Europeia.

O governo Lula seguiu na PEB a busca de “autonomia pela diversificação” em detrimento da “autonomia pela participação” dos governos anteriores, o que já era visível no seu discurso pe posse: a retórica da mudança com relação ao governo anterior (VIGEVANI; CEPALUNI; 2009). Enquanto características principais:

o governo Lula escolheu recuperar o multilateralismo e colocá-lo em prática como princípio ordenador da política internacional, compreendendo-o como um movimento para a descentralização e a regulamentação do poder na sociedade internacional. Para isso, o país tomou iniciativas como formar o G3, criar o G20 para a Rodada Doha da OMC e se aproximar dos países africanos e árabes. Outra mudança significativa no governo Lula em relação ao governo Fernando Henrique Cardoso foi sua aparente determinação de assumir os custos da liderança no nível mundial, mas especialmente no Mercosul e na América Latina (VIGEVANI; CEPALUNI; 2009, p. 96).

Em seu cerne, a PEB do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) focou nos espaços multilaterais, *ad exemplum* a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Grupo dos 20 (G-20), o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), o MERCOSUL e o BRICS e também com ênfase nas relações Sul-Sul, não apenas com foco na América do Sul mas também com nações africanas e asiáticas, sobretudo com a China (GOMES, 2021).

Ponto de relevo da política externa no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) foi o slogan Brazil, Fifth World Power (O Brasil, Quinto Poder Mundial) e o *nation brand*<sup>20</sup> “energia” em torno da autossuficiência e potência exportadora brasileira do Brasil em energias renováveis (CAVALHEIRO, 2017). Em matéria de integração regional, a política externa Lulista voltava-se a consolidação do Brasil no cenário regional (SALGADO; BRESSAN, 2020).

A política de integração regional Lulista, para Santos (2018), caracterizou-se pela internacionalização de grandes empresas de capital nacional ou sediadas no país, as “campeãs nacionais”, instrumentalizada por uma diplomacia empresarial e política creditória do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Ademais, para Maria Izabel Mallmann e Teresa Cristina Schneider Marques, no caso

---

<sup>20</sup> Advindo da administração, o termo *nation brand* faz referência a utilização de vocábulos como “marca, posicionamento, *brand equity*, para nações” (MACÊDO, 2012, p. 91). De forma parecida ao que é realizado com um produto, a construção de marcas por países, de que é exemplo a Marca Brasil, pode auxiliar a impulsionar setores específicos da economia como o turismo e importa para a projeção regional brasileira na América Latina, por exemplo. Influi ainda, como conclui Camila Diniz Macêdo (2012), na construção da personalidade internacional de determinada nação.

específico do MERCOSUL as iniciativas da política externa brasileira no governo Lula estiveram voltadas ao Mercosul Social e à redução de assimetrias interestatais através do FOCEM:

O governo brasileiro, sobretudo no segundo mandato de Lula da Silva, se dispôs a assumir alguns custos de uma agenda social ampliada de integração que, se comparada à fase inicial do bloco, avançou para além da agenda meramente trabalhista, tendo fomentado a adoção de políticas inclusivas e de acesso geral a bens públicos básicos como educação, saúde, habitação, entre outros. No período, o bloco avançou em direção à integração produtiva e à redução das assimetrias ao aprovar, em 2005, o Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM). Em 2007, foi criado o Instituto Social do Mercosul e, em 2008, foi aprovado o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul e criado o Programa Regional de Integração Produtiva. (MALLMANN; MARQUES, 2013, p. 80)

A internacionalização de empresas brasileiras somada à competição com a China na exportação de serviços de engenharia para a América Latina levou a uma aproximação do Brasil do Cone Sul, entre outros motivos, pela política energética. Em levantamento da Consultoria Valora constatou-se, em 2008, a exportação de US\$ 5,673 bilhões em serviços de engenharia para os países latino-americanos, compondo 50% a 60% do mercado regional (FOLHA DE SÃO PAULO, 2009), em mesmo contexto:

Explicitado o caráter ideológico da articulação entre neodesenvolvimentismo e regionalismo pós-neoliberal, a política das gestões petistas para a América do Sul emerge não mais como o que gostaria de ser, mas como o que ela foi: uma instrumentalização da integração regional em favor da internacionalização de negócios brasileiros oligopolizados consonante com a divisão internacional do trabalho prevalente, afiançando ao país uma posição de liderança no subcontinente circunscrita à esfera política, a ser exercida em momentos de crise segundo os estreitos limites tolerados pela potência hegemônica (SANTOS, 2018, p. 66).

Santos (2021) em seu “Integração Regional no Sul Global: Brasil, África do Sul e Índia” perquire a forma como os projetos de internacionalização destes países que integraram os BRICS<sup>21</sup> “se articularam a iniciativas de integração regional no seu entorno geográfico imediato”. O objetivo do autor foi aferir se na Índia (2004-2014) e na África do Sul, especialmente na presidência de Thabo Mbeki (1999-2008), houve projetos de integração regional comparáveis ao alcançado nas gestões petistas no Brasil (2003-2016). A conclusão se orienta para as similitudes dos processos, nos termos da seguinte passagem:

---

<sup>21</sup> O acrônimo BRICS ou “Os Cinco Grandes” refere-se aos países Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Na medida em que a política de integração regional é uma dimensão da resposta destes países à globalização, a comparação proposta sugere uma reflexão sobre este fenômeno na perspectiva do Sul Global. Para além das particularidades aludidas, observa-se um movimento comparável: desde os anos 1980, Brasil, África do Sul e Índia abdicaram do horizonte nacional-desenvolvimentista, aderindo em ritmo diferente à agenda do ajuste estrutural que caracteriza o neoliberalismo. Neste processo, a constituição de burguesias nacionais, cujos negócios estariam umbilicalmente vinculados ao espaço econômico nacional, cedeu passo ao protagonismo de setores internacionalizados das burguesias locais, apontando para horizontes de acumulação transnacionais. Nesta perspectiva, a economia política petista apoiou-se no entorno regional como espaço privilegiado de acumulação de capital, visando projetar negócios de escopo global em um movimento comparável à expansão mercantil sul-africana, embora neste segundo caso, seja menos evidente a indução estatal. ( SANTOS, 2021, p. 409).

Como contradiscurso, para Paulo Roberto Almeida (2020) a postura da política externa brasileira durante o governo Lula, combinada à postura protecionista de Kirchner, promoveram um distanciamento e fragilização do bloco do ponto de vista econômico-comercial. No entanto, o Mercosul Social gozou de avanços:

O que ficou evidente, desde o início dos governos Lula e Kirchner, foi, de um lado, a orientação protecionista e defensiva das políticas econômica e comercial deste último, inclusive em detrimento da integração regional; de outro, a leniência e tolerância demonstrados pelo primeiro, e por seus principais assessores, sob pretexto de preservação do Mercosul e concessões de “espaços de liberdade” para que a Argentina pudesse conduzir com ampla latitude seu projeto de “reindustrialização”. De fato, o que ocorreu é que, em lugar de reforçar o bloco em suas dimensões econômica e comercial, as posturas combinadas da Argentina e do Brasil terminaram por fragilizar o Mercosul, no que se refere a seus objetivos essenciais. No lugar de comércio ou abertura econômica, novas dimensões foram sendo impulsionadas, sobretudo nos aspectos políticos e sociais. (ALMEIDA, 2020, p. 16).

Se no governo Lula (2003-2011) são marcas o multilateralismo e aumento da participação brasileira no cenário internacional, a PEB referente ao governo Dilma Rousseff (2011-2016) compreende uma retração da participação brasileira a nível internacional com participação no âmbito internacional centrada em esferas multilaterais, como BRICS, IBAS, UNASUL, MERCOSUL, ONU, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. Outra marca da PEB do período foi uma diminuição das visitas presidenciais, de abertura de novas embaixadas e assinatura de acordos bilaterais (GOMES, 2021). Em mesmo sentido,

comparando-o com o governo de Lula, durante o governo de Dilma, houve menos viagens presidenciais –cerca de 30% a menos se compararmos com o primeiro mandato de Lula,cerca de 50% a menos se compararmos com o segundo –, as iniciativas de política externa foram menos numerosas e mais tímidas, a formação de novos diplomatas caiu –para cerca da metade da do primeiro mandato de Lula e cerca de um quarto da do segundo –,e desacelerou-se o estabelecimento de novos postos diplomáticos. Esses indicadores

revelaram, dessa forma, a contenção da política externa, ocorrendo a verificação da primeira hipótese (CORNETET, 2014, p. 140).

Partindo para a PEB do período do governo Michel Temer (2016-2019), pós-impeachment de Dilma, este tem como característica forte a contraposição ao período anterior, com forte crítica ao “caráter ideológico” das alianças petistas, que priorizaram o estreitamento de laços com governos de esquerda (GOMES, 2021). Esse movimento de “desideologização” na política externa persiste do governo Michel Temer até o governo de Jair Bolsonaro, que, em seus governos e na escolha de seus ministros, buscaram uma PEB “sem ideologias”.

Ao tratar da mudança na política externa brasileira e do movimento pendular de aproximação desta dos interesses sul-americanos, Santos (2019) delinea a conjunção entre crise econômica e institucional de corrupção enquanto comprometedoras do projeto regional dos governos petistas. Associa, ainda, o governo Temer com uma abertura comercial multilateral e “uma política externa de escassa iniciativa e planejamento, conforme à orientação geral da globalização pregada por corporações e organismos multilaterais” (SANTOS, 2019, p. 56).

A perda de relevância da política externa brasileira remonta à crise política instaurada ainda no segundo governo de Dilma Rousseff, quando já se avistava a integração regional com formas de um regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico (CAETANO; LOPEZ BURIAN; BUJÁN, 2019). Pós governo Temer, as conturbadas eleições de 2018 promoveram a chegada do candidato do PSL, hoje sem partido, Jair Bolsonaro.

As críticas bolsonaristas com relação à política externa dos governos petistas, já opostas em campanha presidencial, focavam na aproximação com a Venezuela e na retórica nacionalista, com promessas de aproximação com os Estados Unidos e Israel. A integração regional, em sua diplomacia presidencial, foi ancorada em tons ideológicos, com ênfase no setor comercial e críticas a UNASUL (União de Nações Sul Americanas), com o fortalecimento do PROSUL (Foro para o Progresso da América do Sul):

A ideia de uma integração ampliada – que ia além da integração econômico-comercial, englobando elementos sociais e de infraestrutura – que emergiu em meio à ascensão de governos progressistas e do contexto do regionalismo pós-hegemônico entrou em declínio. As divergências ideológicas e a mudança no perfil político dos governos da região na década de 2010, com a ascensão de governos liberais e conservadores, gerou a divergência entre projetos de integração – e um retorno do foco eminentemente comercial, com o desmonte das propostas do período da maré rosa. Em contraposição ao descontinuado projeto da Unasul, herança da política externa dos governos petistas e tida pelo presidente como «nome fantasia do Foro de São Paulo», o governo Bolsonaro avançou no Prosul (Foro para o Progresso da América do Sul) (SARAIVA; SILVA, 2019, p. 127).

O distanciamento de rumos integracionistas na PEB do governo Bolsonaro (2019-2022) tem como exemplo o estremecido elo entre Brasil e Argentina, maximizado com a conturbada relação entre os atuais governos e evidente em 2021 na passagem da presidência *pró-tempore* da Argentina para o Brasil. Restou afetada, portanto, a otimização de rumos integracionistas.

Como contradiscurso, o padrão de comportamento ínsito à projeção internacional do Brasil, para Marcelo Passini Mariano e Haroldo Ramanzini Júnior (2012), limita a ampliação do MERCOSUL e o aprofundamento do bloco com origens mais longínquas que o governo Bolsonaro- Temer. Para os autores, no Brasil “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).

Ainda para exemplificar essa correlação entre o desenvolvimento do bloco e a autonomia na condução de suas relações internacionais, os autores tegiversam sobre o modelo brasileiro de política externa no que tange à integração regional. De postura pragmática, o comportamento externo brasileiro não se compromete verdadeiramente com os objetivos colimados pelo MERCOSUL. Assim, sendo o Brasil importante vetor econômico e político no bloco e potência regional, a evolução dos rumos integrativos e a paralisia nas instâncias decisórias mercosulinas decorre da existência de um “Mercosul possível”, que é aquele compatível com o modelo da política externa brasileira:

o principal, embora não o único, limite estrutural da integração no Cone Sul é a própria regularidade do comportamento externo brasileiro. Essa regularidade, além de dar previsibilidade à ação internacional do Brasil, torna relativamente improváveis mudanças importantes nesse padrão de comportamento. Por conta disso, entendemos que os fundamentos da política externa brasileira limitam a amplitude do processo de integração. De certa forma, podemos dizer que o Mercosul possível é o Mercosul que é compatível com a linha de continuidade da política externa brasileira (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR, 2012, p. 31).

Nesse sentido, de que a política externa brasileira goza de um eixo de continuidade, se caracteriza o modelo de MERCOSUL intrínseco à política exterior brasileira, o qual contém os seguintes elementos constitutivos: a centralidade dos governos, a vontade política centrada na figura dos presidentes, a opção pela via diplomática de solução dos conflitos em detrimento da institucional, a manutenção do modelo de união aduaneira para preservação da autonomia a defesa do modelo democrático e a estratégia de integração voltada à pautas mais consolidadas e menos polêmicas (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR, 2012).

A gestão externa nos governos Lula- Dilma, apesar da retórica mais à esquerda do espectro ideológico, possuiu uma implementação pragmática, tanto quando Celso Amorim esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores (2003-2011) quanto seus sucessores, também em matéria de integração regional.

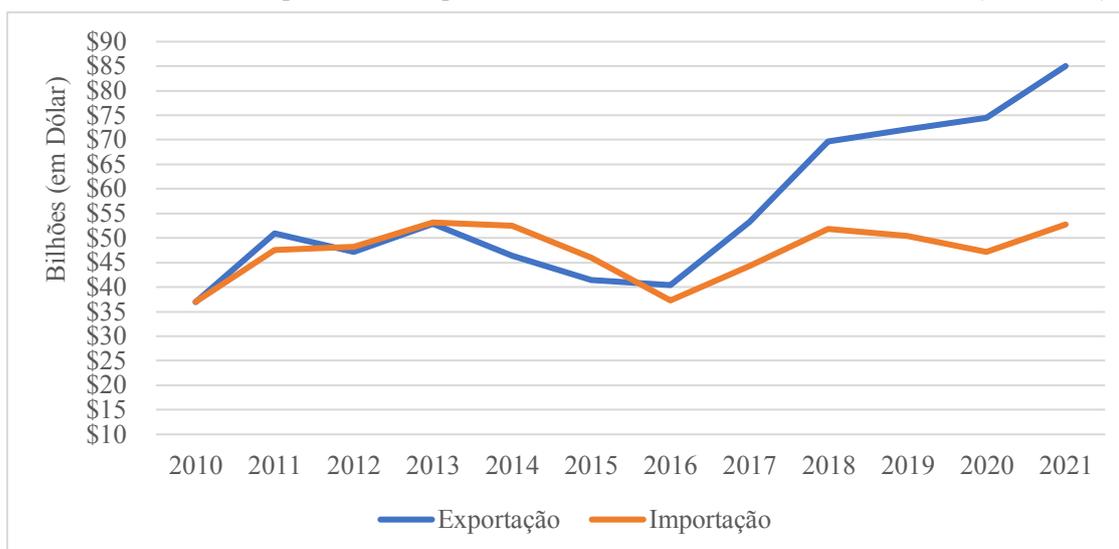
O modelo de MERCOSUL pode ser observado em maior ou menor monta em todas as gestões dos Chefes de Estado brasileiro em análise, o que demonstra que a postura de distanciamento regional se acentua com a “virada para a nova direita” na política de cúpula, mas vem se manifestando no modelo brasileiro de se integrar ao Cone Sul com raízes históricas longínquas.

Outros acontecimentos, em perspectiva macroscópica, são condição *sine qua non* compreender o advento “de uma onda conservadora mundial, na qual se insere o atual governo brasileiro” como os efeitos da crise de 2008 e seu caráter estrutural (NERY, 2021, p. 90). Sobretudo a partir do período pós crise (2008), com o redesenho das relações mundiais, ocorre o fortalecimento de relações geopolíticas entre novos países, como é o caso das relações de comércio exterior entre o Brasil e a China.

Enquanto nova “fábrica do mundo”, o “dragão chinês” tem demandado produtos primários tanto para a renovação do processo produtivo exportador, quanto para suprimento alimentício, tornando-se líder em uma cadeia de transmissão que fomenta a dinâmica da acumulação chinesa.

O “Efeito-China”, inserido no processo de redesenho que os recortes espaciais vem sofrendo, caracteriza-se também pelas trocas comerciais assimétricas e na incorporação de regiões fracamente industrializadas do território brasileiro à dinâmica chinesa. Não ignoramos, portanto, a crise de 2008 enquanto ponto de inflexão para o aumento das trocas comerciais sino-brasileiras, que revelam um caminho de crescimento e redirecionam a utilização de frações de unidades federativas brasileiras para o abastecimento chinês, seguindo a lógica da reprimarização, com a penetração da geopolítica chinesa e da demanda pela produção de *commodities* em território brasileiro.

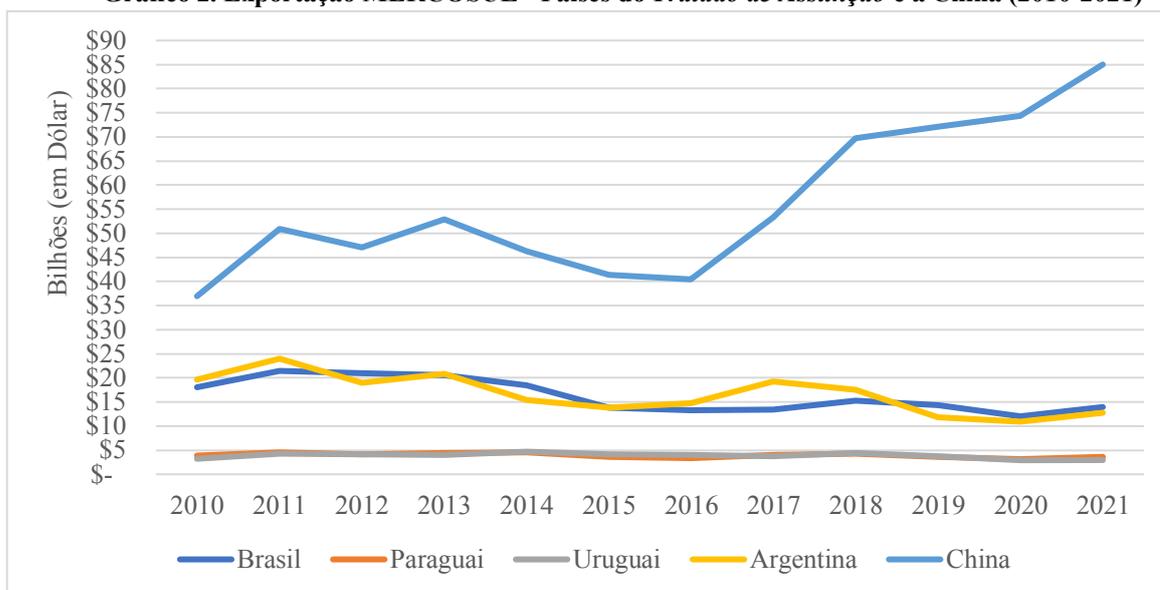
Em mesmo prisma, o fortalecimento das relações sino-brasileiras não está isolada da perspectiva regional, a qual pode ser acompanhada através dos dados disponibilizados pela plataforma Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do MERCOSUL (SECEM), sintetizado o período 2010-2021 no seguinte gráfico:

**Gráfico 1. Exportação e Importação do MERCOSUL em relação a China (2010-2021)**

**Fonte:** Elaborado a partir dos dados do Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do MERCOSUL.

Defronte à análise do gráfico acima, percebe-se o incremento das importações do MERCOSUL em relação a China, de US\$ 37.315.515.589,00 em 2016 para US\$ 52.719.050.727,00 em 2021. Nota-se o mesmo com relação às exportações, que foram de US\$ 40.457.437.337,00 em 2016 para US\$ 85.028.295.977,00 em 2021 (SECEM, 2022).

O Brasil, dentre os signatários do Tratado de Assunção, é aquele cuja influência da ascensão chinesa operou de forma mais considerável na balança comercial ao longo do período em análise (Gráfico 2), sem, contudo, distanciar-se do fenômeno da aproximação mercosulina com o mercado chinês, compondo o processo contemporâneo de redesenho do espaço mundial, a partir da crise do capitalismo de 2008 e o fortalecimento de relações geopolíticas entre novos países.

**Gráfico 2. Exportação MERCOSUL - Países do Tratado de Assunção e a China (2010-2021)**

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir dos dados do Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do MERCOSUL.

Observando-se o gráfico 2, resta nítido o incremento das exportações do MERCOSUL para a China entre os anos 2016 e 2021, mais que dobrando o valor no período, que foi de US\$ 40.457.437.337,00 para US\$ 85.028.295.977,00. Por outro lado, é possível perceber que as exportações do MERCOSUL para o Brasil estacionaram no patamar de US\$ 13 bilhões.

Do exposto, a política externa brasileira, mister nos últimos anos - com as alterações de espectro ideológico na política de cúpula - movimentou-se de forma pendular com relação aos temas de integração regional, ora distanciando-se ora afinando os interesses com os países do bloco. Esse fenômeno de distanciamento mercosulino ocorre *pari passu* a um estreitamento das relações sino-brasileiras, nas relações comerciais e acordos bilaterais, o que alçou o Brasil ao nível de Parceria Estratégica da China.

No entanto, permanece um núcleo duro de autonomia na condução da PEB, que valoriza a autonomia em detrimento da integração regional e mantém o “modelo brasileiro de integração regional” centrado no intergovernamentalismo e na figura personalista dos presidentes, bem como na escolha por métodos de solução de conflitos diplomáticos em detrimento dos institucionais.

Passaremos, então à análise mais detida dos recortes espaço-temporais objeto de estudo, que possuem relação direta com o processo de realinhamento na política externa brasileira com a ascensão da Nova Direita na política de cúpula.

#### 4.2 Realinhamento na política externa brasileira com a ascensão da Nova Direita na

## **política de cúpula: posicionamentos dos chefes de Estado e do Ministério das Relações Exteriores do Brasil em integração regional (2016 – 2021)**

A análise da política externa brasileira parte da ótica de diplomacia presidencial, em um cenário no qual a abordagem centrada nos Estados e seus instrumentos de diplomacia tradicional abre espaço para atores não estatais emergentes nas relações exteriores, com difusão de pronunciamentos e posições políticas através das mídias sociais - redes sociais como Twitter, Facebook e Instagram - e gestão se alicerça na eficiência da descentralização governamental (FIGUEIRA, 2009; WHITE, 2011; CAVALHEIRO, 2017).

Acerca da importância da integração regional para a análise da Política Externa Brasileira, para Vigevani e Ramanzini Júnior (2014, p. 52), o MERCOSUL deve ser lido “como componente importante para as posições regionais do Brasil”, daí advindo a necessidade de um aparato institucional brasileiro capaz de canalizar demandas e fomentar relações com os demais países do bloco.

Feita essa caracterização inicial, a análise dos discursos oficiais dos Chefes de Estado brasileiros (2016-2021), justifica-se, pois, enquanto instrumentos de política externa, estes representam *locus* de interlocução e são parte de um arcabouço institucional construído para além dos tratados. Essa retórica oficial, disponível em documentos do site do Ministério das Relações Exteriores tem o intuito de inferir se os pronunciamentos da política externa brasileira demonstra uma postura de distanciamento regional mercosulino e parte de uma perspectiva de diplomacia presidencial, cujas bases foram sedimentadas nos tópicos anteriores.

Meios para os fins colimados é a utilização do método de análise qualitativa análise de conteúdo. A análise dos discursos oficiais correlaciona-se à importância da imprensa em uma sociedade *zeitgeist*<sup>22</sup> - com forte exposição midiática - sendo esta característica explorada em larga escala pelo governo brasileiro, seja em seus pronunciamentos oficiais seja nas redes sociais (CHAGAS-BASTOS, 2019).

A análise dos discursos oficiais com temática mercosulina, públicos e de livre acesso na plataforma virtual do Ministério das Relações Exteriores, permite entender a retórica da diplomacia para além dos tratados do âmbito MERCOSUL, a partir da diplomacia presidencial e do personalismo intrínseco a um bloco composto por países presidencialistas.

---

<sup>22</sup> O termo *zeitgeist* conota o conceito alemão hegeliano de clima intelectual e cultural de uma época cuja tradução é “espírito do tempo” a partir do imaginário coletivo. Representa a união dos termos *Zeit* (tempo, época, curso de eventos) e *Geist* (o espírito, a essência, a alma) (HEGEL, 1999).

A presença (ou ausência) dos objetivos mercosulinos nas escolhas discursivas dos chefes de Estado (2016-2021) se materializam em discursos que serão objeto de análise nesse tópico. Passa-se então a retórica do realinhamento político com a ascensão da Nova Direita no Brasil através da análise de conteúdo dos pronunciamentos oficiais disponibilizados pelo site do MRE e suas repercussões para o MERCOSUL.

Sob o enfoque da integração regional mercosulina, tem destaque o estremecimento das relações Brasil-Venezuela, que já se denotava no discurso do então Presidente da República, Michel Temer, por ocasião da Sessão Plenária da VIII Cúpula das Américas no Peru em abril de 2018, *in verbis*: “Tal como a Colômbia o Panamá e outros países, nós temos acolhido dezenas de milhares de venezuelanos que buscam no Brasil condições para vida digna” e continua:

comentei até com o senhor presidente da Colômbia, há pouco tempo atrás: nós tentamos mandar remédios e alimentos para a Venezuela, o que foi negado pelo governo venezuelano. Portanto, eu reitero que já não há espaço em nossa região para alternativas à democracia (BRASIL, 2018).

Entre as características da política externa do atual governo (2019-2022), o apoio à deposição de Nicolás Maduro e a aproximação ideológica com os Estados Unidos são ponto de destaque, escalada a um “alinhamento imediato” com o governo Trump:

O total apoio dado pela equipe de Bolsonaro ao ex-presidente dos Estados Unidos já significava uma ruptura brutal com a tradição de autonomia que, durante décadas, caracterizou a estratégia internacional do Brasil. Mas o ponto mais importante é que esse apoio continuou por muito tempo após a formalização da derrota de Donald Trump. Foi, portanto, necessário esperar longas semanas antes de Jair Bolsonaro finalmente decide reconhecer oficialmente os resultados das eleições americanas e, portanto, a vitória de Joe Biden. Declarações de Ernesto Araújo e Jair Bolsonaro, após a invasão do Capitólio em 6 de janeiro de 2021, confirmou ainda mais seu alinhamento ideológico com as posições do ex-presidente dos EUA (MARQUES, 2022, p. 02)<sup>23</sup>.

Na condição de chefe de Estado brasileiro e já apresentando indícios dos contornos de

---

<sup>23</sup> Tradução livre do trecho “Le soutien total apporté par l’équipe Bolsonaro à l’ancien président des États-Unis signifiait déjà une rupture brutale avec la tradition d’autonomie qui, au cours des dernières décennies, avait caractérisé la stratégie internationale du Brésil. Mais le point le plus important, c’est que ce soutien s’est maintenu, bien après l’officialisation de la défaite de Donald Trump. Il fallut ainsi attendre de longues semaines avant que Jair Bolsonaro se décide enfin à reconnaître officiellement le résultat des élections états-uniennes et donc la victoire de Joe Biden. Les déclarations d’Ernesto Araújo et de Jair Bolsonaro, suite à l’invasion du Capitole le 6 janvier 2021, ont en plus confirmé leur alignement idéologique sur les positions de l’ancien président états-unien” In: SCHNEIDER MARQUES, Teresa Cristina. Biden et le Brésil: entre démocratie, environnement et échanges commerciaux. *IdeAs. Idées d’Amériques*, n. 19, 2022.

sua diplomacia presidencial, Bolsonaro realizou visitas à Agência Central de Inteligência (CIA) fora de sua agenda oficial e discutiu de forma pública a possibilidade de asfixiar economicamente o governo venezuelano, chegando a reconhecer o líder oposicionista e chefe da Assembleia Nacional venezuelana Juan Guaidó enquanto presidente interino, ladeado ao então presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, em janeiro de 2019 (BBC, 2019).

Para Bruno Galindo (2019), essa última agenda destoava das constitucionalmente atribuídas para o chefe do poder executivo, colidindo com os princípios que regem as relações exteriores do Estado brasileiro, mister a não intervenção e autodeterminação dos povos, de envergadura constitucional (CF, art. 4º, III e IV).

Dessarte, a política externa do governo Jair Bolsonaro possui duplo viés: ao passo em que preza por uma condução economicamente pragmática, ascende uma “ala olavista”<sup>24</sup> de retórica antiglobalista que se contrapõe ao pragmatismo econômico, e que visa apoio eleitoral e a guerra cultural doméstica (SCHUTTE; FONSECA; CARNEIRO, 2019). Essa dubiedade na condução da diplomacia presidencial e a aproximação com o trumpismo reverbera em um escalonamento de tensões:

a mescla de grupos de interesses que compõem o governo Bolsonaro ensejam, no seu primeiro ano, uma política externa brasileira repleta de contradições e, supostamente, incoerências. Enquanto que parcelas do governo, representadas pelos Ministérios da Economia, Agricultura, Minas e Energia, a vice-presidência e os setores da burocracia como o Banco Central, aspiraram uma política externa economicamente pragmática, que preze pelos respectivos interesses materiais das elites econômicas, a ala olavista, pelo seu receio antiglobalista, inclinavam-se a um alinhamento com a política trumpista que tensiona com, por exemplo, as relações econômico-comerciais brasileiras com a China e os países árabes, assim como quase levam o Brasil a um conflito armado com a Venezuela (SCHUTTE; FONSECA; CARNEIRO, 2019, p. 112)

Ainda sobre a temática venezuelana, em junho de 2018, na Sessão Plenária dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul, Estados Associados e Convidados Especiais em Assunção, no Paraguai, o então chefe de Estado reiterou a aplicação do Protocolo de Ushuaia<sup>25</sup> em razão de “uma certa ruptura existente na ordem democrática na Venezuela” e “eventual deterioração humanística” no país<sup>26</sup> (BRASIL, 2018). Em mesmo sentido foram as

<sup>24</sup> Olavo Luiz Pimentel de Carvalho é um intelectual brasileiro cujas produções inspiram – de modo autoproclamado – gestores do governo Jair Messias Bolsonaro (2019-2022).

<sup>25</sup> MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático**. 24 de jul. de 1998. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico-no-mercossul-bolivia-e-chile/>> Acesso em 04 jun. 2022.

<sup>26</sup> A República Bolivariana da Venezuela se encontra suspensa de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do MERCOSUL, nos termos do segundo parágrafo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia.

declarações do Presidente eleito em 2018 em entrevista a José Luiz Datena, na Band, no dia 5 de novembro do mesmo ano: “Pela cláusula democrática, a Venezuela não tinha que estar no Mercosul” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018).

Outro exemplo que demonstra o distanciamento dos propósitos do bloco na condução da diplomacia presidencial do governo brasileiro é o rechaço à uniformização das placas do MERCOSUL, cujo uso foi determinado pela Resolução nº 729/2018 do Conselho Nacional de Trânsito (Contran) seguindo o padrão determinado pela Resolução 33/14 do MERCOSUL, foi objeto de críticas pelo governo.

Em entrevista à Band TV em outubro de 2018, o chefe de Estado e governo pontuou “Essas placas [do Mercosul] não são de interesse nacional (...) No que depender de mim, vamos colocar um ponto final nisso”. O intuito das placas, já implantadas na Argentina e Uruguai desde 2014 é facilitar o trânsito entre os países mercosulinos e coibir fraudes, através de um banco de dados único nos países do Cone Sul (ISTO É, 2018).

Já em julho de 2019, o discurso do Presidente da República na Sessão Plenária dos Chefes de Estado durante a LIV Cúpula do MERCOSUL saúda a conclusão do Acordo de Livre Comércio com a União Europeia e enfatiza o compromisso brasileiro com a “modernização e abertura do bloco” e “cooperação entre os membros do Mercosul”, porém “sem o viés ideológico” (BRASIL, 2019f).

Em mesma tônica, na Intervenção do Ministro Ernesto Araújo no Conselho do Mercado Comum em dezembro de 2020, o trigésimo aniversário da assinatura do Tratado de Assunção é pauta enquanto “oportunidade para refletir, não só sobre os êxitos que obtivemos nesse período, mas também sobre os passos que devemos dar para alcançar a integração que queremos” e continua “Nos últimos dois anos o MERCOSUL vem retomando seu espírito original, e deixamos muito claro que a integração está indissociavelmente ligada à vigência da democracia” (BRASIL, 2020b).

Também em dezembro, na Intervenção do Ministro Ernesto Araújo na Cúpula Presidencial do PROSUL<sup>27</sup>, o Ministro celebrou a criação do PROSUL enquanto “substituição correta e urgente de uma experiência tão negativa como a da UNASUL<sup>28</sup>” e uma “oportunidade de resgatar os verdadeiros laços que unem os sul-americanos” (BRASIL, 2020a).

---

<sup>27</sup> O Prosul surge com a "Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração na América do Sul" ou Declaração de Santiago. De implementação gradual, institucionaliza-se a partir do enfraquecimento da UNASUL.

<sup>28</sup> A Unasul (União das Nações Sul-Americanas) foi um bloco político, criado em 2005, do qual são integrantes Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela.

Com outra retórica, na 58ª edição da Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados, em 08 de julho de 2021, o presidente do Brasil (2019-) referiu-se a uma “imagem negativa” do MERCOSUL, que deveria ser superada para que o bloco não persista como “sinônimo de ineficiência, desperdício de oportunidades e restrições comerciais” e continuou: “Os nossos países têm um potencial fantástico. Obviamente, o do Brasil é maior pela sua extensão territorial (...) Quanto mais independentes, mas irmanados nós tivermos, com esse princípio, eu como cristão, tendo Deus acima de tudo, melhor para todos nós” (BRASIL, 2021b).

Corroborando para o cenário de dissensos no bloco, mesmo na comemoração de 30 anos do MERCOSUL Uruguai e Argentina rivalizaram. O presidente argentino, Alberto Fernández, convidou o Uruguai a “pular do barco” se considera que a “carga” do Mercosul é muito pesada (MOLINA; GÓRTAZAR, 2021). Na oportunidade, a Argentina reiterou seu posicionamento contrário aos países negociarem acordos com outros países fora do bloco, enquanto Uruguai e Paraguai permanecem favoráveis (MOLINA; GÓRTAZAR, 2021).

Em mesmo contexto, Uruguai (ESTADO DE MINAS, 2021) manifesta interesse, já há duas décadas, de ampliar a quantidade acordos comerciais com outros países para além do bloco, sendo acompanhado por Brasil (G1, 2021) e Paraguai, que confluem para uma postura permissiva aos acordos bilaterais com países fora do bloco, destoando do isolamento argentino de postura protecionista.

Essa rivalidade foi novamente evidenciada na passagem da presidência *pró-tempore* da Argentina para o Brasil em 08 de julho de 2021 – poucos meses após a comemoração de 30 anos do Tratado de Assunção - e tangencia, de igual modo, a ausência de consenso quanto a gradação da redução da Tarifa Externa Comum (TEC), celeuma protagonizada por Uruguai, Brasil e Argentina.

Esse cenário de dissensos se acentua quando o enfoque recai nas searas ambiental e migratória. Dada a multivacidade do tema integração regional e os diversos âmbitos da relação MERCOSUL-Brasil em política externa, o trabalho centra os olhares, neste último tópico para os posicionamentos da PEB nos temas ambientais e migratórios da integração, por dois motivos principais: o impacto político que as declarações ambientais detém no atual cenário internacional para a composição de acordos bilaterais e multilaterais e a importância do fluxo de pessoas para uma integração que ultrapasse barreiras meramente tarifárias.

#### **4.3 A temática migratória e ambiental como pontos centrais: entre a Doutrina de Segurança Nacional e o Desflorestamento Amazônico**

A temática migratória e ambiental são pontos centrais da política externa brasileira no que se refere à integração regional. Conforme demonstrou-se, há um eixo de continuidade entre a diplomacia presidencial desenvolvida nos governos 2016-2019 e 2019-2022, mas, quanto aos temas desse tópico, os conflitos em matéria migratória e ambiental assumem contornos específicos durante o governo de Jair Bolsonaro.

Exemplo da postura neoconservadora que reverberou nas searas acima elencadas foi a escolha do governo de Ernesto Araújo para o Ministério das Relações Exteriores (2019-2021): crítico do “marxismo cultural”, a postura neoconservadora se tornou nítida nos posicionamentos em temas ambientais e sociais (OLIVEIRA; NERY, 2021). Ernesto Araújo, em conferência destinada à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) explanou, no entanto, que a PEB conduzida por ele, embora tenha se autoproclamado seguidor da política Trumpista, não significaria alinhamento automático com Washington (VEJA, 2019).

Ponto de destaque é a emergência de arranjos políticos neoconservadores sobre as políticas migratórias, com a erupção de discursos anti-migratórios e de fortalecimento das convicções nacionais (LIMA; ARAÚJO; DE ASSIS, 2021). A retórica, conforme será objeto de análise neste capítulo, transmuta-se em prática, com a edição de Portarias contrárias à moderna principiologia da atual Lei de Migração brasileira.

Se o Discurso do Presidente Michel Temer em setembro de 2018 - na abertura do Debate Geral da 73ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas - menciona o Pacto Global sobre Migração e os esforços brasileiros, com o auxílio do Alto Comissariado para Refugiados (ONU), para adequar-se à onda migratória na América Latina (BRASIL, 2018), a retórica se modifica quando o Ministro das Relações Exteriores do governo Bolsonaro, Ernesto Araújo, durante cerimônia de posse no Ministério das Relações Exteriores (2019) reitera que o “Itamaraty não pode ser melhor do que o Brasil” e continua “no sistema multilateral político, especialmente na ONU, vamos reorientar a atuação do Brasil em favor daquilo que é importante para os brasileiros – não do que é importante para as ONGs” (BRASIL, 2019).

O controle estatal da mobilidade humana é ponto importante em matéria de políticas públicas. Desde o início do século XX, as leis de expulsão de estrangeiros elaboravam a figura do imigrante indesejável, presente no Decreto Lei no. 383 que vedava aos estrangeiros participação política (RUSEISHVILI; CHAVES, 2020).

No prisma migratório, o “trumpismo latino” encontra vazão através da Portaria nº

666<sup>29</sup> (BRASIL, 2019), publicada em 26 de julho de 2019 pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública do governo eleito em 2018, que teve como intuito regulamentar as disposições da Lei nº 13.445/17<sup>30</sup> (Nova Lei de Migração). Embora tenha fulcro regulamentar e, portanto, acessório às disposições legais, a Portaria teve sua constitucionalidade e legalidade questionadas ao contrastar com os princípios norteadores da progressista Lei nº 13.445/17 (MENDES; DE MENEZES, 2019).

A Portaria versa sobre o impedimento de ingresso, repatriação e deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal, como também alberga conceitos indeterminados da sorte de “pessoas perigosas para a segurança do Brasil” e “ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal” (art. 1º) revisitando a doutrina da segurança pública e rompendo com a construção de políticas migratórias humanitárias, assim sendo:

O Estado que cria a figura de deportação sumária como mecanismo de expulsão de estrangeiros sem, contudo, possuir meios políticos, econômicos e humanos para implementar um regime efetivo de deportação, faz isso para concretizar o seu direito soberano de controle de população ao menos com efeito de formação discursiva. Nesse sentido, concluímos que o texto da Portaria busca inaugurar, mesmo que apenas no plano discursivo, um novo paradigma das políticas migratórias brasileiras centrado no princípio de segurança pública, rompendo assim com o processo de construção de políticas migratórias inclusivas e humanitárias que vem sendo desenvolvidas no âmbito da Nova Lei de Migração. (RUSEISHVILI; CHAVES, 2020, p. 35).

Essa esperada contradição entre a aprovação de uma lei com principiologia voltada à universalidade dos direitos humanos, o repúdio e a prevenção à xenofobia, ao racismo e a não criminalizando da migração e a sua regulamentação por uma Portaria centrada em princípios de segurança pública e deportabilidade, para Svetlana Ruseishvili e João Chaves (2020, p. 34) “se dá entre a concepção clássica da soberania como exercício de monopólio de poder sobre um território e as forças centrípetas do modelo da governança global”.

Essa prática discursiva e de políticas públicas, conservadora e nacionalista, para Culpi, Mèrcher e Pereira (2021) revela-se, no Bolsonarismo, com a materialização de valores xenófobos através de discursos anti-migração, com a construção de um imaginário de “ameaça comunista” e “venezualização do Brasil”:

---

<sup>29</sup> Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020.

<sup>30</sup> A Nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/17) é um marco em princípios e diretrizes de políticas públicas para o imigrante e emigrante, por sua principiologia voltada a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

[...] dos discursos e práticas de Jair Messias Bolsonaro fez-se a análise dos seis discursos oficiais disponibilizados pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE, 2019), de 01 de janeiro de 2019 até 27 de setembro de 2019, bem como de suas declarações públicas a partir de 01 de janeiro de 2019 até 06 de outubro de 2019, utilizando busca dos termos ‘Bolsonaro’, ‘Estrangeiro’, ‘Refugiado’, ‘Imigrante’ e ‘Xenofobia’. Foram encontrados 288 na Folha de São Paulo, 169 resultados no Estadão e 133 no O Globo. A grande maioria tratava de temas transversais, como a deportação de Cesare Battisti e políticas públicas aos refugiados venezuelanos. (CULPI; MÉRCHER; PEREIRA, 2021, p. 06).

Esses discursos oficiais contrastam com os dados oficiais disponibilizados pelo Relatório oficial do Observatório das migrações internacionais, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Os dados disponibilizados demonstram que em 2019 os números de imigrantes para o Brasil seguiram o padrão estabelecido na atual década, com predomínio de pessoas provenientes da América Latina, com um perfil heterogêneo em termos de origem nacional, inserção no mercado de trabalho e dinâmica do fluxo migratório, com o maior número de migrantes de longo termo sendo entre os nacionais da Venezuela: 142.250 pessoas (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO, 2020).

No ano de 2021, do mesmo modo, o Relatório denuncia um acréscimo do número de latino-americanos solicitantes de refúgio no período de 2011-2020, caracterizando-se o período dos últimos quatro anos enquanto “período no qual foram registradas 93,7% do total de solicitações de refúgio apresentadas por latino-americanos na última década” (CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2021, p. 87).

Rosana Baeninger e Roberta Peres (2017) minudenciam a análise da imigração sob a lente teórica das migrações de crise. Para tanto, percorrem os registros administrativos brasileiros, tendo como fontes básicas os postos de controle do Departamento da Polícia Federal/Ministério da Justiça e Segurança Pública – Sistema de Cadastro de Registros de Estrangeiros (Sincre) e Sistema de Tráfego Internacional (STI) – e nos registros de autorização de trabalho a estrangeiros através do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) do Ministério do Trabalho para dialogar sobre “a transformação da fronteira em espaço da migração transnacional; a menor presença das mulheres no fluxo migratório; as precárias condições de inserção laboral; e a centralidade das remessas monetárias” (BAENINGER; PERES, 2017, p. 128).

O tema da migração tem especial relevo com o cenário delineado pela pandemia do novo vírus Sars-cov 2 (COVID-19). Para além da realização de *lockdowns* e do fechamento de fronteiras e aeroportos, devem ser alvo de análise os impactos nas conexões diplomáticas

brasileiras para combate da pandemia – de que são exemplos os episódios de culpabilização da China através das redes sociais do então presidente da República, atual maior parceiro comercial do Brasil.

Ainda, as dificuldades sanitárias e de saúde decorrentes da pandemia da Covid-19 foram impactadas pela gestão da crise, com escalada de tensões diplomáticas entre Brasil e China e aquelas decorrentes da passividade do Governo Federal e do Ministério das Relações Exteriores na área comercial.

Conforme Svetlana Ruseishvili e Oswaldo Truzzi em seu artigo “Mobilidade Migratória e a pandemia da Covid-19”, a pandemia desnuda as desigualdades sociais, na medida em que as ações discricionárias do Estado para combatê-la provocam efeitos diversos nos diferentes estratos sociais, como exemplo, a ausência de informações sobre o número de migrantes contaminados e atendidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e a falta de políticas públicas voltadas a essa seara da população (RUSEISHVILI; TRUZZI, 2020), na qual boa parte advém dos países vizinhos sul-americanos.

A retórica oculta no “estamos todos no mesmo barco” esconde a falta de escolha das classes trabalhadoras entre contaminar-se e manter seus recursos básicos (HARVEY, 2020), nesse ínterim, refugiados e migrantes do Sul global são os mais afetados por políticas anti-imigratórias:

[...] a atual pandemia expõe visceralmente as desigualdades sociais. No tocante às migrações, ela o faz em dois sentidos. Ela expõe os privilégios de mobilidade para poucos (a população internacionalizada, legal, habituada a se deslocar pelo planeta sem muitas restrições), em contraste, por outro lado, com as restrições cada vez maiores para grupos menos favorecidos, em particular refugiados e migrantes do Sul global. Note-se que brasileiros, de modo geral, dados os resultados insatisfatórios da política governamental de combate ao COVID, também tendem a sofrer restrições: não só de países como os Estados Unidos, que restringiram a entrada de estrangeiros que passaram pelo Brasil nos últimos quinze dias, mas também da Europa e mesmo de países vizinhos da própria América Latina, muito melhor sucedidos no enfrentamento da pandemia. (RUSEISHVILI; TRUZZI, 2020, p. 482).

Para além das dificuldades sanitárias e de saúde decorrentes da pandemia, foram destaque as tensões diplomáticas do Brasil com a China e aquelas decorrentes da passividade do Governo Federal e do Ministério das Relações Exteriores na área comercial. A escassez de produtos e disputa por vacinas e insumos de saúde são pontos fulcrais para entender a pandemia (ALVARENGA et al, 2020).

As iniciativas governamentais, de que é o maior expoente a Portaria Interministerial nº. 255 de 22 de maio de 2020, estabelecem tratamento discriminatório aos migrantes. A

Portaria, que normatiza a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, operacionaliza-se pelo prazo de trinta dias, prorrogáveis (art. 2º), amparando-se na recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) para dirimir os riscos de contaminação e disseminação do coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

Aparentemente isonômica e voltada à solução de um problema urgente, a Portaria nº. 255 de 22 de maio de 2020 foi alvo de críticas pois, ao unificar normas anteriores que impunham restrição excepcional de entrada em território nacional como medida de prevenção à infecção pelo novo coronavírus, provocaram, ato reflexo, discriminação de pessoas que, fugindo de situações de perseguição ou grave e generalizada violação de direitos humanos, encontram refúgio no território brasileiro, em sua maioria latino-americanos.

Munida de tais argumentos, a Defensoria Pública da União (DPU) propôs Ação Civil Pública em face da União com o objetivo de promover a defesa de migrantes e refugiados. Para a DPU a Portaria representa ato normativo infralegal que contraria as normas constitucionais e tratados de direitos humanos no reconhecimento de direitos dos não-brasileiros. A ação interposta pela DPU (2020) cita ainda a violação a *standards* mínimos fixados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em matéria de devido processo legal e garantias processuais para o devido processo migratório.

O cotejo da publicação institucional no informe “Movilidad humana - estándares interamericanos” da CIDH com a Portaria, demonstra sua inadequação às garantias mínimas do devido processo migratórios. Conforme propugna o informe do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos humanos, são garantias mínimas do devido processo migratório, *in verbis*:

#### B. Garantias mínimas do Devido Processo Migratório

310. Esta obrigação exige que o Estado trate o migrante em todos os momentos como um verdadeiro sujeito do processo, no sentido mais amplo deste conceito, e não simplesmente como um objeto dele. Em geral, as pessoas migrantes devem ter e gozar efetivamente do direito de serem ouvidas para argumentar o que julgarem apropriado e, assim, defender seus direitos no âmbito de procedimentos sancionatórios, como são aqueles que resultam em remoção ou deportação. A este respeito, a Comissão considerou que o direito de contestar uma ordem de deportação é ainda anterior ao direito de rever o caso. Por tal razão, a pessoa deve ter a oportunidade de reunir provas ou outros materiais para apoiar o seu caso perante a autoridade que o privou de sua liberdade, ou no início do processo. Devido ao exposto, procedimentos de deportação resumidos ou políticas de retorno direto são contrárias às garantias do devido processo legal, na medida em que privam migrantes, requerentes de asilo ou refugiados o direito de serem ouvidos, de se defenderem adequadamente e de contestarem a sua expulsão (CIDH, 2015, p.

153)<sup>31</sup>.

Dentre os argumentos colimados pela Defensoria Pública da União, contrários às medidas normativas, estão ainda a previsão na Portaria nº. 255/2020 de sanções incompatíveis com a ordem jurídica democrática, como a deportação sumária, a responsabilização penal do migrante e a inabilitação do pedido de refúgio, a exclusão de procedimento administrativo e prevenção em hipóteses materiais de indeportabilidade (DPU, 2020).

Enquanto ato normativo infralegal, a Portaria ainda contraria a Lei 9.784/99<sup>32</sup>, que em seu art. 2º, X, garante “os direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio” (BRASIL, 1999).

Do exposto, o tema da integração regional está umbilicalmente ligado ao fenômeno migratório e sua relevância para desenvolvimento de relações entre os países da América do Sul. O impacto desse modelo ideológico migratório na política externa do Brasil possui reflexos também nas relações interestatais, que partem de uma perspectiva local para a regional, a partir do Mercado Comum do Sul. Portanto, há relação entre a denominada onda política conservadora ou “virada a direita” para coordenação e integração política latino-americana e os fluxos migratórios na América Latina.

São também importantes ao debate os contrastes entre, de um lado, a relevância das pautas ambientais nas relações mercosulinas, posto que a proteção ambiental se posiciona enquanto baliza – pelo menos retórica - para a expansão das relações comerciais entre os blocos econômicos (para a ratificação do Acordo de Associação UE-Mercosul, por exemplo) e de outro, as posições recentemente adotadas pela diplomacia presidencial: os posicionamentos oficiais quanto ao desflorestamento amazônico, o cancelamento da oferta da

---

<sup>31</sup> Tradução livre do trecho “310. Esta obligación requiere que el Estado trate al migrante en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo. En general, las personas migrantes deben tener y gozar efectivamente del derecho a ser escuchadas para alegar lo que estimen correspondiente y así defender sus derechos en el marco de procedimientos de carácter sancionatorio, tal como son los que resultan en la expulsión o deportación. En este sentido, la Comisión ha sostenido que el derecho de argumentar en contra de una orden de deportación es incluso anterior al derecho a la revisión del caso. Por tal motivo, la persona debe contar con la oportunidad de reunir evidencias u otros materiales para fundar su caso ante la autoridad que lo ha privado de su libertad, o al inicio del procedimiento. En razón de lo anterior, los procedimientos sumarios de deportación o las políticas de devolución directa resultan contrarios a las garantías del debido proceso en tanto privan a los migrantes, solicitantes de asilo o refugiados del derecho a ser oídos, a defenderse de manera adecuada y a impugnar su expulsión.” *In*: CIDH, OEA. Movilidad Humana, Estándares interamericanos. **Derechos Humanos de migrantes refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del sistema Interamericano de Derechos Humanos**, 2015. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf> Acesso em: 30 ago. 2022.

<sup>32</sup> A Lei regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

posição de anfitrião da 25ª Conferência das Partes (COP 25) no ano de 2019, os discursos de crítica a ONGs e ao multilateralismo nos discursos oficiais do atual governo do Brasil (2019-2022).

Outros exemplos da postura bolsonarista na seara ambiental são o negacionismo e as convergências com o governo Trump (2017-2021) que tem como características o nacionalismo antiglobalista e a crítica à defesa de Direitos Humanos, as quais reverberaram na desistência brasileira em sediar a Conferência do Clima da ONU em 2019 e saída do Pacto Global para Migração da ONU (SCHUTTE; FONSECA; CARNEIRO, 2019).

O discurso de Bolsonaro na Assembleia Geral da ONU sintetiza o modelo de condução da política externa anunciada durante a campanha eleitoral: ao passo em que teceu críticas à Venezuela e ao Foro de São Paulo, reputou como “falácias” a afirmação da Amazônia enquanto patrimônio da humanidade e pulmão do mundo, e adiantou que o Brasil não iria “aumentar para 20% sua área já demarcada como terra indígena, como alguns chefes de Estados gostariam que acontecesse” (G1, 2019).

O tema não é, portanto, indiferente à política externa brasileira: a retórica pós-2018 é consciente da centralidade da temática ambiental. O discurso do Presidente da República, na Cúpula do G20 em novembro de 2020 associa abertura econômica e acordos comerciais com a agenda ambiental, ressaltando que “nos últimos 40 anos, o Brasil passou da condição de importador de alimentos para o patamar de um dos maiores exportadores agrícolas do mundo” (BRASIL, 2020).

Essa preocupação está também presente no discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Carlos Alberto Franco França em abril de 2021, acentuando a importância da matriz energética predominantemente renovável e “a urgência no campo da saúde, a urgência da economia e a urgência do desenvolvimento sustentável”, ressaltando a produção agropecuária e a legislação ambiental – o Código Florestal – como uma “das mais rigorosas do mundo” (BRASIL, 2021a).

Com relação às relações bilaterais, os embates ambientais causados com os incêndios amazônicos geraram mal-estar com diversos países, com ênfase para França e Alemanha, como também detém potencial de obstacularizar acordos regionais importantes como o Acordo de Livre Comércio UE-MERCOSUL, cujas negociações foram concluídas em 28 de junho de 2019.

No caso francês, a exploração das terras cultiváveis e as benesses às elites econômicas agroexportadoras somada à crise internacional oriunda das queimadas amazônicas de 2019 geraram ameaças de sanções econômicas por Macron (SCHUTTE; FONSECA; CARNEIRO,

2019). Os focos de incêndio, monitorados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) entre agosto de 2018 e de 2019 aumentaram 83%, contabilizando o número mais alto de queimadas desde 2013. Outro grande foco ocorreu 2016, contando 66.622 focos de queimadas (BARBOSA, 2019).

Segundo “O Globo”, a partir de dados do INPE, apenas em 2019 o território amazônico perdeu, com as queimadas, 1,5 vez o território da cidade de São Paulo: 2.273,6 km<sup>2</sup> (ELLER, 2019). O então ministro do governo Bolsonaro, Ricardo Salles, também foi alvo de críticas pela imprensa nacional e por funcionários do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), que acusaram Salles de “assédio moral coletivo” e retrocessos ambientais (EXAME, 2019).

Os problemas causados com os povos tradicionais também são ponto nevrálgico, sobretudo em razão do incentivo do governo à atividades mineradoras. O episódio da solicitação de apoio do Povo Yanomami ao governo, em razão da ocupação de suas terras por dez mil garimpeiros ilustra um contingente de críticas realizadas pelas comunidades tradicionais (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2019). De igual modo, invasores, com retórica de incentivo de Jair Bolsonaro - que se compromete em discursos oficiais a abrir mais territórios para desenvolvimento comercial e tece críticas à proteção federal indígena - promoveram impasse com integrantes da tribo Uru-eu-wau-wau em áreas remotas da Amazônia, deixando a placa da reserva com menção à FUNAI cravejada de balas (BOADLE, 2019).

Os incêndios na Amazônia e a tentativa de auxílio alemã, seguida da culpabilização das ONGs nos discursos presidenciais foram alvo de destaque na mídia internacional. Na oportunidade o Chefe de governo e Estado brasileiro, em pronunciamento, estabeleceu que o Brasil não precisaria das verbas alemãs, pois assim o país iria "deixar de comprar à prestação a Amazônia" (MACHADO, 2019).

Para Teresa Cristina Schneider Marques (2022), há um descompasso entre a retórica e as práticas do governo em proteção ambiental, que reverberam nas relações bilaterais e multilaterais brasileiras. No caso específico dos Estados Unidos, ocorre uma mudança de postura quanto ao governo Bolsonaro com a modificação de Trump para Joe Biden na chefia do Executivo estadunidense. A estratégia de manter a vigilância com relação à política externa brasileira a partir do governo de Biden, também se correlaciona à ameaça de hegemonia chinesa e o crescimento das relações sino-brasileiras. Desse modo, ressalta Marques:

Desde que Joe Biden chegou ao poder, os Estados Unidos aumentaram a pressão

para que o Brasil tome medidas concretas em prol da proteção do meio ambiente. O novo Presidente dos Estados Unidos afirmou repetidamente que iria condicionar a ajuda financeira futura e outros acordos comerciais com compromissos ambientais de seu parceiro. Embora, por diversas vezes, Jair Bolsonaro esteja oficialmente comprometido com a redução do desmatamento, seu o governo, no entanto, continua a reduzir seus investimentos na Proteção Ambiental (MARQUES, 2021, p. 03)<sup>33</sup>.

Ainda, para a autora, a estratégia diplomática do Itamaraty sob a direção de Ernesto Araújo foi a de “alinhamento automático” com os Estados Unidos. Com a saída de Trump e início do governo Biden nos EUA, a temática ambiental tornou-se mais forte e passível de impactar as relações bilaterais entre os países. Em 2021, a pauta dos incêndios no Pantanal e desmatamento na Amazônia foi central por diversas oportunidades, tais como a Cúpula Virtual do Clima, a reunião do G20 em Roma e a Conferência de Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP26), em Glasgow. A centralidade do tema na seara internacional contrasta com a diminuição dos investimentos para proteção ambiental do governo Bolsonaro, apesar de sua retórica com relação à proteção amazônica indicar o comprometimento com a contenção do desflorestamento amazônico e das queimadas (MARQUES, 2022).

Tratados importantes como o Acordo de Livre Comércio (ACL) Birregional UE-MERCOSUL, com impactos significativos na economia brasileira, encontraram obstáculos de cristalização com o enfrentamento da ocorrência das queimadas na região Amazônica no atual governo. A escalada de tensões prejudica relações bilaterais como a Brasil-França, para além do Acordo interblocos de Livre Comércio. Sobre a tensão diplomática entre Brasil e França, explanam Miriam Saraiva e Álvaro Costa Silva (2019) que:

Em meio às críticas do presidente Emmanuel Macron sobre a postura brasileira durante as queimadas na Amazônia, ocorreu uma escalada de tensões na relação bilateral. Bolsonaro desmarcou um encontro com o chanceler francês para ir ao barbeiro. Posteriormente, Macron afirmou que Bolsonaro mentiu sobre o compromisso com a preservação da floresta, e que faria oposição ao Acordo Mercosul-UE. Em meio a isso, o mandatário brasileiro endossou um comentário ofensivo à primeira-dama francesa, e que o presidente francês agiria com base em inveja de Bolsonaro (SARAIVA; SILVA, 2019, p. 129)

Como dito, a imagem negativa da política externa brasileira influenciou no Acordo

---

<sup>33</sup> Tradução livre do trecho “Depuis l’arrivée au pouvoir de Joe Biden, les États-Unis ont multiplié les pressions pour que le Brésil prenne des mesures concrètes en faveur de la protection de l’environnement. Le nouveau président états-unien a déclaré à plusieurs reprises qu’il conditionnerait les futures aides financières et autres accords commerciaux à des engagements environnementaux clairs de son partenaire. Bien qu’à plusieurs reprises Jair Bolsonaro se soit très officiellement engagé à réduire la déforestation, son gouvernement n’en continue pas moins à diminuer ses investissements dans la protection de l’environnement”. In: MARQUES, Teresa Cristina Schneider. Biden et le Brésil: entre démocratie, environnement et échanges commerciaux. *IdeAs. Idées d’Amériques*, n. 19, 2022..

MERCOSUL-UE, acordo mega-regional em fase de revisão técnica e jurídica, que teve sua ratificação dificultada, dentre outros fatores, pela resistência do bloco europeu com os baixos *standards* brasileiros em matéria ambiental - cujo principal expoente é o desflorestamento amazônico (NEGRI; ANDRETTA; PENKAL, 2021).

Francesca Viani e Jacopo Timini (2020), ao analisarem o Acordo UE-MERCOSUL, pontuam enquanto entrave o fato de que as regulamentações ambientais do MERCOSUL serem mais flexíveis que as normas da União Europeia, em consonância com indicadores de desempenho e políticas ambientais.

Desde 1994, o Acordo vem sendo negociado. Tendo esfriado, as negociações foram novamente catapultadas por meio 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; ALMEIDA, 2016).

Os impactos positivos da operacionalização da parte referente ao Acordo de Livre Comércio (ACL) do Acordo Birregional em termos de balança comercial brasileira são substanciais em termos quantitativos, porém, há potenciais riscos em sustentabilidade e reprimarização econômica brasileiras que se correlacionam aos custos de transação do Acordo e que podem se revelar ao longo de sua aplicação (SALLES; MADUREIRA, 2022).

A título exemplificativo, no ano de 2021, 52,7% das exportações totais brasileiras ao bloco europeu deram-se sobre café não torrado em grãos (5,6%), complexo soja (19,5%), biodiesel (2,8%), pasta química de madeira (3,4%), e insumos sem descrição (2,8%) (SECEM, 2022). Essa tendência se confirmou no ano de 2022, quando os dados do primeiro trimestre disponibilizados pela SECEM estabelecem que 54,7% das exportações totais ao bloco europeu foram sobre café não torrado em grãos (9,1%), complexo soja (18,1%), biodiesel (5,4%), pasta química de madeira (3%), tabaco (2,1%) e insumos sem descrição (2,2%) (SECEM, 2022).

Em retrospecto, ao versar sobre período no qual as negociações do Acordo UE-MERCOSUL ainda restavam infrutíferas, Zanetti (2015) traz os seguintes dados: nos últimos vinte anos (1995-2015) o comércio entre os blocos amplia-se em dez vezes, o que demonstra, por si, o potencial de elastecimento de trocas comerciais que a sedimentação do Acordo representam para o MERCOSUL e para o Brasil.

Após vinte anos de negociações, interrompidas em mais de uma oportunidade, a seção comercial do Acordo de Associação União Europeia – MERCOSUL foi concluída em 28 de junho de 2019, contando com pilares político, econômico e de livre comércio. Dentre os

objetivos do Acordo de Associação estão os avanços nas relações econômicas, políticas, sociais e ambientais, o fomento ao comércio internacional, o fortalecimento de direitos trabalhistas e sociais e a garantia de proteção ambiental.

Sobre o Acordo supramencionado, a Intervenção do Ministro Ernesto Araújo no Conselho do Mercado Comum, em dezembro de 2020, celebra a conclusão da negociação da parte comercial do Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia (UE), enquanto “um passo importante para superar as dificuldades colocadas pelo lado europeu em relação ao acordo, desde a perspectiva ambiental”.

Elucidativo é o exame histórico feito por Vitória Totti Salgado e Regiane Nitsch Bressan (2020) desenhando a política externa de 2003 a 2019 e sua relação com o Acordo UE-MERCOSUL. As autoras tegiversam sobre os prognósticos da integração regional mercosulina em cotejo com o relacionamento brasileiro com o relacionamento com a União Europeia durante os governos Lula (2003-2010), Dilma (2011-2016), Temer (2016-2018), e Bolsonaro (2019 – 2022):

O relacionamento estratégico entre Brasil e Argentina tem sido, antes de tudo, o eixo sustentador do Mercosul. Em vista disso, as tensões entre o recém-eleito presidente Alberto Fernández, na Argentina, e o presidente Bolsonaro pode ter implicações para o Mercosul e para a consolidação do acordo com a União Europeia. Segundo o ex-ministro das relações internacionais do Brasil, Celso Amorim, o Acordo foi realizado em momento desfavorável ao Mercosul, dado à fragilidade nas relações entre Brasil e Argentina, permitindo à União Europeia maior poder barganha. Ademais, a aproximação entre os presidentes Trump e Bolsonaro incidiu na aceleração da conclusão do acordo pelos europeus (Carneiro, 2019). Nessa lógica, tudo indica que, uma vez ratificado pela União Europeia, o acordo poderá entrar em vigor para os países membros do Mercosul individualmente, à medida que cada um deles concluir seu processo de ratificação. (SALGADO; BRESSAN, 2010, p 16).

Ocorre que, sob outra lente analítica, a aprovação do Acordo de Associação Birregional (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019), uma das poucas pautas em integração regional no MERCOSUL que conta com apoio do governo Bolsonaro (embora existam dissensos quanto à proteção ambiental), representa um incentivo para a Europa exportar manufaturados, corroborando com lógica brasileira da produção de *commodities* para exportação e do *agribusiness*, sem a transferência de tecnologia e investimentos.

A sedimentação do Acordo, nesse prisma, cristaliza a posição do Brasil no comércio exterior como um país, desde o final do século XX, exportador de produtos primários e importador de produtos de alto valor agregado, fenômeno potencializado através da ascensão chinesa pós-crise de 2008, quando essa reprimarização brasileira se evidencia. É o que se depreende do seguinte excerto:

[...] A agropecuária poderia vir a ter ganhos, mas haveria potencial de perda para o setor industrial. Claro que problemas recaem nos detalhes, o setor de vinho e lácteos precisará, muito provavelmente, de suporte, já os setores de carne bovina e etanol poderiam ser beneficiados, e o setor industrial poderia ter estímulo à modernização e demanda por reforma tributária e redução do custo Brasil. Por fim, a “convergência regulatória”, com a harmonização de normas entre a União Europeia e o Mercosul, continuará a ser um desafio (TÁVORA, 2019, p. 44).

Assim sendo, o Acordo se estabelece em um contexto geopolítico no qual a pressão sobre os territórios com reservas de biomas para a expansão dos usos para a exportação de *commodities* é considerável. Dessarte, as alianças do governo brasileiro com as principais classes que dominam a reprimarização afetam também as decisões com o MERCOSUL e os demais blocos econômicos, implicando em riscos de retomada da postura de distanciamento da política externa brasileira da América Latina. A preocupação ambiental se evidencia das próprias manifestações da União Europeia nas tratativas do acordo e, sobretudo, quanto à destruição da região amazônica.

Lido sob a ótica europeia, além do acesso facilitado ao mercado e potencial consumidor de produtos industrializados sul-americano, a parte comercial do Acordo Birregional UE- Mercosul representa importante ferramenta no posicionamento da União Europeia entre Estados Unidos e China, sobretudo com o crescimento vertiginoso das relações sino-brasileiras e a complexificação da estrutura normativa e institucional Brasil-China, fenômeno que tem como exemplos os Planos de Ação Conjunta relativos aos períodos: 2010 a 2014, 2015 a 2021 além do Plano Decenal de Cooperação (2012-2021) (SALLES; MADUREIRA, 2022).

A tessitura e aprovação do Acordo de Livre Comércio UE-MERCOSUL foi pauta na Audiência pública ordinária da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural em agosto de 2019. Na oportunidade, os setores advogaram sobre os reais custos de oportunidade implícitos na aproximação do mercado brasileiro com a UE, inclusive citando possíveis interesses políticos mercosulinos:

O benefício de um acordo dessa magnitude para a UE é evidente e inquestionável, porém só a vontade política do Mercosul não é suficiente para garantir benefícios desta troca. Ao que parece, os benefícios de um possível incremento das exportações do setor primário para o bloco europeu e uma facilidade maior na importação de bens de capital e serviços têm sido levados mais em conta do que o custo de oportunidade que isto geraria no setor industrial. A maior parte dos argumentos pode ser contraposto pela análise crítica do desenvolvimento do processo e pelas ofertas apresentadas. Por mais que as informações encontradas não sejam completas, é evidente a falta de equidade nos ganhos. Isto nos leva a questionar se, por parte do Mercosul, o acordo não tem sido impulsionado mais por questões políticas de curto

prazo do que por uma real expectativa de ganhos recíprocos. (PENNAFORTE; RIBEIRO; BONES, 2018, p. 17).

Em perspectiva diametralmente oposta, o London School of Economics and Political Science (2020), em Avaliação de Impacto da Sustentabilidade do Acordo de Associação UE-MERCOSUL, defende o Acordo enquanto positivo para ambos os blocos, sob o argumento fático da UE consubstanciar-se no segundo parceiro comercial do Mercosul, enquanto o Mercosul representa o décimo primeiro parceiro comercial da UE. Para Timini e Viani (2020) a aprovação do acordo comercial UE-MERCOSUL gera um aumento significativo nos fluxos comerciais dos países do MERCOSUL - aproximadamente 15% para importações e exportações- e um aumento no PIB desses países entre 0,3% e 0,7 % a médio prazo.

Para operacionalizar a sustentabilidade em um contexto de investimentos e trocas comerciais entre parceiros com histórico socioambiental, legislação interna e estruturas organizacionais divergentes, há um capítulo estritamente voltado ao Comércio e Desenvolvimento Sustentável (CDS).

Em seu artigo 1º, o capítulo CDS do Acordo UE-MERCOSUL dispõe que a UE e todos os membros do MERCOSUL se comprometerão com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>34</sup>, a Agenda 21 e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, a Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável e o Plano de Joanesburgo de Implementação sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002, a Declaração Ministerial das Nações Unidas Conselho Econômico e Social das Nações Unidas para a Criação de um Ambiente a nível nacional e internacional níveis conducentes à geração de emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos, a Declaração sobre Justiça Social da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Documento Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 intitulado "O Futuro que Queremos" e o documento de 2015 "Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável".

Esse cenário de relevância das pautas ambientais para ratificação de acordos internacionais, com ênfase no Acordo Birregional UE-MERCOSUL, contrasta, como visto, com as posições recentemente adotadas pelo Itamaraty, retirando a oferta da posição de anfitrião da 25ª Conferência das Partes (COP 25) em 2019 (ARCANJO, 2022). O chefe de Estado brasileiro já anunciava em campanha eleitoral o desejo do Brasil abster-se da

---

<sup>34</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 01 mai. 2022

Conferência do Clima, seguindo a posição dos Estados Unidos, que deixaram o Acordo de Paris.

A fim de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada. As temáticas ambiental e migratória, expostas no presente tópico do trabalho, poderiam funcionar como fator aglutinante das relações Brasil-MERCOSUL. Ao contrário, promovem, com os rumos da PEB (2016-2021) um distanciamento regional que enfraquece a resiliência mercosulina, já em um cenário de paralisia decisória.

Assim, a ausência de protagonismo do MERCOSUL nos objetivos políticos brasileiros e os influxos neoconservadores na política externa do Brasil se materializam em discursos oficiais que demonstram a ausência de coordenação federativa e diplomática, representando a cristalização de uma postura com potencial de agravar a paralisia política e econômica mercosulina. Neste cenário, a possibilidade de saída do Brasil do bloco passa a ser uma possibilidade mais palpável, ainda que distante, e cujas consequências econômicas e sociais serão objeto de análise no próximo tópico.

#### **4.4 O *trade off* do Brasil do MERCOSUL: custos de oportunidade entre a balança comercial superavitária e a construção de uma agenda extrarregional**

A análise de um cenário preditivo onde o Brasil saia do bloco enseja divergências (GOMES; GONÇALVES, 2021). A possibilidade de um “Brexit Latino” foi fortemente ventilada nos periódicos internacionais como *The Economist* (2012), Preissler Iglesias e Gamarski (2019), Nessi (2020) e nos brasileiros como *Folha de São Paulo* (2019) e *Istoé Dinheiro* (2020).

A nomenclatura “Brexit Latino”, que faz alusão à relevância da saída do Reino Unido da União Europeia não pode ser comparada, para além do fato dos dissensos interblocos, com o caso mercosulino envolvendo o Brasil. A saída do Reino Unido da UE tem origens muito específicas na realidade política britânica, com sua soberania monetária, distanciamento geográfico e apoio popular para a retirada inglesa do bloco. Nenhum desses pontos guarda simetria com a relação Brasil- MERCOSUL.

Para além de questões de nomenclatura, a possibilidade de um *trade off* do Brasil do MERCOSUL, ou a paralisia decisória já instalada nos órgãos decisórios da união aduaneira, levam à necessidade de prospectar os custos de oportunidade desse cenário. Embora não seja

o cerne do trabalho, a análise da possível saída do Brasil do MERCOSUL é necessária para abordagem de dois tópicos essenciais à defesa da resiliência institucional mercosulina: a balança comercial superavitária do bloco e a construção de uma agenda extrarregional pelo Brasil, sobretudo com o crescimento das relações sino-brasileiras que alçaram o Brasil ao nível de parceria estratégica com a China.

De início, a intenção da construção de cenários, enquanto metodologia qualitativa, é oferecer estimativas mas não prever *in totum* o comportamento de eventos sem precedentes, que são sempre inesperados e desconhecidos. Para tanto, é feito um estudo retrospectivo e histórico, para avaliar os impactos destes em acontecimentos futuros.

O método de Planejamento de Cenários pode auxiliar na tomada de decisões e exige equipes executivas, bem como o respeito a cinco condições: pertinência, coerência, probabilidade, importância e transparência (SOUZA; TAKAHASHI, 2012). Assim, a “prática do planejamento por meio de cenários são relevantes para que as organizações identifiquem as inovações disruptivas antecipadamente e preparem-se conscientemente para o inesperado” (SOUZA; TAKAHASHI, 2012, p. 129).

Acerca da crise intra-MERCOSUL, Almeida (2020) discorre sobre os impactos para a integração regional das sucessivas crises políticas e econômicas na América Latina:

Os países do Mercosul passaram, ou foram alcançados, pelas mais importantes crises ocorridas a partir do segundo aumento dos preços do petróleo, no final dos anos 1970 e no início da década seguinte: pela longa crise da dívida latino-americana, nos anos 1980, novamente pelas crises financeiras dos 1990, a partir do México em 1994-95, passando pelas turbulências asiáticas e russa, de 1997-98, culminando com as crises sucessivas que atingiram o Brasil em 1998-99, repetidas em 2001 e 2002, como resultado da crise terminal argentina e do próprio processo eleitoral brasileiro de 2002; finalmente, a crise financeira de 2008-2009, iniciada nos países desenvolvidas mas com importantes repercussões na periferia, também impactaram tanto o Brasil quanto a Argentina, mas bem mais por erros domésticos de políticas econômicas equivocadas do que pelos efeitos da crise internacional. Todos esses episódios impactaram significativamente os países do Mercosul e o próprio processo de integração, pelos diferentes canais de propagação nos planos monetário, financeiro, comercial e até político. (ALMEIDA, 2020, p. 18).

Camargo (2006) aponta, entre os motivos que geraram estagnação nas pautas mercosulinas, a revisão da Tarifa Externa Comum (TEC), que, à época acumulava mais de 800 perfurações e a ausência de revisão do Protocolo de Ouro Preto, que permanece com a regra de consenso, a qual gera paralisia decisória em temas como o protecionismo no qual Paraguai e Uruguai apoiam o Brasil em detrimento da Argentina (CAMARGO, 2006).

Em outro prisma, Rodolfo Campos e Jacobo Timini (2021) estimam o impacto heterogêneo sobre os fluxos comerciais bilaterais entre os países do MERCOSUL: os ganhos

do comércio atribuíveis ao MERCOSUL equivalem a um aumento de 4,0% no consumo per capita da Argentina, 0,8% para o Uruguai, 0,5% para o Paraguai e apenas 0,3% para o Brasil.

Luciano Wexell Severo em entrevista para o periódico El País tece contraponto à baixa relevância quantitativa das trocas comerciais Brasil-MERCOSUL para a economia brasileira - dos produtos importados em 2020, apenas 6,5% são advindos dos países-membro do Mercosul, e do montante de exportações brasileiras 6% destinou-se a países do Mercosul no mesmo ano. O economista pontua, no entanto, que enquanto para o mundo o Brasil é visto como exportador de *commodities*, para o MERCOSUL os produtos de cadeia produtiva mais complexa como automóveis e calçados são o foco das trocas comerciais, incentivando a indústria brasileira e a elaboração de produtos de maior valor agregado, gerando mais renda, emprego e arrecadação tributária (EL PAÍS, 2021).

Corroborando com esse entendimento, Bernal-Meza (2021) aborda a reestruturação da economia mundial sob a ótica da América Latina e a nova relação centro-periferia com a China enquanto “consequência não desejada”. Para o autor, a ascensão chinesa relaciona-se com a redução do desenvolvimento científico-tecnológico e industrial na América Latina, repetindo a lógica centro-periferia da etapa hegemônica norte-americana (século XX). Assim, para o autor:

A China impacta negativamente nos processos de integração da América Latina, particularmente no MERCOSUL, ao substituir os fluxos comerciais e estimular a especialização. Este fenômeno desintegra a relação econômica internacional entre os países da América do Sul e os distancia economicamente entre eles, devido à falta de complementação e ao aumento da competição produtiva entre eles: Peru e Chile exportam cobre; Argentina, Brasil e Paraguai exportam soja; Venezuela e Argentina abastecem petróleo, etc. A complementaridade comercial e a harmonia do intercâmbio entre a China e os países latino-americanos não contribui ao desenvolvimento e à modernização produtiva e industrial dos países da região, já que ambos acontecem para satisfazer a um ator externo, que induz a especialização produtiva (BÉRNAL-MEZA, 2021, p. 240).

Neste diapasão, o crescimento das trocas comerciais assimétricas sino-brasileiras e China- MERCOSUL e, portanto, a aproximação da América Latina com a China no pós- crise de 2008, evidencia a importância da consolidação mercosulina para a industrialização nos países do bloco. No caso do Brasil, o crescimento chinês atua deteriorando o multilateralismo da política externa, o que se revela pela perda do protagonismo brasileiro no Mercado Comum do Sul (BÉRNAL-MEZA, 2021) e através da reprimarização econômica.

Em mesmo sentido discorrem Raimundo Jucier Sousa de Assis e Osmar Fernando Alves Silva (2020), para quem o distanciamento regional brasileiro caminha *pari passu* ao

estreitamento das relações sino-brasileiras, em um cenário de reprimarização econômica e desindustrialização do Brasil. Para os autores, a balança comercial sino-brasileira e a análise do Plano Nacional de Ação Conjunta (2010-2014) e do Plano Decenal de Cooperação (2012-2021) desnudam o *modus operandi* das trocas comerciais. Ao direcionar seu território para produção e exportação de produtos de baixo valor agregado, o Brasil vende, para além dos produtos, água, mão de obra e recursos naturais a preços módicos, enquanto recebe produtos de alto valor agregado.

Assim, a influência geopolítica chinesa na América Latina, região geograficamente próxima mas ainda historicamente vinculada à hegemonia estadunidense, tem se capilarizado (MADUREIRA; ASSIS, 2021). Reproduzindo a lógica de construção enquanto *hegemon* mundial, a China também obsta a integração regional mercosulina e o faz, nos termos de Bernal- Meza, ao deslocar o Brasil como eixo dinâmico dos processos de integração econômica e política (afastamento da UNASUL em 2019) (BERNAL-MEZA, 2021).

Nessa nova relação centro-periferia, o Brasil transforma-se em “reservatório territorial produtor de commodities para o “dragão chinês”, de que é exemplo a reestruturação da região do Matopiba<sup>35</sup> (ASSIS; SILVA, 2020, p. 12136). Nesse contexto, os vocábulos periferização e re-periferização podem auxiliar a análise.

A periferização, para Bernal-Meza (2021), faz alusão ao retrocesso às condições anteriores de desenvolvimento em comparação a outros países do sistema mundo, já re-periferização denota uma mudança de rumos de países que já haviam obtido avanços nos processos de industrialização primária, mas que se reafirmam novamente enquanto economias primário exportadoras.

Castelan (2018), ao versar sobre o esvaziamento das preocupações com o MERCOSUL no programa de governo pós-2018, minudencia a evolução do comércio no âmbito do bloco e sua importância para expansão do parque industrial no Brasil:

Em primeiro lugar, os acordos entre o Mercosul e os países da América do Sul consolidaram uma área de livre comércio importantíssima para o escoamento da produção industrial brasileira. Salvo no período 1995-2002, quando a sobrevalorização do Real freou as exportações, a presença de manufaturas brasileiras cresceu ano-a-ano na região, atingindo o ápice em 2011. Dessa forma, o parque industrial beneficiou-se amplamente da expansão do poder de compra

---

<sup>35</sup> MATOPIBA é um acrônimo realizado através das iniciais dos estados brasileiros do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, nova fronteira agrícola oficializada por meio do Decreto 8.447 que instituiu o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do MATOPIBA e o seu Comitê Gestor (PITTA; BOECHAT; MENDONÇA, 2017)

propiciado pelo boom das commodities na década anterior, revertendo a crise que a indústria havia atravessado nos anos 1990 em virtude da adoção de um cronograma de liberalização tarifária em período de valorização cambial. Desde 2008, com a crise, as exportações para a América do Sul tornaram-se um pouco mais erráticas, mas voltaram a crescer com força em 2017, indicando uma retomada (CASTELAN, 2018, p. 16-17)

Fazendo um cotejo entre a (des)integração regional mercosulina e a ascensão das relações Brasil- China, como visto, Bernal- Meza correlaciona as relações sino-brasileiras ao distanciamento regional brasileiro do MERCOSUL e defende que estas acentuam o processo de periferização e re-periferização dos países latino-americanos e do Brasil, respectivamente (BERNAL-MEZA, 2021). De mais a mais, a desindustrialização precoce possui raízes com o surgimento da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN):

A reprimarização não se trata, dessa forma, de um retorno aos processos antigos, mas uma estratégia de crescimento econômico a partir das exportações de commodities, aproveitando os preços altos e a disponibilidade de alguns produtos primários em grandes quantidades no mercado mundial. Uma das faces dessa fase de desindustrialização precoce e de amadurecimento da reprimarização pode ser percebida desde a criação, em 2004, da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e de Cooperação – (COSBAN). (ASSIS; SILVA, 2020, p. 12129).

Segundo Claudete de Castro Silva Vitte (2013), em seu artigo “Recursos naturais e produção de *commodities*: geoeconomia e políticas regionais de cooperação em segurança alimentar na América do Sul”, o tema da segurança alimentar e seus recursos fundamentais (terra e água) vem sendo tratado com certa timidez, de maneira deveras preliminar na América do Sul, conquistando visibilidade em eventos específicos, como congressos e seminários no MERCOSUL, Unasul, OEA e FAO.

Assevera ainda que a situação do cenário geopolítico referente a produção e distribuição de alimentos em todo mundo por cerca de 50 empresas que oligopolizam o mercado é preocupante, uma vez que permite ingerência sobre políticas nacionais e internacionais envolvendo agricultura e produção de *commodities* agrícolas e minerais ao moldar regulações e modelos de produção e consumo que se aplicam nos países ao seu próprio entendimento. Expõe também que parte significativa das aquisições de terras com a finalidade de garantir a segurança alimentar de seu país é feita pela China, ocupando o Brasil uma posição de destaque, uma vez que a demanda por expansão agrícola se volta para oito *commodities*, tendo o Brasil envolvimento, principalmente, com milho, soja e cana-de-açúcar (VITTE, 2013).

Para além dos impactos no comércio exterior, conforme acima exposto, os custos de oportunidade da saída brasileira do MERCOSUL são significativos. A própria burocracia e o *gap* regulatório após o procedimento de afastamento são óbices: o trâmite a ser seguido envolve aprovação pelo Congresso Nacional e implicaria o abandono da Tarifa Externa Comum (TEC) e de isenções de visto e passaporte para os cidadãos do bloco.

Se, por um lado representaria o fim da obrigação de negociação conjunta de acordos preferenciais de comércio e da imposição de contribuição financeira para manutenção institucional mercosulina, implicaria, por outro, a perda da garantia de manutenção de margem de preferência no acesso ao mercado dos países do MERCOSUL e acesso preferencial aos mercados dos países com os quais o bloco possui acordos, como Chile, Bolívia, México, Equador, Venezuela, Peru, Israel, Cuba, Índia, Palestina, Egito, SACU (União Aduaneira da África Austral), Colômbia, União Europeia e EFTA - Associação Europeia de Comércio Livre (CNI, 2020).

Neste prisma, a renovação regulatória a partir do MERCOSUL pode ser observada pela quantidade e impacto dos acordos intra-regionais e extra-regionais nos últimos anos, que ratificam a complexificação estrutural do bloco e seu crescimento, em uma resiliência institucional ao cenário diplomático. Como exemplificação, enquanto acordos intra-regionais desde 2017 temos: o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul (2017), o Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul (2017), o Acordo de Boas Práticas e Coerência Regulatória do Mercosul (2018), o Acordo de Facilitação de Comércio do Mercosul (2019) e o Acordo de Comércio Eletrônico do Mercosul (2020). Já entre os acordos extra-regionais são exemplos o MERCOSUL-Colômbia (2017), MERCOSUL-Chile (2018), MERCOSUL-EFTA (2019), MERCOSUL-União Europeia (2019), este último, por sua relevância, foi objeto de análise específica no tópico anterior do trabalho.

Sonia de Camargo (2006, p. 62) já questionava a prioridade da dimensão comercial para o MERCOSUL, sendo necessários além de repriorizar “a integração produtiva entre as economias do bloco, como fora a proposta inicial entre Argentina e Brasil, avançar na construção de uma nova institucionalidade capaz de suprir as distorções trazidas pelo mercado”.

De fato, para além do lado comercial, sob o prisma das políticas sociais, despontam as políticas educacionais do Mercosul Educacional, com ênfase aos seis planos de ação do Setor Educacional, os quais corroboram à construção de uma identidade regional. De fato, a educação desponta enquanto via para o desenvolvimento inter-regional (FARIA; LUIGI, 2021). Como definido por Lara Ciardelli Faria e Ricardo Luigi, o Setor Educacional do

## MERCOSUL (SEM):

[...] foi gestado ainda no ano 1991, na Reunião de Ministros da Educação dos Estados Partes, tendo passado a vigorar em 1992, a partir de tal diretriz, propondo-se a estimular planos de ação educacional visando orientar a formulação de políticas educacionais para os membros do Mercosul. Essa proposta trouxe novas possibilidades de centralizar objetivos e metas comuns para a região, com um caráter inédito de orientar e coordenar políticas macroeconômicas e setoriais a serem efetivadas na educação. (FARIA; LUIGI, 2021, p. 25).

Segundo Larissa Rosevics (2015) a integração educacional, almejada desde a Reunião de Ministros da Educação, ainda em 1991, ano de surgimento do MERCOSUL, através do Tratado de Assunção. Historicamente,

Ainda que o tema da educação não esteja presente no Tratado de Assunção, que instituiu o Mercosul, ele foi inserido nos debates do bloco em 1991 pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) que instituiu a Reunião de Ministros da Educação (RME) do Mercosul através da Decisão n. 7/1991. A RME é uma instância criada com a função de propor ao CMC, através do Grupo Mercado Comum (GMC), medidas que busquem a coordenação das políticas educacionais entre os países membros do bloco. Em relação às demais reuniões ministeriais, a RME foi precedida apenas pela Reunião de Ministros da Economia e dos Presidentes dos Bancos Centrais (Decisão n. 06/1991 do CMC), o que denota a sua importância estratégica para o bloco. (ROSEVICS, 2015, p. 118).

Novos horizontes surgem a partir do Plano de Ação 2001-2005 do Setor Educacional do Mercosul - SEM, tendo o Plano de Ação 2006-2010 avançado ao promover o diálogo regional por meio da educação de qualidade, voltada para a integração (ROSEVICS, 2015). Em 2019, no entanto, o ministro da Educação Abraham Weintraub anunciou, por ocasião da Reunião de Ministros da Educação, a saída do Brasil do grupo de trabalho sobre educação mercosulino, no intuito de corte de gastos e de privilegiar os relacionamentos bilaterais na matéria (CLIVERY, 2019), o que representa um retrocesso em cotejo com os esforços para construção de uma identidade regional instrumentalizada pela educação.

Para além do Mercosul Educacional, conforme visto no tópico anterior do trabalho, os custos de oportunidade do “Brexit Latino” devem incluir as oportunidades advindas do bloco econômico e o tempo de vinte anos de negociações do Acordo Mercosul- UE também ser objeto de ponderação nesse cenário preditivo de afastamento brasileiro do MERCOSUL (EXAME, 2019).

Ademais, a agenda do MERCOSUL foi paulatinamente ampliada com atenção a fatores sociais com potencial integrativo. Em matéria de Direitos Humanos, o Protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do

Mercosul reafirmou os princípios salvaguardados na Declaração Americana de Direitos e deveres do Homem, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e outros instrumentos regionais de direitos humanos (BECKERS; WINTER, 2016).

À vista disso, Luís Alexandre Carta Winter e Amanda Carolina Buttendorff Rodrigues Beckers (2016) citam a Decisão 40/04 do Conselho do Mercado Comum que criou a Reunião das Altas Autoridades sobre Direitos Humanos do MERCOSUL – RAADH para proteção e a promoção dos direitos dos cidadãos dos Estados Partes do MERCOSUL e dos Estados Associados, nesse contexto a qualidade da resiliência institucional do bloco não deve ser aferida apenas pela métrica econômica:

A teoria de Amartya Sen, Desenvolvimento como Liberdade, estabelece que a qualidade de vida não pode ser medida unicamente pela riqueza de suas nações, mas pelas ‘liberdades individuais proporcionadas aos seus cidadãos’. O termo ‘liberdades’ utilizado pelo autor, em verdade, direitos, dentre os quais se destacam: liberdades políticas, oportunidades sociais, saúde, educação, entre outros que visem às necessidades básicas dos indivíduos, ou seja, direitos humanos fundamentais. Verifica-se claramente a mudança de paradigma trazida pelo direito ao desenvolvimento que pressupõe uma dimensão coletiva de análise da ação humana, e a mudança do ideário de que a geração de riqueza seja o fator de análise do desenvolvimento econômico. O fenômeno globalização e a mudança econômica havida na ordem mundial com o clima instável do pós-guerra modificaram a concepção das liberdades econômicas, o que acaba por influir, ainda que indiretamente, na questão das chamadas ‘liberdades humanas’. É sabido que as liberdades econômicas são apenas uma das facetas do contexto maior das liberdades humanas. A prioridade absoluta às liberdades econômicas pode ensejar violação, limitação ou restrição das liberdades fundamentais. (WINTERS; BECKERS, 2016, p.116-117).

Como marcos na área social e cidadã do MERCOSUL, temos o Plano para a Conformação de um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (2010), que objetiva a conformação progressiva de um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, a partir da sedimentação de direitos dos nacionais dos Estados Parte mercosulinos. Também o Plano Estratégico de Ação Social (2011) e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) - gerado através da decisão 14/09 do Conselho do Mercado Comum – foram avanços para a cooperação técnica, investigação, capacitação e o apoio a políticas regionais de Direitos Humanos (WINTER; BECKERS, 2016).

Para Paulo Roberto de Almeida (2011, p. 112), diplomata brasileiro, os instrumentos institucionais são capazes de materializar o mercado comum, advindo a estagnação mercosulina da “incapacidade dos países membros, ou de seus governos de cumprir com as normas e decisões pactuadas conjuntamente nas reuniões decisórias de cúpula”.

Outra possibilidade frequentemente ventilada é a flexibilização do bloco, com a

passagem de União Aduaneira para Área de Livre Comércio e posteriores desdobramentos na personalidade jurídica do MERCOSUL. Embora, em nossa pesquisa, tracemos uma relação entre a ascensão de governos de extrema direita no Brasil e o distanciamento regional mercosulino, é certo que existem outras variáveis que influem no cenário de flexibilização, como o desinteresse da sociedade civil e interesses empresariais brasileiros:

No caso brasileiro, as dificuldades da integração não podem ser atribuídas apenas ao governo. Há na sociedade interesse reduzido, em alguns casos abertamente contrário, pelo Mercosul e por seu possível aprofundamento. Por exemplo, encontro realizado em novembro de 2004, que reuniu empresários de diversos segmentos e entidades como FIESP, Abicalçados (Associação Brasileira dos Fabricantes de Calçados), Eletros (Associação Nacional dos Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos) e AEB (Associação Brasileira de Comércio Exterior) demonstrou ser razoável a adversidade ao bloco regional. As discussões giraram em torno da idéia da defesa de um passo atrás em relação ao Mercosul: há entre empresários uma intensa discussão sobre a necessidade de retroceder de uma união alfandegária, imperfeita e perfurada, para uma área de livre comércio (VIGEVANI et al, 2008).

Assim, os custos da não institucionalização devem ser equacionados, pois um maior grau de supranacionalidade e aprofundamento do bloco reverberaria em um maior poder de barganha do Brasil e do MERCOSUL no cenário internacional. Para tanto, o fortalecimento normativo e institucional deve caminhar ao lado de “políticas industriais setoriais de integração, ações de apoio a cadeias produtivas regionais, o aperfeiçoamento de instrumentos institucionais” (VIGEVANI et al, 2008, p. 24).

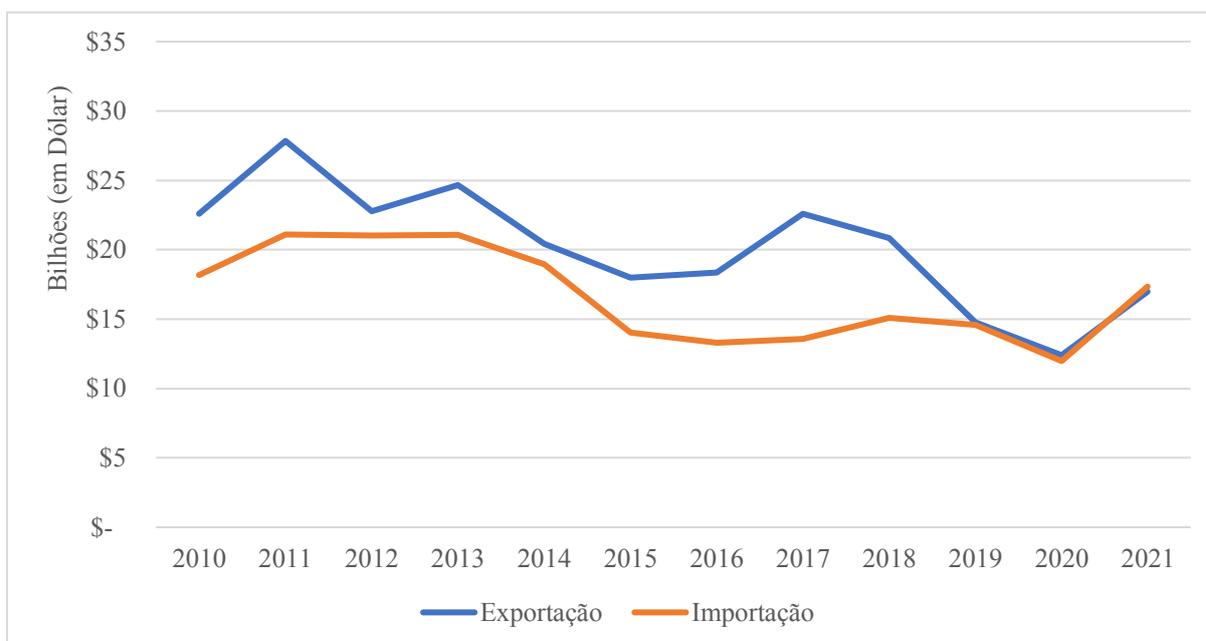
Em suma, o MERCOSUL representa experiência ontológica singular na história da América do Sul. O fortalecimento do bloco e o desenvolvimento de seus membros passa pela concreção de seus objetivos político-econômicos, mas está correlacionado *prima facie* com o desenvolvimento humano, como exemplo atuação potencializada do Instituto Políticas Públicas e Direitos Humanos (BECKERS; WINTER, 2016), assim:

Embora a baixa institucionalização do bloco seja um fato, é importante reconhecer que ela pode ser um fator positivo, considerado o estágio de desenvolvimento da integração, na medida em que dota o bloco de alguma +exibilidade e favorece sua perenidade, a despeito das crises internas e externas. Simultaneamente, pode-se dizer que a capacidade de renovação do bloco é o que propicia tantos olhares otimistas em relação a ele. Portanto, uma de suas fraquezas, a que viria de sua baixa institucionalização, transmuta-se em fortaleza ao propiciar constante renovação. A capacidade de autossuperação do bloco, ao agregar novos temas e agendas, propicia renovadas e entusiasmadas análises. Esse aspecto potencializa uma das características dos processos de integração regional: seu caráter multifacetado, que permite análises segmentadas por dimensões – economia, comércio, instituições, sociedade, entre outras. (MALLMANN; MARQUES, 2013, p. 84).

O salto de qualidade que o bloco representou aos países platinos, dos *cases* de sucesso entre os quais o Brasil faz parte à multiplicação das trocas comerciais entre os membros fundadores em sete vezes desde sua criação - passando de US\$ 4,5 bilhões em 1991 para US\$ 33,5 bilhões em 2019 (MRE, 2021) permite advogar pela continuidade e fortalecimento do bloco.

De acordo com os dados do Ministério da Economia (Comex Stat) e do Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do MERCOSUL (SECEM), ainda que um pouco dissidentes pela forma de colheita dos dados – e inobstante a estagnação em alguns pontos nos últimos anos- o prognóstico é positivo, com crescimento do montante de importações e exportações Brasil-MERCOSUL partir de 2020:

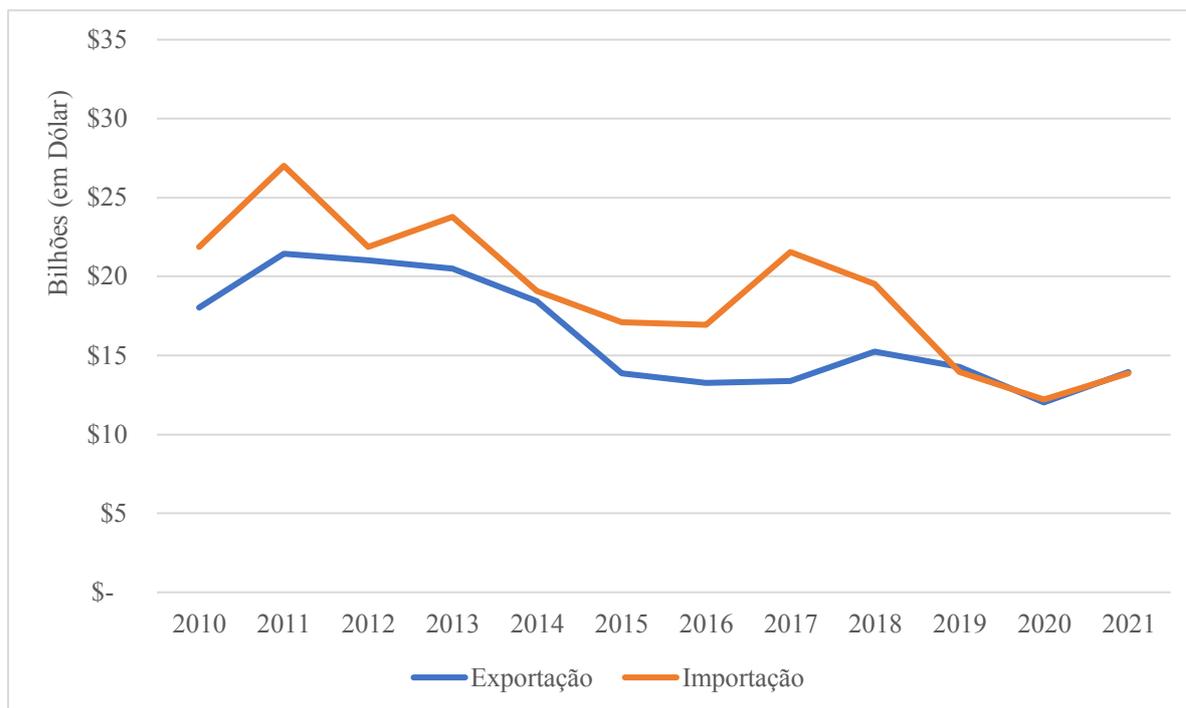
**Gráfico 3 . Balança comercial Brasil- Mercosul pela plataforma Comex Stat(2010-2021)**



**Fonte:** Elaborado pela autora a Partir dos Dados do Ministério da Economia (COMEX STAT), 2010 a 2021.

Desenvolvido pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, que através da Medida Provisória no 870/2019 passou a integrar o Ministério da Economia, a plataforma COMEX STAT é um portal que aglutina dados estatísticos relacionados ao comércio exterior do Brasil, com informações acerca das importações e exportações brasileiras.

Analisando o gráfico acima, extraído da referida plataforma, nota-se a queda das importações do Brasil ao MERCOSUL a partir do ano de 2017 do patamar de US\$ 22.613.166.990,00 para US\$ 16.990.077.517,00 em 2021, tendo atingido seu valor mais baixo em 2020 com US\$ 11.980.349.278,00.

**Gráfico 4. Balança comercial Brasil - Mercosul pela plataforma SECEM (2010-2021)**

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir dos dados do Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do MERCOSUL.

Desenvolvido através da Unidade Técnica de Estatísticas do MERCOSUL (UTECEM), o Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do MERCOSUL (SECEM) é uma plataforma pública que conglera dados referentes ao comércio exterior de bens, assim como valores de importações e exportações dos membros do bloco econômico. Em análise ao gráfico acima, tem-se que a partir do ano de 2017 houve uma queda considerável nas importações do MERCOSUL em relação ao Brasil, decaindo de US\$ 21.534.288,366 em 2017 para US\$ 13.869.916,260 em 2021. As divergências entre as plataformas decorrem da forma de colheita de dados, tendo sido a escolha de trazer ambos uma forma de demonstrar o declínio das trocas comerciais por mais de uma fonte.

No entanto, em termos de balança comercial, ainda há fôlego para o Brasil que, em 2019, somou superávit de US\$ 2 bilhões, importando US\$ 13 bilhões e exportando cerca de US\$ 15 bilhões para os países do MERCOSUL (BRASIL, 2020c). Em 2020 as exportações brasileiras para o Mercosul totalizaram US\$ 12.403 milhões, mesmo com o recuo de 15,9% em relação a 2019, totalizando 5,93% nas exportações do Brasil. Segundo dados da Plataforma *Comex Stat*, do Ministério da Economia (2010-2021) a balança comercial do Brasil com o Mercosul é superavitária, contando com o menor saldo comercial em 2019 (US\$ 181 milhões).

De todo o exposto, os desafios para a coordenação e integração política do bloco

acentuam-se com os influxos neoconservadores na política externa brasileira, os quais agravam a possibilidade de paralisia político-econômica no MERCOSUL, potencializando dissensos estratégicos, sobretudo ao desacelerar a política migratória progressista da principiologia da Nova Lei de Migração e em temas ligados a questão ambiental. Como repisa Celso Amorim (2020, p. 103) “pensar no Brasil que queremos implica refletir sobre o mundo no qual nosso país está inserido e na forma como nos relacionaremos com outros atores do cenário internacional”.

A saída do Brasil do MERCOSUL, no cenário aqui exposto não é tangível, a um, pela resiliência institucional que o bloco tem demonstrado em sua seara social, ainda, a população dos países envolvidos é majoritariamente indiferente ao bloco, seja em razão da parca adesão política aos propósitos mercosulinos ou pela pouca publicidade com relação aos seus avanços. Perquirir esse cenário prospectivo de *Brexit*, no entanto, elucida os custos de oportunidade da participação brasileira no bloco e corrobora para a defesa da integração regional mercosulina.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O MERCOSUL, que completa em março de 2022 31 (trinta e um) anos de existência, constitui-se como bloco econômico paradoxal. Envolto em assimetrias entre seus Estados membros, encontra na maleabilidade e nos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio seu maior trunfo. Os países partícipes orientam os rumos mercosulinos a partir de seus dirigentes e da política externa de seus governos seguindo a lógica da intergovernabilidade institucionalizada no bloco.

Ao passo em que compreende um heterogêneo grupo de Estados e está adstrito a regra do consenso- em um cenário de dissensos no cenário internacional- o bloco possui uma lista de continuidades que permitem advogar por sua resiliência institucional. As decisões advindas do Conselho Mercado Comum, que permeiam um extenso número de setores, os avanços do Mercosul social, o aumento quantitativo e qualitativo de normas e acordos e a conservação a estrutura institucional desenhada no Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto são exemplos da adaptabilidade mercosulina.

Convivendo com a genética presidencialista e, portanto, personalista, dos países signatários – único bloco econômico composto apenas por regimes presidencialistas - e as divergências entre seus membros, o bloco encontra caminhos contra boicotes políticos e diplomáticos e o (des)conhecimento da sociedade latinoamericana acerca de seus avanços, sendo este, também, o cerne da pesquisa: perquirir a necessidade do bloco de adaptar novamente à agenda contemporânea de integração regional afetada por um realinhamento político intra-Mercosul, no qual o Brasil é peça chave.

No que tange à falta de (motiv)ação dos chefes de Estado na qualidade de atores do processo integrativo nas relações Sul-Sul, o presente trabalho volta-se ao cenário da “virada para a Nova Direita” no Executivo latino-americano. O tema tem foco na experiência de mudança de rumos na política externa no Brasil, cuja *nation brand* em termos econômicos e territoriais o projetam enquanto componente regional expressivo, com ênfase para o seu peso geopolítico, geoeconômico e institucional.

O método intergovernamental, no qual se funda a arquitetura jurídico-institucional do MERCOSUL, transfere aos países signatários em larga medida a necessidade de comprometimento e coordenação internas com vistas à integração, posto que o papel presidencial é determinante no andamento do processo de integração do Mercosul e os atores domésticos detêm grande capacidade de intervenção sobre as negociações.

A ascensão da extrema direita na política de cúpula brasileira, que teve as Eleições de 2018 enquanto ponto de inflexão, está inserida em um movimento transnacional *anti-establishment* caracterizado por uma retórica conservadora e que se distancia dos ideais de integração que balizaram a formação da união aduaneira *sui generis* que se tornou o MERCOSUL.

Os influxos neoconservadores na política externa brasileira, materializados em discursos oficiais, denotam a ausência de coordenação federativa e diplomática, representando a cristalização de uma postura que agrava a paralisia política e econômica do MERCOSUL – que, como visto, está adstrito ao paradigma da intergovernabilidade e regra do consenso nas suas decisões.

Essa paralisia culmina nas propostas de flexibilização do bloco, o que pode ocasionar a passagem de União Aduaneira para Área de Livre Comércio, com possível repercussão na personalidade jurídica do MERCOSUL. De fato, o Protocolo de Ouro Preto atribui personalidade jurídica de Direito Internacional Público, com capacidade para celebrar tratados e prática de atos para a consecução de objetivos.

O trabalho buscou a análise dos reflexos da denominada onda política conservadora ou “virada a direita” (2016-2021) para coordenação e integração política latino-americana, inserida no espaço geográfico Sul-Americano e na manutenção dos desígnios do MERCOSUL, mesmo coordenando as demandas das agendas específicas dos Estados.

Em razão das limitações de viabilidade, o foco, quando da análise dos discursos oficiais dos chefes de Estado brasileiros disponíveis no site do MRE, bem como de notícias jornalísticas afetas a (des)integração regional, voltou-se aos temas de política migratória e debate ambiental. Embora, enquanto União Aduaneira, as questões econômicas atravessem todo o pensamento integrativo e da dissertação, em seu desenvolvimento.

A análise da agenda extrarregional brasileira, do estreitamento das relações sino-brasileiras ao distanciamento do Mercado Comum do Sul, combinada à análise de conteúdo dos posicionamentos presidenciais (2016-2021) sobre integração regional disponibilizados publicamente pelo Ministério das Relações Exteriores, permite concluir que a retórica da diplomacia presidencial a partir da “virada para a nova direita” potencializa os riscos de distanciamento regional.

Por englobar a política externa do governo atual –que adentra no seu último ano de mandato - o trabalho enfrenta as dificuldades de analisar um mandato inconcluso e estudar um fenômeno em ocorrência, qual seja: a “virada para a nova direita” na política de cúpula brasileira e sua influência para a integração regional em uma perspectiva de diplomacia

presidencial.

Ainda assim, o recorte temporal (2016-2021) permite um maior distanciamento de possíveis modificações ocasionadas pelo período eleitoral. Em mesma perspectiva, a aproximação do fim do mandato presidencial permite uma melhor análise da política externa, haja vista que o trabalho exclui o último ano de mandato, posto que este, geralmente, é mais voltado para questões internas, também em razão da mobilização da máquina pública para as eleições que se avizinham.

Dentre as mudanças retóricas e práticas demonstradas, possui ênfase a alteração da política migratória e os retrocessos em matéria de sustentabilidade, já que esta se impõe, cada dia mais, como baliza para a expansão das relações comerciais entre blocos econômicos. A importância da abordagem ambiental nas discussões mercosulinas também se ancora no fato de 56% do território ambiental da América do Sul ser composta pelos Estados membros do MERCOSUL, que conta com vasto patrimônio genético e natural do planeta.

Já o foco na seara migratória decorre da importância do fluxo de pessoas e da construção da cidadania mercosulina e de uma cultura de pertencimento ao MERCOSUL para que a integração que supere barreiras meramente tarifárias, as quais já gozam de diversas incongruências.

A relevância da pauta ambiental contrasta com as posições do chefe de Estado brasileiro Jair Bolsonaro (2019-2022) que já anunciava em sua campanha eleitoral o desejo do Brasil abster-se da Conferência do Clima. Como exemplo da importância dada a temática da proteção ambiental, no Acordo Birregional UE- MERCOSUL, mesmo com as diferenças organizacionais entre os blocos, há um capítulo estritamente voltado ao Comércio e Desenvolvimento Sustentável (CDS).

Com relação ao tema migratório, os influxos neoconservadores desaceleraram a política migratória progressista e a efetivação da principiologia da Nova Lei de Migração. São exemplos a Portaria nº. 255/2020 e suas sanções incompatíveis com a ordem jurídica democrática. A Portaria, na esteira de uma retomada da Doutrina de Segurança Nacional, prevê institutos como a deportação sumária, a responsabilização penal do migrante e a inabilitação do pedido de refúgio, a exclusão de procedimento administrativo e prevenção em hipóteses materiais de indeportabilidade.

Feita a correlação, a análise entre os temas da integração regional e a “virada para a nova direita” não procurou ser causal. Em primeiro lugar, pois se reconhece que a integração regional deve ser encarada enquanto política de Estado, balizada por tratados e acordos, para além de decisões unilaterais de governos e do voluntarismo intrínseco à genética

presidencialista dos países signatários.

Ainda, o cenário de dissensos e assimetrias que corroboram para a paralisia decisória do MERCOSUL não é exclusividade do período 2016-2021 e possui origens que remontam, como visto, à política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, poucos anos após a institucionalização do bloco.

A fragilidade econômica do bloco, com os diversos furos na Tarifa Externa Comum (TEC) e diminuição de trocas comerciais entre os países denunciam que o cenário disfuncional do bloco possui raízes mais longínquas que os últimos dois governos brasileiros. Também o cenário de paralisia decisória do bloco, embora agravado, possui impactos de governos anteriores e do “modelo de MERCOSUL” da Política Externa Brasileira.

Enquanto contrafactual, a partir do “Efeito-China” e do processo de redesenho dos recortes espaciais, fez-se a análise da crise de 2008 enquanto *turning point* para aumento das trocas comerciais sino-brasileiras e a penetração da geopolítica chinesa na produção de *commodities* no território brasileiro. Estas demonstram o fortalecimento das relações Brasil-China em detrimento do estreitamento de laços do Brasil com a América do Sul, movimento econômico explanado através dos dados disponibilizados pela plataforma Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do MERCOSUL (SECEM) e da plataforma *Comex Stat* do Ministério da Economia.

Por fim, a possibilidade de flexibilização do bloco, com a passagem de União Aduaneira para Área de Livre Comércio e a alteração na personalidade jurídica do MERCOSUL compõem um cenário preditivo de *trade off* custoso em termos normativos e econômicos. Os custos políticos são outro ponto a demonstrar a inviabilidade fática de saída brasileira do bloco, demandando um engajamento político e mobilização parlamentar contrárias à entropia político-partidária vivenciada no Brasil e que, inclusive, influíram na ascensão da “nova direita” à política de cúpula.

A diplomacia brasileira, ainda sob os governos da denominada “maré rosada”, dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff também foram de postura mais pragmática, o que não destoou durante a chefia do Ministério das Relações Exteriores por José Serra e Aloysio Nunes, durante o governo Temer. A retórica, no entanto, se altera com o chanceler Ernesto Araújo. Parece pouco plausível, no entanto, ainda com a modificação na retórica, a possibilidade de um movimento coordenado para o desconjuntamento jurídico do bloco econômico, já que os países em questão são ligados por fronteiras e interações que antecedem o arranjo do Mercado Comum do Sul.

A necessária confluência entre interesses políticos, sobretudo a formação de maiorias

legislativas, e falta de apoio da população, que pouco se insere nas pautas mercosulinas, também demonstra a fragilidade teórica e prática de uma movimentação coordenada com vistas a retirada brasileira do MERCOSUL.

Enquanto projeto inacabado de integração, com balança comercial superavitária MERCOSUL- Brasil e importantes avanços na seara social, embora não divulgados pela grande imprensa – ainda é possível demonstrar a resiliência institucional dessa União aduaneira *sui generis*, cuja capacidade de adaptação configura esperança para os desejosos da efetivação do princípio da solidariedade panamericana e da integração enquanto valor regional a ser preservado.

Em apertada síntese, a análise da agenda extrarregional brasileira, do estreitamento das relações sino-brasileiras ao distanciamento do Mercado Comum do Sul, combinada a análise de conteúdo dos posicionamentos presidenciais (2016-2021) sobre integração regional disponibilizados publicamente pelo Ministério das Relações Exteriores permite concluir que a retórica da diplomacia presidencial a partir da “virada para a nova direita” potencializa os riscos de distanciamento regional. Nesse cenário, possui ênfase a alteração da política migratória e os retrocessos em matéria de sustentabilidade, já que esta se impõe, cada dia mais, como baliza para a expansão das relações comerciais entre blocos econômicos.

## REFERÊNCIAS

AFP. Uruguai sacode tabuleiro do Mercosul e buscará negociações comerciais fora do bloco. **Estado de Minas – Internacional**. 2021. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/07/07/interna\\_internacional,1284396/uruguai-sacode-tabuleiro-do-mercosul-e-buscar-negociacoes-comerciais-fora.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/07/07/interna_internacional,1284396/uruguai-sacode-tabuleiro-do-mercosul-e-buscar-negociacoes-comerciais-fora.shtml). Acesso em: 10 set. 2021.

ALBUQUERQUE, Marianna. O Indivíduo, o Estado e a Guerra: Um Ano do Governo de Michel Temer em Três Níveis de Análise. **Boletim OPSA**, n. 3, 2017, pp. 5-9.

ALBUQUERQUE, Marianna; MEDEIROS, Josué. A crise da democracia no Brasil: do lulismo ao bolsonarismo. **América do Sul no século XXI**, 2020.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma história do Mercosul (1): do nascimento à crise. **Revista espaço acadêmico**, v. 10, n. 119, p. 106-114, 2011. Disponível em: <<https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/13086>>. Acesso em: 10 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Mercosul aos 25 anos: minibiografia não autorizada. **Diplomatizando**. 2016 Disponível em: <https://diplomatizando.blogspot.com/2016/03/o-mercosul-faz-25-anos-uma-biografia.html>. Acesso em: 02 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. O Brasil e os projetos de integração regional: Passado, Presente e Futuro. *In*: **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**. São Paulo: Academia Brasileira de Direito Internacional, 2020, p. 01- 33. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/343808733\\_O\\_Brasil\\_e\\_os\\_projetos\\_de\\_integracao\\_regional\\_passado\\_presente\\_e\\_futuro/link/5f4088e6a6fdccc43e47f85/download](https://www.researchgate.net/publication/343808733_O_Brasil_e_os_projetos_de_integracao_regional_passado_presente_e_futuro/link/5f4088e6a6fdccc43e47f85/download). 30 nov. 2021.

ALVARENGA, Alexandre Andrade et al. Desafios do Estado brasileiro diante da pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 12, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/Zf3ZbZDvsFWHPVNBXwcGQbz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2021.

AMORIM, Celso. A integração da América do Sul e a ordem mundial pós-Covid 19. **Sul Global**, v. 1, n. 2, p. 8-11, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/sg/article/view/36634/pdf>. Acesso em: 23 out. 2022.

APROVAÇÃO PELA UE DE ACORDO COM MERCOSUL DEVE FICAR PARA 2021. **Folha de São Paulo**, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/aprovacao-pela-ue-de-acordo-com-mercosul-deve-ficar-para-2021>. Acesso em: 15 de out. 2021. Acesso em 23 de jan 2022.

ARCANJO, Marcus. **Assault on the Amazon: Climate Insecurity in Brazil**. Climate Institute, jan. 2021, p. 7. Disponível em: <https://climate.org/assault-on-the-amazon-climate-insecurity-in-brazil/>. Acesso em: 02 jan. 2022

ASSIS, Raimundo Jucier Sousa; SILVA, Osmar Fernando Alves da. A reprimarização no Brasil sob a ascensão da geopolítica chinesa no comércio exterior (2008 – 2018). **Brazilian journal of development**. Curitiba, v. 6, n. 3, p. 12121-12139, 2020. Disponível em: <https://brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/7625>. Acesso em 15 out. 2021.

ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO – ALADI (2019). Disponível em: <https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/aladi-4/>. Acesso em: 25 nov. 2021.

BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **Revista Brasileira de estudos de População**, v. 34, p. 119-143, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/MzJ5nmHG5RfN87c387kkH7g/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BAQUERO, Marcello; GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. Eleições, estabilidade democrática e socialização política no Brasil: análise longitudinal da persistência de valores nas eleições presidenciais de 2002 a 2010. **Opinião pública**, v. 17, n. 2, p. 369-399, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/6Zfg3hQwVdjrYPxM7mrLvPy/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 30 abril 2022.

BARBIERO, Alan; CHALOULT, Yves. O Mercosul e a nova ordem econômica internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, p. 22-42, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/4KS3CgFWvDWH6BFMmHpHdcJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 05 mar 2022.

BARBOSA, Vanessa. Inferno na floresta: o que sabemos sobre os incêndios na Amazônia. **Exame**. 22/08/2019. Disponível em: < <https://exame.com/brasil/inferno-na-floresta-o-que-sabemos-sobre-os-incendios-na-amazonia/> > . Acesso em 05 de jul. de 2022.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições Setenta, 1994.

BERNAL-MEZA, Raúl. América Latina e a nova relação centro-periferia com a China.: A reestruturação da economia mundial. **Finisterra**, v. 56, n. 116, p. 223-246, 2021. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/21087>. Acesso em: 05 fev. 2022.

BOADLE, Anthony. Terras indígenas no Brasil sofrem com invasões sob diretriz de Bolsonaro. **A crítica**. 06/03/2019. Disponível em<<https://www.acritica.com/channels/governo/news/terras-indigenas-no-brasil-sofrem-com-invasoes-sob-diretriz-de-bolsonaro>> Acesso em: 07. Set. 2022.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991**. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm). Acesso em: 07 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.901, de 9 de maio de 1996.** Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Acessível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm). Acesso em: 07 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, 25 de mai. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Presidente (Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016 – 2019)). Discurso do Presidente da República, Michel Temer, em Sessão Plenária da VIII Cúpula das Américas. Lima, 14 abril 2018. 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-michel-temer-em-sessao-plenaria-da-viii-cupula-das-americas-lima-peru-14-de-abril-de-2018>. Acesso em: 16 fev. de 2022.

\_\_\_\_\_. Presidente (Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016 – 2019)). Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante a Sessão Plenária dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul, Estados Associados e Convidados Especiais. Assunção, 18 jun. 2018. 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-michel-temer-durante-a-sessao-plenaria-dos-presidentes-dos-estados-partes-do-mercosul-estados-associados-e-convidados-especiais-assuncao-paraguai-18-de-junho-de-2018>. Acesso em: 16 fev. de 2022.

\_\_\_\_\_. Presidente (Jair Messias Bolsonaro 2019 - atual). Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante cerimônia de Recebimento da Faixa Presidencial – Brasília, 1º jan. 2019b. 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-durante-cerimonia-de-recebimento-da-faixa-presidencial-brasilia-1-de-janeiro-de-2019>. Acesso em: 16 de fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Discurso do ministro Ernesto Araújo durante cerimônia de Posse no Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 02 jan. 2019c. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019>. Acesso em: 07 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Presidente (Jair Messias Bolsonaro 2019 - atual). 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. 2019f. 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: 16 fev. de 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria n. 666, de 25 de julho de 2019.

Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, 26 de jul. 2019g. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569>. Acesso em: 10 janeiro 2022.

\_\_\_\_\_. Presidente (Jair Messias Bolsonaro 2019 - atual). Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Cerimônia de Cúpula de Líderes do BRICS (videoconferência) - Palácio do Planalto. Brasília, 17 nov. 2020i. 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-cerimonia-de-cupula-de-lideres-do-brics-videoconferencia-palacio-do-planalto>. Acesso em: 16 de fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Presidente (Jair Messias Bolsonaro 2019 - atual). Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Cúpula do G20 (videoconferência) - Palácio do Planalto, 22 nov. 2020j. 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-cupula-do-g20-videoconferencia-palacio-do-planalto-1>. Acesso em: 16 fev. de 2022

\_\_\_\_\_. Intervenção do Ministro Ernesto Araújo na Cúpula Presidencial do PROSUL – 12 dez. 2020a. **Ministério das Relações Exteriores**, 12 dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/intervencao-do-ministro-ernesto-araujo-na-cupula-presidencial-do-prosul-12-12-2020>. Acesso em: 16 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Intervenção do Ministro Ernesto Araújo no Conselho do Mercado Comum – MERCOSUL – 15 dez. 2020. **Ministério das Relações Exteriores**, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/intervencoes-do-ministro-ernesto-araujo-na-reuniao-do-conselho-mercado-comum-2013-15-12-2020>. Acesso em: 16 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Nota à imprensa nº 161/2020: LVII Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados e LVII Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum – 16 dez. 2020c**. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/lvii-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-e-lvii-reuniao-ordinaria-do-conselho-do-mercado-comum-15-e-16-de-dezembro-de-2020](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/lvii-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-e-lvii-reuniao-ordinaria-do-conselho-do-mercado-comum-15-e-16-de-dezembro-de-2020). Acesso em: 29 de set. 2021.

\_\_\_\_\_. Discurso de posse do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Carlos Alberto Franco França. Brasília, 06 abril 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-de-posse-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-carlos-alberto-franco-franca-2013-brasilia-06-04-2021>. Acesso em: 16 de fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial nº 255**, de 22 de maio de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade,

conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-255-de-22-de-maio-de-2020-258114133>. Acesso em: 18 ago. 2022

\_\_\_\_\_. Presidente (Jair Messias Bolsonaro 2019 - atual). **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, no encerramento da LVIII Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados** (videoconferência) - Palácio do Planalto. Brasília, 08 jul. 2021b. 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-no-encerramento-da-lviii-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-videoconferencia-palacio-do-planalto>. Acesso em: 16 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 729**, de 06 de março de 2018. Estabelece sistema de Placas de Identificação de Veículos no padrão disposto na Resolução MERCOSUL do Grupo Mercado Comum nº 33/2014. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/resolucao7292018n.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2022.

Brasil faz obras nos vizinhos temendo a China. **Folha de São Paulo, 2009**. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2709200910.htm>. Acesso em: 04 jan. 2021.

CAETANO, Gerardo; LOPEZ BURIAN, Camilo; LUJÁN, Carlos. El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 28, n. 1, p. 95-130, jun, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-499X2019000100095&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-499X2019000100095&script=sci_arttext). Acesso em 20 out de 2021.

CAMARGO, Sonia de. Brasil-Argentina: a integração em questão. **Contexto Internacional**, v. 4, n. 9, p. 45-62, 1989.

\_\_\_\_\_. Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal?. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 57-90, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/GrxCSRGI79v5JSwgpKQZ4zk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 30 mar. 2022.

CAMPOS, Rodolfo G., TIMINI, Jacopo, Unequal Trade, Unequal Gains: The Heterogeneous Impact of MERCOSUR. **Banco de Espana Working Paper**, n. 2114, 2021. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3819698](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3819698). Acesso em :12 jan. 2022.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M., **Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. Relatório Anual 2021 – 2011-2020: **Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

CAVALHEIRO, C. Marcuzzo do Canto. **Assessing the Brazilian-Chilean bilateral relations: public diplomacy, nation branding and presidential diplomacy**. Tese de Doutorado. Leiden University. p. 397, 2017. Disponível em: <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/45261>. Acesso em: 05 mar. 2022.

CASTELAN, Daniel. O Mercosul: O Que Fazer? **Boletim OPSA**, n.4, 2018, pp 15-18.

CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullo. **Brazilian foreign policy in changing times: the quest for autonomy from Sarney to Lula**. Lexington Books, 2009.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Universidade de Brasília, 2002.

CHAGAS-BASTOS, Fabrício H. Political realignment in Brazil: Jair Bolsonaro and the right turn. **Revista de Estudios Sociales**, Bogotá, v. 69, p. 92-100, jul.-set, 2019. Disponível em: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/full/10.7440/res69.2019.08>. Acesso em: 09 dez. 2021.

CIDH, OEA. Movilidad Humana, Estándares interamericanos. **Derechos Humanos de migrantes refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del sistema Interamericano de Derechos Humanos**, 2015. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf> Acesso em: 30 ago. 2022.

CLAVERY, Elisa. **Brasil deixará grupo de trabalho sobre educação do Mercosul, diz ministro**. **TV Globo**, Brasília, 29 nov. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/11/29/brasil-deixara-grupo-de-trabalho-sobre-educacao-do-mercosul-diz-ministro.ghtml>. Acesso em: 23 mar. 2022.

CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno; ROEDER, Karolina Mattos. A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador. **Direita, volver**, p. 115-144, 2015.

COMEXSTAT. **Dados estatísticos do comércio exterior brasileiro**. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>> . Acesso em : 15 ago. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Impactos jurídicos da saída do Mercosul**. Brasília: CNI, 2020. Disponível em: [https://fieq.com.br/repositoriosites/repositorio/portalfieg/editor/Image/cni\\_mercosul\\_impactossaida.pdf](https://fieq.com.br/repositoriosites/repositorio/portalfieg/editor/Image/cni_mercosul_impactossaida.pdf). Acesso em: 30 abril 2022.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.

COUTINHO, Marcelo; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; KFURI, Regina. Raio-X da integração regional. **Estudos e cenários**, p. 1-58, 2007. Disponível em: <https://silo.tips/download/estudos-e-cenarios-mai-2007>. Acesso em: 01 maio 2022.

Crise na Venezuela: Brasil e EUA Reconhecem Líder da Oposição Juan Guaidó como

Presidente Interino do País. **BBC News**, 23 de janeiro de 2019. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46980502>. Acesso em: 25 jan. 2021.

CULPI, Ludmila Andrzejewski; MÈRCHER, Leonardo; PEREIRA, Alexsandro Eugênio. Argentina e Brasil no alinhamento das práticas de xenofobia: uma investigação dos governos Macri e Bolsonaro. **Conjuntura Global**, v. 10, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjgloabl/article/view/82466>. Acesso em: 01 jun 2022.

CRUZ, Sebastião Velasco. Elementos de reflexão sobre o tema da direita (e esquerda) a partir do Brasil no momento atual. **Direita, volver**, p. 13-48, 2015.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial: história e crítica**. 2. ed. rev. Brasília: FUNAG, 2017.

\_\_\_\_\_. **Diplomacia Presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 1999.

DA COSTA, Murilo Gomes. A política externa de Bolsonaro nas eleições de 2018: um novo rumo para as relações com a América do Sul? **Boletim OPSA**, n.4, 2018, pp 10-14.

DE CARVALHO, Patrícia Nasser; SENHORAS, Elói Martins. Crise no Regionalismo Sul-Americano: Discussões Sobre Integração, Fragmentação e Desintegração. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 61-92, 2020.

DEFENSORIA Pública da União (DPU). **Ação civil pública com pedido de tutela da urgência**. PAJ N. 2020/026-01580. Porto Alegre, 27 de maio de 2020.

DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul?. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 31-48, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/TBV9q9wmQdYKRYtCmy9HLmM/?lang=pt>. Acesso em: 02 fev 2022.

ELAZAR, Daniel J. **Constitutional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch**. New York: Lanham, 1991. 268 p

ELLER, Johanns. Em junho, Amazônia perdeu em desmatamento o equivalente a duas vezes a área de Belo Horizonte. **O Globo**. 01/07/2019. Disponível em < <https://oglobo.globo.com/brasil/em-junho-amazonia-perdeu-em-desmatamento-equivalente-duas-vezes-area-de-belo-horizonte-23777061>> . Acesso em: 07 de set. de 2022.

ERNESTO Araújo: ‘Dizem que somos trumpistas, o que é um pouco verdade’. Veja, 2019. Disponível em: < <https://veja.abril.com.br/mundo/ernesto-araujo-dizem-que-somos-trumpistas-o-que-e-um-pouco-verdade/>> . Acesso em: 05 de ago. de 2022.

FARIA, Lara Ciardelli; LUIGI, Ricardo. O Mercosul e as políticas educacionais: um balanço da atuação do setor educacional do Mercosul e de seus planos para a educação. **Conjuntura Global**, v. 10, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjgloabl/article/view/81903>. Acesso em: 30 maio 2022.

FIGUEIRA, Ariane Cristine Roder. **Processo decisório em política externa no Brasil**.

2009. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-01122009-122258/publico/ARIANE\\_C\\_RODER\\_FIGUEIRA.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-01122009-122258/publico/ARIANE_C_RODER_FIGUEIRA.pdf). Acesso em: 13 maio 2021.

FIORI, José Luis. A miséria do “novo desenvolvimentismo”. **Carta Maior**, v. 30, 2011. Disponível em: [http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201112011133150.fiori\\_valor\\_30\\_11.pdf](http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201112011133150.fiori_valor_30_11.pdf). Acesso em: 15 out. 2021.

FONSECA, Carmen. A política externa brasileira da democracia: O paradoxo da mudança na continuidade?. **Relações Internacionais**, n. 29, 2011.

GALINDO, Bruno. Impeachment do presidente Bolsonaro: há fundamentos jurídicos? **Justificando**, 2019. Disponível em: <https://www.justificando.com/2019/08/02/impeachment-do-presidente-bolsonaro-ha-fundamentos-juridicos/>. Acesso em: 13 jan. 2022.

GOMES, Eduardo Biacchi. **Blocos econômicos e a solução de controvérsias: uma análise comparativa a partir da União Europeia e Mercosul**, 2000. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, 2000. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/68248/D%20-%20EDUARDO%20BIACCHI%20GOMES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. A supranacionalidade e os blocos econômicos. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 38, 2003.

GOMES, Eduardo Biacchi; GONÇALVES, Ane Elise Brandalise. E se o Brasil resolver sair do Mercosul? Análise de cenários em uma perspectiva interdisciplinar. In: **Anais do Congresso Internacional em Comemoração aos 30 Anos do MERCOSUL e 22 Anos do NEADI**. Anais. Curitiba, PUCPR, 2021. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/congressoneadimercosul/414227-e-se-o-brasil-resolver-sair-do-mercosul-analise-de-cenarios-em-uma-perspectiva-interdisciplinar/>. Acesso em: 12 fev 2022.

GOMES, Maiko Jhonata de Araújo. Construção de Cenários do Governo Bolsonaro Acerca das Relações Entre Brasil e Oriente Médio | Bolsonaro Government's Construction of Scenarios About Relations Between Brazil and The Middle East. **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, v. 10, n. 1, p. 54112, 2021.

GOMES, Miriam Saraiva; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, n. 64, 2019.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Qualidade da democracia, eleições presidenciais e apoio à democracia na América Latina. **Temas y Debates**, v. 18, n. 28, p. 13-28, 2014. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/142514>. Acesso em 30 mar 2022.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf; BAQUERO, Marcello; GROHMANN, Luis Gustavo Mello. ¿Nueva derecha o vino viejo en odres nuevos?: la trayectoria conservadora en Brasil en el

último siglo. **Política y sociedad**. Madrid, España. v. 57, n. 3, p. 647-670, 2020. Disponível em: <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/69210>. Acesso em: 25 jan 2022.

GRUGEL, Jean; RIGGIROZZI, Pia. Neoliberal disruption and neoliberalism's afterlife in Latin America: What is left of post-neoliberalism?. **Critical Social Policy**, 2018. p. 547–566. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Neoliberal-disruption-and-neoliberalism%E2%80%99s-afterlife-Grugel-Riggirozzi/47568a2200d654afb43550c72fe804cc142b46b9>. Acesso em: 30 abril 2022.

HARVEY, David. Política anticapitalista en tiempos de COVID-19. **Sin permiso**, v. 23, 2020.

G1 GLOBO. Veja a íntegra do discurso de bolsonaro na abertura da Assembleia Geral da ONU. São Paulo. 24 de Setembro de 2019. 2019b. Disponível em: < <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/09/24/veja-a-integra-do-discurso-de-bolsonaro-na-abertura-da-assembleia-geral-da-onu.ghhtml> > . Acesso em 9 de ago. de 2022.

HEGEL, Friedrich. **Filosofia da história**. 2.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

HUNTINGTON, Samuel P. Conservatism as an Ideology. **American political science review**, v. 51, n. 2, p. 454-473, 1957. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/conservatism-as-an-ideology/DFA31652E03A832C9E038D41F758600D>. Acesso em: 30 jun. 2021.

IGLESIAS, Simone; GAMARSKI, Rachel. Brexit Latino? O que aconteceria se o Brasil decidisse sair do MERCOSUL? **Exame**, 2019. Disponível em: <https://exame.com/economia/brexit-latino-o-que-aconteceria-se-o-brasil-decidisse-sair-do-mercopol/>. Acesso em 15: de jan. 2021.

KALTWASSER, Cristóbal Rovira. La derecha en América Latina y su lucha contra la adversidad. **Nueva sociedad**, n. 254, p. 34-45, 2014. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/la-derecha-en-america-latina-y-su-lucha-contra-la-adversidad/>. Acesso em: 16. fev. 2022.

KISSINGER, Henry A. Domestic structure and foreign policy. **Daedalus**, p. 503-529, 1966.

LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth M. (Ed.). **The resurgence of the Latin American left**. JHU Press, 2011.

LIMA, Izabelle Carvalho; ARAÚJO, Maria Laís Alves de; DE ASSIS, Raimundo Jucier Sousa. Uma Investigação sobre a "Virada Política" da Nova Direita na Região da América Latina. , [S.l.], n. 18, p. 67-95, jul. 2021. ISSN 2317-8825. Disponível em: <http://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/315>. Acesso em: 25 jan. 2022.

LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE. **Avaliação do Impacto da Sustentabilidade em Apoio às Negociações da Associação da União Europeia com o Mercosul**. Londres: Luxembourg Publications Office Of The European

Union, 2020. Disponível em:  
[https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/march/tradoc\\_159514.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/march/tradoc_159514.pdf)  
 Acesso em: 20 fev. 2022.

MACÊDO, Camila Diniz. **Nation branding: uma análise do desenvolvimento da marca Brasil**. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

MACHADO, Adriano. Bolsonaro diz não precisar de verba da Alemanha para preservar Amazônia. **Exame**. Disponível em <https://exame.com/brasil/bolsonaro-diz-nao-precisar-de-repasse-da-alemanha-para-preservar-amazonia/> Acesso em: 30 ago. 2022.

MADUREIRA, Carolina Pereira; ASSIS, Raimundo Jucier Sousa de. **Os riscos de (des)integração do mercosul à luz da “virada para a nova direita” na política externa brasileira (2016-2021)**. In: Anais do Congresso Internacional em Comemoração aos 30 Anos do MERCOSUL e 22 Anos do NEADI. Anais.Curitiba(PR) PUCPR, 2021. Disponível em: [https://www.even3.com.br/anais/congressoneadimercosul/426192-OS-RISCOS-DE-\(DES\)INTEGRACAO-DO-MERCOSUL-A-LUZ-DA-VIRADA-PARA-A-NOVA-DIREITA-NA-POLITICA-EXTERNA-BRASILEIRA-\(20](https://www.even3.com.br/anais/congressoneadimercosul/426192-OS-RISCOS-DE-(DES)INTEGRACAO-DO-MERCOSUL-A-LUZ-DA-VIRADA-PARA-A-NOVA-DIREITA-NA-POLITICA-EXTERNA-BRASILEIRA-(20). Acesso em: 10 fev. 2022.

MALAMUD, Andrés. La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. **Relaciones internacionales**, n. 15, 2010. Disponível em: <https://repositorio.uam.es/handle/10486/678128>. Acesso em: 20 abril 2022.

\_\_\_\_\_. **Interdependência, liderança e institucionalização: o déficit triplo e as perspectivas negativas para o Mercosul**. In Resende, E.S.A., Mallamann, M.I. (orgs), Mercosul 21 anos: maioridade ou imaturidade. Curitiba: Appris, 2013

MALLMANN, Maria Izabel. Raízes recentes do Mercosul. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p. 27-35, 2001. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/742/74210103.pdf>. Acesso em: 30 de abril 2022.

MALLMANN, Maria Izabel; MARQUES, Teresa Cristina Schneider. Leituras do MERCOSUL: Diferentes percepções acerca do bloco. **Século XXI**, v. 4, n. 2, p. 73-88, 2013. Disponível em: <http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/view/1868>. Acesso em: 07 maio 2022.

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**, v. 20, p. 23-41, 2012.

MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina L. Pasquariello. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. **Impulso, Piracicaba**, v. 13, n. 31, p. 47-68, 2002.

MARQUES, Claudia Lima. O "Direito do Mercosul:" Direito oriundo do Mercosul, entre Direito Internacional Clássico e Novos Caminhos de Integração. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, n. 35, 2001.

MARQUES, Teresa Cristina Schneider. Biden et le Brésil: entre démocratie, environnement et échanges commerciaux. **IdeAs. Idées d'Amériques**, n. 19, 2022.

MATTOS, Angelo Raphael. A criação do Mercosul e o Congresso brasileiro. **Conjuntura Global**, v. 11, n. 2, 2022.

MEDEIROS, Marcelo. **La genèse du Mercosul**. Paris: L'Harmattan, 2000.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. Constitucionalismo, Transformação e Resiliência Democrática no Brasil: O Ius Constitutionale Commune Na América Latina Tem Uma Contribuição a Oferecer? **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. v. 9, n. 2, 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/WIN10/Downloads/SSRN-id3672619.pdf>. Acesso em: 26 maio. 2022.

MENDES, Pedro. A raiz e o fruto na análise da política externa. **Relações Internacionais, Lisboa**, v. 16, n. 4, p. 129-144, 2007.

MENDES, José Saccheta Ramos; DE MENEZES, Fábio Bensabeth Bezerra. Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: “perigo estrangeiro” e retorno à ideologia de segurança nacional. **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**, n. 247, p. 302-321, 2019. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/politica-migratoria-no-brasil-839149077>. Acesso em: 30 set. 2021.

MENDES, Jaqueline. Um bloco perto do fim - Impasses políticos e ideológicos entre as duas maiores economias do Mercosul motivam a Argentina a abandonar negociações comerciais e podem acabar com a zona de livre comércio. **Istoé Dinheiro**, 2020. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/um-bloco-perto-do-fim/#:~:text=Impasses%20pol%C3%ADticos%20e%20ideo%C3%B3gicos%20entre,a%20zona%20de%20livre%20com%C3%A9rcio.&text=Em%20conflito%20quase%20permanent%2C%20o,do%20acordo%2C%20criado%20em%201991>. Acesso em: 17 ago. 2022.

MERCOSUL. **Resolução nº 33/14**. Patente e sistema de consultas sobre veículos do MERCOSUL. Disponível em [http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/Res3314\\_p.pdf](http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/Res3314_p.pdf) Acesso em: 18 ago. 2022.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. **Decisões do Conselho do Mercado Comum**. MERCOSUL/ CMC/ DEC. Nº 26/03.

MERCOSUR RIP? **The Economist**, 2012. Disponível em: <https://www.economist.com/the-americas/2012/07/14/mercosur-rip>. Acesso em: 30 ago. 2022.

MERCOSUL não pode continuar sendo sinônimo de ineficiência, diz Bolsonaro. **Poder 360º**, 2021. Disponível em <https://www.poder360.com.br/governo/mercosul-nao-pode-continuar-sendo-sinonimo-de-ineficiencia-diz-bolsonaro/>. Acesso em: 29 set. 2021.

MERCOSUL. Principais produtos exportados e importados pela União Europeia no ano de 2022. **Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do Mercosul**. Disponível em: <https://estadisticas.mercosur.int/?language=pt>. Acesso em: 14 maio 2022.

MESQUITA, Lucas Riberito. Trajetória da participação social no MERCOSUL: incremento participativo e dependência estatal. *In*: **MERCOSUL 30 anos: caminhos e possibilidades**.

Organização: Gustavo Oliveira Vieira. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2021, p. 258- 269.

MILLARD, R. Milhares de migrantes retidos pelas barreiras impostas pelo coronavírus. **Yahoo notícias**, 2020. Disponível em: <https://br.noticias.yahoo.com/milhares-migrantes-retidos-barreiras-impostas-coronav%C3%ADrus-141331010.html>. Acesso em: 10 de maio 2022.

MOLINA, Frederico Rivas; GÓRTAZAR, Naiara Gallaraga. Celebração de 30 anos de Mercosul vira troca de farpas e pedidos de flexibilização que isolam Argentina. **El País**. Buenos Aires, 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/noticias/mercosur-mercado-comun-sur/>. Acesso em: 10 abril 2022.

MOREIRA, Danilo Sorato Oliveira. As semelhanças entre os governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019). **Revista Neiba**, Cadernos Argentina Brasil, v. 9, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/47941>. Acesso em: 30 abril 2022.

NEGRI, Amanda Louise; ANDRETTA, Juliane Tedesco; PENKAL, Lígia Loregian. A Política Externa Brasileira como obstáculo para a ratificação do Acordo Mercosul-UE. In: **Anais do Congresso Internacional em Comemoração aos 30 Anos do MERCOSUL e 22 Anos do NEADI**. Curitiba(PR). PUCPR, 2021. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/congressoneadimercosul/424418-A-POLITICA-EXTERNA-BRASILEIRA-COMO-OBSTACULO-PARA-A-RATIFICACAO-DO-ACORDO-MERCOSUL-UE>>. Acesso em: 10 fev 2022.

NERY, Tiago. A ruptura na política externa brasileira e suas dimensões doméstica e geopolítica: subordinação internacional, fragmentação regional e resposta à pandemia . **Princípios**, v. 40, n. 160, p. 88 - 111, 2021. Disponível em: <https://revistaprincipios.emnuvens.com.br/principios/article/view/42/34>. Acesso em: 02 mar 2022.

NESSI, H. Argentina to exit Mercosur trade talks to focus on problems at home. Reuters. 2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-argentina-mercosur-idUSKCN2270TA>. Acesso em: 20 nov. 2021.

OLIVEIRA, Dayanne Brumatti de. **Limites da Institucionalização do Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL)**. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) - Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Foz do Iguaçu, 2019. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/5049/LIMITES%20DA%20INSTITUCIONALIZA%C3%87%C3%83O%20DO%20PARLAMENTO%20DO%20MERCOSUL%20%28PARLASUL%29.%2021.04.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 jul 2021.

OLIVEIRA, Patrícia; NERY, Tiago. O papel da política externa brasileira e da paradiplomacia na resposta ao coronavírus. **Mural Internacional**, v. 12, p. 58859, 2021.

PARLAMENTO DEL MERCOSUR. **Protocolo Consultivo del Parlamento del MERCOSUR**. Disponível em < <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-constitutivo-parlamento-mercosur/> > Acesso em: 07 de set. 2022.

PENNAFORTE, C.; RIBEIRO, Genaro da Silva; BONES, Nairana Karkow. Acordo Mercosul-União Europeia: entre o discurso e a realidade. Impactos e Perspectivas. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 9, n. 46, p. 5-21, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/79150>. Acesso em: 12 dez. 2021.

PITTA, Fábio Teixeira; MENDONÇA, Maria Luisa.; BOECHAT, Cássio Arruda. A produção do espaço na região do MATOPIBA: violência, transnacionais imobiliárias agrícolas e capital fictício. **Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, v. 5, n. 2, p. 155-179, 2017. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/P.2317-773X.2017v5n2p155>. Acesso em 02 de jul. 2022.

POVO Yanomami solicita apoio do governo para combater maior invasão desde a demarcação. **Instituto Socioambiental**. Disponível em: < <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/povo-yanomami-solicita-apoio-do-governo-para-combater-maior-invasao-desde-demarcacao> > Acesso em: 07 de set. 2022.

PRETO, A. F. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-16102006-195630/publico/Dissertacao\\_Alessandra\\_Falcao\\_Preto.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-16102006-195630/publico/Dissertacao_Alessandra_Falcao_Preto.pdf). Acesso em: 30 set. 2021.

PRZEWORSKI, Adam et al. **Sustainable democracy**. Cambridge University Press, 1995.

RAMOS, André de Carvalho. A integração regional e a Constituição vinte anos depois. **Revista de Informação Legislativa**, v. 45, n. 179, p. 317-330, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176550>. Acesso em: 12 de ago. 2021.

RAMOS, Vitória Almeida; CALANDRIN, Karina Stange. Ascensão do conservadorismo na Argentina e Brasil na redemocratização. **Conjuntura Global**, v. 10, n. especial, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/82038/45672>. Acesso em 03 de ago. 2021.

ROEDER, Karolina Mattos. **Existe uma nova direita no Brasil? Uma proposta de classificação e análise do seu perfil social**. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política: Ciência Política e a Política-Memória e Futuro. Belo Horizonte. 30 de agosto a 2 de setembro, 2016.

ROSEVICS, Larissa. Por uma integração via educação: o novo marco do Mercosul Educacional no século XXI. **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, v. 4, n. 1, p. 116-128, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/13807>. Acesso em 30 de nov. 2021.

RUSEISHVILI, Svetlana; CHAVES, João. Deportabilidade: um novo paradigma na política migratória brasileira?. **Plural**, v. 27, n. 1, p. 15-38, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/171526>. Acesso em: 01 abril 2022.

RUSEISHVILI, Svetlana; TRUZZI, Oswaldo. Mobilidade migratória e a pandemia da

COVID-19. **Contemporânea**, v. 10, n. 1, p. 473-485, 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/WIN10/Downloads/942-Texto%20do%20artigo-2795-1-10-20200916.pdf>. Acesso em 05 dez de 2021.

SAIBA MAIS SOBRE O MERCOSUL. **Ministério das Relações Exteriores**, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/mercosul/saiba-mais-sobre-o-mercosul/saiba-mais-sobre-o-mercosul>. Acesso em: 16 fev. 2022.

SALGADO, Vitória Totti; BRESSAN, Regiane Nitsch. O acordo de associação Mercosul-União Europeia e a política externa brasileira. **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, v. 9, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/50950>. Acesso em 10 de jun 2022.

SANTOS, Thauan; CÁRCAMO, Anna Maria; VARELA, Ian. Proteção do Meio Ambiente no MERCOSUL+ 2: uma Análise à luz do Direito Ambiental. **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, v. 5, n. 1, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/27829>. Acesso em: 10 dez 2021.

SANTOS, Camila Venturim Ribeiro dos; RABELO, Fabrícia Santos. 30 anos de mercosul e a integração regional: uma análise pela perspectiva do desenvolvimento sustentável e dos direitos humanos. In: **Anais do Congresso Internacional em Comemoração aos 30 Anos do MERCOSUL e 22 Anos do NEADI**. Curitiba(PR) PUCPR, 2021. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/congressoneadimercosul/426426-30-ANOS-DE-MERCOSUL-E-A-INTEGRACAO-REGIONAL--UMA-ANALISE-PELA-PERSPECTIVA-DO-DESENVOLVIMENTO-SUSTENTAVEL-E-DOS-DI>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

SANTOS, Fabiano; TANSCHKEIT, Talita. Quando velhos atores saem de cena: a ascensão da nova direita política no Brasil. **Colombia internacional**, n. 99, p. 151-186, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-56122019000300151&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122019000300151&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 30 de jun de 2022.

SANTOS, Fabio Luis Barbosa dos. Integração regional no Sul Global: Brasil, África do Sul e Índia. **Economia e Sociedade**, v. 30, n. 2, p. 393-414, 2021. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8666458>. Acesso em: 20 mar. 2022

\_\_\_\_\_. Neodesenvolvimento do subdesenvolvimento: o Brasil e a economia política da integração sul-americana sob o PT. In: *América Latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo*. Clacso; Iade: Buenos Aires, 2018. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctvn96f4f.5?seq=1>. Acesso em: 15 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Economia política da integração regional: uma comparação entre Brasil e Índia. **Estudos Internacionais**, v. 7, n. 1, p. 41-62, 2019. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/17641>. Acesso em 30 maio 2022.

SALLES, Leticia Maria Rutkowski; MADUREIRA, Carolina Pereira. **Acordo UE-MERCOSUL: Sustentabilidade e reprimarização econômica brasileira à luz da Análise Econômica do Direito**. In: *Direito Internacional em Expansão*, 2022.

SARAIVA, Miriam Gomes; BRICEÑO RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, p. 149-166, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/yTkSBgwKw4KWDwyGfCZj3Fh/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 03 nov. 2021.

SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 80, p. 9-44, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/DFfhMRRsrb4RD5mKPY3WtXr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 maio 2022.

SCHUTTE, Giorgio Romano; DA FONSECA, Bruno Castro Dias; CARNEIRO, Gabriel Santos. Jogo de Dois Níveis Voltado ao Eleitorado: uma análise da política externa bolsonarista. **Conjuntura Global**, v. 8, n. 2, 2019.

SECEM. **Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do MERCOSUL**. Disponível em < <https://estadisticas.mercosur.int/?language=pt> > Acesso em: 10 set. 2022.

SERVIDORES do Ibama acusam Ricardo Salles de “assédio moral coletivo”. Disponível em < <https://exame.com/brasil/servidores-do-ibama-acusam-ricardo-salles-de-assedio-moral-coletivo/> >. Exame. 26/06/2019. Acesso em: 06 de set. 2022.

SILVA, Cristiane Rocha; GOBBI, Beatriz Christo; SIMÃO, Ana Adalgisa. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organizações rurais & agroindustriais**, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005.

SOUZA, Ivan Dominicio da Silva.; TAKAHASHI, Vania Passarini. A visão de futuro por meio de cenários prospectivos: uma ferramenta para a antecipação da inovação disruptiva. **Future Studies Research Journal: Trends and Strategies**, v. 4, n. 2, p. 102-132, 2012.

TÁVORA, Fernando Lagares. **Acordo MERCOSUL-União Europeia: riscos e oportunidades para o agronegócio brasileiro** (Parte II- Estrutura, Oferta e Impactos econômicos projetados do Acordo de Associação Mercosul- União Europeia). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG, Dezembro 2019 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td268>. Acesso em: 11 fev. 2022.

TIMINI, Jacopo; VIANI, Francesca. El tratado de libre comercio entre la UE y el MERCOSUR: principales elementos e impacto económico. **Boletín económico/Banco de España**. n. 1, 2020. Disponível em: [https://econpapers.repec.org/article/bdejoures/y\\_3a2020\\_3ai\\_3a03\\_3ad\\_3aaa\\_3an\\_3a08.htm](https://econpapers.repec.org/article/bdejoures/y_3a2020_3ai_3a03_3ad_3aaa_3an_3a08.htm) Acesso em 30 de jan. 2021.

TOSTES, Ana Paula. **União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo**. Curitiba: Appris, 2017.

UNIÃO EUROPEIA. Acordos Internacionais em Curso: Pilar Comercial do Acordo de Associação UE – MERCOSUL. Retirado de: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS\\_BRI\(2019\)640138\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS_BRI(2019)640138_PT.pdf). Acesso em: 16 de set. 2022.

UNITED NATIONS - FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). The Paris Agreement. 2016. Disponível em [https://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/application/pdf/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf). Acesso em: 18. ago. 2022.

VIGEVANI, Tullo.; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo Ramanzini. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, abr./jun. 2014. p. 543. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/X5MthYt8gwNNxq9Bqmq4nQP/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 10 abril 2022.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/GHwBNZJcQGpX6mFtjWfpHxR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 de jun 2021.

VITTE, Claudete de Castro Silva. Recursos naturais e produção de commodities: geoeconomia e políticas regionais de cooperação em segurança alimentar na América do Sul. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 1, n. 1, p. 065-083, 2013.

WHITE, Stacey. Government decentralization in the 21st century. **A report of the CSIS program on crisis, conflicts, and cooperation**. Washington, DC: Centre for Strategic and International Studies, 2011. Disponível em [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/120329\\_White\\_Decentralization\\_Web.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/120329_White_Decentralization_Web.pdf). Acesso em: 02 abril 2022.

WINTER, Luís Alexandre Carta; BECKERS, Amanda Carolina Buttendorff Rodrigues. Desenvolvimento e integração regional: a atuação do Mercosul em políticas públicas de direitos humanos. **Revista de Direitos Humanos em Perspectiva**, v. 2, n. 2, p. 112-127, 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitoshumanos/article/view/1398>. Acesso em: 31 maio 2022.

\_\_\_\_\_. **O Mercosul e o sistema presidencialista**. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-10112009-144912/publico/Tese\\_Luis\\_Alexandre.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-10112009-144912/publico/Tese_Luis_Alexandre.pdf). Acesso em: 10 jun 2022.

ZANETTI, Augusto. **O Mercosul: dimensões do processo da integração na América do Sul**. São Paulo: Claridade, 2015.