

## MERCOSUL: ORIGENS, OBJETIVOS, MECANISMOS E A PROMESSA INCUMPRIDA NA LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL

### MERCOSUR: ORIGINS, OBJECTIVES, MECHANISMS AND THE UNFULFILLED PROMISE IN TRADE LIBERALIZATION

José Victor Ferro<sup>1</sup>

#### RESUMO

O presente texto visa fazer uma retomada dos antecedentes históricos do Mercosul e dos objetivos econômicos em sua formação. Também fazemos uma revisão breve vis-à-vis a organização e aos mecanismos institucionais do bloco para observar como seu arcabouço burocrático visa dar concretude aos objetivos comerciais do bloco. Concluímos com os resultados do bloco no tocante a suas trocas comerciais, as quais são insuficientes se comparadas aos objetivos ambiciosos do Tratado de Assunção. Ao final, fazemos uma breve discussão do cenário atual do bloco e sobre os fatores necessários – majoritariamente políticos – para a conformação de uma integração comercial mais profunda entre sócios do Mercosul.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mercosul; integração comercial; integração regional.

#### ABSTRACT

This text aims to review the historical background of Mercosur and the economic objectives in its formation. We also make a brief review vis-à-vis the bloc's organization and institutional mechanisms to observe how its bureaucratic framework aims to give concreteness to the bloc's commercial objectives. We conclude with the bloc's results regarding its trade, which are insufficient compared to the ambitious objectives of the Treaty of Asunción. At the end, we briefly discuss the bloc's current scenario and the necessary factors – mostly political – for the formation of deeper commercial integration between Mercosur partners.

**KEYWORDS:** Mercosur; commercial integration; regional integration.

#### INTRODUÇÃO

A integração regional é um fenômeno econômico-político a partir do qual dois ou mais países cedem progressivamente sua soberania nacional à formação de um bloco comercial e/ou político. De acordo com o grau de cessão de soberania e coordenação política intrarregional, os níveis de integração que podem ser alcançados são: a. área de livre comércio (ZLC), na qual os países de um bloco renunciam a parte de sua

---

<sup>1</sup> Bacharel e licenciado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo. Mestre em estudos latino-americanos pelas universidades de Salamanca, Estocolmo e Paris 3- Sorbonne Nouvelle pelo programa LAGLOBE (Latin America and Europe in a Global World), com bolsa da Comissão Europeia. Membro do grupo de pesquisa Observatório do Regionalismo (ODR).

política comercial, removendo todas (ou quase todas) as barreiras tarifárias e não tarifárias no comércio com o(s) outro(s) país(es) signatário(s) da zona; b. união aduaneira, na qual, para além da retirada do comércio entre os países signatários, celebram também um acordo para estabelecer uma Tarifa Externa Comum (TEC), impondo uma barreira comercial unificada em relação a países terceiros não envolvidos na união aduaneira; c. o mercado comum, a partir do qual existem não só as condições estabelecidas pelas fases anteriores de um processo de integração (o fim das trocas comerciais e o estabelecimento de uma pauta aduaneira externa comum), mas também a livre circulação dos fatores de produção (capital e mão-de-obra) no território do mercado comum instituído; d. União Económica e Monetária, em que, a par de todos os progressos das fases anteriores de integração, se verifica a construção e utilização de uma moeda comum e, conseqüentemente, a formulação conjunta e constante de políticas económicas macro (por exemplo, monetária) e micro (que é relativa a um sector específico).

Os processos de integração regional geralmente visam a formação de cadeias produtivas regionais e o fortalecimento da cooperação política entre as unidades nacionais de uma determinada região. Eles geralmente têm efeitos económicos e políticos. Os efeitos económicos da integração são estáticos (curto prazo) ou dinâmicos (médio ou longo prazo). Primeiro, os efeitos estáticos são: a. criação de comércio (positivo), ou seja, geração de trocas entre nações que não as teriam no cenário de existência de canais comerciais; b. desvio de comércio (negativo), ou seja, redirecionamento de certas trocas comerciais de países terceiros (fora do processo de integração, mas mais eficientes) para países que fazem parte da iniciativa de integração. Os efeitos dinâmicos da integração são: a. obtenção de economias de escala devido à extensão do mercado interno; b. produtos mais baratos para consumidores finais e intermediários (por exemplo, insumos para a indústria); c. mais concorrência e eficiência empresarial; d. mais investimentos intra e extrabloco; e. Crescimento económico sustentado e bem-estar social. Do lado dos efeitos políticos, é possível alcançar: a. uma cooperação política e diplomática aprofundada em questões não comerciais (por exemplo, segurança externa, cooperação jurídica em termos de combate à criminalidade e à corrupção); b. paz, segurança e estabilidade política em regiões anteriormente afetadas por conflitos armados (p. ex. O processo de integração europeia pós-CECA em 1952); d. maior poder de barganha com outros

países ou blocos (por exemplo, Mercosul e a negociação com os EUA sobre a Área de Livre Comércio das Américas).

Processos de integração econômica são encontrados em todos os continentes do mundo. Suas expressões mais conhecidas são provavelmente: a União Europeia; Associação de Nações do Sudeste Asiático, União Aduaneira da África Austral, Acordo Estados Unidos-México-Canadá e Mercosul. No entanto, a iniciativa de integração regional mais bem acabada e única que atingiu o nível da União Econômica e Monetária é a União Europeia. Além de terem atingido o nível de criação de uma moeda única com o euro, criado pelo tratado de Maastricht e colocado em circulação em 2002, todos os países da UE têm altas taxas de comércio intrazona, com todos os países membros – exceto a Irlanda (muito dependente economicamente do Reino Unido, um país fora da UE a partir de 2021 – tendo mais de 50% de seu comércio intra-UE (Eurostat, 2024).

O Mercosul, em seus estágios iniciais, nasceu como uma iniciativa regional inspirada no sucesso do processo europeu. Formado inicialmente por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, o documento fundador do bloco é o Tratado de Assunção (1991), que iniciou uma área de livre comércio no território desses quatro países e propôs o prazo de 31 de dezembro de 1994 para o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum. Com efeito, esta foi negociada entre a assinatura do tratado e o final de 1994 e entrou em vigor nos quatro países membros a partir de 1 de janeiro de 1995. Conseqüentemente, o Mercosul tentou se consolidar como um projeto de integração regional caminhando para uma união aduaneira – imperfeita, como discutiremos mais adiante, uma vez que vários produtos tidos como sensíveis estavam fora da tarifa externa comum.

O objetivo deste trabalho é discutir os antecedentes para a formação do Mercosul e o presente estado da integração, com especial atenção à pauta comercial intrabloco. Após esta introdução, as seguintes seções serão (em ordem): origem, antecedentes e processo detalhado da criação do Mercosul; objetivos do processo de integração; instrumentos para atingir estes objetivos; resultados (comércio intrarregional, TEC, acesso a mercados extrarregionais, impacto no desenvolvimento econômico) e explicação desses resultados; conclusões sobre a integração efetiva do Mercosul.

## ORIGEM E ANTECEDENTES DO MERCOSUL: DO ANTAGONISMO HISTÓRICO ÀS NECESSIDADES EM COMUM

A criação do Mercosul representou a culminação de uma longa trajetória de superação de rivalidades e cooperação entre Brasil e Argentina, duas potências regionais historicamente marcadas por uma relação instável e competitiva. Segundo Candeas (2005), essa relação passou por cinco fases principais ao longo de dois séculos, começando no início do século XIX e estendendo-se até o processo de integração nas décadas de 1980 e 1990. Nas três primeiras fases de relação entre Brasil e Argentina, predominam os antagonismos entre seus interesses nacionais. As três fases iniciais podem ser resumidas do seguinte modo:

### **1 Instabilidade estrutural com predominância da rivalidade (1810-1898):**

Esta primeira fase começou com a independência das Províncias Unidas do Rio da Prata em 1810. As relações entre Brasil e Argentina foram marcadas por desconfiança mútua, especialmente pela percepção dos argentinos de que o Império brasileiro poderia ter intenções expansionistas. O conflito mais marcante desse período foi a Guerra da Cisplatina (1825-1828), que terminou sem uma vitória clara, mas resultou na criação de um "estado-tampão" (Uruguai), devido à mediação britânica. Essa fase foi pontuada pela desconfiança, com a primeira superação significativa de tensões ocorrendo apenas nas décadas de 1860 e 1870, quando Brasil e Argentina formaram a Tríplice Aliança (junto com o Uruguai) para combater o Paraguai durante a Guerra do Paraguai (1865-1870).

### **2 Instabilidade conjuntural com busca de cooperação, mas com momentos de rivalidade (1898-1961):**

Este período iniciou-se com a aproximação bilateral e assinatura do Tratado de Fronteiras em 1898, seguido da primeira visita presidencial de Julio Argentino Roca ao Brasil. A partir desse momento, observou-se uma busca por cooperação em alguns momentos, mas sem eliminar as tensões. Durante a Primeira Guerra Mundial, por exemplo, a Argentina manteve-se neutra enquanto o Brasil apoiou a Entente. Na Segunda Guerra, o Brasil alinhou-se aos Aliados, enquanto a Argentina, liderada pelo Grupo de Oficiais Unidos (GOU), preferiu manter-se neutra, apesar das simpatias pelo Eixo. Esse período terminou em 1961 com as instabilidades

políticas no Brasil e na Argentina, marcadas pela renúncia de Jânio Quadros e pela destituição de Arturo Frondizi, respectivamente.

### **3 Instabilidade conjuntural com predomínio da rivalidade (1962-1979):**

Iniciada com o golpe de estado que retirou Frondizi do poder em 1962, essa fase coincidiu com a era das ditaduras militares nos dois países. Os regimes militares, instaurados no Brasil em 1964 e na Argentina em 1966, ampliaram o clima de desconfiança. O Brasil avançava rapidamente na industrialização, especialmente durante o "milagre econômico" dos anos 1970, o que aumentava o sentimento de rivalidade na Argentina, que via o Brasil assumindo a liderança regional. Questões como a construção da usina hidrelétrica de Itaipu e a política nuclear brasileira foram pontos de grande tensão nesse período. A situação só começou a se reverter em 1979, ano considerado um marco de transição para a cooperação entre os dois países.

A quarta e quinta fase das relações Brasil-Argentina são as fundamentais para a construção do que viria a ser o Mercosul, posto que é nelas em que ambos os países desarmam de vez suas desconfianças mútuas e passam a construir uma base em comum para uma relação que não seja pautada a partir de uma cooperação conjuntural mas sim uma agenda de integração relativamente estável.

Segundo Candeas (2005), a quarta fase – a da construção da estabilidade por meio da cooperação – pode ser vista a partir de duas etapas<sup>2</sup>: a da reaproximação e dissipação das tensões durante os últimos governos militares (1979-1985); a da profunda cooperação bilateral durante a redemocratização (1985-1988)<sup>3</sup> que possibilitará o caminho para a integração, representada pelo Mercosul. Nesse sentido, o ano de 1979 é chave para a normalização das relações Argentina-Brasil.

De meados da década de 1960 até o final da década de 1970, a Argentina teve uma relação conflituosa e de rivalidade com o Brasil especialmente em dois pontos: a construção da usina hidrelétrica de Itaipu e a política nuclear. Em 1979, resolve-se a primeira questão com a assinatura do Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-

---

<sup>2</sup> Subdivisão própria inspirada na periodização de Candeas (2005).

<sup>3</sup> A lacuna de dois anos na periodização se deve ao momento diferente da redemocratização na Argentina e no Brasil. Enquanto a Argentina retornou à democracia com a eleição de Raúl Alfonsín (UCR-União Cívica Radical) em 1983, o Brasil só retomou a democracia dois anos depois com a eleição indireta de Tancredo Neves (PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro) em 1985, que, na realidade, não tomou posse da presidência devido à sua morte causada por câncer. Seu vice-presidente, José Sarney (PFL), é quem se torna o primeiro presidente após a redemocratização no Brasil.

Operacional. Desde meados dos anos 1960, havia reclamações argentinas sobre a construção da usina de Itaipu, cujo projeto, segundo governos de turno, deveria ter sido objeto de consulta prévia, uma vez que envolvia a edificação de barragens em um rio internacional. Ademais, desde a mesma época, os argentinos tinham o projeto de construir com os paraguaios a usina hidroelétrica de Corpus Christi no Rio Paraná a alguns quilômetros de onde se iniciou o projeto de Itaipú. Com o acordo, ambos países se dispunham a servir-se de modo harmonioso e pacífico dos recursos hídricos do Paraná. Já a questão nuclear seria resolvida no ano seguinte (1980), com a assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, dissipando a desconfiança militar mútua e todas as possibilidades de um conflito direto entre Argentina e Brasil.

Em todo caso, é no segundo subperíodo que a relação se tornará profundamente estratégica e o caminho para a integração começará a tomar forma mais concreta. Com a redemocratização, Raúl Alfonsín (1983-1989) e José Sarney (1985-1990) transformaram em atos concretos a retórica latino-americanista de seus discursos. Ambos enfrentavam desafios econômicos e políticos muito similares. No contexto da crise da dívida, da hiperinflação nos seus países e das dificuldades nas relações com o Europa e EUA, uma aproximação regional, especialmente com os vizinhos mais próximos e maiores, parecia-lhes uma alternativa não só viável como necessária.

De acordo com Moniz Bandeira (2010), a dívida externa argentina era de US\$ 48,5 bilhões em 1985 e a do Brasil era de US\$ 100 bilhões em 1984 (valores correntes). A inflação em 1984 foi de 611,2% (World Bank, 2024a) na Argentina e 192,2% no Brasil. A relação com a CEE (Comunidade Econômica Europeia) estava em uma situação difícil devido ao protecionismo agrícola do bloco, que enfrentava uma crise de superprodução agrícola devido à falta de reformas na PAC (Política Agrícola Comum). A relação com os EUA também não estava em melhor posição, já que a crise da dívida latino-americana havia sido causada principalmente pelo aumento da taxa de juros do FED (Federal Reserve dos EUA), realizado por seu presidente, Paul Volcker. A situação comercial com os Estados Unidos também era desfavorável à Argentina e ao Brasil, com o país do Rio da Prata apresentando um déficit comercial que chegou a US\$ 2 bilhões por ano durante a ditadura militar de 1976-1983 (Moniz Bandeira, 2010, p.469).

Em 29 de novembro de 1985, Alfonsín e Sarney se reuniram para a inauguração da Ponte Tancredo Neves, que ligava Puerto Iguazu a Foz do Iguaçu. Na ocasião,

iniciaram-se as conversas a respeito de três pontos, segundo Moniz Bandeira (2010, p.470):

1. "[promoção] de condições, por meio da integração bilateral gradativa do Brasil e da Argentina, para a criação de um mercado comum no qual outros países possam se associar" (...).
2. Intensificar a cooperação para o desenvolvimento de setores capazes de gerar avanços científicos e tecnológicos fundamentais ao progresso e à autotransformação de suas economias (...).
3. Intensificar a cooperação para o desenvolvimento de estudantes capazes de gerar avanços científicos e tecnológicos com base no progresso e na autotransformação de suas economias (...).

No dia seguinte à reunião, os governos argentino e brasileiro divulgaram à imprensa a Declaração do Iguazu, que estabeleceu a criação de uma comissão mista para avaliar uma possível integração econômica entre os dois países. Em 26 de julho de 1986, Alfonsín e Sarney continuaram o caminho da integração de forma mais substantiva com a assinatura da Lei de Integração Brasil-Argentina. A integração de um perfil mais industrial – almejada por Alfonsín e Sarney para obter mais autonomia política e econômica em um contexto de duras relações com os países desenvolvidos – é demonstrada em 12 protocolos da Ata. Estes podem ser resumidos em 4 pontos principais de acordo com Moniz Bandeira (2010, p. 471):

1. Benefícios de Capital: Brasil e Argentina negociariam uma lista comum de produtos que teriam tratamento privilegiado, com exclusão das alfandegárias. O intercâmbio de máquinas e equipamentos, em dois anos, deve chegar a US\$ 2 bilhões. Quando houvesse desequilíbrio superior a 10%, novos produtos enteriam na lista para compensar o parceiro prejudicado. Nenhum dos dois produtos também pode ter mais de 20% de componentes importados.
2. Trigo: O Brasil compraria volumes crescentes de trigo argentino, começando em 1,4 milhão de toneladas, em 1987, para 2 milhões de toneladas em 1991, de acordo com os padrões do mercado.
3. Abastecimento de alimentos: Argentina e Brasil definiriam um conjunto de gêneros alimentares cuja produção de um poder para complementar o abastecimento interno do outro.
4. Expansão do comércio: Ambos os países aprofundariam os entendimentos econômicos e comerciais, renegociando o Acordo de Escopo Parcial nº 91 da ALADI, a fim de promover a expansão gradual, equilibrada e sustentada do intercâmbio bilateral, estimulando as exportações do país deficitário e também buscando ampla complementaridade produtiva.

Assim, Argentina e Brasil estabeleceram uma linha clara de cooperação econômica, especialmente no que diz respeito às suas produções industriais – daí o

grande foco na troca de bens de capital e na cooperação tecnológica, sem subestimar o peso do setor agrícola em suas respectivas economias.

No entanto, foi somente em novembro de 1988 que Argentina e Brasil aprofundaram suas relações econômicas para avançar do campo da cooperação para o da integração, iniciando uma nova fase de sua relação – a da construção de uma relação estável por meio da integração, para usar a periodização de Candeas (2005). Isso porque, em 29 de novembro de 1988, Alfonsín e Sarney assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que tinha como objetivo claro o "processo de integração e cooperação econômica entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil" (artigo 1º), mas sempre "de acordo com os princípios de gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e simetria" (artigo 2º). Esse processo seria feito em duas etapas. A primeira seria a construção de uma zona de livre comércio e de uma união aduaneira argentino-brasileira, o que implicava: a. "A remoção de todas as barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio de bens e serviços nos territórios dos dois Estados" (artigo 3) gradualmente ao longo de um período de dez anos; b. a "harmonização das políticas aduaneiras, do comércio interno e externo, agrícola, industrial, dos transportes e das comunicações, científica e tecnológica" e a "coordenação das políticas monetárias, fiscais, cambiais e de capitais" (artigo 4.º). Na segunda fase, formar-se-ia um mercado comum, com "a harmonização gradual das outras políticas necessárias" (artigo 5.º) para a sua formação. Para a realização de tal projeto, seria formada uma Comissão de Implementação, que funcionaria de forma intergovernamental, sendo co-presidida pelos presidentes da Argentina e do Brasil e composta por quatro ministros de cada um dos países (artigo 6).

Formava-se, assim, o eixo central (argentino-brasileiro) do projeto de integração do Mercosul. Na próxima seção, continuaremos brevemente com a trajetória histórica da formação do bloco no biênio decisivo de 1990-1991, fundamental para a formação e formalização do bloco e seus objetivos no Ato de Buenos Aires (1990) e, sobretudo, no Tratado de Assunção (1991).

## **OBJETIVOS DA INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL**

Apesar dos sucessos em termos de política externa, especialmente no que diz respeito à relação Argentina-Brasil, nem Alfonsín nem Sarney puderam continuar seu projeto de integração regional. Primeiro, porque as constituições argentina e brasileira proibiam a reeleição. Segundo, porque, mesmo que pudessem tentar a reeleição, no

final de seus mandatos ambos eram presidentes muito impopulares, sofrendo muito com sucessivas crises políticas e hiperinflação. Alfonsín, que começou como um nome muito popular por ter sido um dos opositores mais vocais do Processo de Reorganização Nacional (1976-1983), terminou seu mandato com sua renúncia e eleições antecipadas em seis meses, depois de não ter conseguido controlar a inflação com os planos Austral e Primavera e ter cedido à pressão dos militares por anistia com as leis Punto Final (1986) e Obediência Devida (1987). Sarney, por outro lado, já era uma figura impopular desde o início de seu mandato, já que assumiu a presidência apenas devido à linha sucessória. O sucesso efêmero do plano Cruzado mudou momentaneamente a situação. No entanto, como Sarney falhou de forma muito expressiva no combate à inflação e na renegociação da dívida externa, sendo talvez um dos presidentes mais impopulares da nova república.

Nesse cenário, os candidatos da oposição são eleitos. Dessa forma, as circunstâncias que poderiam comprometer a continuidade da integração iniciada durante os governos de Alfonsín e Sarney, na verdade, apenas a estimulou ainda mais. A integração que será construída pelos novos governos será uma nova forma comparada à da Ata de Integração Brasil-Argentina e o Tratado de Integração, Desenvolvimento e Cooperação. Em 1989, Carlos Saúl Menem (PJ-Partido Justicialista) e Fernando Collor de Mello (PRN-Partido da Reconstrução Nacional) venceram as eleições presidenciais na Argentina e no Brasil, respectivamente. Ambos pretendiam continuar no caminho de integração pavimentado por seus antecessores, porém, a partir de uma perspectiva marcadamente liberal.

Já em 1990, é evidente o ímpeto comercialista e aberto de Menem e Collor. Ambos assinaram o Ato de Buenos Aires em 6 de julho de 1990, reduzindo o prazo para o estabelecimento de um mercado comum entre Brasil e Argentina de dez para cinco anos, em um contexto em que estavam dispostos a "construir também para uma crescente liberalização do comércio internacional" (República Federativa do Brasil e República Argentina, 1990). Interessados no novo processo de integração que se desenhava, Paraguai e o Uruguai, liderados pelos presidentes Andrés Rodríguez e Julio María Sanguinetti, se juntaram à iniciativa.

O resultado foi a assinatura do Tratado de Assunção em 26 de março de 1991 pelos quatro países e a criação do Mercosul. O objetivo do bloco não era apenas a formação de uma área de livre comércio, mas também, como o próprio nome sugere, a formação de uma união aduaneira e, finalmente, um mercado comum até 31 de

dezembro de 1994. Assim, seus principais objetivos são os quatro que estão contidos no artigo 1 do Tratado de Assunção:

- A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre países, através, entre outras coisas, da eliminação de direitos aduaneiros e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de quaisquer outras medidas equivalentes;
- O estabelecimento de uma pauta externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a Estados terceiros ou grupos de Estados, bem como a coordenação das posições nos fóruns econômicos e comerciais regionais e internacionais;
- A coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes: comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, serviços, alfândega, transporte e comunicações, entre outras, que venham a ser acordadas, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes;
- O compromisso dos Estados Partes de harmonizar sua legislação nas áreas pertinentes, a fim de fortalecer o processo de integração.

Além dos objetivos econômicos já estabelecidos no tratado fundador do Mercosul, é importante mencionar que a preservação das instituições e processos democráticos também é uma condição valiosa para o bloco. Tal preocupação foi consolidada com o Protocolo de Ushuaia em 1998, assinado entre os países do Mercosul, Bolívia e Chile, e já acionado duas vezes – contra o Paraguai (2012) e a recém-incorporada Venezuela (2017).

## **INSTRUMENTOS E MECANISMOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO MERCOSUL E SEUS OBJETIVOS**

Os principais instrumentos do Mercosul são aqueles citados diretamente no artigo 5º do Tratado de Assunção.

a) Um Programa de Liberalização do Comércio, que consistirá em reduções pautais progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições ou medidas não tarifárias de efeitos equivalentes, bem como de outras restrições ao comércio entre os Estados Partes, a fim de atingir a tarifa zero, sem restrições não tarifárias, em todo o universo tarifário até 31 de Dezembro de 1994 (Anexo I); b) A coordenação das políticas macroeconômicas, que se realizará de forma gradual e convergente com os programas de redução pautal e de eliminação das restrições não pautais referidas no número anterior; c) Uma tarifa externa comum, que promova a competitividade externa dos Estados Partes; d) A adoção de acordos setoriais, a fim de otimizar o uso e a mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operacionais eficientes.

É interessante notar que, embora o bloco se propusesse como um "mercado comum", não havia no Tratado de Assunção nenhum instrumento específico para garantir efetivamente a livre circulação de capitais ou pessoas – embora houvesse uma breve menção à importância da livre mobilidade dos fatores de produção na parte dos acordos setoriais. Com efeito, os instrumentos prescritos no tratado (especialmente aqueles nos itens a e c) trabalharam mais na direção da construção de uma área de livre comércio e uma união aduaneira.

De qualquer forma, vamos nos concentrar mais na formulação dos instrumentos a e c, ou seja, o Programa de Liberalização do Comércio e a Tarifa Externa Comum. Como b e d não são mecanismos substantivos de integração em si, pois são apenas dispositivos legais que permitem coordenar as políticas macroeconômicas (item b) e adotar acordos setoriais (item d), veremos mais adiante alguns desdobramentos.

O programa de Liberalização do Comércio é, como o próprio nome deixa claro, o instrumento para a realização de uma área de livre comércio. Estabelece que os Estados Partes devem eliminar todas as "taxas e outras restrições aplicadas em seu comércio recíproco" (artigo 1) até 31 de dezembro de 1994, sendo, *grosso modo*, "taxas" barreiras tarifárias e "restrições" não tarifárias.<sup>4</sup> As exceções seriam o Paraguai e o Uruguai, países com menor PIB e menor mercado interno, que teriam até 31 de dezembro de 1995 (um ano depois) para sua plena liberalização comercial. Com efeito, a validade de diferentes termos de liberalização dos termos de troca para o Paraguai e o Uruguai já estava prevista no artigo 6 do Tratado de Assunção<sup>5</sup>.

A Tarifa Externa Comum foi negociada desde a assinatura do Tratado de Assunção até meados de 1994 e entrou em vigor em 1 de janeiro de 1995, tal como previsto no Tratado. As tarifas estão entre 0% e 20%, mais baixas para produtos

---

<sup>4</sup> Mais detalhadamente, o artigo 2 do programa de liberalização comercial presente no Tratado de Assunção estabelece: "Para os fins estabelecidos no artigo anterior, entender-se-á: (a) "taxas" significa direitos aduaneiros e quaisquer outras sobretaxas de efeito equivalente, sejam de natureza fiscal, monetária, cambial ou de qualquer outra natureza, que afetem o comércio exterior. Não estão incluídas neste conceito taxas e sobretaxas semelhantes quando respondam ao custo aproximado dos serviços prestados; e b) "restrições" significa qualquer medida administrativa, financeira, cambial ou de qualquer outra natureza pela qual um Estado Parte impeça ou dificulte, por decisão unilateral, o comércio recíproco. As medidas adotadas em virtude das situações previstas no artigo 50 do Tratado de Montevideu de 1980 não estão incluídas neste conceito."

<sup>5</sup> No entanto, é relevante que o Programa de Liberalização do Comércio tenha deixado de fora alguns produtos, considerados sensíveis por seus países. De acordo com o artigo 6º do programa, os produtos sensíveis foram: 394 para a Argentina, 324 para o Brasil, 439 para o Paraguai e 960 para o Uruguai. Por um lado, conforme detalhado no artigo 7º, a Argentina e o Brasil se comprometeriam a reduzir os itens de exceção em 20% ao ano. Por outro lado, o Paraguai e o Uruguai reduziriam a redução em 10% a partir da data de entrada em vigor do tratado (trinta dias após a assinatura do tratado de acordo com o artigo 19) e 10% a partir de 31/12/1991. A partir daí, as reduções deverão ser de 20% até 31/12/1992, 20% até 31/12/1993, 20% até 31/12/1994 e 20% até 31 de dezembro de 1995.

agrícolas e mais altas para produtos industrializados. Da forma como implementada, Brasil e Argentina poderiam manter até 300 itens fora da Nomenclatura Comum (NM) do Mercosul (sistema de classificação de produtos para aplicação da Tarifa Externa Comum) até 1º de janeiro de 2001. O Paraguai e o Uruguai poderiam manter até 399 produtos fora do NM e, portanto, da tarifa externa comum, até 1º de janeiro de 2006.

A estrutura institucional do Mercosul para garantir os instrumentos de integração econômica e de cooperação política é relativamente simples. A estrutura inicialmente estabelecida pelo Tratado de Assunção (ver Capítulo II) era de natureza intergovernamental e incluía: a. o Conselho do Mercado Comum (CMC), o mais alto órgão decisório do Mercosul, composto pelos ministros das Relações Exteriores e da Economia de cada um dos Estados membros, com reuniões pelo menos uma vez por ano com os presidentes; b. o Grupo Mercado Comum (CMG), órgão executivo, composto por quatro membros e quatro suplentes de cada país membro, representando seu Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia e Banco Central. No entanto, a estrutura institucional atual é a que foi implementada com o Protocolo de Ouro Preto e é um pouco mais ampla, mas ainda é de natureza intergovernamental. O documento assinado em 1994 implementou uma estrutura institucional consolidada em seis órgãos (sendo os dois primeiros os já estabelecidos no tratado fundador): I. O Conselho do Mercado Comum; II. O Grupo Mercado Comum; III. Comissão de Comércio do Mercado Comum (CCM); IV. A Comissão Parlamentar Mista (CPC); V. o Fórum Consultivo Económico e Social; VI. A Secretaria Administrativa do Mercosul. Os primeiros órgãos são aqueles que têm capacidade de decisão e os outros três são apenas órgãos consultivos do bloco. A CMC e a GMC, com o Protocolo de Ouro Preto, continuam tendo basicamente as mesmas responsabilidades de liderança que já tinham desde 1991. O CCM foi criado basicamente para gerenciar as questões mais técnicas e alfandegárias.

Por fim, é necessária a menção a duas outras instituições. Primeiramente, há o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, órgão judicial instituído com o Protocolo de Olivos cujo objetivo é solucionar controvérsias comerciais vinculadas aos compromissos econômicos assumidos pelos países membros. Ademais, em 2007, o Parlamento do Mercosul foi criado para tentar criar uma relação mais direta entre os cidadãos e o bloco. No entanto, o órgão tem poderes consultivos e apenas no Paraguai e na Argentina seus representantes são eleitos por voto direto.

## RESULTADOS DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

Desde o início, a integração comercial do Mercosul foi um sucesso indiscutível. Torres (1997), falando do "bom", do "mau" e do "feio" do bloco, deixa bem claro que "o bom" é justamente o grande aumento do volume de comércio. Segundo o autor, o comércio intrarregional era de US\$ 2 bilhões em 1985, mas subiu para US\$ 17 bilhões em 1996, o que mostra um crescimento de quase oito vezes mais (Torres, 1997, p. 37). Cervo e Bueno (2011, p. 518) também oferecem dados que apontam na mesma direção: enquanto o comércio intra-Mercosul era de US\$ 4,1 bilhões em 1990, atinge a impressionante cifra de US\$ 20,5 bilhões em 1997. A Argentina de Menem foi uma das grandes beneficiárias, pois, segundo Cervo (2000, p. 48), seu comércio com os países do Mercosul cresceu a uma taxa de 30% ao ano na primeira metade da década de 90, passando de US\$ 2,7 bilhões para US\$ 13,7 bilhões entre 1989 e 1996. Nesse cenário, o Brasil se torna o mais importante parceiro comercial do país a partir do Rio da Prata. Também é importante mencionar que o comércio entre os países do Mercosul é de melhor qualidade, pois é basicamente comércio intraindústria, ou seja, baseado em produtos manufaturados.

No entanto, durante a década de 1990, os membros do Mercosul também sofreram os impactos de sucessivas crises internacionais, como a desvalorização do peso mexicano (1994), os tigres asiáticos (1997) e a crise da moratória russa (1998). De qualquer forma, o que mais afetou o projeto de integração comercial do Mercosul foi a crise da desvalorização do real em 1999. Como o real, desde 1994, estava quase em paridade com o dólar, a economia brasileira era pouco competitiva no mercado internacional, o que causava uma série de problemas nas contas externas do país. A solução adotada pelo Banco Central do Brasil foi fazer o real flutuar, o que, na prática, causou a desvalorização nominal de R\$ 1,16 por dólar para R\$ 1,81 por dólar. Os países da região temiam que houvesse uma enxurrada de produtos brasileiros em seus mercados e Menem, já no final de seu mandato, sofreu muita pressão dos setores menos competitivos da economia argentina, cedendo ao setor têxtil e impondo restrições aos tecidos brasileiros (Moniz Bandeira, 2014, p. 535). De fato, o comércio intrabloco sofreu um duro golpe com o movimento cambial brasileiro e a relevância do comércio intra-Mercosul na segunda metade dos anos noventa nunca mais seria alcançada. Segundo dados de Cervo e Bueno (2011, p. 518), o comércio intra-Mercosul, que havia atingido US\$ 20,5 bilhões em 1997, diminuiu em 2000 para US\$ 18,2 bilhões.

Se observamos, por exemplo, o comércio intrabloco em perspectiva histórica de seus sócios maiores, Brasil e Argentina, vemos o dano causado pela desvalorização do real e a falta de coordenação subsequente das políticas cambiais de ambos os países. Se observamos a média bianual das exportações de Brasil e Argentina ao Mercosul (Tabela 1) de 1993 a 2002, constatamos os efeitos negativos da desvalorização da moeda brasileira em janeiro de 1999 sobre o comércio do bloco. O poder negativo da política cambial brasileira pós-1999 foi intensificado com a crise argentina de 2001, que leva a uma diminuição ainda maior do comércio dos sócios principais do Mercosul com o bloco.

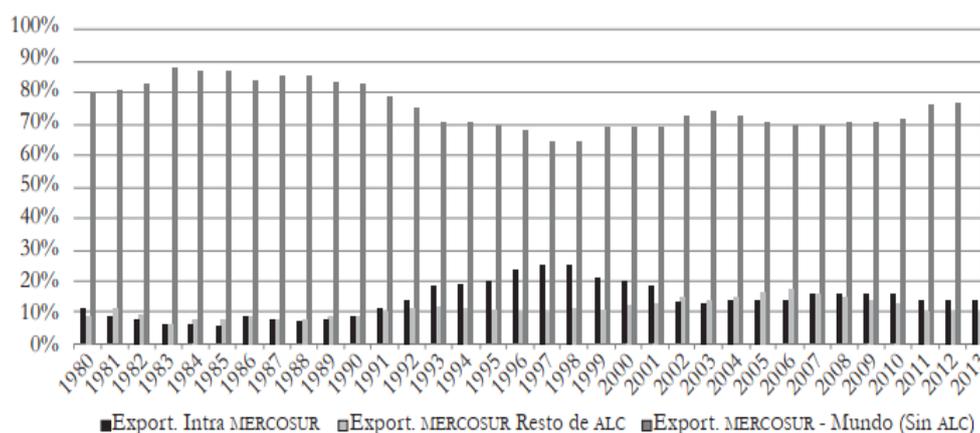
Tabela 1 - Porcentagem das exportações totais do Brasil e da Argentina para os países do Mercosul, por média bienal (1993-2002)

Exporter	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002
Brazil	13,77%	14,27%	17,22%	14,08%	8,22%
Argentina	29,20%	32,81%	35,98%	31,12%	25,10%

Elaboração própria com base nos dados de UN Comtrade e WITS.

Na mesma linha, os dados de Batista e Perrota mostram que o comércio intrabloco nunca ultrapassou 30% do total e que, nos anos seguintes, nunca atingiu patamares tão altos quanto na década de 90 – como mostra o Gráfico 2.

Gráfico 1 - Exportações do Mercosul dentro do bloco e para o mundo (em %)

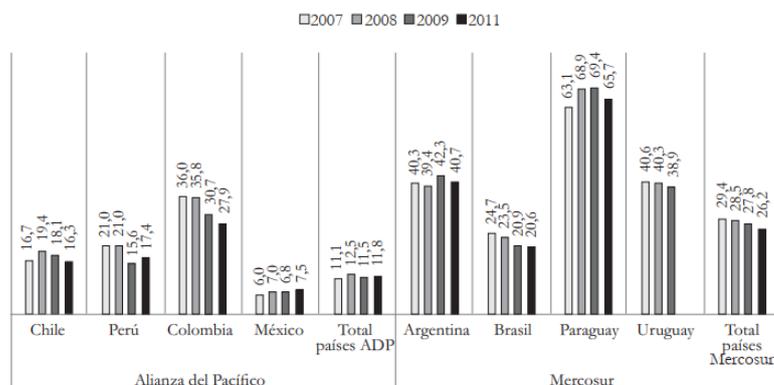


Elaborado por Batista e Perrota (2018)

No entanto, autoras ainda destacam que – apesar da queda do comércio intrarregional após 1999 e da não reversão da grande dependência do bloco em relação ao comércio extrarregional – o Mercosul, se comparado a outras iniciativas regionais do mesmo estilo, como a Aliança do Pacífico, ainda é relevante, pois possui

uma proporção de comércio intrarregional quase o dobro da do outro bloco (como mostra o gráfico 3).

Gráfico 2 - Proporção do comércio intrarregional Aliança do Pacífico e Mercosul



Fuente: SELA (2015).

Elaborado por Batista e Perrota (2018)

De qualquer forma, dado o cenário pós-1999, a efetiva integração comercial do Mercosul tem um sabor agri-doce. Embora o comércio entre os países do bloco e suas exportações para o resto do mercado mundial tenha aumentado muito, nunca mais foi o mesmo que na segunda metade dos anos de 1990. Este, por sua vez, ainda que maior que o de iniciativas regionais similares (ex. Aliança do Pacífico), não é nada comparada aos números europeus de comércio intrabloco.

As razões para isso são múltiplas. Primeiramente, é necessário salientar que não só os objetivos da formação de um mercado comum nunca foram alcançados – nem sequer foram buscados –, mas também que o próprio objetivo de consolidar uma verdadeira união aduaneira também não foi logrado. A liberalização das listas de produtos sensíveis, já prevista no Tratado de Assunção, não foi totalmente implementada, uma vez que cerca de 15% do total de produtos em circulação permanece fora da Tarifa Externa Comum. Em segundo lugar, é essencial mencionar a falta de maior coordenação das políticas macroeconômicas, também prevista no tratado fundador do bloco. Talvez a maior prova disso seja a crise gerada no bloco devido ao novo regime cambial brasileiro em 1999. Nesse sentido, Fanelli (2001, p. 21) já mencionava que o Mercosul tinha três opções de coordenação macroeconômica, com consequências para seu projeto de integração regional: a. a continuidade do status quo, sem coordenação macroeconômica; b. dolarização; c. Progressos no sentido da União Monetária. 20 anos depois, parece que a escolha da

primeira opção continuou a custar caro ao bloco, que viu seu processo de integração econômica avançar pouco. Em terceiro lugar, parece que os acordos setoriais pouco poderiam fazer nesse cenário para aumentar o comércio intrabloco de forma expressiva pós-1999<sup>6</sup>. Em quarto lugar, a estrutura intergovernamental do Mercosul também não prevê um avanço progressivo na integração e uma representação constante dos interesses do bloco como um todo. Torres (1997) já apontava "o mal" do Mercosul como sendo sua fraqueza institucional, que dependia demais da vontade de seus chefes de Estado – e, de fato, apenas por causa da vontade política de seus líderes havia avançado tanto até 1997. Em quinto lugar, tanto Torres (1997) quanto Batista e Perrota (2018) ressaltam o fato de que o Mercosul pouco fez para reduzir as assimetrias econômicas entre seus maiores e mais importantes membros (Argentina e Brasil) e seus membros menores (Paraguai e Uruguai), tendo com mais de 90% o comércio entre seus sócios maiores, Brasil e Argentina (BID, 2020). Por último, mas não menos importante, atualmente há também o fator China, como destaca Frenkel (2020). O gigante do Sudeste Asiático já destronou o Brasil como o maior parceiro comercial do Uruguai, é o segundo parceiro comercial da Argentina e do Paraguai e é o maior parceiro comercial do próprio Brasil. Assim, os países do bloco têm que enfrentar a competitividade chinesa juntos ou se abrir e se afastar ainda mais<sup>7</sup> dos objetivos de seu tratado fundador.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mais de 20 anos após a fundação do Mercosul, é possível concluir que, apesar de alguns avanços em termos de comércio, ainda há um longo caminho a percorrer para que o bloco avance em direção a um Mercado Comum como o próprio nome sugere. Na realidade, hoje o bloco é uma união aduaneira imperfeita, com uma tarifa externa comum que não se aplica a todos os produtos e um comércio em processo de deterioração. O protocolo de serviços do bloco, assinado em 1997, na capital uruguaia, tampouco foi capaz de criar a livre circulação de fatores produtivos no bloco. Nesse sentido, a agenda externa do bloco foi capaz recentemente de criar modesto progresso intrabloco. Foi o caso da negociação recente com a União Europeia, que

---

<sup>6</sup> Para um *resumo* dos acordos setoriais do Mercosul, ver CEPAL (1999).

<sup>7</sup> Até por isso, um dos últimos grandes conflitos no bloco, em 2021, foi porque o Uruguai queria negociar um acordo de livre comércio com a China fora dos marcos do Mercosul.

foi capaz pressionar o bloco sul-americano em direção à criação de um protocolo de compras governamentais, assinado em 2017.

Não obstante, ultimamente, a progressão comercial intrabloco é constantemente ameaçada por divergentes intenções políticas de seus mandatários. O governo do uruguaio Luis Lacalle Pou (2020-2025) foi enfático ao expressar o desejo de fazer com que o bloco – ao invés de avançar em seu processo de integração comercial – regredisse a uma simples zona de livre comércio a fim de que seus membros tivessem a liberdade de negociar tratados comerciais com terceiros – visando em especial a China. Mais temerárias são as ameaças que surgiram ou ainda surgem das economias mais relevantes do Mercosul. O ex-presidente Jair Bolsonaro (2018-2022), sob a tutela de seu superministro da Economia Paulo Guedes, flertou também com a regressão do Mercosul a uma zona de livre comércio. O atual governo argentino de Javier Milei (2022-) segue dando sucessivas declarações no mesmo sentido.

Em tal conjuntura, é difícil imaginar que o necessário para a solidificação comercial do bloco possa ocorrer no curto ou até no médio prazo. A equação para tal resultado, tão almejado por seu tratado fundador, seria a soma das vontades políticas de seus membros fundadores – agora acompanhados da Bolívia – em prol do aprofundamento de uma política comercial comum e da coordenação das políticas macroeconômicas nacionais. Entretanto, a coincidência de agenda entre os mandatários do Mercosul parece cada vez mais um sonho distante – e até utópico para os mais pessimistas.

#### *Bibliografia*

BATISTA, Juliana P.; PERROTA, Daniela. El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. In: **Desafíos**, Bogotá (Colombia), (30-I): 91-134, semestre I de 2018.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Informe MERCOSUL 2020: sob pressão da agenda externa**. 2020. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/informe-mercosul-2020-sob-pressao-da-agenda-externa>. Acesso em: 8 nov. 2024.

CEPAL. Revisión de los acuerdos sectoriales de los estados miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). **Informe de la CEPAL** de 8 de febrero de 1999.

CERVO, Amado. Política exterior da Argentina: 1945-2000. In: GUIMARÃES, Samuel P. (org). **Argentina, visões brasileiras**. Brasília: IPRI, 2000.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UNB, 2011.

CANDEAS, Alessandro Warley. **Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos**. In: Revista Brasileira de Política Internacional, 48 (1), 2005.

EUROSTAT. **International trade in goods for the EU - an overview**. Disponível em:

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods_for_the_EU_-_an_overview#Variations_by_Member_State)

[explained/index.php?title=International\\_trade\\_in\\_goods\\_for\\_the\\_EU\\_-](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods_for_the_EU_-_an_overview#Variations_by_Member_State)

[\\_an\\_overview#Variations\\_by\\_Member\\_State](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods_for_the_EU_-_an_overview#Variations_by_Member_State). Acesso em: 8 nov. 2024.

FANELLI, José M. Coordinación Macroeconómica en el MERCOSUR: Marco analítico y hechos estilizados. In: **Desarrollo Económico**, 2001, p. 653-674.

FRENKEL, Alejandro. El Mercosur ante la Covid-19: de la disputa comercial a la amenaza sanitaria. **Análisis Carolina**, (40), p. 1, 2020.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

MONIZ BANDEIRA, Luis Alberto. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

TORRES, Jorge José. Mercosur: lo bueno, lo malo y lo feo. In: **América Latina Hoy**, n.º 17, 1997.

WORLD BANK. **Taxa de inflação ao consumidor (Brasil)**. Disponível em:

<https://data.worldbank.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=BR>. Acesso em: 8

nov. 2024.

WORLD BANKb. **Taxa de inflação ao consumidor (Argentina)**. Disponível em:

<https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.DEFL.KD.ZG?locations=AR>. Acesso

em: 8 nov. 2024.