



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS (FCS)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS (PPGCPRI)

JOSÉ PAULO SILVA FERREIRA

O Mercosul em xeque: a estratégia diplomática brasileira diante da
crise do projeto de integração (1999-2002)

GOIÂNIA
2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

JOSÉ PAULO SILVA FERREIRA

3. Título do trabalho

O Mercosul em xeque: a estratégia diplomática brasileira diante da crise do projeto de integração (1999-2002)

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
- b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **José Paulo Silva Ferreira, Usuário Externo**, em 02/03/2025, às 21:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlo Patti, Professor do Magistério Superior**, em 14/03/2025, às 10:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5206160** e o código CRC **FDB2580F**.

JOSÉ PAULO SILVA FERREIRA

O Mercosul em xeque: a estratégia diplomática brasileira diante da crise do projeto de integração (1999-2002)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Relações Internacionais.

Linha de pesquisa: Política Internacional.

Orientador: Professor Doutor Carlo Patti.

GOIÂNIA
2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Ferreira, José Paulo Silva

O Mercosul em xeque [manuscrito] : a estratégia diplomática brasileira diante da crise do projeto de integração (1999-2002) / José Paulo Silva Ferreira. - 2025.

115 f.

Orientador: Prof. Dr. Carlo Patti.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Sociais (FCS), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Goiânia, 2025.

Bibliografia. Apêndice.

Inclui siglas, gráfico, tabelas.

1. Mercosul. 2. História da Política Externa Brasileira. 3. Brasil. 4. Argentina. 5. Crise do Mercosul. I. Patti, Carlo, orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 10 da sessão de Defesa de Dissertação de **José Paulo Silva Ferreira**, que confere o título de Mestre em **Ciência Política**, na área de concentração em **Relações Internacionais**.

Aos **vinte um dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e vinte cinco**, a partir das **nove horas**, por videoconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **“O Mercosul em xeque: a estratégia diplomática brasileira diante da crise do projeto de integração (1999-2002)”**. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, Professor Doutor **Carlo Patti (PPGCPRI/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor Doutor **Wilton Dias Barbosa (PPGRI/UnB)**, membro titular externo; Professora Doutora **Marina Bolfarine Caixeta (PPGCPRI/UFG)**, membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido o candidato **aprovado** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Professor Doutor **Carlo Patti**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Marina Bolfarine Caixeta, Usuário Externo**, em 16/04/2025, às 10:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlo Patti, Professor do Magistério Superior**, em 22/04/2025, às 06:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wilton Dias Barbosa, Usuário Externo**, em 30/04/2025, às 08:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5309830** e o código CRC **1B77EE0E**.

Para Cristiane Vicentine, minha amiga e professora do ensino médio, que foi fundamental em um momento crucial da minha vida. Sou eternamente grato!

Para meu irmão, Pedro César, engenheiro da computação em formação e colega de trincheira.

Para meu pai, Sr. Paulo César. Conseguimos!

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, especialmente ao meu pai, Paulo César, e ao meu irmão, Pedro César, a quem dedico esta dissertação. Minha profunda gratidão ao Prof. Dr. Carlo Patti, por me guiar no desenvolvimento desta pesquisa. À Profa. Dra. Aline Martins, por me acompanhar em diferentes etapas da formação acadêmica, inclusive no estágio docente.

Aos professores que aceitaram compor a banca examinadora, meu sincero agradecimento: à Dra. Marina Caixeta, com quem tive a oportunidade de assistir a aulas, realizar pesquisas e publicar artigos em conjunto; e ao Dr. Wilton Dias, pelos comentários muito pertinentes na melhoria do trabalho. Agradeço também ao Dr. Diego Magalhães, professor e ser humano excepcional.

Minha gratidão à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela bolsa que possibilitou a dedicação exclusiva ao mestrado, e à UFG, onde me formei bacharel e mestre. Agradeço ainda à Defensoria Pública da União em Goiás, por viabilizar o acesso a acervos históricos, e ao Setor de Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores, pelo excelente atendimento durante a coleta de dados essenciais para esta pesquisa.

Agradeço a Henrique Ziller, Diego Ramalho, Bruno Rolim, Calebe Cerqueira, Leandro Monteiro e Tiago Melo, da Controladoria-Geral do Estado de Goiás, pelo aprendizado profissional, apoio, incentivo e compreensão quanto à decisão de me dedicar exclusivamente aos estudos. Grato também aos professores e pesquisadores do Observatório de Regionalismo do PPGRI-STD, pela parceria em pesquisas e publicações. Aos colegas do PPGCPRI-UFG, especialmente Mayara e Felipe. A André Cançado, pelas sempre agradáveis e proveitosas conversas acadêmicas. A Gustavo Milhomem, Thiago Barros e Lívia Borges, que estiveram ao meu lado nos bons e maus momentos, e a Talita Soares, que me auxiliou nas transcrições das entrevistas.

Agradeço imensamente ao ministro Celso Lemos por mobilizar contatos que tornaram este trabalho possível. Sou igualmente grato aos embaixadores Marcos Azambuja, Paulo Roberto de Almeida, Rubens Barbosa e Sérgio Florêncio, que foram atores participantes do período que esta dissertação analisa e disponibilizaram horas em entrevistas, fornecendo detalhes de alta qualidade sobre o processo de integração do Mercosul. A todos os mencionados e àqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para esta jornada, deixo aqui minha mais sincera gratidão!

“O Mercosul [...] não é “apenas” o mais importante projeto nacional desde os primórdios da diplomacia republicana [...] ele é também, e cada vez mais, o projeto internacional mais relevante para o Brasil do século XXI”

(Paulo Roberto de Almeida, 1998, p. 1)

“Não podemos nos esquecer de todas as implicações da palavra “processo” quando descrevemos o Mercosul como um processo de integração. Sendo um processo, o Mercosul está sempre acontecendo”.

(Sérgio Abreu e Lima Florêncio; Ernesto Henrique Fraga Araújo, 1998, p. 32)

RESUMO

O Mercosul, bloco econômico criado em 1991 como zona de livre comércio, tornou-se uma união aduaneira imperfeita em 1994, nunca alcançando o objetivo de mercado comum. O bloco originou-se como um produto do contexto internacional, em resposta às demandas em política econômica externa geradas pelos avanços da globalização e à segunda onda de regionalismo. Além disso, refletiu o contexto regional, por ter se baseado na integração bilateral Brasil-Argentina e na estrutura jurídica da ALADI. Iniciou como um projeto subregional, dos países platinos – Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai – e pretendia-se que se estendesse pela América do Sul pela integração ao Pacto Andino. Após um período de crescimento entre 1991 e 1998, a partir de 1999, passou a enfrentar estagnação do fluxo comercial. Nesse sentido, propõe-se o seguinte problema de pesquisa: qual foi a estratégia diplomática do governo Cardoso para abordar as dificuldades na consolidação dos objetivos de integração do Mercosul entre 1999 e 2002? A hipótese é que o governo Cardoso buscou prosseguir com o processo de integração, adaptando a estratégia diplomática às condições e limites impostos, com permissividade ao protecionismo argentino. Trata-se de um trabalho de história da política externa brasileira, em que se utiliza o método histórico e a triangulação de fontes. Utilizou-se a análise da literatura especializada, a análise de documentos classificados do Arquivo Central do Itamaraty – a comunicação telegráfica entre a Embaixada do Brasil em Buenos Aires e a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, Informações ao Sr. Presidente da República, cartas e *briefings* de reuniões bilaterais integrantes aos maços temáticos, nos graus de sigilo confidencial e secreto. Ademais, realizou-se entrevistas semiestruturadas com diplomatas brasileiros envolvidos no processo de integração nas décadas de 1990 e 2000, e análise de matérias do Jornal do Brasil, coletadas na Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional. Desta forma, os resultados obtidos foram que o governo Cardoso procurou avançar no processo de integração, adaptando a estratégia diplomática às condições impostas pela crise econômica argentina, compreendendo que insistir demasiadamente na agenda de exceções tarifárias, e em abertura comercial, poderia fragilizar ainda mais o Mercosul. Portanto, investiu em: (1) diálogo político constante com toda a América do Sul, (2) projetos de integração física, (3) cooperação e harmonização de políticas setoriais e (4) aprofundamento da integração econômico-comercial e de investimentos.

Palavras-chave: Mercosul; História da Política Externa Brasileira; Brasil; Argentina; crise do Mercosul.

ABSTRACT

Mercosur, an economic bloc created in 1991 as a free trade area, became an imperfect customs union in 1994, never achieving the goal of a common market. The bloc originated as a product of the international context, in response to the demands of external economic policy generated by the advances of globalization and the second wave of regionalism. It also reflected the regional context, as it was based on bilateral integration between Brazil and Argentina and the legal framework of ALADI. It began as a subregional project involving the "Platinum" countries – Brazil, Argentina, Paraguay, and Uruguay – with the intention of extending throughout South America through integration with the Andean Pact. After a period of growth between 1991 and 1998, from 1999 onward, it began to face stagnation in trade flow. In this sense, the research problem proposed is: What was the diplomatic strategy of the Cardoso government in addressing the difficulties in consolidating Mercosur's integration objectives between 1999 and 2002? The hypothesis is that the Cardoso government sought to continue the integration process, adapting the diplomatic strategy to the conditions and limits imposed, allowing for Argentine protectionism. This is a work of Brazilian foreign policy history, employing the historical method and triangulation of sources. The analysis included specialized literature, classified documents from the Central Archive of Itamaraty – telegraphic communication between the Brazilian Embassy in Buenos Aires and the Ministry of Foreign Affairs, information to the President of the Republic, letters, and briefings from bilateral meetings within thematic files, at confidential and secret levels. Additionally, semi-structured interviews were conducted with Brazilian diplomats involved in the integration process in the 1990s and 2000s, along with the analysis of news articles from *Jornal do Brasil*, collected from the Digital Newspaper Archive of the National Library. The results showed that the Cardoso government sought to advance the integration process, adapting its diplomatic strategy to the conditions imposed by the Argentine economic crisis, understanding that insistence on tariff exception agendas and trade liberalization could further weaken Mercosur. Therefore, it invested in: (1) constant political dialogue with all of South America, (2) physical integration projects, (3) cooperation and harmonization of sectoral policies, and (4) deepening economic-commercial integration and investment.

Keywords: Mercosur; History of Brazilian Foreign Policy; Brazil; Argentina; Mercosur crisis.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACE	Acordo de Complementação Econômica
AFTA	<i>ASEAN Free Trade Area</i>
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
ALCA	Área de Livre-Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
APEC	<i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i>
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i>
Benelux	<i>Belgium, the Netherlands, and Luxembourg</i>
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAN	Comunidade Andina de Nações
CAUCE	Convênio Argentino-Uruguaio de Complementação Econômica
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEPT	<i>ASEAN Common Effective Preferential Tariff</i>
CER	<i>Closer Economic Relations Agreement</i>
CMC	Conselho Mercado Comum
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
EUA	Estados Unidos da América
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONPLATA	Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata
G3	Grupo dos Três
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GMC	Grupo Mercado Comum
IED	Investimento Estrangeiros Direto
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MNA	Movimento Não Alinhado
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos

OMC	Organização Mundial do Comércio
OPA	Operação Pan-Americana
Pacto ABC	Pacto de Não Agressão, Consulta e Arbitragem (Argentina, Brasil e Chile)
Parlasul	Parlamento do Mercosul
PT	Partido dos Trabalhadores
PEC	Protocolo de Expansão do Comércio Brasil-Uruguaí
PEI	Política Externa Independente
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
TEC	Tarifa Externa Comum
UE	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 CAPÍTULO 1. ORIGEM DO MERCOSUL, OBJETIVOS DA INTEGRAÇÃO E POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO CARDOSO.....	23
1.1. Cenário global e esgotamento do modelo tradicional de inserção dos países latino- americanos na economia internacional.....	24
1.2. Cenário regional e bilateral: o papel do Brasil e da Argentina na integração.....	30
1.3. Dos primeiros anos à crise: objetivos, desenvolvimentos e implicações comerciais	42
1.4. Revisão geral da política externa do governo Cardoso.....	56
1.5. Considerações do capítulo	58
2 CAPÍTULO 2. CRISE DO MERCOSUL (1999-2002)	60
2.1. Crise cambial no Brasil e econômica na Argentina: repercussão no protecionismo.....	60
2.2. Perspectivas dos membros do Mercosul sobre a relevância da continuidade do bloco	64
2.3. As sociedades civis e a crise do bloco: imprensa, <i>lobbies</i> empresariais e sindicais.....	67
2.4. Caminhos da integração: conformação, colapso ou reforma institucional?	73
2.5. Considerações do capítulo	76
3 CAPÍTULO 3. ESTRATÉGIA DO BRASIL DE GERENCIAMENTO DA CRISE DO MERCOSUL	78
3.1. A “autonomia pela integração” e os custos ao Brasil de um retrocesso do Mercosul... 78	
3.2. O comportamento do Itamaraty, Presidência da República e Ministério da Fazenda na crise.....	83
3.3. O papel da diplomacia presidencial diante da instabilidade institucional	87
3.4. Planejamento estratégico e ações concretas para revitalização do Mercosul.....	89
3.5. Considerações do capítulo	96
CONCLUSÃO.....	98
REFERÊNCIAS	102
APÊNDICE A – DADOS DA EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO DOS SÓCIOS DO MERCOSUL (1990-2002)	113

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA	114
APÊNDICE C – QUADRO DE ENTREVISTAS	115

INTRODUÇÃO

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) consiste num bloco de integração regional na América do Sul, produto de um esforço de integração entre Brasil e Argentina. Destaca-se que este trabalho enfatiza a relação bilateral, pois, ao serem as maiores economias no Cone Sul, foram precursoras e eixo central do processo de integração. Os membros originais do Mercosul são Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. A Venezuela aderiu ao tratado em 2006, tornou-se membro pleno em 2012, mas foi suspensa em dezembro de 2016 por ruptura da ordem democrática. A Bolívia aderiu em 2015 e foi aceita como membro em julho de 2024. São Estados associados: Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname. Suas raízes remontam ao contexto internacional de globalização econômica e proliferação do regionalismo da década de 1990. Decorre também dos desenvolvimentos na integração regional no âmbito da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Além disso, sobretudo, origina-se das complexas relações bilaterais entre Brasil e Argentina, caracterizadas pela alternância e coexistência entre momentos de rivalidade e cooperação (GARDINI, 2005).

A partir da segunda metade da década de 1980, a necessidade econômica e a vontade política passaram a convergir para uma integração bilateral, que serviu de base para a formação do bloco (VAZ, 2002; GARDINI, 2005).¹ Inicialmente projetado como um mercado comum, constituiu-se em 1995 como uma união aduaneira, que ao longo da década seguinte, afastou-se de seus objetivos econômicos e comerciais, expressos no Tratado de Assunção (1991), para se tornar um agrupamento com ênfase na cooperação política, deixando de lado requisitos como a coordenação macroeconômica, entre outros (ALMEIDA, 2019). Nesse sentido, estudos sobre a estratégia diplomática do Brasil quanto à integração e, suas relações com a Argentina, no contexto da segunda metade dos anos 1990, baseados em fontes arquivísticas e orais de atores envolvidos no processo, são fundamentais para compreender as posteriores mudanças conceituais na década de 2000 e, conseqüentemente, institucionais.²

¹ Dada a posição de destaque que Brasil e Argentina ocupam na região, expressa em suas capacidades econômicas, projeções políticas, territórios e densidade demográfica, ambos os países desempenharam papéis centrais na formação e desenvolvimento do Mercosul.

² O Mercosul passou por mudanças no modelo de regionalismo a ser empregado e, portanto, mudanças conceituais sobre os objetivos que os países membros almejam alcançar com esse mecanismo de integração. Enquanto a prioridade do bloco, do Tratado de Assunção à crise do projeto de integração com ápice em 1999, era o aprofundamento da integração comercial, passou a ser a estabilização das economias nacionais e o gerenciamento da crise institucional do bloco. Posteriormente, a partir de 2003, prevaleceram iniciativas focadas em cooperação política. Em 1991, existia o objetivo expresso de progressivamente construir um mercado comum multilateral no

Para fortalecer a cooperação, após a reaproximação em 1979 e a transição para a integração bilateral, os presidentes do Brasil, José Sarney de Araújo Costa (1985-1990), e da Argentina, Raúl Ricardo Alfonsín (1983-1989), assinaram a Declaração de Iguazu em 30 de novembro de 1985.³ Este documento destacava uma série de consensos estabelecidos na relação bilateral em diferentes áreas e declarava o interesse de avançar num projeto de integração econômica (ARGENTINA; BRASIL, 1985). Na mesma data, assinaram a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, definindo o propósito pacífico do uso da tecnologia atômica, pondo fim à possibilidade de uma corrida armamentista na região (MOTTA; FERREIRA, 2023). Na sequência, estabeleceu-se diferentes iniciativas de cooperação na área da energia nuclear, marcando o fim de antigos contenciosos, o que contribuiu para dissipar o clima de rivalidade e desconfiança⁴ (GARDINI, 2006; SANTOS, 2013).

Na segunda metade da década de 1980, durante os governos Sarney e Alfonsín, formalizou-se a integração bilateral entre Brasil e Argentina. Isso ocorreu num contexto de democracias recém estabelecidas, de modo que, a ênfase do processo era tanto de solução de antigas rivalidades, como o uso dos rios e desconfianças sobre os programas nucleares, quanto no estabelecimento de mecanismos para o fortalecimento democrático (SIGAL, 2012; SANTOS, 2013). Portanto, essa formalização, conduzida em grande parte pela diplomacia presidencial, teve primariamente um caráter político⁵.

Cone Sul, porém, décadas mais tarde, com a adoção de salvaguardas e exceções na tarifa externa comum, permaneceram distantes dos objetivos originais, o que indica uma mudança de rumo do bloco. Vale destacar, no entanto, que toda integração tem um caráter inicialmente político, pois blocos regionais são projetos articulados politicamente, mesmo que tenham objetivos comerciais.

³ Sobre a reaproximação diplomática Brasil-Argentina, ver Baumann (2001), Gardini (2005;2006) e Santos (2013).

⁴ Durante os governos militares, as grandes questões de embate entre Brasil e Argentina eram o uso dos rios sucessivos da Bacia do Prata e os programas nucleares (MOTTA; FERREIRA, 2023). Havia preocupação por parte dos argentinos sobre a utilização pelo Brasil e Paraguai do potencial hidroelétrico do Rio Paraná, de forma que pudesse gerar impactos na vazão da hidrelétrica de Corpus, que estava sendo planejada. Brasília defendia o princípio da publicidade, comunicando aos países vizinhos sobre acordos que viessem a ser firmados com o Paraguai sobre a Usina de Itaipu, enquanto Buenos Aires defendia o princípio de consulta prévia, desejando então ser incluída nas negociações (CANDEAS, 2017). O tema do aproveitamento hidroelétrico já havia sido resolvido em 1979, com a assinatura do Acordo Tripartite, porém, a questão nuclear permanecia em aberto, sendo superada num processo iniciado por Sarney e Alfonsín. A sobreposição de tais rivalidades abriu espaço para a cooperação e integração bilateral (RICUPERO, 2017).

⁵ Apesar da posição do Itamaraty de tradição de isonomia dos seus quadros profissionais à chefia de governo, gozando de certa autonomia, a participação do presidente na formulação e execução da política externa não era algo inédito no Brasil republicano, sendo este o meio pelo qual, por liderança própria, ele imprime sua marca política à ação internacional do Brasil. O contexto do governo Sarney, na segunda metade da década de 1980, envolvia não apenas a redemocratização em um quadro nacional e regional, mas também a reorganização sistêmica do capitalismo em nível global. As inovações nos meios de locomoção e comunicação passaram a permitir ao presidente um redimensionamento de suas credenciais diplomáticas, garantindo participação pessoal, direta e continuada nos compromissos externos. Além disso, a velocidade dos meios de comunicação passou a gerar reverberações da ação externa numa abrangência inédita, que apresentava potencial de fortalecimento do apoio político interno e de investimentos externos (MARTINS, 2018). A relação próxima entre Sarney e Alfonsín, no âmbito da diplomacia presidencial, impactou os rumos da transição de um espaço de cooperação entre Brasil e Argentina para a formalização da cooperação, resultando numa integração bilateral (CORTÉS, 2010). Sarney

Por meio da integração bilateral argentino-brasileira, abriu-se espaço para um projeto mais abrangente de integração regional, com foco na América do Sul. O contexto era da segunda onda de regionalismo, chamada de “novo regionalismo”, tendo por motivações os impasses nas negociações relativas ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) na Rodada Uruguai, que fortaleciam a percepção que o multilateralismo comercial cedia espaço progressivamente para o regionalismo (VAZ, 2002; ALMEIDA, 2019). Além disso, os Estados Unidos haviam anunciado em 1990 a Iniciativa para as Américas, o que gerou a necessidade do Brasil e Argentina contrabalancearem a influência americana na região (VAZ, 2002).

Em 1986, ambos os países estabeleceram o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) (BAUMANN, 2001; GARDINI, 2007; ALMEIDA, 2019). Em 1988, firmaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, o qual trouxe a primeira referência explícita à formação de um mercado comum entre Brasil e Argentina, e constituiu um esforço de abertura mútua, ainda que seletiva (VAZ, 2002). Na sequência, a Ata de Buenos Aires de 1990 antecipou para 1994 o prazo para a formação do mercado comum. No ano seguinte, as partes assinaram o Tratado de Assunção (1991), documento fundador do Mercosul, que significou a multilateralização da integração, incluindo Paraguai e Uruguai.

Por necessidades internas e mudanças no cenário internacional, a integração bilateral pós-1985 foi multilateralizada e passou a priorizar o aspecto econômico (ALMEIDA, 2019). Foram assinados documentos adicionais para complementar o Tratado de Assunção, como o Protocolo de Brasília (1991), o Cronograma de Las Leñas (1992), que estabeleceu metas para a união aduaneira, e o Protocolo de Ouro Preto (1994), que conferiu personalidade jurídica ao bloco. Além disso, o Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul (2002).

No contexto de criação do bloco, a cooperação passou a ser vista como ferramenta para estimular as exportações regionais (BAUMANN, 2001).⁶ A integração almejada através do Mercosul não era fim em si mesma, mas também era meio para objetivos particulares das políticas externas do Brasil e Argentina, que incluía, por exemplo, maior força nos fóruns multilaterais, a partir de um alinhamento entre os Estados membros (VAZ, 2002). Ademais, havia a percepção entre os fundadores que o processo de integração poderia transbordar para níveis mais avançados de organização econômica, política e social, podendo atingir,

rompeu, por exemplo, com a recomendação do Itamaraty de não incluir em sua agenda as posses de mandatários estrangeiros. Sua iniciativa pessoal foi central na aproximação com a Argentina, e “a relação que estabeleceu com o Presidente Alfonsín ultrapassaria em muito o nível de relacionamento usual entre Chefes de Estado” (CORTÉS, 2010, p. 264).

⁶ A construção da confiança entre países, elemento tão importante nas relações internacionais, tende a promover relações comerciais mais estáveis e previsíveis, reduzindo o risco percebido pelos investidores, o que estimula o aumento das exportações.

gradativamente, nível de integração próximo ou equivalente a Comunidade Europeia⁷ (ALMEIDA, 2019).

Entre 1999 e 2002, o projeto de integração passou por uma crise, com questionamentos se o bloco deveria regressar à zona de livre comércio ou progredir, dentro do espírito do Tratado, ao projeto de mercado comum (SANTOS, 2013).⁸ Aprofundaram-se as dificuldades comerciais e de balanço de pagamentos da Argentina, enquanto isso, o Brasil passou a acumular superávits comerciais com os demais entes partes, e vinha tendo resultados positivos na estabilização econômica desde o lançamento do Plano Real em 1994 (BAUMANN, 2001).

Em janeiro de 1999, o Banco Central do Brasil abandonou o regime de bandas cambiais, passando a operar em câmbio flutuante, o que resultou na crise da desvalorização do real, a qual agravou a situação das contas externas argentinas, pois acelerou a pressão pela desvalorização cambial e a desdolarização da economia argentina (PHILLIPS, 2001). O aumento das assimetrias entre Brasil e Argentina levou naturalmente a desconfiar sobre a viabilidade de manutenção do bloco. O governo argentino passou a pressionar por cláusulas de escape na abertura econômica, que já era em certa medida setorizada. Reivindicaram por maior protecionismo setorial e flexibilização para aplicação de salvaguardas (PHILLIPS, 2001; LAMPREIA, 2012; ALMEIDA, 2019).

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), enfrentava, no início de seu segundo mandato, questionamentos sobre o Mercosul, crise econômica e política, após ser eleito pela estabilização econômica e seu trabalho como Ministro da Fazenda no lançamento do Plano Real (VIGEVANI *et al.*, 2003; BANDEIRA, 2009).⁹ Em 1999, Domingo Felipe Cavallo (1997-2001), na época deputado federal, sugeriu suspender o Mercosul para conter danos e permitir que cada país resolvesse seus problemas econômicos (PHILLIPS, 2001).

A estratégia a ser adotada diante da crise era paradigmática, pois reformular o Mercosul significaria um recuo conceitual¹⁰ do projeto de mercado comum, mas também poderia evitar

⁷ Cabe ressaltar que processos de integração não necessariamente devem culminar em abertura comercial. As teorias do regionalismo que apresentam tipologias de gradação do nível de convergência entre os países, partindo da cooperação política até patamares mais elevados de cooperação comercial, tendo por passo final a integração monetária, estão baseadas na experiência histórica europeia. Isso é coerente, visto que a União Europeia representa o mecanismo de integração mais bem-sucedido, mas isso não significa que seja o único caminho para a integração regional.

⁸ Sobre o contexto de crises financeiras internacionais e suas implicações no projeto de integração, ver Baumann (2001) e Escudé (2002).

⁹ Sobre a repercussão desses eventos na imprensa, ver matéria “Mercosul aos Pedacos”, da Folha de São Paulo (MERCOSUL ..., 1999, p. 2) e Amaral (1999, p.7).

¹⁰ Representa um recuo dentro dos termos do que o Mercosul foi originalmente planejado no Tratado de Assunção, como uma iniciativa de integração econômica gradual para a formação de um mercado comum, alinhado ao desenvolvimento do bloco europeu, em direção à progressiva atenuação de políticas discriminatórias entre as economias nacionais.

o desmanche do bloco, além de preservar a confiança econômica externa (SANTOS, 2013). O fracasso do bloco representaria um evento de alto custo político, pois sinalizaria ao resto do mundo a incapacidade dos países sul-americanos de organizarem um sistema eficaz de cooperação (AZAMBUJA, 2012).

Transformações na agenda do Mercosul ocorreram mais tarde, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), no Brasil, e de Néstor Carlos Kirchner (2003-2007), na Argentina. Houve a institucionalização do novo modelo de regionalismo no período da chamada onda rosa, que privilegiava a cooperação política intrabloco (SANTOS, 2013). Por exemplo, em 2003, assinaram o Consenso de Buenos Aires, documento que representou a adoção de uma doutrina político-econômica em oposição ao Consenso de Washington, propondo alternativas à liberalização comercial na nova ordem globalizada (SANTOS, 2013). O Consenso deu início ao chamado Processo de Redefinição do Mercosul, que se estendeu ao menos até 2007 (SANTOS, 2013; ALMEIDA, 2019). Um importante marco dessa redefinição se deu em 2008, com o lançamento da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), espaço para integração primariamente político (MERKE, 2009; SIGAL, 2012). Desta forma, para entender as futuras redefinições no Mercosul, é preciso se aprofundar na crise do projeto de integração do pós-1999.

Numa análise geral, a política externa do governo Cardoso teve aspectos tanto de ruptura quanto de continuidade. Seguiu-se os parâmetros tradicionais da diplomacia brasileira de pacifismo, respeito ao Direito Internacional, defesa dos princípios de autodeterminação e não-intervenção, além de pragmatismo para defesa do interesse nacional. Porém, buscou substituir a agenda da política externa por uma abordagem mais proativa do que meramente reativa, como até então prevalecia (VIGEVANI *et al.*, 2003; BANDEIRA, 2009).

Em síntese, pode-se traçar a seguinte cronologia: (1) de 1979 a 1985, houve uma reaproximação entre Brasil e Argentina; (2) de 1985 a 1991, a construção da cooperação bilateral e o desenvolvimento de um projeto de integração, com ênfase comercial muito evidente desde 1986; (3) de 1991 a 1998, o Mercosul funcionou plenamente entre os quatro membros, mesmo que com exceções na abertura comercial-tarifária intrabloco; (4) de 1999 em diante, as contradições e divergências entre os membros levaram à perda do dinamismo dos anos iniciais, nunca mais o recuperando, compondo, portanto, um período de crise que se estendeu até 2002. Posteriormente, de 2003 a 2007, o bloco passou por uma reforma. Nesse sentido, propõe-se o seguinte problema de pesquisa: qual foi a estratégia diplomática do governo Cardoso para abordar as dificuldades na consolidação dos objetivos de integração do Mercosul entre 1999 e 2002?

A hipótese é que o governo Cardoso buscou prosseguir com o processo de integração, adaptando a estratégia diplomática às condições e limites impostos, com permissividade ao protecionismo argentino. E o objetivo geral é compreender as dificuldades na consolidação dos objetivos da integração do Mercosul e a estratégia diplomática do governo Cardoso em reação a essa crise, para evitar a fragilização do bloco entre 1999 e 2002.

Os objetivos específicos, que guiam a construção dos três capítulos, são: (1) Explicar o contexto histórico-diplomático, político e econômico que levou à formação do Mercosul, destacando os antecedentes da década de 1990, o papel das relações Brasil-Argentina e o impacto da integração nos fluxos comerciais entre os países membros até 1998; (2) Examinar as crises internas no Brasil e na Argentina entre 1999 e 2002, suas repercussões no Mercosul e discutir as perspectivas de continuidade do bloco durante esse período de instabilidade; e (3) Analisar a estratégia diplomática do governo Cardoso para gerenciamento da crise do Mercosul.

A pesquisa contribui ao corpo da literatura sobre a política externa do governo Cardoso quanto ao Mercosul ao acrescentar acervos documentais do Itamaraty recentemente desclassificados e entrevistas inéditas com diplomatas brasileiros protagonistas no processo de integração do bloco. A análise desses documentos, anteriormente inacessíveis, possibilita melhor entendimento da percepção e do delineamento da estratégia diplomática da Presidência da República e da diplomacia profissional. Isso se aplica às relações do Brasil com a Argentina, à cooperação regional e ao papel do Mercosul. Assim, a incorporação desses acervos e registros de história oral pode lançar luz sobre decisões tomadas nos bastidores da diplomacia, proporcionando um contexto histórico mais completo para a compreensão das transformações na integração sul-americana. Portanto, trata-se de uma pesquisa no campo da História da Política Externa Brasileira, e é relevante a elucidação dos conceitos a seguir, os quais são utilizados de forma recorrente na dissertação.

Primeiramente, o termo integração regional representa um processo, conduzido de forma institucionalizada, que envolve iniciativas de profunda coordenação, cooperação e convergência entre países, podendo perpassar aspectos econômicos e comerciais, de forma a abranger temáticas políticas, sociais e culturais. Assim sendo, a integração é um passo além da mera cooperação, pois enquanto a cooperação significaria considerar a existência dos demais países na tomada de decisão e estabelecer algum nível de colaboração, não implica necessariamente em construir vínculos, regras e instituições em comum. Uma das principais formas de expressão da integração é a formação de blocos regionais — agrupamentos de países geograficamente próximos que buscam, inicialmente, maior convergência entre suas economias (BALDWIN; VENABLES, 1995; ALMEIDA, 2013).

Existem diferentes níveis para classificar os blocos de integração regional. Na tipologia tradicional proposta por Béla Balassa (1961), cada categoria inclui os requisitos da anterior, com algum acréscimo adicional. Primeiro, num acordo de livre comércio, são eliminadas as restrições tarifárias entre os países membros. Na união aduaneira, adota-se a Tarifa Externa Comum (TEC), uma padronização de tarifas aplicada aos parceiros externos, de forma a evitar assimetrias de investimentos e comércio exterior baseado em vantagens tarifárias. No mercado comum, eliminam-se as restrições intrabloco ao comércio e ao movimento internacional de fatores – migração de mão de obra, movimento de capital, importação e exportação de matérias-primas etc. Na união econômica, há harmonização das políticas econômicas nacionais. Por fim, na integração econômica completa, dá-se um passo adicional com a unificação das políticas monetárias, fiscais, sociais e anticíclicas, com o estabelecimento de uma autoridade econômica supranacional (BALASSA, 1961)¹¹.

Embora o Mercosul seja denominado Mercado Comum, não atingiu todos os requisitos, sendo uma união aduaneira imperfeita, com violações da tarifa externa comum, problemas de protecionismo setorial e políticas *anti-dumping*. Além das características de união aduaneira, o bloco possui a livre circulação de pessoas, outras padronizações e instituições em comum, como placas padronizadas para veículos, grupos e subgrupos de trabalho, grupos *ad hoc*, reuniões especializadas, fundo de convergência estrutural, parlamento, entre outros elementos (BALDWIN; VENABLES, 1995; ALMEIDA, 2013, 2019).

Outro aspecto importante é a diferenciação entre regionalismo e regionalização. O termo regionalismo se refere a formas de governança institucional regional. Em outras palavras, envolve o estabelecimento e operação de organizações, acordos e estruturas que reúnam países dentro de uma determinada região geográfica. Essas instituições regionais são projetadas para facilitar a cooperação, coordenação e tomada de decisões entre os Estados membros em diversas áreas, como comércio, segurança, meio ambiente, cultura, etc. Geralmente, surge do reconhecimento de que os países que compartilham proximidade geográfica podem ter interesses, desafios ou objetivos comuns, os quais podem ser melhor abordados por meio de esforços conjuntos (SCHELHASE, 2011).

Por outro lado, regionalização significa o processo de aumento dos fluxos comerciais, ligações transfronteiriças e o desenvolvimento de um senso de identidade regional. Envolve a

¹¹ Esta classificação não é estática, pois, além de ser inspirada na experiência europeia, há em outras interpretações, por exemplo, adição de área de preferências tarifárias antes de zona de livre comércio, em que não há eliminação das tarifas, mas redução de forma padronizada intrabloco, incentivando o comércio entre os membros (ALMEIDA, 2013).

crescente interconectividade e interdependência das atividades econômicas, sociais e culturais dentro de uma região geográfica específica. Esse processo pode envolver vários fatores, incluindo avanços em transporte, tecnologias de comunicação e acordos comerciais internacionais. Em síntese, o regionalismo envolve o estabelecimento de instituições regionais para facilitar a cooperação e a governança, como blocos econômicos. Já a regionalização se refere à crescente interconectividade e construção de identidade dentro de uma região geográfica específica – processo que pode ser decorrente ou aprofundado pela formação de um bloco (SCHELHASE, 2011).

Por fim, o regionalismo pode ser segmentado em diferentes categorias. O regionalismo na América do Sul passou por distintas fases em consonância com a economia global. Na década de 1980, desenvolveu-se na região o regionalismo fechado, em que os mercados dos países vizinhos eram vistos como extensão do mercado interno, para onde deveria se escoar o excesso de produção nacional que fosse pouco competitiva em nível mundial. Desta forma, o regionalismo atendia principalmente uma função de complementariedade econômica. O contexto de criação do Mercosul na década de 1990 foi caracterizado pelo regionalismo aberto, em que a integração econômica não cumpria apenas a função de complementaridade, mas também a de estabelecer acordos de preferência comercial, objetivando fortalecer a competitividade dos países da região para sua inserção na globalização econômica. O período foco de análise desta pesquisa perpassa uma possível transição do regionalismo aberto para o chamado regionalismo pós-liberal, do final da década de 1990 para o início dos anos 2000, em que a ênfase do regionalismo sul-americano passou a ser o auxílio ao desenvolvimento interno e à superação de assimetrias e desigualdades entre os países da região. Essa modalidade se contrapõe ao modelo de livre comércio do regionalismo aberto (MEDINA; SURASKY, 2014).

O trabalho é de natureza qualitativa, baseado na literatura científica sobre o tema, documentos de memória, fontes primárias de pesquisa arquivística e entrevistas com ex-diplomatas brasileiros. A abordagem adotada é predominantemente explicativa, pois não apenas descreve os eventos conforme aparecem nos documentos oficiais (arquivos governamentais) e nos relatos de homens do Estado (entrevistas), mas também os analisa e, sobretudo, os explica à luz da crise mercosulina, inserida no problema de pesquisa enunciado.

O objeto de estudo é a estratégia diplomática do governo Cardoso sobre a integração regional no Mercosul. Além disso, a pesquisa se baseia, em termos gerais, numa abordagem hipotético-dedutiva, ao apresentar uma hipótese, como proposição afirmativa que atua como resposta provisória, e conduzi-la ao teste a partir de evidências obtidas pela instrumentalização do método histórico (MARCONI; LAKATOS, 2003).

As fontes secundárias a serem empregadas na construção da síntese e contextualização dos eventos compreendem artigos, livros, teses e dissertações sobre o tema, selecionados por frequência de citações nas plataformas *Scielo* e Google Acadêmico. Utiliza-se livros disponibilizados pela Fundação Alexandre Gusmão e teses defendidas no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Integram o levantamento, também, os materiais considerados obras de referência em política externa brasileira, como “A Diplomacia na Construção do Brasil”, de Rubens Ricupero (2017), e “História da Política Exterior do Brasil”, de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2008). A principal obra de memória adotada como referência foi “O Brasil e os ventos do mundo: Memórias de cinco décadas na cena internacional”, de Luiz Felipe Lampreia (2012).¹²

Como fontes documentais primárias, utilizou-se a comunicação telegráfica entre a Embaixada do Brasil em Buenos Aires e a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, Informações ao Sr. Presidente da República, cartas e *briefings* de reuniões bilaterais integrantes aos maços temáticos, nos graus de sigilo confidencial e secreto. Esses documentos foram acessados mediante solicitação de acesso à informação ao Arquivo Central do Itamaraty, gerenciado pela Divisão de Comunicação e Arquivo. O material foi analisado presencialmente em Brasília, com as anotações feitas no local, sem a possibilidade de realizar cópias, conforme orientação dos funcionários do arquivo, devido à Lei Geral de Proteção de Dados.

Ao abordar as fontes, foram considerados questionamentos específicos para ajudar a identificar informações relevantes para a construção do quadro e a resolução da pergunta de pesquisa (TRACHTENBERG, 2006). Levaram-se em conta, portanto, as questões relativas à política do Brasil em relação ao Mercosul, sobretudo após a troca da chancelaria de Luiz Felipe Lampreia para Celso Lafer; os possíveis desacordos entre Lampreia e Cardoso sobre a política de integração; as resistências ao avanço da integração, que desejavam retorno à zona de livre comércio; e, por fim, o papel do Uruguai e do Paraguai nesse processo.

Com o objetivo de triangulação das fontes e de complementar as informações dos documentos, de difícil acesso devido às restrições no Arquivo Central do Itamaraty desde 2020, foram realizadas entrevistas com diplomatas aposentados envolvidos no período em questão, com foco em assuntos relativos ao Mercosul e à Argentina. O quadro de entrevistados está disposto no Apêndice C. As entrevistas foram realizadas com autorização do Comitê de Ética da Universidade Federal de Goiás, em formato semiestruturado, seguindo o Instrumento de Coleta de Dados no Apêndice B.

¹² Obras recomendadas sobre o período, mas não inclusas, por excederem o escopo temático de análise incluem Cardoso (2006, 2017, 2019, 2021).

Ademais, consultou-se a Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional, com matérias jornalísticas do período no Jornal do Brasil, que indicam a percepção dos eventos pela mídia. Por fim, os livros “*The Methods and Skills of History: A Practical Guide*” (SALEVOURIS; FURAY, 2015) e “*The Craft of International History*” (TRACHTENBERG, 2006), guiaram as demais especificidades dos procedimentos metodológicos.

1 CAPÍTULO 1. ORIGEM DO MERCOSUL, OBJETIVOS DA INTEGRAÇÃO E POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO CARDOSO

“A unidade dos nossos povos não é simples quimera dos homens, mas sim um decreto inexorável do destino”. Esta frase é atribuída a Simón Bolívar, líder político e militar do século XIX que teve papel central nas lutas independentistas na América do Sul, e reflete bem o paradigma de integração predominante na região durante o último século. Neste período, predominou um ideal de integração latino-americana abrangente, baseado em laços históricos e em uma identidade comum – mesmo não tendo sido um ideal consensual, considerando os diferentes momentos de aproximação de Brasil e Argentina com o Ocidente. A partir da CEPAL, desenvolveram-se a ALALC e, mais tarde, a ALADI, que adotavam a visão de América Latina como unidade, do Rio Bravo aos limites austrais de Chile e Argentina, integrando a estratégia de inserção econômica internacional desses países (CERVO; RAPOPORT, 2015), chamada de "modelo tradicional de inserção latino-americana".

Em vista disso, este capítulo propõe-se explicar a origem e o desenvolvimento do Mercosul até 1998 — momento que antecede a crise do projeto de integração. Essa exposição é fundamental porque fornece base para a análise da atuação diplomática do Brasil nos capítulos seguintes. Para isso, este capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, apresenta-se o contexto internacional de meados dos anos 1980 e início dos anos 1990, com destaque para suas influências nas estratégias de inserção por meio da integração sub-regional — inicialmente centrada no eixo bilateral Brasil–Argentina, e posteriormente ampliada com a inclusão dos demais países da Bacia do Prata. Na segunda, indicam-se os elementos fundamentais do contexto sul-americano e da relação bilateral que levaram à formação do bloco, desde a proposta inicial de uma área de livre comércio até a assinatura do Tratado de Assunção. Na terceira, abordam-se os objetivos da integração e os desdobramentos ocorridos entre 1991 e 1998, período em que se buscou gradualmente concretizar o espírito do Tratado. Na quarta, por fim, apresenta-se um panorama geral da política externa do governo Cardoso.

1.1. Cenário global e esgotamento do modelo tradicional de inserção dos países latino-americanos na economia internacional

Todo e qualquer processo de integração envolve cessão parcial da soberania estatal, assim como nas demais modalidades de tratados internacionais, bilaterais e multilaterais¹³. Analisar os antecedentes da formação do Mercosul, considerando os desenvolvimentos na cooperação regional sul-americana e, sobretudo, o contexto internacional do final do século XX, permite tanto uma reconstrução histórica dos fatos, quanto identificar os motivos por trás desse projeto. A integração pode se dar por diferentes razões, seja de ordem econômica, objetivando maior prosperidade recíproca, melhores possibilidades de crescimento, ampliação de negócios conjuntos e aumento do bem-estar social; de ordem cultural, ao considerar elementos de identidade compartilhada; ou política, como, em certa medida, foi o processo europeu, iniciado em 1951 em resposta aos intermináveis conflitos no continente (ALMEIDA, 2013). Normalmente, as motivações para integração, novamente observando o caso europeu, surgem da sobreposição de fatores políticos, econômicos e culturais, bem como transitam por fases em que um ou alguns destes aspectos se sobressai (FRIEDEN, 2008; LESSA; SZUCKO, 2024).

Durante a década de 1990, no plano internacional, com a superação do paradigma da Guerra Fria, a grande nova passou a ser a intensificação do processo de globalização¹⁴, acompanhada da consolidação de blocos regionais na América do Norte e Europa (NYE JR.; WELCH, 2014). Com os pactos regionais e maior interconexão dos mercados, surgiram novos desafios na economia internacional em termos de inserção comercial, mas também necessidade de ajuste diante das sucessivas crises financeiras internacionais. Atrelado a isso, a partir de

¹³ Quando as economias nacionais avançam em um processo de integração rumo a uma economia global, no contexto da globalização econômica, há implicações na base de fundação do Estado moderno (JACKSON; SORENSEN, 2007, p. 207). Passa-se a haver cessão de parte da soberania para atender os objetivos da integração, tal como a implementação de uma tarifa externa comum, criação de parlamento do bloco, formação de tribunal arbitral e mecanismos de cooperação setorial. Isso a depender do nível de aprofundamento do projeto de integração adotado.

¹⁴ Assim como nos anos 1970, o termo “interdependência” ganhou destaque, na década de 1990 foi a vez da “globalização”, ambos amplamente utilizados para descrever mudanças nas relações internacionais, embora frequentemente definidos de forma muito abrangente. Essas palavras não são sinônimas, pois, enquanto interdependência se refere a uma condição ou estado das coisas, que pode estar aumentando, como tem sido desde o final da Segunda Guerra, ou declinando, como durante a Grande Depressão, globalização implica que algo está sempre aumentando. O globalismo, da mesma forma que a interdependência, é uma condição que pode variar em aumento ou redução e representa “o envolvimento mundial de redes de interdependência em distâncias multicontinentais” (KEOHANE; NYE JR., 2012, p. 225, tradução própria). Globalização ou deglobalização representa, portanto, o aumento ou redução do grau de globalismo (KEOHANE; NYE JR., 2012).

junho de 1990, emergiram dos EUA proposições de integração hemisférica no âmbito da Iniciativa para as Américas de George H. W. Bush (1989-1993), cujo projeto final era a ALCA, uma zona de livre comércio do Alasca à Terra do Fogo (TUSSIE; LABAQUI, 2005). Tal cenário criou estímulos para maiores desenvolvimentos na cooperação regional e multilateralização da integração bilateral entre Brasil e Argentina na formação de um novo bloco (BERNAL-MEZA; QUINTANAR, 2001; GRANATO, 2015). Trataremos inicialmente da conjuntura internacional, abarcando os aspectos conceituais envolvidos, para então avançarmos a seus efeitos no processo que culminou no Mercosul.

Com a Queda do Muro de Berlim em 1989, seguido pela dissolução e fragmentação da União Soviética em 1991, o modelo liberal adotado pelos países ocidentais foi reafirmado como a principal alternativa para o crescimento e desenvolvimento econômico. Houve na década de 1990 um aprofundamento da globalização, processo que já avançava com ênfase desde os anos 1970, com a financeirização, expansão da interdependência política e econômica (FRIEDEN, 2008). A globalização é um fenômeno que não possui um consenso teórico quanto à sua abrangência e desdobramentos¹⁵. Pode ser definida como o crescimento de redes mundiais e multidimensionais de interdependência, que tornaram as fronteiras nacionais mais porosas, mas não irrelevantes, tampouco representa uma homogeneização para construção de uma comunidade universal (NYE JR.; WELCH, 2014, p. 267-269). A diferença da nova fase da globalização para as anteriores estava no processo ter se tornado mais rápido e robusto, principalmente em decorrência da revolução informacional¹⁶ (NYE JR.; WELCH, 2014).

Outra definição de globalização, complementar à de Joseph Nye e David Welch (2014) ao considerarmos o aspecto da multidimensionalidade, é que corresponde a propagação e

¹⁵ Held e McGrew (2001), ao analisarem a produção acadêmica e o contexto histórico da globalização do final do século XX, principalmente da década de 1990, definem o fenômeno como um aumento notável nos fluxos inter-regionais e de interações sociais, bem como categorizam a literatura sobre o assunto em dois grupos opostos, os céticos e os globalistas. Para os céticos o processo na economia internacional, no período em questão, deve ser entendido como internacionalização, ao considerar que território e governo local permanecem como fatores de relevância. Já os globalistas advogam que há um processo de globalização em curso, ao considerarmos a difusão de uma cultura popular homogeneizada, o crescimento de empresas multinacionais e a mundialização dos mercados financeiros. O debate entre os dois grupos perpassa a insuficiência de separações rigorosas entre questões domésticas e externas, o nacional e internacional, global e local. Quanto ao papel do Estado nacional, tanto céticos quanto globalistas reconhecem sua preponderância, uma vez que organizações internacionais e regimes globais se estruturam, em grande medida, sobre os próprios Estados. Porém, os céticos enfatizam a centralidade dos Estados, enquanto os globalistas enfocam o papel do multistakeholderismo – em alinhamento ao conceito de governança promovido pelo Banco Mundial nos anos 1990. Quanto a existência ou não de uma economia globalizada, os céticos indicam que ainda não se consolidou, alegando que o fluxo líquido de capital, comércio e imigração não mudou drasticamente ao longo do último século, já os globalistas propõem o surgimento de um capitalismo global informacional e a transnacionalização da economia (HELD; MCGREW, 2001).

¹⁶ Trouxe em si alguma imprevisibilidade, com a possibilidade de crises financeiras internacionais mais frequentes, além de participação mais direta nos assuntos globais, essencialmente nos países desenvolvidos, não representando propriamente uma democratização, mas pluralização da quantidade e variedade de participantes nas referidas redes (NYE JR.; WELCH, 2014).

intensificação das relações econômicas, sociais e culturais entre fronteiras nacionais (JACKSON; SORENSEN, 2013, p. 196). A globalização econômica envolve não apenas o aumento da interconexão entre duas economias nacionais, na forma de comércio exterior ou investimentos, mas também uma mudança qualitativa da economia mundial em direção a um sistema não mais baseado em economias nacionais, mas na consolidação de mercados globais de produção, distribuição e consumo. Com essa mudança qualitativa, a economia global única passa a fortemente influenciar o comportamento das economias nacionais envolvidas¹⁷ (HIRST; THOMPSON, 1992, p. 199).

Em síntese, pode-se definir, ao menos na dimensão econômica, o processo no Sistema Internacional entre 1990 e os atentados de 2001, contemporâneo ao “momento unipolar dos EUA”, como a unificação de mercados em escala global, visando a consolidação de um mercado único para comércio, investimentos e fluxos financeiros (RICUPERO, 2017). Esse período foi marcado pelo crescimento do comércio internacional, que, entre 1992 e a crise de 2008, superou em mais que o dobro o aumento do PIB mundial, reforçando a globalização frente a perspectivas céticas (RICUPERO, 2017, p. 586). Diante desse contexto, Francis Fukuyama (2015) introduziu o conceito de “fim da história”, indicando a superação da dicotomia capitalismo-socialismo e prevalência da economia de mercado e democracia liberal. Paralelamente, enquanto a Rodada Uruguai avançava – negociação no âmbito do GATT iniciada em 1986, no que viria a ser o maior acordo comercial da história – diferentes países passavam a adotar soluções parciais para suas preocupações, com o aprofundamento da coesão econômica em suas respectivas regiões (NYE JR.; WELCH, 2014, p.259).

No mesmo período, o Ato Único Europeu (1987) e o Tratado de Maastricht (1993) impulsionaram uma integração europeia mais estreita, resultando na criação da União Europeia, com metas de livre circulação, bases para o euro e uma estrutura institucional única, posteriormente complementada pelos Tratados de Amsterdã (1997) e Nice (2001). Em resposta aos impasses da liberalização comercial multilateral do GATT e da “fortaleza Europa”, em 1987 os EUA e Canadá firmaram um tratado bilateral de livre comércio, com Washington sinalizando a possibilidade de ampliação da abertura em um grande acordo com países da OCDE. Na sequência, em 1990, lançaram a Iniciativa para as Américas, que redirecionou a agenda externa dos EUA para a América Latina, substituindo a ajuda ao desenvolvimento pela promoção do crescimento econômico, exceto para Cuba, através de uma zona de livre-comércio, reconversão da dívida externa e estímulos a investimentos privados (LESSA;

¹⁷ Esse processo é chamado de “integração profunda”, em contraste com a “integração superficial”, que é a simples intensificação da interdependência (DICKEN, 2015).

SZUCKO, 2024). O México foi o primeiro país a usufruir dessas possibilidades, ao aderir ao NAFTA em 1994, integrando-se ao acordo EUA-Canadá, com a previsão de eliminar barreiras alfandegárias entre os membros em 15 anos (VAZ, 2002).

Em 1993, através da Iniciativa Amazônica, o Brasil propôs acordos de livre-comércio com outros países da América do Sul, projeto que se deu concomitantemente à finalização das negociações do NAFTA e da Rodada Uruguai. Na VIII Reunião do Conselho de Ministros da ALADI, em 1994, Brasília apresentou uma proposta mais concreta de formação da Área de Livre Comércio na América do Sul (ALCSA), que absorveria a Iniciativa Amazônica (VAZ, 2002; TUSSIE; LABAQUI, 2005). Em dezembro do mesmo ano, na Cúpula das Américas, em Miami, a declaração final dos Chefes de Estado indicou o objetivo de negociação de uma área de livre comércio hemisférica, a ALCA, com concretização prevista para 2005, com suporte técnico da OEA, CEPAL e BID (TUSSIE; LABAQUI, 2005). Além de dar consecução à Iniciativa para as Américas, a proposta da ALCA foi em parte uma resposta ao projeto do presidente Itamar Franco (1992-1994) de criação da ALCSA (DRUMMOND, 2006, p. 2).

A I Reunião Ministerial para negociação da ALCA ocorreu em junho de 1995, em Denver, EUA, onde se constituíram sete grupos de trabalho, tomando por base acordos sub-regionais existentes e os compromissos assumidos na OMC. Em março de 1996, realizou-se a II Reunião Ministerial sobre Comércio, em Cartagena das Índias, Colômbia, proclamando o objetivo de “progressos concretos” até o final do século. Em maio do ano seguinte, ocorreu em Belo Horizonte a III Reunião Ministerial, onde não se logrou estabelecer prazos, como planejado, para as etapas de formação da ALCA. Criaram o Foro Empresarial, para inclusão da iniciativa privada na discussão de ampliação do comércio (TUSSIE; LABAQUI, 2005; DRUMMOND, 2006). O projeto da ALCA não avançou, sendo paralisado no início dos anos 2000, devido às novas prioridades de política externa dos EUA, com foco estratégico no Oriente Médio e comercial com a China. Além disso, houve reações significativas da sociedade civil organizada de vários países, que se posicionaram contra, e oposição ao projeto por parte dos governos Lula e Kirchner, no Brasil e na Argentina (TUSSIE; LABAQUI, 2005).

Processos de integração avançavam simultaneamente em outras regiões. A ASEAN, estabelecida em 1967 com motivações principalmente políticas, guiada por princípios de “cooperação, amizade e não interferência”, como disposto em seu pacto fundador, além da contenção do comunismo na região ao considerar a questão do Vietnã, teve pouco avanço na esfera econômica nas duas décadas seguintes¹⁸ (WOOD, 2002). Em 1992, romperam com a

¹⁸ Apesar de terem estabelecido em 1969 um mecanismo de financiamento de projetos conjuntos, na década de 1970 focaram no aspecto político-institucional de consolidação do bloco, assuntos securitários e segurança

relutância inicial de conformação de área preferencial de comércio ao assinarem o Acordo da Área de Livre Comércio da ASEAN (AFTA), que foi complementado em 1993 com o lançamento do Esquema de Tarifa Preferencial Efetiva Comum (CEPT), para fomentar as relações econômicas intrabloco e facilitar investimentos de países terceiros. A organização passou a aceitar maior número de sócios, com a inclusão do próprio Vietnã em 1995, Laos e Mianmar em 1997 (WOOD, 2002).

Na Oceania, Austrália e Nova Zelândia firmaram em 1983 o Acordo Comercial sobre Relações Econômicas, baseado no que definiram como “*closer economic relations*” (CER) (WOOD, 2002), estabelecendo um sistema livre-cambista para mercadorias, incluindo produtos agrícolas, um dos temas de discussão da época em razão da Rodada Uruguai, e a inovação da abertura para serviços (VAZ, 2002). Após o sucesso das conferências ministeriais da ASEAN, em 1989 foi lançada a APEC, um fórum envolvendo países de ambos os lados do Pacífico¹⁹, que tem por objetivo acelerar a integração econômica entre seus membros (WOOD, 2002). Na Europa Central, em fevereiro de 1991, quatro países que antes integravam o bloco ou zona de influência soviética, Polônia, República Tcheca, Eslováquia e Hungria, constituíram o Grupo de Visegrado, uma união aduaneira. Em 2004, essa instituição foi absorvida pela UE (LESSA; SZUCKO, 2024).

Não apenas as transformações políticas no sistema internacional, mas também as crises financeiras do fim do século XX contribuíram para ajustes dos países latino-americanos em suas estratégias de inserção internacional. As crises deixaram claro que, apesar dos benefícios da globalização econômica, surgia a possibilidade de instabilidades se espalharem mais rapidamente em escala mundial. Isso exigiu a adoção de uma estratégia que buscasse tornar esses países menos vulneráveis às flutuações externas. A trajetória econômica da América Latina é tortuosa, marcada por ciclos de crises econômicas, intercaladas por breves períodos de recuperação. Nos anos 1970, sofreu os impactos dos dois choques do petróleo, na década seguinte uma crise generalizada da dívida externa, acompanhada de recessão e aumento inflacionário. Nos anos 1990, a região sentiu os efeitos de uma sequência de crises financeiras internacionais, começando pela mexicana (1994), asiática (1997), russa (1998), e argentina (1998-2002) (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JR, 2007). Esses abalos impactaram na estratégia de inserção internacional desses países no início dos anos 1990, bem como tiveram

alimentar. Nos anos 1980 expandiram a cooperação para áreas como conservação ambiental e eficiência energética.

¹⁹ Os membros fundadores foram: Austrália, Brunei, Canadá, Indonésia, Japão, Coreia do Sul, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, Cingapura, Tailândia e EUA. Em 2025 a organização é composta por 21 países.

consequências mais tarde, principalmente a crise argentina, sobre a permissividade quanto ao protecionismo no Mercosul, com as violações na tarifa externa comum, e sua transição para um regionalismo de caráter político, mais centrado em fóruns de debate social do que em regime livre-cambista.

Diante do exposto, pode-se argumentar que as novas exigências da economia internacional, contribuíram em mudanças no velho projeto integracionista latino-americano, dada sua insuficiência ou esgotamento frente à demanda por inserção nos mercados internacionais. Assim, as preocupações dos países latino-americanos eram que ocorresse: 1) Isolamento aos mercados internacionais, dado o avanço dos processos de regionalização de seus principais parceiros históricos, com a formação do NAFTA e UE, além dos impasses do projeto multilateral da Rodada Uruguai no GATT; 2) Absorção dos projetos de integração latino-americana e sul-americana por empreendimentos de integração hemisférica promovidos pelos EUA, a Iniciativa para as Américas e a ALCA. Acresce-se a Brasil e Argentina, potências regionais, desconfianças com o aumento da influência estadunidenses em sua vizinhança; e 3) Inserção desfavorável no comércio, investimentos e finanças, na economia internacional globalizada, estando sujeitos aos efeitos das crises mundiais mais frequentes.

Portanto, houve uma transformação da política integracionista tradicional, de viés bolivariano, que pensava a América Latina como unidade, centrado na experiência da ALALC-ALADI, para desenvolvimento de projetos sub-regionais. Em termos de política econômica-comercial, considerando também o afastamento do México, que se integrava aos EUA através do NAFTA, o conceito de América do Sul passou a representar um marco mais viável e pragmático do que América Latina (CERVO; RAPOPORT, 2015). As novas iniciativas em escala sub-regional, a maioria das quais posteriormente frustradas, que se desenvolviam foram: O Grupo ou Pacto Andino (1969), desde 1996 denominado como Comunidade Andina (CAN), que tomou novo vigor, tendo estabelecido em 1993 uma zona livre de comércio entre Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela e tarifa externa comum no ano seguinte; O Grupo dos Três (G3) de 1995, acordo de livre comércio entre México, Venezuela e Colômbia; Acordo bilateral de livre comércio entre Chile e México (1992) (CERVO; RAPOPORT, 2015). Deve-se notar que iniciativas de integração sub-regional já existiam, como o Grupo Andino e o Mercado Comum Centro-Americano (1960), mas as propostas impulsionadas nos anos 90 assumiram novo caráter, no contexto do regionalismo aberto.

Por fim, o aprofundamento da relação bilateral entre Brasil e Argentina, que inicialmente possuía forte natureza política de fortalecimento das democracias recém estabelecidas, mas que se movimentou gradualmente em direção a um projeto de integração

sub-regional. Em 1986, firmaram o Programa de Integração e Cooperação Econômica, que se desdobrou no Tratado de Integração de 1988, com o planejamento de um mercado comum bilateral. A Ata de Buenos Aires de 1990 antecipou a formação do mercado comum, e o Tratado de Assunção em 1991, trouxe a multilateralização da integração na escala da sub-região América do Sul, com a inclusão de dois sócios menores, Uruguai e Paraguai (VAZ, 2002). O Chile participou das negociações iniciais de formação do Mercosul, mas não aderiu devido à divergência à sua política alfandegária de tarifa única de importação de 11%, muito menor do que era praticado por Brasil e Argentina de 40%, passando assim a preferir acordos bilaterais de livre comércio (ALMEIDA, 1998). Quanto às motivações para a formação do Mercosul, dentro da tipologia inicialmente disposta – política, cultural e social –, o bloco surgiu de um projeto político, o qual desde 1986 passou a denotar claras intenções de integração econômica bilateral, delimitadas em 1990, e, com o lançamento do bloco, foram multilateralizadas no Tratado de Assunção.

1.2. Cenário regional e bilateral: o papel do Brasil e da Argentina na integração

Brasil e Argentina foram os principais impulsionadores da formação e, posteriormente, do desenvolvimento do Mercosul, como era de se esperar, considerando sua relevância econômica, política, territorial e demográfica na América do Sul. Projetos para a construção de um bloco alfandegário regional, baseado na relação bilateral, não são uma novidade dos anos 1990, já que a primeira proposta data de 1941, tendo partido dos argentinos. Durante a maior parte do século XX, a rivalidade e as desconfianças sobressaíram os momentos de cooperação, refletindo a disputa por uma posição de influência na América Latina, embate que só foi superado com a retomada das relações diplomáticas pelo Acordo Tripartite Itaipu-Corpus (1979). Na década de 1940, o Brasil priorizava suas “relações especiais” com os EUA, que em resposta, e partindo de interesse comum, segundo Gabriel Porcile (1995, p. 129), limitava a influência de Buenos Aires na região. Ainda assim, os ganhos obtidos no comércio bilateral e a busca por posição mais relevante no cenário internacional, favoreciam em alguma medida a cooperação²⁰ (PORCILE, 1995).

²⁰ A Argentina se encontrava numa situação de relativo isolamento internacional, fator que a estimulava estreitar as relações com seus vizinhos, em particular o Brasil. Já da perspectiva brasileira, os argentinos representavam

Em 1941, Brasil e Argentina assinaram o Tratado de Livre Intercâmbio, que teve por principal motivo a redução do comércio de Buenos Aires com o Reino Unido no início da Segunda Guerra Mundial. Na década anterior, a Grande Depressão abalou as economias latino-americanas e, como resultado, aprofundaram-se as assimetrias entre os dois países, aumentando as vantagens comparativas para o Brasil. Este fator amparou a percepção argentina favorável ao aprofundamento da cooperação econômica bilateral com seu vizinho. Diante da guerra na Europa, por meio do Plano Pinedo, a Argentina ajustou suas parcerias externas, com uma aproximação aos EUA e aos demais países latinos, principalmente o Brasil. No acordo bilateral firmado, ambos os países declararam o compromisso de gradual remoção das barreiras alfandegárias, mesmo para atividades econômicas ainda não estabelecidas, já que na época iniciavam processos de industrialização por substituição de importações, pensando, portanto, no futuro da relação. No entanto, a união aduaneira não se concretizou, devido às diferentes políticas externas sobre as potências do Eixo, após o ataque a Pearl Harbor, em dezembro do mesmo ano. Ademais, a cláusula de nação mais favorecida, considerando as vantagens comerciais anteriormente concedidas pelos argentinos ao Reino Unido e aos EUA, obstruiu o avanço do projeto de integração (PORCILE, 1995).

Na primeira metade da década de 1950, houve tentativas frustradas de aproximação política e econômica entre Brasil, Argentina e Chile, numa iniciativa que representaria um “novo Pacto ABC”, acordo do início do século XX, mas agora com ênfase na dimensão econômica. Juan Perón, que ascendeu ao poder na Argentina e predominou de 1946 a 1955, adotando uma fórmula nacional-populista semelhante à do segundo governo de Getúlio Vargas (1951–1954) no Brasil, visava à construção de um programa comum para as três nações, formando um bloco continental em contrapeso à polarização mundial entre EUA e URSS. Contemporaneamente a Jawaharlal Nehru (1947-1964) na Índia, e antes mesmo da Conferência de Bandung de abril de 1955, a chancelaria argentina adotava a chamada “terceira posição” entre os dois blocos da Guerra Fria – abordagem semelhante ao conceito posterior de Movimento Não Alinhado (MNA). O justicialismo, promovido por Perón, “buscou esboçar o que governo Lula faria na primeira década de 2000, tentar articular sob sua liderança uma rede de coordenação e colaboração que reunisse regimes sul-americanos com afinidade ideológica” (RICUPERO, 2017, p. 387). Iniciou o projeto pelo Chile, estabelecendo em 1953 um tratado de união econômica bilateral e anunciando que haveria abertura para inclusão de outros países latinos (CANDEAS, 2017).

importantes parceiros comerciais, bem como reconheciam que para alcançar papel de maior relevância regional e hemisférica, precisariam de suporte de seu vizinho do Sul (PORCILE, 1995).

O ativismo diplomático do governo Perón levou o Itamaraty a adotar contramedidas na região, com o objetivo de conter a influência Argentina. Desta forma, Vargas promoveu projetos de infraestrutura com o Paraguai e a Bolívia e convidou o presidente peruano Manuel Arturo Odría Amoretti (1948-1956), rival do governo chileno, para visitar o Rio de Janeiro. Mesmo diante deste cenário, em março de 1953, Brasil e Argentina firmaram um acordo comercial, no qual previam a importação anual de trigo argentino em troca do fornecimento pelo Brasil de café, cacau, madeira, frutas tropicais e aço²¹. O embaixador Alessandro Candéas (2017, p. 205) elenca os seguintes motivos para o fracasso da Ata de Santiago, a reedição do Pacto ABC. No plano econômico, destaca-se a reduzida demanda global, a expansão do mercado interno brasileiro ainda no processo de substituição de importações e a indústria nacional acomodada pelo protecionismo, fatores que não geravam estímulos para a conformação de um bloco regional. No plano político, as crises no Brasil foram intensificadas pela declaração do chanceler João Neves da Fontoura (1951-1953), sem autorização e em desacordo com Vargas, condenando a aliança tripartite. Apesar da adesão do Paraguai e da Bolívia a esse acordo, a resistência do Brasil e do Uruguai, com aversão ao protagonismo argentino, foi determinante em seu insucesso²².

A partir de 1959, após um longo período de afastamento recíproco, ocorreu uma reaproximação diplomática entre Brasil e Argentina, que propiciou o estabelecimento da ALALC pelo Tratado de Montevidéu (1960) e o Convênio de Amizade e Consulta, assinado no Encontro de Uruguaiana (1961) (CERVO; BUENO, 2008). Antes deste ajuste da relação bilateral, em 1958, houve uma atualização temática da diplomacia brasileira, com ênfase na integração hemisférica, o que teve impactos na agenda dos demais países latinos. Após diálogo

²¹ Não conseguiram, no entanto, para a decepção de Perón, firmar um acordo militar, como forma de compensar o acordo estabelecido nessa seara entre Brasil e EUA em 1952, tampouco obteve o apoio brasileiro para inscrever a questão das Malvinas na X Conferência Interamericana em Caracas de abril de 1954 (RICUPERO, 2017).

²² Outro fator que veio a pesar contrariamente à Ata de Santiago foi a percepção de que se tratava de um bloco antiamericano, como em certa medida o foi o Pacto ABC. No início de 1954, trechos de um discurso de Perón, proferido em novembro do ano anterior em conferência secreta para a alta oficialidade da Escola Nacional de Guerra da Argentina, foram divulgados pela imprensa brasileira. Nesse evento, o presidente argentino qualificou o Itamaraty como “instituição supragovernamental”. Além disso, culpou Fontoura, que nesse momento não era mais chanceler brasileiro, pelo embate entre Brasil e Argentina após o acordo com o Chile. Perón poupou Vargas nessa colocação, pois entendia que ele era simpático à aproximação entre Argentina e Chile (RICUPERO, 2017). A confiança de Perón em Vargas se dava não apenas por um alinhamento de projeto político, mas também porque o presidente brasileiro se opôs no passado a assinar nota de “não reconhecimento” conjunto do governo Farrell-Perón, redigida pelo chanceler Osvaldo Aranha, além da rejeição da pressão estadunidense em bombardear Buenos Aires (CANDEAS, 2017, p. 200). O cenário internacional do macarthismo, de anticomunismo e desconfianças, fundamentadas ou não, de supostas conspirações subversivas na América Latina, favoreceu a acusação do ex-ministro Fontoura de que estava em curso um complô dos presidentes dos três países em prol de uma integração sul-americana de repúblicas sindicalistas. A percepção dos deputados da União Democrática Nacional (UDN), partido de oposição a Vargas, foi que este pretendia implementar uma república sindicalista no modelo peronista. Isso serviu de base, em abril de 1954, para um pedido de *impeachment* no Congresso Nacional, que no final não foi acolhido (CANDEAS, 2017).

com o governo dos EUA, objetivando revisão da política de entendimento nas Américas, Juscelino Kubitschek (1956-1961) anunciou a Operação Pan-Americana (OPA)²³. A iniciativa não alcançou seus objetivos de desenvolvimento de um “Plano Marshall” para a América Latina, pela mudança de prioridades externas com a sucessão presidencial no Brasil, efeitos da Revolução Cubana e Aliança para o Progresso, mas teve como resultado concreto o lançamento do BID em 1959, no âmbito da OEA (RICUPERO, 2017). Nesse contexto, diferentemente da “terceira posição” peronista, a Argentina do presidente Arturo Frondizi Ércoli (1958-1962) passou a priorizar a integração hemisférica ou pan-americana, em vez de um projeto de bloco sub-regional ou integração bilateral com o Brasil. Todavia, não se desvencilhou, e sim, buscou estreitar os laços políticos e comerciais com seu vizinho (CANDEAS, 2017).

O Tratado de Montevideú (1960) não foi apenas produto da reaproximação bilateral do fim dos anos 1950, mas consistiu principalmente num resultado de negociações entre os países latino-americanos, dentro do modelo tradicional de inserção destes na economia internacional. Desde a constituição da CEPAL em 1948, a organização defendia a ideia de integração econômica latino-americana, mediante o estabelecimento de uma união aduaneira e de uma união de pagamentos. Em 1958, organizaram em Santiago a Primeira Reunião de Consulta sobre Política Comercial no Sul do Continente, contando com representantes da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, os quais concordaram que, em consonância com os estudos que vinham sendo desenvolvidos na CEPAL, seria conveniente que os quatro países adotassem o quanto antes, simultaneamente, uma política de liberalização recíproca e progressiva do comércio. No ano seguinte, ocorreu a Segunda Reunião de Consulta sobre Política Comercial, na qual, em colaboração com a CEPAL, foi desenvolvido um projeto de zona de livre comércio, que viria a ser o Tratado de Montevideú (1960), mecanismo de criação da ALALC (CERVO; BUENO, 2008). Por meio desta organização, os países membros buscavam, com o aprofundamento da cooperação, coordenação e livre comércio, modificar o modelo de desenvolvimento predominante até então na América Latina: economias pouco diversificadas voltadas à exportação para os países desenvolvidos (FLORÊNCIO, ARAÚJO, 1998).

De 1960 a cerca de 1964, a ALALC funcionou bem em relação a seus objetivos fundadores de construção de um mercado comum regional pela conformação de uma zona de livre comércio em 12 anos, representando o primeiro projeto integracionista latino-americano

²³ Após a participação na posse do presidente Arturo Frondizi na Argentina, o vice-presidente Nixon partiu para Lima e Caracas, onde foi recebido com manifestações violentas, que refletiam um sentimento antiamericano. Esses incidentes abriram caminho para que Juscelino Kubitschek enviasse uma carta ao presidente dos EUA, Eisenhower, sugerindo uma revisão da política de entendimento hemisférico. Os EUA admitiram abertura para a negociação de um programa, e Kubitschek anunciou então a OPA.

de amplo escopo. Os países membros avançaram em negociações multilaterais de “listas comuns” e “listas nacionais”, na eliminação de restrições não tarifárias e de medidas protecionistas no comércio intrarregional. Em 1965, criaram o Convênio sobre Créditos Recíprocos, um sistema de compensação de pagamentos entre os membros da ALALC (ALMEIDA, 1998). Contudo, a emergência de regimes militares e autoritários na América Latina, durante a década de 1960 até o final dos anos 1980, passou a dificultar a integração regional, pois estes prezavam pela construção de regimes econômicos fechados, tendendo idealmente à autossuficiência. Desta forma, na segunda metade dos anos 1960, ocorreu uma paralisação do processo negociador multilateral para a construção efetiva da zona de livre comércio. Disseminaram-se entre os países membros o protecionismo e desentendimentos políticos. Na Conferência de Punta del Este (1967), reunião de 21 estados americanos, assumiu-se o compromisso de construção de um mercado comum na América Latina num prazo de 15 anos, a contar de 1970, objetivo o qual era irrealista, considerando a fragilização da ALALC (CERVO; BUENO, 2008).

No final dos anos 1960, houve uma divisão entre os membros da ALALC em dois grupos, o primeiro “comercialista”, ou como preferiam chamar-se, “pragmáticos”, era formado por Argentina, Brasil e México, já o segundo, “desenvolvimentista”, era composto por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Os “desenvolvimentistas” optaram por criar um novo bloco de integração, o Grupo Andino, pelo Acordo de Cartagena (1969), sem abandonar a ALALC²⁴. O Grupo progrediu com dinamismo até 1975²⁵, mas as crises do petróleo e da dívida externa desaceleraram o andamento da concretização das metas de 1969. Desenvolveu-se, assim, uma crise do processo integracionista latino-americano. Em 1970, os países da ALALC decidiram revisar seu programa de liberalização dirigida, prorrogando a implementação da zona de livre comércio até 1980, prazo no qual também não conseguiram atingir as metas. Assim, em agosto deste ano, negociaram um novo Tratado de Montevideu, instituindo a ALADI em substituição a ALALC, um projeto menos ambicioso de integração, abandonando prazos rígidos para o estabelecimento da zona de livre comércio e do mercado comum, além de mais flexível, permitindo mecanismos bilaterais e sub-regionais – firmados apenas entre um grupo dos países membros, e não entre os onze – para conformação de área de preferências tarifárias (ALMEIDA, 1998). Apresentava-se, assim, como solução aos fatores que obstaculizaram o

²⁴ Em 1973 a Venezuela aderiu ao Grupo Andino, e em 1976 o Chile abandonou, sob o regime de Pinochet.

²⁵ Abarcando um projeto ambicioso, com desgravação tarifária, tarifa externa mínima comum, tratamento uniforme à capital estrangeiro, regime comum sobre patentes, organismo de financiamento, programas setoriais de desenvolvimento industrial, formação de um Tribunal de Justiça, Comissão, Junta e do Parlamento Andino.

desenvolvimento da ALALC, segundo Florêncio e Araújo (1998, p. 34), “a rigidez dos mecanismos estabelecidos para a liberalização comercial, e a instabilidade política então vivida na região”²⁶.

Outro acontecimento relevante nas relações Brasil-Argentina, considerado por Carlos Eduardo Vidigal (2012, p. 65) como o “único marco historicamente consistente para o início da integração sul-americana”, foi a mencionada cúpula de Uruguaiana. O evento ocorreu em abril de 1961, reunindo Jânio da Silva Quadros e Arturo Frondizi, sendo produto da convergência dos dois governos nacional-desenvolvimentistas, objetivando superar a rivalidade histórica, afirmar uma relação bilateral de amizade e responsabilidade continental partilhada, com o intuito de fortalecer o BID e ALALC. Contou com uma agenda ampla, abrangendo assuntos bilaterais, latino-americanos, hemisféricos e globais. No plano bilateral, além do declarado interesse em superar desconfianças recíprocas, buscaram estabelecer um diálogo para superar a política de equilíbrio de poder. Pode-se dizer, a partir de uma leitura do Realismo das Relações Internacionais, que essa política vinha sendo adotada por ambos os países na América do Sul. Substituíram-na por um esforço de cooperação para o desenvolvimento, que abarcaria também o aumento do intercâmbio comercial (RICUPERO, 2017). A Argentina se negava, no entanto, a se posicionar como uma mera fornecedora de alimentos, especialmente o trigo, em troca das manufaturas brasileiras, mas reivindicava acordos comerciais de benefício mútuo pela diversificação da pauta de exportações (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998).

Nesta ocasião, assinaram a Declaração de Uruguaiana, assumindo compromissos, tais como: orientar a política externa em função de sua condição sul-americana e das responsabilidades continentais, como os dois maiores países sul-americanos; adesão aos princípios de democracia, liberdade e desenvolvimento; rejeição de interferências de potências estrangeiras; defesa da Carta de Bogotá e Aliança para o Progresso; e combate ao protecionismo. Firmaram também o Convênio de Amizade e Consulta, estabelecendo sistema permanente de consultas prévias e trocas de informações, além do compromisso de maior integração econômica, financeira, judicial e cultural. Porém, os militares e políticos da oposição

²⁶ Além da flexibilização, dois outros fenômenos contribuíam, naquele momento, para a criação da ALADI como espaço mais adequado à integração latino-americana: múltiplos países na região passavam por um processo de redemocratização, que gerou estabilidade, legitimidade e estímulos para que os governos buscassem a aproximação com os países vizinhos, abandonando uma lógica geopolítica e substituindo-a pelo entendimento de serem nações com problemas e objetivos em comum; e a crescente diversificação da produção industrial, principalmente no Brasil, na Argentina e no México, que permitiu maior complementariedade das economias. A política de substituição de importações teve um papel relevante nisso para o Brasil, que, no início dos anos 1980, apresentava um parque industrial relativamente maduro, com condições de iniciar a redução tarifária e expor sua indústria à competição externa. Não se pode, no entanto, atribuir ao protecionismo a razão para essa expansão, estando envolvida toda uma série de ações de política industrial, adotadas ao longo de várias décadas (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998).

a Frondizi, além de enxergarem com desconfiança a Política Externa Independente (PEI) de Quadros — que associavam à “terceira posição” peronista — entenderam que a negociação colocava a Argentina em posição subordinada ao Brasil. Assim, o Senado argentino não aprovou o Convênio de Amizade e Consulta. Na sequência, com os golpes militares em ambos os países, houve a interrupção do espírito de Uruguaiana, e retorno da política de suspeitas e rivalidades (CANDEAS, 2017).

Pode-se afirmar que, apesar da reaproximação diplomática entre Brasil e Argentina no final dos anos 1950, com repercussões bilaterais, como o acordo de Uruguaiana, e sub-regionais, pelo estabelecimento da ALALC, a rivalidade entre as duas maiores nações sul-americanas frustraria a integração de duas economias altamente complementares. Neste mesmo período, avançava sobre a Europa um ambicioso projeto de integração política e econômica, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, pressionado pelas circunstâncias de reconstrução das economias nacionais do pós-guerra, mas também impulsionado por estadistas como Jean Monnet e Robert Schuman. Portanto, considerando o desenrolar do processo de integração europeia, a reaproximação no Cone Sul foi de dimensões limitadas. Brasil e Argentina permaneceram, assim, afastados, até que a necessidade econômica e a vontade política se sobrepusessem no contexto de redemocratização, em meados dos anos 1980, possibilitando uma aliança estável e duradoura.

Durante o período militar, a diplomacia argentina – por influência do chanceler Nicanor Costa Méndez (1966-1969 e 1981-1982), analogamente à diplomacia brasileira – baseou-se na Doutrina de Segurança e Desenvolvimento²⁷. Nos primeiros anos dos regimes, houve alguma aproximação, mas logo, movidos pela disputa por influência na América do Sul, e a lógica de competição geopolítica, afastaram-se²⁸. Os argentinos buscaram atenuar as assimetrias, obstruindo o avanço do desenvolvimento brasileiro, ainda que indiretamente, interferindo na negociação de Itaipu com o Paraguai, por entender que o aprofundamento da industrialização dependeria de infraestrutura energética (CERVO; BUENO, 2008). Além da questão econômica, os militares argentinos também tinham preocupações geopolíticas; temiam que, no futuro, em uma situação de conflito, o Brasil pudesse bombardear as represas, gerando uma inundação que

²⁷ A tensão era tamanha que circularam rumores que caso houvesse resistência ao Golpe de 64 no Brasil, a Argentina solicitaria intervenção da OEA e invadiria com suas tropas a região Sul (CANDEAS, 2017, p. 215).

²⁸ Conforme explicado por Florêncio e Araújo (1998, p. 38): “O Mercosul não seria possível com a sobrevivência de regimes militares na região. Estes tendem a reger-se pela lógica da confrontação, onde o ganho de um país sempre visto com suspicácia, pois é associado imediatamente a uma perda no outro país. Esta lógica corresponde, na teoria das Relações Internacionais, ao chamado Jogo de Soma Zero (o que um parceiro ganha é sempre igual ao que o outro perde). Esse jogo é incompatível com a integração, que se rege pela lógica da cooperação política e da crescente interdependência econômica entre os parceiros”.

alcançaria Buenos Aires. Mesmo nesse interim, o Brasil demonstrou pioneirismo na ideia de criação de um espaço econômico integrado. Em 1967, Roberto de Oliveira Campos (1964-1967), então Ministro do Planejamento, propôs ao Ministro da Economia argentino, Adalberto Krieger Vasena (1967-1969), a formação de uma união aduaneira bilateral no prazo de cinco anos; no entanto, as tensões entre os dois países inviabilizaram o projeto²⁹ (CANDEAS, 2017).

Embora tenham ocorrido represálias da Argentina no campo econômico, em resposta ao “milagre brasileiro”, em tentativa de contrapeso de poder na região, como o bloqueio parcial de caminhões com mercadorias do Brasil em 1977, retribuído na mesma medida por Brasília, e a problemática da questão das águas com Itaipu, não havia interesse dos militares argentinos numa confrontação direta. Isso se deve, inclusive, ao fato de que a tensão entre Argentina e Chile chegou ao ápice em 1978, quando Buenos Aires rejeitou o laudo arbitral em torno do Canal de Beagle. Diante deste cenário, Cisneros e Iñíguez (2002, p. 457, tradução própria) indicam que:

Os militares argentinos [...] resolveram que deveriam garantir suas costas e fazer concessões ao Brasil. Com esse espírito, foi assinado em 19 de outubro de 1979 um Acordo Tripartite entre Argentina, Paraguai e Brasil para o uso dos recursos hidrelétricos. Era uma manobra tática, mas adquiriria importância estratégica: os acordos do Mercosul se tornariam possíveis porque então esse tema controverso foi resolvido.

O Acordo Tripartite Itaipu-Corpus (1979), marcou a retomada das relações diplomáticas no formato de cooperação, pondo fim a confrontação sobre o aproveitamento dos recursos hídricos da bacia do Paraná, iniciada com a negociação do tratado bilateral Brasil-Paraguai, para construção de Itaipu Binacional. Inaugurou neste ano a chamada, por Candeas (2017, p. 226), “fase de construção da estabilidade estrutural (não conjuntural)”, que se estendeu, pela via da cooperação, até o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988). Esse salto qualitativo na relação foi acompanhado da resolução das desconfianças quanto aos programas nucleares. Os governos Alfonsín e Sarney firmaram a Declaração de Iguazu (1985), institucionalizando sistema de consulta bilateral, e, tomando por princípio na relação a promoção gradual da integração, aberta a outros países sul-americanos, em busca da autossuficiência em produtos essenciais, insumos e bens de capital. Assinaram também, no mesmo evento, a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear³⁰ (CISNEROS; IÑÍGUEZ, 2002).

²⁹ A cooperação no início dos anos 1970, no âmbito da Operação Condor – uma aliança secreta entre ditaduras militares da América do Sul, que contou com a colaboração dos EUA –, representou uma exceção às divergências na relação Brasil-Argentina. Essa aliança tinha como objetivos o combate ao que classificavam como terrorismo, além da repressão e eliminação de opositores políticos e grupos guerrilheiros de esquerda.

³⁰ Segundo Gardini (2005), a integração bilateral, com um delineamento maior dos moldes institucionais, foi discutida ainda entre 1983 e 1984, após a Guerra das Malvinas e a redemocratização da Argentina, enquanto o

No ano seguinte, estabeleceram a Ata para a Integração Argentino-Brasileira (1986), que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), com foco na liberalização dirigida, gradual, flexível e equilibrada – em outras palavras, uma abertura setorializada, via implementação de protocolos setoriais –, considerando a complementação econômica, bem como previa tratamentos preferenciais frente a terceiros mercados. O programa, entretanto, não foi resultado de demanda dos agentes econômicos, e sim produto da vontade política, considerando a instabilidade monetária no Brasil de Sarney, além da virtual moratória do país com o FMI, fatores que desincentivavam a convergência à integração econômica-comercial (CANDEAS, 2017, p. 242-243). Desta forma, a Ata para a Integração foi produto dos acordos sub-regionais que se desenvolviam na ALADI e tornaram-se sua principal força motora. Ainda em 1980, ano de criação da organização, foram firmados dois importantes acordos bilaterais: o Protocolo de Expansão do Comércio (PEC), entre Brasil e Uruguai, e o Convênio Argentino-Uruaio de Complementação Econômica (CAUCE). Desde esse período, Brasil e Argentina negociavam preferências comerciais, ou seja, reduções tarifárias recíprocas, processo que tomou novas dimensões em 1986 com a relação Sarney-Alfonsín e a criação do PICE (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998).

Como desdobramento dos entendimentos formais entre Brasil e Argentina, além da experiência exitosa com o PICE, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988)³¹, que teve por consequência, na relação bilateral, uma mudança qualitativa da cooperação para a integração (CANDEAS, 2017). O acordo trouxe, novamente, os princípios de gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria – complementação econômica –, na formação de um espaço econômico comum. Assim como o PICE, não se restringia a esfera bilateral, possibilitando a adesão de novos membros através da ALADI³². O Tratado de Integração propunha um projeto abrangente, dividido em duas etapas: primeiro, seria estabelecido um espaço econômico comum no prazo máximo de 10 anos, com a harmonização das políticas aduaneira, comercial, agrícola, industrial, de transportes e comunicações, além da coordenação das políticas monetária, fiscal e cambial; depois, seria realizada a harmonização

Brasil estava no final do regime militar. Esse diálogo ocorreu através da diplomacia profissional engajada de ambas as chancelarias, pavimentando o caminho para a cooperação política, que se daria por meio da diplomacia presidencial na relação Sarney-Alfonsín.

³¹ Assinado ao abrigo do sistema jurídico da ALADI (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998), organização que funcionava quase como um cartório notarial para o estabelecimento de acordos bilaterais de comércio e integração entre seus membros.

³² No final dos anos 1980, a aproximação entre Brasil e Argentina já não era mais vista pelos países vizinhos com desconfiança, nem com acusações de subimperialismo ou antiamericanismo, como ocorreu com o Pacto ABC (1915) e com Uruguaiana (1961). Ao contrário, despertava interesse de adesão, visando ao aproveitamento das vantagens comparativas, agora em direção, como disposto no tratado, à conformação de um mercado comum.

gradual das demais políticas necessárias para a construção do mercado comum, com completa eliminação de barreiras ao comércio, abarcando todos os produtos e não somente alguns setores. Em suma, previa a adoção de uma Tarifa Externa Comum e coordenação de políticas macroeconômicas (CISNEROS; IÑÍGUEZ, 2002). Sobre os princípios na integração de gradualismo, flexibilidade e equilíbrio, Marcelo Passini Mariano (2015, p. 111) indica que:

Estes princípios foram válidos por um curtíssimo espaço de tempo, pois no médio ou longo prazo verifica-se que somente a flexibilidade se manteve, ou seja, o que permaneceu foi a possibilidade de revisão das decisões tomadas. Tanto o gradualismo, que significava a possibilidade de garantir tempo para a adaptação dos agentes econômicos, quanto o equilíbrio, que representava diminuir as possibilidades de especialização produtiva e comercial entre os países como forma de manter benefícios mútuos, perderam gradativamente sua importância.

Em julho de 1990, por meio da Ata de Buenos Aires e algumas semanas após o lançamento da Iniciativa para as Américas – uma tentativa de Bush de substituir a agenda de segurança por uma de cunho econômico entre os EUA, o Canadá e a América Latina –, os presidentes Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Carlos Saúl Menem Akil (1989-1999) decidiram reduzir pela metade o prazo para a criação de um mercado comum bilateral, antecipando-o de 1998 para 31 de dezembro de 1994. Na mesma ocasião, firmou-se o Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto das Empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas. Abandonam o conceito de integração “gradual, flexível e equilibrada”, para acelerar a liberalização comercial. Em substituição, foi adotada como metodologia para transição das economias ao mercado comum o rebaixamento tarifário generalizado, linear e automático, eliminação de barreiras não alfandegárias e criação do Grupo Mercado Comum, neste momento bilateral (CISNEROS; IÑÍGUEZ, 2002). Para Sônia Teruchkin (1992, p. 116), esta ata “mudou a metodologia das relações bilaterais”, pois anteriormente o foco estava na gestão de processos por meio de protocolos setoriais, cujo objetivo era promover complementações comerciais e industriais em setores específicos. Porém, transitou para um esquema de integração mais amplo e automático, reforçando a necessidade de coordenação das políticas macroeconômicas entre ambos os países.

Como consequência da Ata de Buenos Aires e buscando maior operacionalidade do processo, os arranjos comerciais bilaterais entre Brasil e Argentina foram consolidados num único instrumento, o Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE-14), ainda em 1990, no âmbito da ALADI. Em agosto do mesmo ano, como desdobramento do PEC e CAUCE, e vislumbrando-se as possibilidades de expansão do comércio, Paraguai e Uruguai foram convidados a se juntarem ao processo integracionista no Cone Sul, que resultou na assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991. O projeto de integração que antes se

desenvolvia no eixo bilateral passou a ser quadripartite. No decorrer de 1991, o Tratado foi aprovado nos Congressos Nacionais dos quatro países, entrou em andamento o Programa de Liberação Comercial, para reduções tarifárias progressivas, aprovou-se o Regulamento Interno do Grupo Mercado Comum e foram regulamentados os protocolos sobre Solução de Controvérsias e Certificado de Origem. Em novembro de 1991, os quatro membros assinaram o Acordo de Complementação Econômica nº 18 (ACE-18), depositando e consolidando na ALADI os acordos para construção do Mercosul (CISNEROS; IÑÍGUEZ, 2002).

A confluência Collor-Menem, assim como anteriormente, na relação entre Sarney e Alfonsín, foi um dos elementos que permitiram o avanço da integração bilateral. Havia um alinhamento ideológico entre os dois governos quanto ao liberalismo econômico e, portanto, interesse na abertura de mercados em direção à livre concorrência, que se deu com a redução do protecionismo em ritmo mais acelerado no âmbito do Mercosul³³ (CANDEAS, 2017). Na América Latina, Chile e México foram os primeiros a se ajustar à globalização econômica: o Chile nos últimos anos do regime de Augusto Pinochet (1973-1990), e o México após a crise da dívida, integrando-se rapidamente ao mercado norte-americano por meio do NAFTA. Brasil e Argentina demoraram, em relação aos demais países da região, para superar a dupla crise, da hiperinflação e da dívida externa, bem como demonstraram dificuldades em aplicar políticas econômico-comerciais de recorte ortodoxo. Os argentinos enfrentaram a década de 1990 sob o Plano de Conversibilidade de Menem-Cavallo, ancorado na paridade cambial peso-dólar, culminando no desastre de 2001.³⁴ Enquanto, no Brasil, o confisco da poupança promovido pela ministra da Fazenda Zélia Cardoso de Mello (1990–1991) frustrava o choque de liberalização de Collor, a definição de uma nova linha econômica só viria a ocorrer na metade da década de 1990 (RICUPERO, 2017).

Como demonstrado, é imperativo dizer que a relação bilateral entre Brasil e Argentina, ancorada na ALADI e na construção da confiança recíproca, foi condição determinante para a construção do Mercosul e, em certa medida, ao longo das décadas seguintes, representou, dentre outros elementos como a volatilidade externa, força motriz nas definições do funcionamento e ajustes do bloco. O Tratado de Assunção, como destacado por Almeida (1998), foi elaborado como um acordo preliminar, a ser complementado por atos posteriores, pois, diferentemente de

³³ Apesar do alinhamento na esfera econômica-comercial, houve um descompasso político na agenda mundial, quanto às votações na ONU, com a Argentina alinhada aos EUA, divergências sobre a segurança hemisférica, com o interesse argentino, já na era Cardoso, de ingressar na OTAN, e regionais quanto ao grau de institucionalização do Mercosul.

³⁴ O Plano de Conversibilidade, instituído pela Lei nº 23.928 de 1991, foi promulgado durante o governo Menem, no primeiro mês do mandato de Domingo Cavallo como Ministro da Economia (1991-1996), e revogado pela Lei nº 25.561 de 2002. Cavallo voltou ao ministério de março a dezembro de 2001, durante o governo De la Rúa.

outros tratados constitutivos de um mercado comum, como por exemplo, o Tratado de Roma (1957), que instituiu a Comunidade Econômica Europeia, o instrumento jurídico fundacional do Mercosul é um simples acordo-quadro – tratado visando disciplinar relações contratuais futuras –, já que, como indicado em seu preâmbulo, é um “tratado para a constituição de um mercado comum” e não o tratado do mercado comum, sendo ausente mecanismos compulsórios como seu contraparte europeu.

Por fim, na última seção, foram apresentadas paralelamente as razões práticas e gerais da conformação de pactos regionais – os quais implicam a cessão de soberania –, bem como os elementos estruturais da política internacional que motivaram o aprofundamento da cooperação e integração. Entre eles, destacam-se as preocupações sul-americanas com o isolamento dos mercados internacionais, a absorção dos projetos de integração sub-regionais por iniciativas hemisféricas e a inserção desfavorável na globalização econômica. A seguir, com base em Florêncio e Araújo (1998, p. 37-39), apresentam-se as motivações na relação bilateral para a conformação do mercado comum: 1) Fatores de ordem natural e política (fronteiras permeáveis, sem grandes obstáculos naturais, ausência de conflitos étnico-culturais, superação das rivalidades políticas entre Brasil e Argentina com o fim dos regimes militares e consequente redemocratização); e 2) Fatores de ordem econômica (processo de liberalização do comércio exterior brasileiro na década de 1990, que iniciou em menor escala com a revisão tarifária de 1986, além do desejo de abertura argentina por Menem e Cavallo).

Quanto à liberalização comercial brasileira, também foi relevante na função didática do Mercosul, no sentido de ter promovido uma abertura intrazona mais rápida do que a abertura para os demais parceiros, preparando os empresários brasileiros para a concorrência externa. Em face do exposto, sobre as relações bilaterais, partindo da primeira proposição de zona de livre comércio da década de 1940 à assinatura do Tratado de Assunção, o Mercosul está ancorado numa base tríplice: jurídica, amparado em observância às normas da ALADI; política, que consiste no processo de redemocratização do final da década de 1980, que criou estímulos para a cooperação; e econômica pela capacidade e diversidade produtiva, crescentes sobretudo em sua primeira década de existência (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998).

1.3. Dos primeiros anos à crise: objetivos, desenvolvimentos e implicações comerciais

O período denominado aqui, por conveniência didática, como a primeira década do Mercosul, na verdade, durou cerca de oito anos, estendendo-se desde sua fundação em 1991 até o final de 1998. Como mencionado nas memórias do embaixador Luiz Felipe Lampreia, que foi chanceler do Brasil de 1995 a 12 de janeiro de 2001, durante a primeira década o Mercosul foi um projeto bem sucedido, resultando em uma expansão comercial benéfica entre os membros, a despeito de não terem seguido meticulosamente o projeto de abertura, após concretização da união aduaneira em 1995, havendo salvaguardas (tarifas seletivas intrazonais), bem como perfurações na TEC. Depois disso, o projeto entrou numa fase de estagnação quanto ao aprofundamento da liberalização comercial, em direção ao mercado comum, que persiste até a atualidade.

Até 1998, o projeto funcionou bem, permitindo a expansão do intercâmbio entre os sócios. Não fomos completamente claros com relação ao Mercosul. Se por um lado liberamos nossos mercados e obtivemos vantagens com a abertura dos nossos sócios, a verdade é que nem o Brasil nem os demais integrantes aceitaram completamente uma disciplina de livre-comércio. Persistiram entre nós medidas não tarifárias, como controles alfandegários e sanitários, taxas antidumping, salvaguardas unilaterais contrárias à letra e ao espírito do Mercosul e a exceção notória do açúcar na Argentina, que travaram frequentemente o desenvolvimento do comércio entre os quatro países-membros (LAMPREIA, 2012, p. 181).

Como demonstrado adiante, este recorte temporal é amplamente aceito na literatura acadêmica sobre o Mercosul. Caballero Santos (2013) defende que o bloco experimentou uma crise de 1999 a 2002, concomitantemente a instabilidades econômicas no Brasil e na Argentina, passando por uma fase posterior de redefinições, de 2003 a 2007, na qual, no lugar do foco tradicional em elementos como poder e interesses econômicos, aspectos socioculturais passaram a ter destaque, tanto em discurso quanto em mudanças práticas. Por exemplo, desenvolveu-se mecanismos para a redução de assimetrias estruturais e foi criado o Parlamento do Mercosul (Parlasul). Este cenário de crise institucional levou o ministro argentino, Domingo Cavallo, a questionar se o bloco não deveria ser revertido para uma área de livre comércio, em substituição ao projeto de mercado comum. Portanto, a crise institucional teria se desenvolvido a partir de 1999, iniciando-se com a crise do real, subproduto de redefinições da política cambial no Brasil, agravando as contradições do Plano de Conversibilidade argentino. A fase de redefinições sociopolíticas teria como marco inicial o Consenso de Buenos Aires de 2003, documento assinado pelos presidentes Lula e Kirchner, em contraposição ao Consenso de

Washington, representando um entendimento bilateral sobre a ideia de desenvolvimento e projeto de integração³⁵ (SANTOS, 2013).

Para o embaixador Paulo Roberto de Almeida (2019), o Mercosul é um mercado comum imperfeito, sendo ainda uma união aduaneira, que se afastou de seus objetivos econômicos-comerciais para se tornar um agrupamento político. Além disso, seu desenvolvimento pode ser segmentado em cinco fases: 1ª) Etapa fundadora do bloco, marcada pela construção gradual, ainda no âmbito do aprofundamento da integração bilateral entre Brasil e Argentina, com ênfase em protocolos setoriais (1986-1989); 2ª) Etapa da Ata de Buenos Aires e Tratado de Assunção, com instituições provisórias e ênfase na zona de livre comércio (1990-1994); 3ª) Etapa de confirmação de metas pelo Protocolo de Ouro Preto, com ênfase em completar a união aduaneira, buscando alinhar a TEC, moldura jurídico-institucional pautada na apresentação à OMC das lacunas da tarifa externa, e associação do Chile e Bolívia ao bloco (1995-1999); 4ª) Etapa da crise de confiança e recuo geral conceitual do bloco, marcada pelas tentativas de superação da crise econômica, diminuição geral dos níveis de integração alcançados, crise de desconfiança entre Brasil e Argentina, formação de grupos de trabalho, e mitigação de risco de desmanche do bloco via arranjos temporários (1999-2002); e 5ª) Etapa de prioridades políticas (como fim em si mesmas), com o foco em instituições de caráter político e social, além da retórica, foros sociais e Parlasul, dificuldades na relação entre Brasil e Argentina, com permissividade de Brasília ao protecionismo de Buenos Aires, e busca de acordos regionais e extra-região, dentre os quais o acordo com a UE³⁶ (ALMEIDA, 2019).

Nicola Phillips (2001, p. 565) defende que, a partir de 1999, houve um “estilhaçamento” ou fragilização do Mercosul. Isso ocorreu porque, após a desvalorização da moeda brasileira e os reajustes na política cambial promovidos pelo Banco Central, abriu-se espaço para o redesenho do projeto de integração. Esse redesenho repercutiu em uma nova forma de governança regional, com o bloco reconfigurado como instrumento para novas metas de

³⁵ “A década seguinte ao fim da Guerra Fria, embora dominada por uma atmosfera neoliberal, foi caracterizada pelo foco nos aspectos comerciais do projeto regional em detrimento das áreas sociopolíticas. [...] De toda forma, durante os anos noventa, houve níveis crescentes de interdependência econômica e fluxos comerciais entre os estados membros, dando a ideia geral de que o Mercosul foi um grande sucesso, principalmente em termos de variáveis quantitativas e indicadores macroeconômicos. No entanto, a desvalorização do real em 1999 e a consequente crise econômica, política e institucional na Argentina em 2001, bem como na região como um todo, levaram a uma reavaliação do projeto regional” (SANTOS, 2013, p. 131, tradução própria).

³⁶ Dentro da tipologia apresentada por Almeida (2019), esta pesquisa trata justamente da quarta etapa do Mercosul, marcada pelo recuo conceitual em relação ao projeto original de mercado comum e pela crise de confiança entre os sócios, sobretudo Brasil e Argentina, pelas violações na TEC. Ele indica como motivos para as dificuldades de consolidação do bloco: as instabilidades conjunturais no plano econômico, em diferentes países da região; os planos parciais de ajustes; e o recuo conceitual dos projetos de construção de um espaço econômico integrado na região, com abandono da liberalização comercial e ênfase subsequente em aspectos políticos e sociais.

desenvolvimento e objetivos estratégicos. A nova governança, produto da consolidação de uma nova política econômica desenvolvimentista – decorrente de um processo de mudança estrutural relacionado à reorganização do capitalismo – culminou num relançamento do Mercosul na segunda metade dos anos 2000. A partir de 1999, a desvalorização do peso argentino gerou a crise política mais profunda do Mercosul desde a sua criação, de forma que a instabilidade econômica levou o governo argentino a pressionar o Brasil por “cláusulas de escape” da abertura promovida, via salvaguardas. Nesse cenário, no início de 2000, o Brasil considerou abandonar o Mercosul e a Argentina pediu a suspensão do bloco. A crise política do Mercosul, junto à insatisfação com as assimetrias econômicas entre os membros, principalmente da Argentina com o Brasil, pressionou um replanejamento do escopo do Mercosul. Na Argentina, o ressentimento dos industriais com as vantagens competitivas brasileiras levou a exigências de que o governo fizesse da reciprocidade o princípio subjacente à política industrial. De 2003 em diante, no contexto da chamada “onda rosa”, movimento da política eleitoral dos países latinos demandando maior interferência estatal na economia, o novo projeto do bloco passou a basear-se numa abordagem desenvolvimentista³⁷ (PHILLIPS, 2001).

Diante dos argumentos e cronologias dispostas por Phillips (2001), Santos (2013) e atores participantes do processo, integrantes na execução da política externa e/ou tomadas de decisão do Itamaraty sobre a integração regional, no período em questão, como Lampreia (2012) e Almeida (2019), pode-se desenhar a seguinte classificação quanto ao desenvolvimento do Mercosul: de 1991 a 1998, trabalhou-se para a consolidação dos objetivos da integração, e de 1999 a 2002, enfrentou-se uma fase de dificuldades ou crise quanto à concretização desses objetivos. O fato é que, quando a situação econômica se tornou uma preocupação imediata, como ocorreu a partir de 1999, sobrepos-se aos projetos diplomáticos de execução gradativa e de longo prazo, relativos à construção do mercado comum. Desta forma, analisa-se a seguir, com foco nos impactos da integração nos fluxos comerciais entre os países membros, a chamada primeira década do Mercosul (1991-1998).

Com a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, iniciou-se, como definido no próprio acordo, o “período de transição” do Mercosul, que se estendeu até 31 de dezembro de 1994. Nestes quatro anos, buscou-se desenvolver um programa de desgravação tarifária, que se refere ao processo gradual de eliminação das tarifas de importação e de exportação, além de negociar instrumentos de política comercial comum, para gerenciar suas

³⁷ Embora a orientação desenvolvimentista no Brasil não seja novidade, sendo bastante evidente na década de 1950 com JK e em parte considerável dos governos militares, representou uma mudança o esforço para ampliar tais planos para o nível regional ou sub-regional (PHILLIPS, 2001).

relações comerciais externas de forma coordenada e unificada. A finalização do programa e a aprovação desses instrumentos permitiu que, a partir de 1º de janeiro de 1995, o Mercosul não fosse apenas uma área de livre comércio e sim uma união aduaneira, iniciando uma nova etapa, qualificada como “período de consolidação da união aduaneira” (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998, p. 41), que, como visto, pelas exceções na TEC e por nunca ter concretizado o planejamento do mercado comum, permanece até hoje. Em espaço de três anos e nove meses, portanto, o Mercosul transitou de um projeto, estabelecido no “tratado para a constituição de um mercado comum”, para um esquema de integração complexo e operativo, dividido em três fases: 1ª) Do Tratado de Assunção ao Cronograma de Las Leñas (março de 1991 a julho de 1992); 2ª) Do Cronograma de Las Leñas à Reunião de Colônia (julho de 1992 a janeiro de 1994); e 3ª) Da Reunião de Colônia à entrada em vigor da União Aduaneira (janeiro de 1994 a janeiro de 1995).

Antes de detalharmos a cronologia, é relevante destacar os objetivos que alicerçam o Tratado de Assunção, conforme seu Artigo 1º, no qual a total conformação do mercado comum significaria: 1) eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias no comércio intrazona, alcançada em 1994 com algumas exceções setoriais, promovendo a preferência tarifária entre os membros; 2) a adoção da TEC, unificando tarifas para parceiros externos; 3) a coordenação de políticas macroeconômicas, que embora necessária com o avanço da integração, tende a ser gradativa devido cessões em soberania econômica; 4) a liberalização do comércio de serviços, que enfrenta desafios quanto a regulamentações não explicitamente discriminatórias, mas que representam restrições no comércio; 5) a livre circulação de trabalhadores, que esbarra na necessidade de harmonização das legislações trabalhistas e previdenciárias e o reconhecimento de diplomas universitários; e 6) a livre circulação de capitais, que, apesar de avanços, foi desacelerada pelas crises econômicas dos anos 1990.

Com base no apresentado, é razoável concluir que o bloco alcançou os dois primeiros objetivos, mesmo que com as mencionadas exceções, perfurações na TEC e salvaguardas, constituindo uma união aduaneira. Os avanços, ainda que com muitas restrições nos demais tópicos, sustentam o argumento de mercado comum imperfeito. Há, por exemplo, livre circulação de pessoas, mas problemas quanto à harmonização de políticas macroeconômicas. Portanto, não se pode negar que o Mercosul ainda é um processo, com todas as implicações relativas a este termo (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998). O processo de integração europeu, que resultou na UE, não pode ser tido como matriz a ser replicada dentro das mesmas etapas e prazos. Porém, é importante ressaltar que, enquanto o Mercosul precisou de três anos e nove meses do Tratado de Assunção para assumir o ordenamento de união aduaneira, no processo

européu, a partir do Tratado de Roma (1957), foram necessários 11 anos (MEDEIROS, 1996). Além disso, cerca de quatro décadas para o mercado comum, e meio século para a união econômica e monetária (LESSA; SZUCKO, 2024). Assim, analisa-se adiante os anos iniciais do bloco, partindo de seu pacto fundador, até a chamada crise político-institucional de 1999, momento de pleno funcionamento e aprofundamento da integração. Retomamos, primeiro, a cronologia de três fases até a constituição da união aduaneira, chamado de período de transição.

Ao longo da primeira fase, do Tratado de Assunção ao Cronograma de Las Leñas, de março de 1991 a julho de 1992, ocorreram as primeiras reuniões dos órgãos responsáveis pela condução do Mercosul, onde passaram a se organizar e planejar ativamente suas ações, adquirindo dinâmica própria de funcionamento. Representou também período de absorção e adaptação da ideia do bloco pelos setores empresariais, e, em geral, sociedade civil, dos Estados membros. A partir do tratado de fundação, iniciou-se a implementação do programa automático de liberalização comercial, partindo de redução inicial mínima de 47% das tarifas sobre os produtos, e depois com redução semestral de 7% da tarifa (VAZ, 2002; MARIANO, 2015). Por exemplo, supondo que um determinado produto nacional, custasse no Brasil 100 cruzeiros em fevereiro de 1991, moeda da época, e com uma tarifa argentina de importação de 20%, desconsiderando demais custos como o frete e câmbio, poderia ser adquirido por 120 cruzeiros em Buenos Aires. Ao final de março, o custo do produto na Argentina passou a ser de 110,60 cruzeiros, com a redução de 47% sobre a tarifa, ou seja, os 20% foram abatidos para 10,6%. Nos semestres seguintes, subtraía-se 7% sobre a tarifa inicial, nesse caso, 7 de 20, então 1,4. Ao final do primeiro semestre, o produto estaria com a tarifa de 9,2%, custando 109,20 cruzeiros, e assim por diante, até a completa eliminação das restrições tarifárias intrazonais. Maiores detalhes sobre esse mecanismo estão disponíveis no Artigo 3º do Tratado de Assunção³⁸.

Em dezembro do mesmo ano, foi firmado o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias, que não cria ou define um sistema de arbitragem destinado a solucionar disputas comerciais no sentido de resolver litígios entre particulares, nem se destina a decidir sobre como as leis nacionais dos países membros devem ser aplicadas nesses casos, a não ser nos momentos em que a legislação nacional conflitar com o direito comunitário, decisões e normas do

³⁸ O programa de desgravação é descrito neste mesmo artigo como “progressivo, linear e automático”, pois a redução das tarifas ocorreu gradualmente ao longo do tempo, numa trajetória constante de redução a 7% semestrais, e de maneira automática ao seguir um cronograma fixo, sem necessidade de ação adicional dos governos e renegociações. Havia listas de exceções de cada país, resquícios da liberalização seletiva, mas a cada final de ano, parte dos produtos das listas era incorporado ao processo de redução tarifária. Esse processo teve repercussões imediatas, no aumento do volume comercial, tanto no eixo bilateral, que já vinha crescente desde 1986, mas também sobre os quatro membros.

Conselho Mercado Comum (CMC) e Grupo Mercado Comum (GMC). Surgiu atendendo à demanda do Anexo III do Tratado de Assunção, de elaboração de um sistema transitório de solução de controvérsias em até 120 dias após a entrada em vigor do tratado (MARIANO, 2015). Diferentemente da UE, onde se criou um direito comunitário e se estabeleceu um tribunal arbitral, a Corte de Luxemburgo, no Mercosul, através do Protocolo de Brasília, mais tarde confirmado em Ouro Preto (1994), optou-se por privilegiar um modelo de caráter intergovernamental, com inspiração no Benelux (ALMEIDA, 1998). Os conflitos, portanto, são tratados não por uma corte supranacional, mas por um sistema arbitral *ad hoc* por órgãos diretivos com representações nacionais. Essa questão, mais tarde, na segunda metade dos anos 1990 e início dos anos 2000, representou um problema, devido à implementação de medidas protecionistas unilaterais, de forma que disputas comerciais entre os membros chegaram à OMC (LAMPREIA, 2012).

Entre 1991 e 1994, o Mercosul criou órgãos subsidiários e promoveu diversas reuniões ministeriais, incluindo encontros dos presidentes dos Bancos Centrais e ministros da Economia, Educação, Justiça, Trabalho e Agricultura. Além disso, abordaram temas como meio ambiente, cultura, ciência e tecnologia, e turismo. Nesse período, realizaram esforços para harmonizar legislações internas, integrar aduanas, uniformizando processos de importação e exportação, e adotar normas técnicas comuns para facilitar a livre circulação de bens entre os Estados membros. O contexto internacional dos dois primeiros anos do bloco, foi das negociações do Tratado de Maastricht, criando a UE, e o relançamento de projetos de integração, em bases sub-regionais, nos países andinos, América Central e Caribe (GAZZOLA, 2017). Logo iniciaram as negociações de associação aos países europeus, que resultaram no Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros e o Mercosul e os seus Estados-Partes (1995), que entrou em vigor em 1999, inaugurando décadas de negociações Mercosul-UE. Chegaram muito perto de sua concretização em 2019, mas, naquele momento, não avançaram, principalmente devido ao protecionismo agrícola europeu (GREGO, 2021). A conclusão de fato das negociações só se deu em dezembro de 2024, permitindo a preparação para sua posterior assinatura e ratificação (BRASIL, 2024). Segundo Gazzola (2017, p. 32), este acordo para facilitação do comércio entre as regiões foi motivado, em parte, como uma tentativa de contrapeso às negociações da ALCA.

A segunda fase teve início em julho de 1992, com a aprovação do Cronograma de Las Leñas, e seguiu até a Reunião de Colônia, em janeiro de 1994. O instrumento, aprovado no II Conselho do Mercado Comum, consistiu num plano de medidas a serem adotadas até 31 de dezembro de 1994, para garantir o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Tratado de

Assunção para o período de transição e estabelecimento da união aduaneira até 1995. Significou, portanto, além de instrumento burocrático, importante sinal político, como prova de confiança e compromisso ao processo de integração (FLORENCIO; ARAÚJO, 1998). Nessas negociações, os representantes brasileiros foram liderados pelo embaixador Rubens Antônio Barbosa, então Coordenador Nacional do Mercosul. O cronograma focava na gestão de uma integração predominantemente comercial, com pouca ênfase nas demais áreas da política econômica³⁹. Os negociadores argumentavam que uma união aduaneira não exigiria instituições complexas nem esforços significativos para a coordenação das políticas macroeconômicas. A rápida conclusão da área de livre comércio e a preparação para uma união aduaneira refletiam os interesses brasileiros (VAZ, 2002; MARIANO, 2015).

Na Cúpula de Las Leñas, além da construção do cronograma, iniciativa do Brasil, reconheceu-se nas discussões que seria altamente improvável o estabelecimento de um mercado comum plenamente funcional dentro do prazo previamente acordado, consenso este entre todas as delegações governamentais. Assim, solicitaram ao GMC que outro cronograma fosse apresentado até meados de 1994 ao CMC, detalhando as ações necessárias para o estabelecimento do mercado comum, porém, este nunca foi entregue (PEÑA, 2006). O plano de medidas não trouxe apenas implicações práticas e políticas, mas também representou as primeiras dificuldades concretas de avanço no Mercosul. Determinados setores produtivos brasileiros, majoritariamente industriais do que agrícolas, se sentiram ameaçados pelo processo de integração e passaram a pressionar o governo por metas de liberalização mais graduais. Em geral, não temiam a competição entre os países membros do bloco, mas sim a TEC de no máximo 20%, discutida em Montevideu em dezembro de 1992, por preocupações de exposição a concorrência externa. Por outro lado, as maiores resistências ao processo se deram pelos industriais argentinos, ao considerarem a concorrência com as empresas brasileiras. Somava-se a isso uma defasagem tecnológica das indústrias argentinas, a sobrevalorização do peso em 1991 e 1992, que favorecia as importações, e o superávit comercial brasileiro na balança bilateral, fatores que ameaçaram gerar desaceleração do processo, ou mesmo um redirecionamento (FLORENCIO; ARAÚJO, 1998).

No entanto, o processo de integração não desacelerou nem sofreu mudança de rumo. Isso ocorreu devido a vontade política dos governos e pela rede de interesses transfronteiriços

³⁹ Haviam vozes dissonantes no Itamaraty, sobre o programa de integração comercial acelerada de Rubens Barbosa. No artigo “Mecanismos automáticos de redução tarifária prejudicam a integração”, publicado no jornal *Gazeta Mercantil*, em 12 de novembro de 1992, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, um dos principais formuladores do tratado bilateral entre Brasil e Argentina de 1988, indicou que considerava problemática a redução tarifária automática (MARIANO, 2015, p. 131).

que já se estabeleceu nos primeiros dois anos do bloco, em que os setores privados dos entes partes construíram laços além do comercial – associações como *joint ventures*. Também, pela evolução do comércio bilateral Brasil-Argentina, em que mesmo com manutenção do superávit brasileiro na balança comercial em 1993, houve acomodação de determinados setores produtivos argentinos, os quais encontraram seus nichos de competitividade, estabelecendo assim um equilíbrio dinâmico. Parte desse equilíbrio não advinha apenas das forças de mercado, mas também da decisão política do governo brasileiro de passar a importar petróleo da Argentina, o que incrementou sua pauta de exportações. Ainda assim, o desequilíbrio da balança comercial, favorável ao Brasil e desfavorável à Argentina, pressionou discussões sobre a coordenação de políticas macroeconômicas, um dos objetivos para a concretização do mercado comum (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998).

Para explicar a emergência do debate pela coordenação macroeconômica, três fatores devem ser observados. Primeiro, a divergência de taxas de inflação tinha efeito sobre o comércio, com o Brasil em 1993 com cerca de 40% ao mês, Argentina e Paraguai em aproximadamente 1% e o Uruguai em 4%. O peso argentino estável estimulava as importações, e o cruzeiro, em deterioração do poder de compra, desaquecia o mercado interno e favorecia as exportações. O segundo fator é que o mercado argentino estava em expansão, enquanto o brasileiro estava estagnado. Terceiro, havia divergências na política cambial, pois, enquanto o Brasil mantinha uma política neutra, com o cruzeiro sendo desvalorizado diariamente na mesma proporção da taxa de inflação, a Argentina mantinha uma política de apreciação constante do peso para manter a paridade peso-dólar, o que não gerava grandes contradições na estabilidade monetária devido à inflação estável. Essa política argentina tinha como consequência o barateamento das importações, desfavorecendo os produtores nacionais, e a política do governo brasileiro evitava que a inflação corroesse a competitividade dos nossos produtores, incrementando as exportações. O desequilíbrio na balança comercial, portanto, advinha, em parte, de medidas tomadas por ambos. Buscando superar o impasse, no segundo semestre de 1993, passaram a discutir um mecanismo de coordenação de políticas cambiais como passo inicial da coordenação de políticas macroeconômicas no âmbito do Mercosul. Porém, a estabilização monetária promovida com o Plano Real em 1994 tornou esse passo menos prioritário (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998).

Paralelamente às discussões sobre as distorções na balança comercial, partindo do espírito integracionista, avançavam as negociações da TEC. As dificuldades na definição da tarifa advinham do fato de que essa mudança exigiria uma redefinição das estruturas tarifárias de cada membro do bloco, as quais, no início do Mercosul, eram bastante distintas. As tarifas

brasileiras, por exemplo, incidiam menos em produtos agrícolas e mais em produtos de consumo final, bens de capital e setores como o automobilístico, informática e telecomunicações. Já a estrutura tarifária argentina aplicava alíquotas baixas em insumos industriais, e tarifa zero para setores de bens de capital e informática. Inicialmente, a tendência era cada país defender uma TEC mais próxima a sua tarifa nacional, buscando diminuir o custo de ajuste. Essa questão foi solucionada na UE, no Tratado de Roma (1957), estabelecendo a alíquota comum a partir da média aritmética das alíquotas nacionais. O caminho no Mercosul foi por meio da negociação, até que, em fins de 1993, foi alcançada convergência quanto à maioria dos produtos, ainda com exceções quanto aos bens de capital, informática, telecomunicações e produtos químicos. A estrutura tarifária só veio a ser completada em fins de 1994 (VAZ, 2002).

Vale ressaltar que as divergências sobre a TEC foram tamanhas que diferentes setores de todos os países membros levantaram questionamentos sobre se o bloco deveria mesmo avançar para uma união aduaneira ou apenas permanecer como zona de livre comércio. No entanto, o governo brasileiro defendeu fortemente a tarifa comum e a necessidade de avanço no processo de integração do Mercosul, considerando que somente a TEC poderia garantir equidade de condições de concorrência entre os membros, a existência de margem de preferência regional (condições tarifárias mais favoráveis nas transações comerciais intrazonais do que externas) e unidade aos países membros nas relações comerciais com parceiros externos (MARIANO, 2015). No fim de 1993 e início de 1994, consolidou-se a ideia de que a TEC deveria ser posta em vigor nos prazos previstos⁴⁰ (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998). Sobre as divergências entre os entes partes em relação aos objetivos da integração, como indicado por Felix Peña (2006), há um equívoco quanto ao entendimento do prazo estabelecido para consolidação do mercado comum, em razão de diferenças de tradução no Tratado de Assunção.

⁴⁰ Pode-se citar outros aspectos relevantes no processo de integração, no contexto de antecedência ao Protocolo de Ouro Preto (1994). Em 1992, a Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), formada em 1986, que reúne centrais sindicais dos países do Mercosul, além das centrais bolivianas e chilenas, criou a Comissão Sindical do Mercosul para coordenar o posicionamento conjunto diante do processo de integração. Na avaliação das centrais sindicais, havia um “déficit democrático”, com afastamento da sociedade civil das decisões burocráticas do processo – discussão importada do processo de integração europeu. Propuseram então um Fórum Social, mais tarde Fórum Consultivo Econômico-Social, aprovado em Ouro Preto e que passou a vigorar desde 1996. A elaboração da Carta de Direitos Fundamentais para o Mercosul, inspirada na Carta dos Direitos Sociais Básicos dos Trabalhadores da Comunidade Europeia (1989), contribuiu para organizar uma agenda sindical comum. Em abril de 1993, considerando o Art. 18 do Tratado de Assunção e os aspectos institucionais mencionados na Decisão CMC nº 1/92, o GMC estabeleceu um grupo *ad hoc* para tratar dos aspectos institucionais do Mercosul, encarregado, portanto, de formular propostas sobre a futura arquitetura jurídica. No mesmo ano, firmou-se um convênio entre o Mercosul e o BID, para cooperação técnica não-reembolsável, acordo para apoiar o desenvolvimento, que não permite a transferência de recursos entre as partes. No contexto internacional, em abril de 1994 a Rodada Uruguai chegou ao fim com 111 países assinando um acordo em Marraquexe, Marrocos, para criar a OMC, sucessora do GATT.

A versão em espanhol diz que o mercado comum “*deberá estar conformado*” nesse prazo, enquanto a versão em português diz “deverá estar estabelecido”. “Estabelecido” implica que já foi construído, enquanto que “conformado” traz a ideia de dar forma. Segundo Peña (2006), o objetivo que os negociadores tinham em mente para o período de transição era mais próximo de “conformado” do que “estabelecido”.

Adentramos, então, na terceira e última fase do período de transição, da Reunião de Colônia à entrada em vigor da união aduaneira. Na Reunião do CMC, em Colônia, Uruguai, em janeiro de 1994, delinear-se-iam temas centrais sobre o funcionamento do Mercosul como união aduaneira, a serem solucionados até dezembro do mesmo ano. Na ocasião, confirmou-se uma concepção de união aduaneira baseada na TEC, com número limitado de exceções temporárias, e no livre comércio intrazona, também com exceções restritas numérica e cronologicamente. Consolidou-se a visão de que temas relativos ao mercado comum, como serviços, circulação de mão de obra e capital, e coordenação macroeconômica, deveriam ser deixados para etapa posterior. Em agosto de 1994, ocorreu a reunião seguinte do CMC, em Buenos Aires, onde a maioria dos instrumentos definidos em Colônia estava aprovado ou concluído, em execução. Em dezembro, em Ouro Preto, as partes resolveram as negociações pendentes, os itens problemáticos da TEC, a nova estrutura institucional do Mercosul e conferiram ao bloco personalidade jurídica internacional⁴¹ (CAMARGO, 2006). Enquanto anteriormente a 1994 as discussões estavam centradas em aspectos políticos, a partir de Colônia passaram a ser balizadas por aspectos técnicos. É fato que em 1992 e 1993 debateu-se sobre o modelo de integração, como união aduaneira ou zona de livre comércio, e os desequilíbrios macroeconômicos no comércio bilateral Brasil-Argentina, mas foi a partir de 1994 que as negociações adentraram questões mais específicas, como o número de exceções permitidas na TEC, critérios do regime de origem e situação das zonas francas no mercado ampliado (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998).

Na Reunião do CMC, em janeiro de 1993, já se considerava que:

O processo de integração do Mercosul alcançou uma série de resultados, sobretudo no comércio intrarregional, que não se pode deixar de destacar ou classificá-los como exitosos. No entanto, diferentes fatores conjunturais e a própria evolução do Mercosul geram a necessidade de uma redefinição da sequência do processo de integração e o aperfeiçoamento dos instrumentos que o mesmo requer. Afirma-se o propósito de formalizar, em 01/01/1995, uma União Aduaneira como passo essencial para iniciar uma nova etapa na construção do Mercado Comum (Mercosul/CMC Anexo I/ATA nº 2/93, p. 1, tradução própria).

⁴¹ O que permitiu celebrar acordos inter-regionais, como o mencionado acordo-quadro Mercosul-UE, em vigor desde 1999 (GAZZOLA, 2017).

Nesse contexto político e institucional favorável ao aperfeiçoamento dos mecanismos do Mercosul e ao aprofundamento do processo integrador, o Protocolo de Ouro Preto (1994) pode ser classificado como sua primeira revisão institucional, uma vez que estabeleceu a TEC para bens de capital, informática, robótica e telecomunicações, além de definir os requisitos mínimos para a implementação da união aduaneira⁴². Esta mudança favoreceu o incremento do comércio, ao considerar que as exportações totais do Mercosul atingiram US\$ 70 bilhões em 1995, um crescimento de 52% desde 1990, impulsionado também pelo acesso facilitado aos mercados sub-regionais com acordos preferenciais. O comércio intrazona representava 11% das exportações totais dos entes partes em 1990 e, com a união aduaneira em funcionamento, praticamente dobrou, alcançando 21,5% em 1996 (BAUMANN, 1997, p. 3-7). Outro indicador do sucesso da integração foi o aumento da entrada de investimentos estrangeiros diretos (IED), pois, embora o aumento de investimentos de capital de risco tenha sido notável em toda a América Latina, foi dentro do Mercosul que se observou variação mais expressiva. Ao final de 1995, o valor dos investimentos foi onze vezes superior ao de 1991 (BAUMANN, 1997, p. 6). Quanto aos investimentos bilaterais, de aproximadamente 20 empresas brasileiras com representação ou subsidiárias na Argentina em 1991, passou-se a mais de 400 em 1995, e cerca de 80 empresas argentinas passaram a atuar no Brasil (CEPAL, 1997).

Reafirmando o caráter intergovernamental do bloco, expresso no Protocolo de Brasília (1991), com a institucionalização como competência dos governos dos Estados em lugar de órgãos supranacionais, o Protocolo de Ouro Preto, em seu Artigo 2º, definiu como organismos com capacidade decisória: o CMC, GMC e a recém-criada Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). No Artigo 1º, foram criados mais três órgãos: a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM) (GAZZOLA, 2017). Antes disso, de 1991 a janeiro de 1994, como parte da capacidade de influência brasileira no processo de integração, o Itamaraty e o Ministério da Fazenda arbitravam informalmente divergências durante as negociações, mediando conflitos por meio de contatos diretos entre os interessados (VIGEVANI; MARIANO, 1997). Com a criação do FCES, as forças sociais, representadas por organizações empresariais e sindicatos, passaram a se engajar mais no processo (MARIANO, 2000). A CCM teve como funções determinadas, revisar alíquotas tarifárias de itens específicos e analisar a evolução dos instrumentos de

⁴² Na VII Reunião do CMC, em dezembro de 1994, ocasião em que os quatro presidentes assinaram o Protocolo de Ouro Preto oficializando a entrada em vigor da união aduaneira, a agenda incluiu a aprovação da Decisão nº 29/94, que estabelece parâmetros para um regime conjunto no setor automotivo e a regulação de acordos bilaterais entre os membros nesse setor. Também foram definidos os níveis da TEC para produtos siderúrgicos e rodoviários. Além disso, discutiu-se a aceleração de políticas de apoio à agricultura interna (Mercosul/CMC VII/ATA nº 2/94).

políticas comerciais comuns para o funcionamento da união aduaneira. Já a SAM passou a integrar funções administrativas e deliberativas, assim como o CMC e GMC. Por fim, compete à CPC⁴³ harmonizar as legislações nacionais, propor normas comunitárias relacionadas ao processo de integração e levar as discussões aos parlamentos dos sócios (VIGEVANI; MARIANO, 1997).

Com a implementação da união aduaneira em 1º de janeiro de 1995, teve-se fim o período de transição. De 1991 a 1993 o enfoque do Mercosul esteve em traçar diretrizes para avanços futuros, de 1994 a janeiro de 1995, o foco foi no aspecto técnico de implementação dessas diretrizes, e a partir de então, com a construção da união aduaneira, o aspecto político passou a orientar as linhas de projeto futuro do bloco. Dentro da nova estrutura adotada, as decisões do CMC, as resoluções do GMC e as diretrizes da CCM são fontes jurídicas, obrigatórias de direito para os sócios. As decisões, diferentemente daquelas da UE, são tomadas por consenso entre as partes, por meio da coordenação entre os ministérios das Relações Exteriores dos quatro países membros, um fator que, aliado à opção de não constituir órgãos supranacionais num direito comunitário, pode ter contribuído para a estagnação, ou, pelo menos, para maior morosidade nos ajustes do bloco. No dia seguinte ao início do funcionamento da união aduaneira, 2 de janeiro, Bolívia e Chile passaram a negociar sua associação.

Ao analisarmos o que representou o período de transição, no aspecto das políticas externas regionais de Brasil e Argentina, Leonardo Granato (2015, p. 90) indica que “as negociações voltadas à execução da união aduaneira estiveram determinadas por atitudes de certo modo ambivalentes, atribuíveis à resistência de ambos os países em perder a condução autônoma de sua política comercial externa”. Isto porque integrar uma união aduaneira trazia todas as vantagens comerciais relativas ao incremento do processo de integração, mas também a perda da possibilidade de negociar livremente com outros parceiros extra-zona (GRANATO, 2015).

Assim, do ponto de vista dos argentinos – que almejavam gerar a possibilidade de ingresso no NAFTA – a estratégia adotada foi de atrasar as negociações do Mercosul. Buscavam manter o bloco idealmente como uma área de livre comércio, a fim de evitar a adesão à TEC e a outras políticas comerciais que restringissem negociações com os EUA. Pelo lado brasileiro, havia a visão clara, no Itamaraty, de que a consolidação da integração permitiria participação mais ampla no mercado global, mas que não poderia interferir nos espaços conquistados individualmente pelo Brasil em sua atuação externa e em decisões de caráter

⁴³ Órgão de caráter político, mas não deliberativo, cabendo apenas recomendações ao CMC e GMC (VIGEVANI; MARIANO, 1997).

estratégico. Brasília adotou, portanto, uma abordagem de integração voltada a reduzir os custos de ajuste em assuntos relacionados à autonomia. A falta de coordenação das políticas econômicas também contribuiu em desarmonia entre as posições brasileiras e argentinas sobre o Mercosul, fator atenuado com Itamar Franco e o Plano Real, ao promover estabilização. A proposta da ALCSA, mesmo que não tenha prosperado, representou ponto de convergência bilateral, que teria repercutido num passo de complementação e ampliação do Mercosul (GRANATO, 2015).

O que de fato se inaugurou a partir de 1995 foi um segundo período de transição, pois abriu-se margem para um novo prazo de cumprimento dos requisitos de uma zona de livre comércio plenamente funcional. Roberto Bouzas (2001, p. 184) denominou o período entre 1995 e 1998 de “idade de ouro”, pelo aumento exponencial no comércio e nos investimentos entre os países do Mercosul, por incentivos de mercado, bem como recuperação da atividade econômica e apreciação da moeda brasileira com o Plano Real. As reduções tarifárias programadas no regime de adequação foram implementadas, mas o tratamento especial para açúcar e automóveis não foi eliminado, questões que também repercutiram como atritos no eixo bilateral. Embora a TEC tenha chegado a abranger 85% do intercâmbio comercial, adotaram-se exceções ou perfurações (GRANATO, 2015). Desta forma, as políticas comerciais comuns foram implementadas apenas parcialmente, com novas exceções à TEC, devido aos acordos bilaterais preferenciais e regimes especiais de importação, além do código aduaneiro comum que não entrou em vigor. Por isso, todos os bens comercializados continuaram sujeitos a regras de origem, o que neutralizou uma das principais vantagens de uma união aduaneira sobre uma área de livre comércio. Em dezembro de 1995, passou a ser implementado o Programa de Ação do Mercosul Até o Ano 2000, aprovado pelo CMC na Decisão nº 9, negociada em julho, que tinha por objetivo o aprofundamento da integração no contexto de regionalismo aberto (BOUZAS, 2001).

No Brasil, o governo Cardoso, iniciado em janeiro de 1995, significou uma priorização do Mercosul, mas também esforços de abertura externa, com aproximação comercial aos países ocidentais⁴⁴. Já na Argentina, no segundo governo Menem, defendia-se uma regressão do projeto de integração a uma área de livre comércio, devido, principalmente, às negociações da ALCA. Houve, assim, diminuição no ritmo das negociações comerciais. Visto que objetivamente o bloco não regrediu, havendo incremento do comércio, também não se discutiram grandes avanços institucionais nesse período (GRANATO, 2015). Ainda com esse

⁴⁴ Nesse contexto, houve tensões entre grupos desenvolvimentistas e favoráveis à liberalização comercial nas relações externas (GRANATO, 2015).

desajuste na política regional, no plano bilateral, Cardoso e Menem qualificaram as relações entre Brasil e Argentina como uma “aliança estratégica”, reconhecendo-a como “elemento central e permanente dos respectivos projetos nacionais” e meio que viabilizou o Mercosul (CANDEAS, 2017). O caráter político da integração foi enfatizado, com as tentativas de construção de mecanismos de fortalecimento das democracias e comunidade de paz na região. Frente à tentativa de golpe de Estado no Paraguai, em 1996, os sócios assinaram a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático, a “cláusula democrática”, que resultou no Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático (1998) (GRANATO, 2015). Assinaram acordos de livre comércio com Bolívia (1997) e Chile (1996), e mais tarde Peru (2003) e Venezuela (2004), sendo reconhecidos como membros associados. Esta expansão favoreceu um acordo entre o Mercosul e o Pacto Andino, deflagrando a proposta da Comunidade Sul-Americana das Nações (EGLER, 2006).

O Apêndice A desta dissertação apresenta dados sobre a evolução do comércio entre os quatro países membros do Mercosul, desde 1990, ano anterior ao Tratado de Assunção, passando por 1998, último ano de pleno avanço na integração comercial rumo ao mercado comum, até 2002, que marca o fim do recorte temporal da pesquisa e do governo Cardoso. O indicador utilizado foi o comércio intrarregional total de bens, com dados da CEPALSTAT (2024). A Tabela 1 apresenta o volume anual de comércio entre os membros do Mercosul de 1990 a 2002, detalhando origem e destino dos fluxos comerciais, enquanto o Gráfico 1 resume esses dados, destacando a origem e somando os valores de destino. Assim, observa-se que: 1) Brasil e Argentina, os maiores sócios, foram os mais beneficiados em volume de comércio durante todo o período; 2) O Brasil teve o maior crescimento proporcional de comércio entre os quatro países, desde o Tratado de Assunção (1991), e especialmente após o lançamento do Plano Real (1994). Entre 1991 e 1993, surgiram tensões com a Argentina devido a divergências cambiais e de coordenação macroeconômica, que favoreciam o Brasil, mas essas tensões foram aliviadas com a estabilização monetária brasileira; 3) Com a implementação da união aduaneira em 1995, o comércio cresceu de forma generalizada, especialmente a partir do Brasil; e 4) Em 1998, o comércio estagnou, caiu em 1999 e, nos anos seguintes, o bloco não retomou o dinamismo inicial da integração.

Em complementação a essas informações, vale examinar a natureza dessas transações e quais setores mais se beneficiaram da integração. A análise de Cláudio Vasconcelos (2003), sobre o período entre 1990 e 1998 apresentou facilitações do comércio intraindústria, exportações e importações simultâneas de uma mesma categoria de produto, favorecendo todos os sócios, principalmente o Brasil, por dois fatores: pela demanda, pois promove aumento do

bem-estar dos consumidores ao oferecer uma maior variedade de produtos, proporcionando mais opções e melhor atendendo às suas necessidades e preferências; e pela produção, ao possibilitar a especialização produtiva das empresas, com ganho de escala, aumento da produção ou comercialização, não acompanhado de aumento proporcional de custo, o que pressiona a produtividade e eficiência, tornando o país mais competitivo internacionalmente. Um dos setores mais beneficiados foi o automobilístico (VASCONCELOS, 2003).

1.4. Revisão geral da política externa do governo Cardoso

Pode-se dizer que a política exterior do Brasil se adaptou diante do avanço da globalização e ao reordenamento das relações internacionais – descritos no início deste capítulo. O Itamaraty, no entanto, enfrentou dificuldades nesse ajuste, havendo instabilidade estratégica, evidenciada pela troca constante de chanceleres – foram cinco diferentes ministros entre 1990 e 1995. Outro fator de instabilidade da estratégia e do pensamento diplomático era a perda de força do Itamaraty, à medida que decisões sobre necessidades econômicas imediatas – como finanças externas e abertura comercial – foram transferidas para a área econômica do governo (CERVO, 2002).

Nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com Luiz Felipe Lampreia (1995-2000) e Celso Lafer (2001-2002) como ministros, buscou-se adotar uma política exterior coerente com essas demandas. A política externa de Lampreia seguiu amplamente as diretrizes do período em que Cardoso foi chanceler (1992–1993). Lafer, embora também alinhado, teve uma abordagem própria. Cabe ressaltar que as dificuldades de ajuste ao cenário externo não foram exclusivas do Brasil; na Argentina, durante o governo Menem, houve instabilidade análoga em relação à estratégia diplomática (CERVO, 2002).

Durante a maior parte da Guerra Fria, o Brasil procurou preservar sua autonomia externa ao se distanciar dos polos de poder e da arena internacional, em uma abordagem coerente com o modelo de desenvolvimento econômico adotado, voltado para a autossuficiência. Já na era Cardoso, o paradigma da política externa passou a ser a autonomia pela inserção. No Itamaraty, acreditava-se que o Brasil precisava se integrar melhor aos fluxos internacionais de comércio, capital e tecnologia, enquanto se deveria buscar democratizar o poder político nas instituições multilaterais – principalmente a ONU e o FMI. O objetivo era que o Brasil se tornasse um parceiro confiável das potências internacionais, em vez de ser apenas a vanguarda dos países

em desenvolvimento. Essa ideia de inserção se baseava na crença de que o multilateralismo seria a forma mais apropriada de ação para um país desprovido de poder – que não representasse uma das economias centrais e não tivesse força bruta, como armas atômicas – pudesse realizar suas vontades.

No entorno imediato a estratégia estava em consolidar o Mercosul, que em 1994 se constituiu como união aduaneira. A Argentina era vista como um mercado complementar ao Brasil, onde suas empresas poderiam se fortalecer para a competitividade global. Contudo, as expectativas de redução das barreiras tarifárias não se concretizaram, sobretudo pelo descompasso nas políticas macroeconômicas dos principais sócios. A crise da desvalorização do real em 1999 favoreceu a balança comercial do Brasil, enquanto a Argentina, com suas restrições constitucionais no plano de conversibilidade, passou a impor maiores barreiras à entrada de importações brasileiras. Frente a isso o Itamaraty preferiu adotar uma “paciência estratégica” a Buenos Aires. Por outro lado, os argentinos tomaram o Brasil por “bode expiatório” da crise econômica que mergulhavam (FAUSTO, 2019, p. 514). A resposta brasileira, como melhor disposto no capítulo seguinte, esteve na Reunião de Presidentes da América da Sul e na IIRSA.

No plano global, a ascensão do livre comércio colocava em segundo plano a questão da segurança até 2001. Para Cervo (2002), sobressaiam na política externa brasileira as seguintes agendas: Primeiro, o liberalismo econômico, inspirando a atuação brasileira nas negociações do GATT e OMC sobre propriedade intelectual, investimentos, comércio de serviços, patentes e o sistema multilateral de comércio, além do esforço para aliviar os encargos da dívida pública e estatais. Segundo, o meio ambiente, com foco na reação às tentativas dos países desenvolvidos de usar a ecologia como mecanismo de pressão, evitando restrições ao desenvolvimento do Brasil e de outros países em desenvolvimento. O Congresso aprovou a Lei de Biossegurança (1995), a Lei de Patentes (1996), a Lei de Cultivares (1997) e a Lei de Acesso a Recursos Genéticos. Esse arcabouço foi reforçado pelo Programa Piloto de Proteção às Florestas Tropicais, envolvendo o G7, a União Europeia e o Banco Mundial no maior programa mundial de cooperação ambiental.

No âmbito do desenvolvimento sustentável e, adentrando na terceira agenda, os direitos humanos, o governo Cardoso se mostrou confortável na arena internacional, enfrentando os EUA na OMS em 2001 e vencendo a quebra de patentes da indústria farmacêutica relacionadas à AIDS. Em 1997, o Brasil reconheceu a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, aprovou lei sobre refugiados e tornou-se destino para abrigo, principalmente de africanos. O Congresso alinhou a legislação nacional aos desenvolvimentos normativos

internacionais, e o Executivo criou a Secretaria de Estado de Direitos Humanos. Desta forma, a colaboração entre juristas, diplomatas e legisladores gerou uma visão de direitos humanos, como instrumento de ação positiva internacional, partindo do entendimento que os direitos humanos de primeira e segunda geração são indivisíveis e transcendem particularismos religiosos ou culturais.

Quarto, segurança, área na qual o Itamaraty se afastou do realismo político e tendeu ao liberalismo das Relações Internacionais, separando diplomacia e defesa, em contraste com a abordagem histórica das grandes potências. Reforçou-se, assim, o pacifismo, desqualificando a força como meio de ação e persuasão na arena internacional. A integração regional tinha um aspecto estratégico de segurança, abrangendo a defesa sul-americana contra eventuais ingerências de potências externas, conforme documento da chancelaria brasileira de 1996. As medidas de confiança entre Brasil e Argentina foram decisivas para ajustes na política de segurança brasileira, inclusive na realocação de tropas, consolidando o foco na Amazônia em detrimento da preocupação histórica com a região sul-platense. Na era Cardoso, o objetivo de construir uma zona de paz no Cone Sul foi abalado pela pretensão brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU – mesmo sendo considerado inalcançável naquele momento, como apontado por Lampreia (2012), mas mantido como estratégia retórica – e pela intenção argentina de integrar a OTAN. Ademais, o Brasil se destacou mediando o conflito fronteiriço entre Equador e Peru. Por fim, a presença ativa no multilateralismo comercial visava atender à modernização produtiva e à competitividade externa, em um sistema de regras mais favoráveis, destacando-se também a agenda de financeirização e ampliação dos fluxos de capitais.

1.5. Considerações do capítulo

A análise buscou explicar a origem e a evolução do Mercosul até 1998, período que antecede a crise institucional do bloco. Houve uma mudança de uma política integracionista bolivariana que interpretava a América Latina como unidade, para a implementação de projetos sub-regionais mais viáveis, baseados no conceito de América do Sul. No contexto hemisférico, isto foi impulsionado pelo afastamento do México, com sua inclusão no NAFTA, e pela criação de iniciativas sub-regionais como o Pacto Andino, o Grupo dos Três e acordos bilaterais entre Chile e México, no contexto do regionalismo aberto. A relação bilateral entre Brasil e Argentina

evoluiu de um objetivo político de fortalecimento das democracias para a integração econômica sub-regional, resultando no Programa de Integração e Cooperação Econômica (1986), Tratado de Integração (1988) e, posteriormente, no Mercosul (1991), incluindo Uruguai e Paraguai, apesar da exclusão do Chile por divergências alfandegárias.

Os avanços no projeto foram motivados pelo contexto internacional, que gerava preocupação com o isolamento dos mercados externos pela proliferação de blocos regionais, a absorção por iniciativas hemisféricas do projeto existente na ALALC-ALADI, mas até então modesto, e os desafios da globalização. Além disso, contribuíram particularidades entre Brasil e Argentina, que incluíam fatores naturais, políticos (redemocratização e fim de rivalidades históricas) e econômicos (abertura comercial e liberalização nos anos 1990). O Mercosul, assim, consolidou-se em uma base jurídica (normas da ALADI), política (redemocratização) e econômica (diversidade produtiva), possuindo uma função didática na preparação da abertura comercial e no fortalecimento da concorrência externa para os empresários brasileiros.

Os dados do comércio intrarregional no Mercosul mostram que Brasil e Argentina foram os mais beneficiados, com o Brasil liderando o crescimento proporcional após o Plano Real (1994), enquanto a união aduaneira (1995) impulsionou o comércio em termos gerais, embora o dinamismo tenha estagnado em 1998 e diminuído a partir do ano seguinte. A integração favoreceu o comércio intraindústria, promovendo especialização produtiva, ganhos de escala e aumento da eficiência, com destaque para o setor automobilístico, beneficiando principalmente o Brasil, ao atender melhor as demandas do consumidor e aumentar a competitividade internacional. De 1999 a 2002, período do segundo mandato de Cardoso, o bloco passou por abalos profundos. Desta forma, a partir desse panorama, analisa-se no capítulo a seguir essa crise e, no último, a estratégia de Cardoso quanto a ela.

2 CAPÍTULO 2. CRISE DO MERCOSUL (1999-2002)

O Mercosul, em seus quatro primeiros anos, passou por um período de transição para a construção de uma união aduaneira. Os passos seguintes seriam no sentido de alcançar seus objetivos originais de profunda integração econômica – o que exige uma série de harmonizações legislativas e a coordenação de políticas macroeconômicas. No entanto, o bloco permanece como uma união aduaneira até hoje, sem jamais ter alcançado o *status* de mercado comum. Isso ocorre, inclusive, de forma imperfeita, com a manutenção de exceções setoriais que deveriam ter sido eliminadas no início dos anos 2000. Apesar dos resultados significativos no aumento do fluxo de comércio e investimentos entre 1991, ano de sua criação, e 1999, o Mercosul atingiu um momento de estagnação, coincidindo com a crise econômica da Argentina. Neste capítulo, portanto, realizou-se uma investigação criteriosa sobre os atores envolvidos, os eventos e as consequências desta crise para o bloco.

Organizou-se o capítulo em quatro seções além desta introdução e das considerações. Na primeira, desenvolve-se sobre a relação entre a crise cambial brasileira e a crise econômica argentina e os resultados decorrentes da crise argentina – o protecionismo comercial e, portanto, fragilização da integração. Na segunda, trata-se das perspectivas dos quatro países-membros originais diante da crise do Mercosul. A terceira seção aborda o papel da imprensa – dada sua influência na opinião pública –, bem como o dos *lobbies* sindicais e empresariais, presumindo a atuação da sociedade civil organizada e de corporações na orientação de políticas públicas, inclusive nas políticas comerciais e de integração. Na quarta seção, propõe-se um panorama em que o Itamaraty se defrontou com três possíveis estratégias para o bloco, tendo prevalecido, neste período, o caminho da conformação.

2.1. Crise cambial no Brasil e econômica na Argentina: repercussão no protecionismo

A última etapa da fase comercialista do Mercosul, conforme indicado no capítulo anterior, ocorreu de 1999 a 2002⁴⁵. Durante esse período, o bloco enfrentou uma crise

⁴⁵ Granato (2015, p. 95) classifica essa fase de 1998 a 2002, tomando por ponto de partida o início da estagnação comercial em vez da queda do fluxo de comércio de 1999.

caracterizada pela diminuição das trocas comerciais e pelo aumento dos conflitos entre Brasil e Argentina sobre as normas de comércio. Em vez da planejada interpenetração de fatores econômicos, o que se sucedeu foi majoritariamente a mera expansão dos mercados de consumo entre seus membros (CERVO, 2008). Já havia sinais de fragilização do bloco em 1998, com estagnação do crescimento do comércio intrazona. No ano seguinte, ocorreu a desvalorização do real no Brasil, que foi seguida por crises de confiança entre os sócios maiores. Na sequência, agravou-se a crise econômica, política e social na Argentina, resultando na percepção, para o governo Menem e diferentes setores industriais, de que o Mercosul havia chegado ao seu limite.

Cervo (2008, p. 163-164) classificou os seguintes aspectos como êxitos do Mercosul enquanto experiência de integração. A empatia das inteligências, em que diplomatas e dirigentes dos quatro países convergiram quanto à visão do Mercosul como mecanismo central na integração. Essa visão influenciou a opinião pública e as comunidades epistêmicas. As comunidades passaram a focar nos benefícios do aprofundamento do processo. A zona de paz foi construída a partir da confiança mútua. Esse processo foi o resultado da superação da corrida nuclear e da tradicional rivalidade entre Brasil e Argentina. A integração comercial foi um êxito, com o comércio intrazona multiplicado por cinco de Assunção (1991) ao ápice de dinamismo do bloco. A obtenção da personalidade jurídica como sujeito de direito internacional ocorreu por meio do Protocolo de Ouro Preto (1994). Isso permitiu negociar com outros blocos, como a UE. Nos anos 1990, o Mercosul negociou também com a ALCA pelo sistema 4+1 (membros do Mercosul mais os EUA). O Mercosul conquistou uma imagem externa favorável, ao menos até a crise do processo de integração. Finalmente, houve a alavancagem da ideia de unidade política, econômica e securitária na América do Sul. Esse foi um elemento de relevância na agenda do Itamaraty.

O primeiro passo desse desajuste na relação entre as partes ocorreu em janeiro de 1999, iniciado o segundo mandato de Cardoso, quando, sem aviso prévio aos argentinos, optou-se por liberalizar o mercado cambiário no Brasil. Isso implicou numa desvalorização de aproximadamente 100% do real, moeda que em seu momento mais forte, próximo ao lançamento em 1994, tinha paridade com o dólar (CERVO, 2008). A desvalorização do real trouxe por resultado imediato a melhoria da capacidade competitiva da indústria brasileira, em relação aos demais parceiros no Mercosul, à medida que se tornou mais barato obter determinados produtos fabricados no Brasil do que nacionalmente. Exportações de empresas brasileiras começaram a competir fortemente no mercado argentino em setores como o de calçados, têxteis e aço. A concorrência desleal teve efeitos negativos no intercâmbio comercial, não apenas bilateral, mas no bloco em geral. Desta forma, o governo Menem reagiu

unilateralmente, impondo barreiras aos produtos brasileiros, sob o argumento de “crise de confiança”. Brasília reagiu com a exigência de autorização prévia para exportações argentinas, obstaculizando o ingresso de extensa linha de bens (CERVO, 2008).

Outros dois elementos no plano bilateral, entre Brasil e Argentina, contribuíram para o “estancamento ou paralisia” do Mercosul, nunca mais recuperando sua situação de equilíbrio no eixo comercial (GRANATO, 2015, p. 96). Primeiro, em 1999, quando os temores sobre o futuro do real alcançaram seu ápice, as autoridades monetárias argentinas, em contramão das ações da equipe econômica de Cardoso, passaram a sugerir publicamente que o Brasil adotasse uma política de paridade ao dólar. O segundo fator, de cunho mais político, advém de que em 1998 a Argentina negociou sem avisar ou consultar o Brasil, o *status* de aliado extrarregional da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Isso gerou um constrangimento na relação, na medida em que todos os outros países que compartilhavam essa classificação – Austrália, Coreia do Sul, Egito, Israel, Japão, Jordânia e Nova Zelândia – possuíam preocupações geopolíticas, relativas a seu contexto regional, incompatíveis com o quadro sul-americano e com as relações entre Brasil e Argentina (CERVO, 2008).

Com a ideia de que uma instituição sul-americana seria uma solução legítima para a paralisia do bloco, realizou-se em Brasília, em 2000, a primeira Reunião de Presidentes da América do Sul (GRANATO, 2015). Este evento foi organizado pelo governo brasileiro, em celebração aos quinhentos anos do descobrimento português. O Comunicado de Brasília, documento resultante desse encontro e assinado pelos presidentes dos 12 países da América do Sul, apresentou consensos sobre diversas agendas, incluindo democracia, direitos humanos e temas sociais, paz e segurança na região, diálogo político e comercial, infraestrutura de integração, crime organizado transnacional e cooperação técnica. No entanto, o principal produto desta reunião foi a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), mecanismo institucional de coordenação de ações intergovernamentais para promoção da integração física entre os países da região, pela modernização da infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações.

Na Argentina, o fim do governo Menem em dezembro de 1999, com a ascensão de Fernando de la Rúa (1999-2001), não trouxe mudanças substanciais em sua política externa, na relação bilateral com o Brasil e na dinâmica do bloco. O presidente De la Rúa manteve o Plano de Conversibilidade de Cavallo, que estabelecia a paridade fixa de um peso para um dólar, e as principais linhas da política externa menemista, inclusive suas implicações em integração comercial. Em 2000 os países membros se reuniram em Buenos Aires para o Relançamento do Mercosul, buscando retomar seu dinamismo anterior, perdido desde 1998-1999. Pretendia-se

assim traçar diretrizes para avanços em direção a uma união aduaneira perfeita, porém, diferentes questões não se resolveram, como o protecionismo argentino sobre o açúcar. A percepção do Brasil quanto a gestão De la Rúa era de um cenário de fragilidades e incertezas, o que colocou o Mercosul num estado de espera por maiores mudanças. Naquele momento, a situação econômica argentina só se agravava, até que em dezembro de 2001, a crise resultou numa explosão social, com tumultos e saques em vários pontos do país. De la Rúa anunciou estado de emergência, que culminou em greves, e, diante desse cenário renunciou, tendo governado por dois anos, metade do mandato para o qual foi eleito.

Após De la Rúa renunciar à Casa Rosada, dada a falta de um vice-presidente e consequentes problemas na linha sucessória, durante duas semanas a Argentina teve três presidentes, o que representou grande instabilidade institucional. Havia dois grupos com diferentes abordagens quanto aos rumos que a política externa deveria tomar: um defendia que a Argentina, dada sua elevada vulnerabilidade externa, deveria buscar alinhamento com os EUA para uma reinserção internacional mais favorável, delegando ao Brasil um papel secundário, reduzido a um sócio em matéria econômica; a outra posição, defendida por Eduardo Duhalde, presidente argentino de janeiro de 2002 a março de 2003, no governo de transição, era de que a relação com o Brasil deveria representar um dos principais eixos da agenda exterior. Além de alterar as diretrizes da política externa, com a reaproximação ao Brasil e esforços para a recuperação do espaço do Mercosul, Duhalde pôs fim ao Plano de Conversibilidade. A partir de 2003, com Lula e Néstor Kirchner, houve a recomposição da aliança estratégica e do processo de integração, porém, sob uma nova abordagem, para construção de uma rede de cooperação com ênfase em aspectos políticos e sociais.

Em síntese, a partir de 1999, o Brasil não entrou em uma crise econômica, mas sim em uma crise cambial, que favoreceu o país no fomento às exportações, devido ao aumento da competitividade externa gerado pela desvalorização do real. A Argentina, por outro lado, enfrentou uma crise econômica que já desviava o foco para as necessidades econômicas imediatas, deixando em segundo plano a integração regional. Os eventos no Brasil resultaram em desvantagens comerciais para a Argentina, o que fragilizou ainda mais o avanço no Mercosul.

De acordo com relatório confidencial, durante os preparativos à reunião de Cardoso, relativo à visita ao Brasil do presidente Menem em Campos do Jordão, em 12 de fevereiro de 1999, dois conceitos permitem melhor compreender esses eventos (BRASIL, 1999a). Primeiro, “Brasil-dependência” ou “efeito Brasil”, uma denominação empregada pela imprensa e por industriais argentinos que se refere às significativas assimetrias econômicas e à consequente

dependência da Argentina em relação ao Brasil no âmbito do Mercosul (BRASIL, 1999a; CLARÍN, 1999). Setores-chave da indústria nacional, como o automotivo, dependem amplamente das exportações para o mercado brasileiro, o que torna a economia argentina vulnerável a políticas brasileiras. Essa percepção de relação assimétrica, calcada na ideia de que o Brasil mudou as regras previamente acordadas no bloco para vantagem própria, favoreceu a emergência de políticas protecionistas, em desalinhamento com o propósito de integração econômica regional (SOUZA *et al.*, 2010).

Segundo, o “propósito tático de Buenos Aires” se refere à interpretação de setores do Itamaraty de que o governo e os agentes econômicos argentinos, na verdade, não foram surpreendidos pela crise brasileira em 1999, já que há meses economistas anunciavam os efeitos de uma possível desvalorização do real, mas sim a usaram como justificativa para medidas protecionistas. Essa manobra resultou em ganho político para Menem, pois prevaleceu na opinião pública argentina a percepção de que o Brasil não atribuiu ao Mercosul a mesma importância que a Argentina dá ao processo de integração. Representou, assim, conivência do governo argentino com as pressões corporativas internas, sobretudo da União Industrial Argentina, contra o fim do regime de adequação do Mercosul, culpabilizando o Brasil pelos seus percalços econômicos e requerendo moderação para a preservação da aliança estratégica bilateral (BRASIL, 1999).

2.2. Perspectivas dos membros do Mercosul sobre a relevância da continuidade do bloco

Tratamos, então, da percepção de diplomatas brasileiros entrevistados, envolvidos no processo de integração nas décadas de 1990 e 2000.⁴⁶ Foram questionados se, no final dos anos 1990, havia um consenso entre todos os membros do Mercosul sobre a importância de garantir a eficácia do Tratado de Assunção, evitando violações dos termos acordados ou a dissolução do bloco. Além disso, perguntou-se aos entrevistados se avaliavam que o Mercosul desempenhava papéis diferentes para cada membro em suas estratégias de inserção internacional.

⁴⁶ Marcos Castrioto de Azambuja, Paulo Roberto de Almeida, Rubens Antônio Barbosa e Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho.

De acordo com Marcos Azambuja (2024), perdeu-se parte do entusiasmo com o Mercosul, principalmente para Uruguai e Paraguai, que se sentiam negligenciados. A ideia inicial da integração era que fosse bilateral, Brasil e Argentina, mas seria impossível excluir “países tão intimamente ligados a nós” como Uruguai e Paraguai. No entanto, com o projeto não atendendo às expectativas, esses países questionam se “fizeram o casamento com o noivo certo” (AZAMBUJA, 2024, p. 18), considerando que poderiam ter buscado parcerias mais próximas com a UE e Ásia. Azambuja (2024) complementa que o Mercosul representou, como objetivo comum, uma chance de superar décadas de insucessos econômicos, inflação descontrolada, regimes militares e violações de direitos humanos. A iniciativa ofereceu aos países da região, fragilizados – ou, como definiu, “humilhados pelo seu próprio fracasso em projetos nacionais” (AZAMBUJA, 2024, p. 18) –, uma proposta de colaboração moderna e eficaz. O bloco obteve sucesso nesses pontos. Apesar de não cumprir plenamente seus objetivos econômicos, o Mercosul teve um papel significativo no fortalecimento da democracia, na promoção da boa convivência e no entendimento entre as nações. Porém, desde o início do bloco, cada país membro enxergava funções distintas para a integração.

Para o Brasil, é essencial que o Brasil sempre tenha uma política de que ele não deseja que seus vizinhos tenham arranjos de que ele esteja excluído. Quer dizer, o Brasil considera que ele é o que dimensiona o projeto. O Brasil acha que sua massa crítica confere a sua inclusão, dá ao projeto viabilidade e seriedade. A Argentina considera que ela é a contrapartida disso, para que o Brasil não tenha um excesso de influência e poder. E os outros acham que, se não estiverem dentro, estão simplesmente invisíveis e irrelevantes. De modo que cada país tinha uma angulação, tinha uma maneira de procurar se colocar (AZAMBUJA, 2024, p.19).

As crises internas nos países membros do Mercosul, para Rubens Barbosa (2024), frequentemente impediram avanços na integração, justificando a falta de maior abertura em algumas áreas, como no açúcar, que até hoje está excluído do bloco. Havia, portanto, diferenças de interesse entre os países membros: Brasil e Argentina priorizavam a proteção de seus setores industriais, enquanto Paraguai e Uruguai sempre foram mais favoráveis à abertura econômica, por não possuírem os mesmos interesses industriais. Para os sócios menores, o Mercosul é fundamental por ampliar sua presença internacional e permitir participação em negociações que, como países pequenos, não teriam acesso de forma isolada. Brasil e Argentina também veem o Mercosul como relevante, especialmente em negociações externas. O acordo com a União Europeia, por exemplo, foi possível graças ao bloco: “não é por causa do Brasil ou só da Argentina, é por causa do Mercosul” (BARBOSA, 2024, p. 10). Apesar de diferenças nos usos e ênfases, todos os países membros utilizam o Mercosul como instrumento de inserção externa, tanto na área econômica e comercial quanto na política.

A importância do Mercosul, segundo Sérgio Florêncio (2024), varia entre os membros: para o Uruguai e a Argentina, foi mais relevante que para o Brasil, que o via principalmente como uma ação diplomática e comercial. O objetivo do Mercosul para os interesses do Brasil estava em preparar a sua economia, altamente fechada, para uma abertura gradual ao comércio exterior e à globalização. A Argentina, com uma forte tradição protecionista, teve uma abertura mais lenta e limitada no processo, principalmente pela influência da União Industrial Argentina. E o Paraguai se beneficiava de investimentos, pois já tinha uma economia aberta, com menos ganhos comerciais diretos do Mercosul (FLORÊNCIO, 2024).

A prática era diferente do discurso sobre a integração no Mercosul. Paulo Roberto de Almeida (2024) destaca que, na retórica, era consenso entre os membros a necessidade de manutenção do processo – com exceção de José Serra, Ministro do Planejamento no Brasil (1995-1996), que defendia uma reversão da união aduaneira em zona de livre comércio. No entanto, a realidade era que, embora não se considerasse a manutenção da eficácia do Tratado de Assunção, porque “isso não entrava nos cálculos políticos” (ALMEIDA, 2024, p. 61), os países não estavam dispostos a realizar as mudanças internas necessárias. Enquanto nos Ministérios das Relações Exteriores dos sócios havia um entendimento sobre o processo de integração, não era consistente no resto da burocracia estatal. Nesse sentido, as agências reguladoras, na Argentina, e no caso do Brasil, tais como Anvisa, Inmetro, entre outras, e órgãos de arrecadação, a Receita Federal, não tinham essa clareza da integração como prioridade estratégica nacional. Esse desacerto criava dificuldades para o livre comércio. Outro aspecto protecionista na Argentina foi a criação da “taxa de estatística”, uma tarifa sobre o comércio destinada a financiar as estatísticas governamentais, medida questionável, já que os impostos convencionais já atendem a essa finalidade no mundo todo (ALMEIDA, 2024).

Pode-se segmentar alguns pontos que parecem consensuais entre os entrevistados. Primeiro, crises internas e divergências nos interesses nacionais dificultaram o avanço da integração e a implementação eficaz das políticas acordadas, mas o Mercosul nunca esteve realmente em risco existencial, nem mesmo em 1999, embora houvesse a possibilidade de se tornar letra-morta; apenas uma formalidade legal e institucional, mas que não vigorasse. Segundo, o Mercosul, desde o Tratado de Assunção, é reconhecido como um mecanismo vital para a estabilidade política e econômica regional, oferecendo maior possibilidade de projeção política e econômica internacional aos países menores e relevância nas negociações multilaterais e com parceiros externos para Brasil e Argentina. Por fim, há interesses variados entre os membros sobre a integração, pois, enquanto Brasil e Argentina priorizam a proteção de seus setores industriais, sendo a Argentina mais protecionista, o Uruguai e o Paraguai, apesar

de se queixarem mais de não obterem maiores benefícios, favorecem a abertura econômica para o aumento da competitividade externa.

2.3. As sociedades civis e a crise do bloco: imprensa, *lobbies* empresariais e sindicais

Os processos de integração regional são geralmente guiados por relações intergovernamentais. Contudo, à medida que ocorre aumento da interdependência entre os países da região e a criação de instituições comuns, atores não estatais, como grupos da sociedade civil organizada, começam a exercer influência no processo de regionalismo. Assim, outro aspecto abordado com os entrevistados foi como as questões da política nacional, tais como a agenda de estabilização econômica, os *lobbies* empresariais e sindicais, influenciaram a estratégia diplomática do Brasil em relação à Argentina e ao Mercosul.

Desde o início do Mercosul, sobretudo no período de transição, o Itamaraty demonstrou preocupação em envolver a sociedade civil, conforme explica Barbosa (2024). Para superar as desconfianças do setor privado em relação ao projeto, foram promovidas reuniões com organizações como a Fiesp, além de que forneceram informações para veículos de comunicação buscando fortalecer a confiança pública. Barbosa (2024, p. 1-2) comenta sobre esse esforço:

[...] todo o trabalho que a gente teve, de 91 até 94, quando eu fui o coordenador nacional, foi justamente de despertar o interesse do setor privado. Quer dizer, havia um desconhecimento total. Nunca houve um acordo desse tipo com o Brasil. Os empresários não acreditavam [...] O que contribuiu para que o Mercosul ficasse conhecido nesse período inicial de quatro anos, em que eu fui o coordenador, foi a divulgação pela imprensa. Naquela época, era a Gazeta Mercantil que começou a publicar quase diariamente notícias sobre o Mercosul, que nós alimentávamos.

O processo de integração parecia seguir um curso natural, começando com a construção da confiança bilateral com José Sarney e Raúl Alfonsín, seguida pela criação de um bloco econômico em 1991, evoluindo, assim, para o Mercosul comercial durante os governos de Collor e Cardoso. Barbosa (2024) atribui o insucesso como mercado comum à “diferença de *timing* nas reformas e nos resultados”, ou seja, não havia momento no bloco na década de 1990 em que, apesar do crescimento do comércio intrazona, ao menos um dos países sócios estivesse enfrentando dificuldades econômicas – dificuldades de crescimento, aumento do endividamento externo e interno: “quando o Brasil ia bem, a Argentina ia mal, o Paraguai tinha problemas, o Uruguai estava em recessão e tal” (BARBOSA, 2024, p. 2). Isso gerava um

descompasso no ritmo das reformas para avanço no mercado comum, pois quem estivesse em crise priorizava a superação dessas dificuldades, para então discutir seriamente a integração.

Além disso, havia diferenças de resultados, pois, embora o Mercosul tenha sido benéfico para todos os membros em termos absolutos, foi melhor para o Brasil em comparação aos demais. A consequência dessa disparidade era um ressentimento dos industriais argentinos, que pressionavam seu governo por uma integração mais lenta e protecionismo. Segundo Barbosa (2024, p. 7-8), “os empresários na Argentina queriam um fechamento”. Assim, o governo brasileiro passou a ser mais tolerante ao protecionismo comercial no Mercosul, avaliando que a pressão era decorrente da situação econômica no país vizinho e que melhoraria, mas a “paciência estratégica” não trouxe os resultados esperados (BARBOSA, 2024, p. 7-8).

Durante o período de transição, o projeto do Itamaraty de promoção da aceitabilidade do Mercosul por parte da sociedade em geral, sobretudo dos setores empresariais, foi bem-sucedido. Barbosa (2024, p. 14) afirma que a Gazeta Mercantil foi essencial nisso: “havia uma discussão sobre os temas do Mercosul, e isso foi muito importante; foi uma ligação direta do Itamaraty com a sociedade civil”. Acredita, porém, que as gestões no Brasil do Partido dos Trabalhadores (PT), e demais questões da política interna dos sócios, esvaziaram esse processo:

Depois, agora, nesses últimos anos, houve uma influência ideológica do PT, transformando o Mercosul, esvaziando essa área comercial, e você teve essas crises todas que aconteceram recentemente, que transformaram essa união aduaneira numa união aduaneira imperfeita, com o apoio dos países. Então, houve o esvaziamento da ideia inicial do Mercosul por questões políticas de cada país (BARBOSA, 2024, p.14).

Um reflexo marcante das inclinações ideológicas no Mercosul está, segundo Barbosa (2024), na inclusão da Venezuela e da Bolívia – inclusive, foi contrário ao ingresso desses países em seu período no Itamaraty, por que avalia que não cumprirão as regras do bloco nem as demandas por adequações internas. Essa expansão também abre margem para paralisação dos avanços na integração pela impossibilidade de consenso, já que, no Mercosul, diferentemente da UE, as decisões não exigem maioria, e apenas um membro é suficiente para vetar (BARBOSA, 2024).

Em matéria do Jornal do Brasil, de 3 de janeiro de 1999, pouco antes da crise do real, iniciada na segunda quinzena do mês, em entrevista, Lampreia indicou que as prioridades da política externa no segundo mandato de Cardoso permaneciam as mesmas, na agenda global e regional. As prioridades permaneciam “[...] as que o Barão do Rio Branco tinha no começo do século, ou seja, do melhor e mais profundo relacionamento com nossos vizinhos e também o estabelecimento de parcerias com os países mais desenvolvidos do mundo” (ROCHA; ROMERO, 1999, p. 12).

Lampreia acreditava que houve avanços durante o primeiro mandato de Cardoso na consolidação do Mercosul, e que, naquele momento, estavam próximos de um espaço econômico comum no comércio de mercadorias. No entanto, afirma que os países membros ainda estão longe de alcançar a integração pretendida nos setores de serviços, capitais e circulação de pessoas. Os desafios para o Mercosul eram: completar o livre comércio; o ajustamento do Paraguai e do Uruguai; a criação de um sistema comum de defesa comercial, com foco em medidas *antidumping*; a harmonização das legislações sobre defesa do consumidor e patentes; e a superação dos regimes especiais de comércio. Expressa que a meta do Tratado de Assunção de eliminação de todas as barreiras alfandegárias até 2001 se mantém, mas que não é realista pensar que será alcançada a tempo, enquanto, em 1999, dois anos antes, ainda existem perfurações da TEC, como a taxa de 23% sobre o açúcar ou a Argentina buscando avançar em iniciativa bilateral com o México, quando, na verdade, o acordo deveria ser negociado em bloco (ROCHA; ROMERO, 1999).

Em matéria de 16 de janeiro de 1999, já era apontado que a desvalorização do real pelo Banco Central pode implicar num crescimento de até 10% das exportações brasileiras, enquanto no Mercosul, a Argentina sai como parceiro mais prejudicado (BORGES, SILVEIRA, 1999). Isso já gerava reação dos industriais argentinos, que “começaram a pedir a aplicação de medidas compensatórias para o ingresso das mercadorias brasileiras no mercado argentino” (NEJAMKIS, 1999, p. 17). Na sequência, o impasse na relação bilateral e no âmbito do Mercosul passou a ser o açúcar, taxado pela Argentina por discordâncias sobre subsídios, e o setor automotivo. Em dezembro de 1999, chegaram a um acordo provisório na questão automotiva, mas a Argentina decidiu ainda assim manter subsídios a seu parque interno (BARBOSA, 2000).

Em janeiro de 2000, a imprensa se referia explicitamente aos eventos como uma crise no bloco: “A crise do Mercosul, no conflito entre Brasil e Argentina, em que um dos principais pontos foram as exportações brasileiras de calçados, provocou uma queda de 20% nas exportações para o mercado argentino” (MITCHELL, 2000, p. 5). No mesmo mês, a proposta de relançamento do Mercosul, do governo Cardoso, apresentava-se com maior consistência, tendo Menem sinalizado apoio (CARMO, 2000a). Em março de 2000, apesar das declarações favoráveis ao relançamento de ambos os lados, mas sem resultados práticos na superação do protecionismo, o Brasil passa a adotar postura mais agressiva contra a Argentina, indicando retaliação. O embaixador José Botafogo Gonçalves (2000-2001), representante brasileiro para assuntos do Mercosul no Itamaraty, afirmou que o governo iria manter a queixa na OMC contra as salvaguardas argentinas aos têxteis até o cumprimento da decisão do Tribunal Arbitral pelo

país (CARMO, 2000b). Ou seja, a tensão se agravou ao ponto de não ser solucionada mais internamente, ou no diálogo bilateral, mas através de um mecanismo multilateral de regulação do comércio.

Apesar do impasse bilateral, a diplomacia presidencial avançava na consolidação e fortalecimento do bloco. Em abril, Cardoso conduziu diálogo com países da América Central – Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana – para o estabelecimento de parcerias pontuais com o Mercosul. Tomou o cuidado de sinalizar aos EUA que não significava um recuo ou projeto paralelo à ALCA (CARNEIRO, 2000). No entanto, em junho, noticiou-se críticas do governo estadunidense ao Brasil, por não demonstrar o devido esforço para conformação da ALCA, o que foi rebatido por Lampreia, que minimizou a situação (ORLANDO CARNEIRO, 2000).

O governo Cardoso avançou também em outras agendas de consolidação do Mercosul. Em junho de 2000, reuniram-se em Buenos Aires os ministros da Economia e os presidentes dos bancos centrais dos países membros para discutir a adoção de uma política macroeconômica comum e a adesão do Chile (MERCOSUL..., 2000). Demonstrou-se otimismo no mês seguinte quanto à superação das tensões no bloco, embora se considerasse necessário mais tempo para a consolidação do mercado comum. José Luis Machinea (1999-2001), ministro da Economia argentino, disse em entrevista que “dentro de quatro anos [até 2004] o Mercosul estará totalmente integrado, com convergência macroeconômica e sem nenhuma barreira alfandegária” (ARGENTINO..., 2000, p. 7).

Em 2001, a transição da chancelaria de Lampreia para Celso Lafer foi apresentada como uma continuidade na política externa, com o Mercosul como principal prioridade. Para Cardoso, “O Brasil precisa aumentar o comércio com os integrantes do Mercosul e quem mais, no continente, queira aderir” (FONA, 2001, p. 6). Hélio Jaguaribe – um dos fundadores do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e acadêmico expoente, já nos anos 1950, da meta de integração bilateral Brasil-Argentina – indica, em artigo de opinião no *Jornal do Brasil*, que, dentre os principais desafios externos para Lafer, estavam a Argentina e o Mercosul. Para esses dois desafios era necessário encontrar uma solução que satisfizesse Buenos Aires, mas que também não alterasse os termos da integração, pois “o Mercosul é o mais importante instrumento internacional de que o Brasil dispõe para preservar a sua autonomia externa” (JAGUARIBE, 2001, p. 9).

Em 3 de janeiro de 2002, pouco antes da quebra da paridade peso-dólar do Plano Cavallo, em 6 de janeiro, já se avaliava que a desvalorização cambial argentina teria efeitos distintos dos observados no Brasil em 1999. Isso porque a dívida externa estava fora de

controle, e mais de 80% desse montante era atrelado ao dólar. A consequência disso, no Mercosul, era uma quase paralisação das atividades comerciais. Esse ajuste interno na Argentina era visto positivamente pelo governo brasileiro. Porém, a posição era que ajudas ao vizinho, com flexibilização das regras de comércio, viriam apenas com maiores garantias sobre a estabilidade política – se o presidente Duhalde fosse permanecer no poder (DUHALDE..., 2002). A reforma argentina, no entanto, gerou problemas no Mercosul: em vez de romper com o câmbio fixo como no Brasil, Duhalde propôs ao Congresso um câmbio duplo – um atrelado ao dólar e outro desvalorizado para exportação – interpretado como subsídio disfarçado às exportações argentinas (PIRES *et. al.*, 2002). Ainda assim, a resposta do governo brasileiro foi de auxiliar a Argentina na renegociação da dívida com o FMI (O SOCORRO..., 2002).

O setor empresarial apresentava desconfianças quanto ao processo de integração, sobretudo no início. Tanto é que o Mercosul não surgiu como uma demanda natural da sociedade civil para estreitamento das relações econômicas, mas como uma criação político-diplomática, destaca Azambuja (2024). Dessa forma, sempre houve no bloco uma participação empresarial modesta, não por vontade dos Estados membros, mas por desinteresse do próprio setor privado. Os sindicatos patronais e os grupos empresariais sempre foram muito “ensimesmados”, com interesses setoriais específicos, protecionistas e descrença na utilidade da integração – o que é incompatível com um projeto ambicioso para constituição de mercado comum. A baixa adesão empresarial era mais problemática na Argentina do que em relação ao Brasil, já que “além de ter medo das grandes potências, tinha medo de nós” (AZAMBUJA, 2024, p. 11).

Parte da indefinição do Mercosul e da ausência de grandes iniciativas empresariais criadas pelo e para o Mercosul é atribuída por Azambuja (2024, p. 11) ao fato de terem se limitado à região sul da América do Sul, sem ser ampliado com a adesão dos países do Pacto Andino. “A Europa começou com 6, passou para 9, passou a 12, passou a 15, passou a 20 e hoje está com 27. Esses projetos, ou crescem, ou tendem a ficar um pouquinho indefinidos.” Quanto à permanência como uma união aduaneira imperfeita, conclui: “o Mercosul, no nosso caso, é mais uma promessa do futuro do que uma realização importante ou presente” (AZAMBUJA, 2024, p. 11).

Havia uma atitude protecionista dos empresários brasileiros em termos globais, e, no contexto do Mercosul, existia a preocupação de que o Brasil estivesse cedendo demais às demandas da Argentina. Para Florêncio (2024), as críticas ao processo de integração do Mercosul, que partiam da Fiesp, não eram contra a integração em si, mas à forma como ela era conduzida, beneficiando mais a Argentina do que o Brasil. Enquanto isso, Fernando Henrique

Cardoso defendia que o Brasil, como sócio maior do Mercosul, precisava aceitar certas concessões, mesmo que isso significasse custos setoriais, para que pudessem continuar avançando na integração. O setor arrozeiro brasileiro, sobretudo no Rio Grande do Sul, manifestava insatisfação com o aumento das importações de arroz do Uruguai, assim, interpretavam o Mercosul como um problema (FLORÊNCIO, 2024).

A abordagem restritiva à abertura comercial intrazona, por preocupação com a proteção do mercado interno, era uma característica compartilhada entre os *lobbies* empresariais, os sindicatos e o Partido dos Trabalhadores. Mais tarde, com Lula na presidência, deslocaram a ênfase comercialista do Mercosul para outras agendas, de forma que “passou a ser um grupo que discutia questões sociais, questões políticas e perdeu o foco comercial” (BARBOSA, 2024, p. 5). Durante o governo Fernando Henrique, apesar dos desafios conjunturais à integração, a ênfase continuou sendo comercial. Para os entrevistados, a União Industrial Argentina era representante dessa tendência protecionista na Argentina, já que a situação econômica determinava a ação junto ao Mercosul – quando havia desafios econômicos internos e de balanço comercial, a integração avançava mais devagar. Barbosa (2024) destaca, porém, que as entidades empresariais argentinas nunca exerceram sobre o Mercosul a mesma influência que a Fiesp exerceu do lado brasileiro.

Resistências setoriais ocorreram no final da década de 1990 e início dos anos 2000, influenciadas por uma cultura empresarial protecionista no Brasil e na Argentina, que buscava evitar os desafios da livre concorrência. Essas resistências também foram motivadas pelos custos gerados em ambos os países pelas crises financeiras internacionais (ALMEIDA, 2024).

Foram relevantes no plano interno [as resistências setoriais], e o ambiente externo também foi relevante, porque a gente não pode esquecer que nos anos 1990 você teve a crise do México em 1994, que exigiu apoio do FMI, do Banco Mundial, de vários países, dos Estados Unidos sobretudo, e depois as crises financeiras – 1997 na Ásia, 1998 na Rússia, 1999 no Brasil. Então, aquilo foram crises enormes que redundaram em quedas de governos na Ásia, na Indonésia, nas Filipinas acabaram as ditaduras, na própria Coreia do Sul você teve um impacto muito grande. Então as crises financeiras de 1997 a 1999 foram muito impactantes para nós. Aí você teve que mudar um pouco a política econômica, muitas vezes para restrições ao comércio, para salvar indústrias, agricultura etc., e outras vezes exigências de mudança da legislação, até constitucional (ALMEIDA, 2024, p. 49).

No entanto, o protecionismo do Mercosul não pode ser totalmente atribuído ao contexto internacional, pois decorre principalmente da falta de compromisso dos sócios maiores com a abertura comercial. Para Almeida (2024), no Brasil este compromisso assume caráter temporário, circunstancial e com cessões do governo à pressão de grupos empresariais. As políticas automotivas no Brasil, por exemplo, desde o período de José Serra no Ministério de

Planejamento, têm se afastado das diretrizes do GATT, e medidas como as implementadas em 2011 durante o governo de Dilma Vana Rousseff (2011-2016), bem como as atuais sobre carros ecologicamente sustentáveis, continuam a depender de subsídios, repetindo o ciclo de incentivos distorcidos. Subsídios em setores-chave não são característica exclusiva de Brasil e Argentina, mas também são comuns nos EUA e na Europa, como na busca do governo estadunidense, de reerguer sua indústria de *chips*, que estava quase toda concentrada na Ásia. A competitividade industrial e comercial global, somada a fatores externos como o balanço de pagamentos, a dívida externa e os juros internacionais, exerce grande influência nas políticas econômicas internas de diversos países, e no caso de Brasil e Argentina, teve efeitos sobre o Mercosul.

2.4. Caminhos da integração: conformação, colapso ou reforma institucional?

Com a crise do Mercosul, delineavam-se os seguintes caminhos para a chancelaria brasileira: 1) Conformação - Insistir no avanço do bloco em direção ao mercado comum, mesmo cientes das condições adversas e das restrições que implicam; 2) Colapso - Reconhecer o fracasso do projeto de integração regional, ainda que o Mercosul continuasse existindo formalmente, mas sem aplicação prática ou completamente paralisado; 3) Reforma - Propor uma reforma institucional, rompendo com o conceito e os objetivos originais do Mercosul definidos no Tratado de Assunção, ou seja, a construção do mercado comum. Diante disso, outro aspecto abordado com os entrevistados foi quais eventos levaram o Mercosul a se afastar de seus objetivos originais de liberalização comercial, mesmo que dirigida, e passar a se orientar por um modelo de regionalismo com ênfase na cooperação política. Compreender esses fatores permite contextualizar os desafios enfrentados no processo de integração, mas sobretudo as alternativas avaliadas para o futuro do Mercosul.

Almeida (2024, p. 63) avalia que o distanciamento do Mercosul do seu objetivo principal, o mercado comum, “aconteceu de forma obrigatória sob o Fernando Henrique e de maneira deliberada e política sob o Lula”. Originalmente, o Itamaraty tinha a intenção de expandir a integração por meio de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina. No entanto, como essa medida não se concretizou, a alternativa foi buscar avançar em acordos com cada membro da CAN individualmente, por meio da ALADI. Em vez de um acordo de livre comércio, o objetivo passou a ser a liberalização alfandegária ou tarifária

setorizada na América do Sul. Porém, “essa liberalização seletiva, ‘aladiana’, em lugar de livre-comércio e união aduaneira, acabou no governo Fernando Henrique, porque não havia condições de negociar acordos amplos com os vizinhos” (ALMEIDA, 2024, p. 63).

Ou seja, as condições políticas regionais e as questões econômicas internas dos países vizinhos não favoreceram a consolidação e fortalecimento do Mercosul durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o que está alinhado à perspectiva de Barbosa (2024, p. 10): “O descompasso, a questão dos interesses empresariais e, depois, no caso do Lula, no primeiro mandato, a questão ideológica, ao darem mais ênfase à parte social e política do que à parte econômico-comercial.”

Em contraste, o distanciamento da meta de mercado comum ocorreu de forma deliberada durante o governo de Lula, e não por condições conjunturais. A política externa de Lula na esfera regional foi conduzida pelo chanceler Celso Luiz Nunes Amorim (2003-2011) e, principalmente, por Marco Aurélio Garcia, Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais (2003-2016). Neste campo, Garcia exerceu uma função quase de chanceler paralelo e a política focou na formação de alianças com Néstor Kirchner, na Argentina, e Hugo Chávez (1999-2013), na Venezuela. Essas alianças não foram de caráter econômico-estratégico, mas ideológicas, pois “o PT sempre teve essas obsessões: calote na dívida – interna e externa –, combate aos banqueiros e ao domínio do imperialismo americano” (ALMEIDA, 2024, p. 63). Esse alinhamento contribuiu para a implosão da ALCA em 2005, o redirecionamento do Mercosul e a criação da Unasul. O governo de Hugo Chávez na Venezuela, causou desestabilização na região, afetando acordos de integração como a união aduaneira entre Colômbia e Venezuela, desfeita em 1999.

Desta forma, para Almeida (2024), buscou-se, no governo Cardoso, consolidar o Mercosul como um projeto econômico-comercial, mas as crises econômicas nos países vizinhos, o protecionismo influenciado pelo *lobby* empresarial no Brasil e na Argentina, e questões relacionadas à Venezuela foram fatores impeditivos. Houve tentativas tanto de Fernando Henrique Cardoso quanto, posteriormente, de Lula de solucionar a questão econômica venezuelana por meio da assessoria de técnicos do Itamaraty, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Banco Central do Brasil, mas, apesar da receptividade do governo venezuelano às orientações, estas nunca eram implementadas e mantinha-se a mesma política econômica (ALMEIDA, 2024).

Sérgio Florêncio (2024) destaca que o Mercosul nasceu como subproduto do processo de integração econômico-comercial entre Brasil e Argentina, tendo um substrato político — contexto democrático comum entre os dois países —, porém, sua essência estava na promoção

do crescimento dos fluxos comerciais e de investimentos. Durante o governo de Cardoso, o projeto era a consolidação da integração centrada no comércio como motor principal, sem desconsiderar as outras áreas que se agregavam ao Mercosul desde 1992, por meio de grupos de trabalho, com caráter secundário, como direitos humanos e questões sociais. Embora o avanço na área social fosse valorizado, os grupos de trabalho funcionavam principalmente como uma forma de compensar a falta de dinamismo no comércio e nos fluxos de investimentos do final dos anos 1990 e início dos 2000. A partir dos anos 2000, o Mercosul priorizou avanços na área social como forma de compensar a perda de dinamismo econômico e comercial, com destaque para o papel do Brasil, que, sob os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula, desenvolveu políticas sociais eficazes, especialmente o Bolsa Família, cuja implementação bem-sucedida influenciou os programas sociais do bloco.

Não que o governo Fernando Henrique fosse contra o Mercosul social, de forma alguma, mas não era a prioridade. A prioridade era econômica, era comercial, e é natural que assim seja nos processos de integração, porque a União Europeia não seria o que é hoje se não tivesse a Comunidade Econômica Europeia, se antes dela não tivesse a integração da Comunidade do Carvão e do Aço entre França e Alemanha. Ou seja, esses processos nascem de experiências concretas, e, por concretas, eu quero dizer econômicas (FLORÊNCIO, 2024, p. 18).

O Mercosul social e a paralisação dos avanços para o mercado comum foram, então, consequência das condições, mas não um projeto do governo Cardoso.⁴⁷ Desta forma, o Brasil desempenhou um papel central e pioneiro na transformação do Mercosul de um bloco predominantemente econômico-comercial para outro com maior vocação social, especialmente no governo Lula em comparação ao de Cardoso. Isso ocorreu pelas seguintes razões: a perda de dinamismo econômico do bloco; o reconhecimento internacional das políticas brasileiras de distribuição de renda, como o Bolsa Escola e outros programas sociais, que serviram de modelo para essa nova dimensão do Mercosul (FLORÊNCIO, 2024); e, em um contexto internacional mais amplo, a Cúpula do Milênio, que estimulou a cooperação em agendas setoriais tanto nos planos bilaterais quanto nos multilaterais-regionais.

À medida que o fortalecimento e a consolidação do Mercosul eram uma das prioridades centrais da agenda externa do governo Cardoso, sendo a principal no contexto regional, admitir

⁴⁷ O Mercosul social consiste na articulação política entre governos dos países-membros do bloco para a disseminação de programas e iniciativas, bem como para a integração de políticas sociais, tendo em vista a promoção de uma agenda regional que vai além do fator comercial. Objetiva-se que, nessa nova agenda, a sociedade civil se torne um ator relevante por meio de mecanismos de participação. Não representa um grupo formal dentro do Mercosul, mas sim uma dimensão do projeto de integração. Entre os mecanismos que integram o Mercosul social, destacam-se: o Programa Somos Mercosul (2006), a Cúpula Social do Mercosul (2006), o Instituto Social do Mercosul (2007) e o Programa Mercosul Social e Participativo (2008) (MARTINEZ; MACHADO, 2017).

retrocesso ou paralisia da integração econômica não era um caminho viável para o Itamaraty. Houve, sim, uma reforma institucional, com a criação de órgãos como o Parlasul, Focem e grupos para estudos setoriais, bem como uma alteração das prioridades na integração, com foco na Unasul, mas não durante o governo Cardoso, e sim na administração Lula. O caminho adotado, portanto, foi insistir no avanço da integração econômica, com certa flexibilidade ao protecionismo argentino, mas também não a ponto de o projeto se tornar fictício – o Brasil, por exemplo, recorreu à OMC contra as salvaguardas.

Pode-se fazer duas interpretações sobre o porquê do deslocamento do foco econômico para político e social – processo iniciado em Cardoso, mas concretizado com Lula –, além das crises econômicas nos países vizinhos – principalmente na Argentina –, e dos protecionismos setoriais fomentados pelos industriais brasileiros e argentinos. Primeiro, a Venezuela de Hugo Chávez, desde 1999, pode ter contribuído para a desarticulação de projetos de integração regional – dinâmica que foi intensificada e acabou convergindo com a política externa petista, voltada para a aproximação com governos ideologicamente alinhados. Segundo, as condições desfavoráveis à integração, já no governo Cardoso, fomentaram o aproveitamento dos programas sociais bem-sucedidos no Brasil como modelo para políticas públicas nos países vizinhos, usando o Mercosul como plataforma de difusão, enquanto o cenário não era favorável ao retorno às discussões do mercado comum. A manutenção deste quadro consolidou, mais tarde, o Mercosul social.

2.5. Considerações do capítulo

A partir de 1999, o Brasil enfrentou uma crise cambial, não uma crise econômica, o que aumentou as assimetrias na balança comercial para os demais membros do bloco. Enquanto isso, a Argentina passou por uma profunda crise econômica, que pressionou o foco da ação governamental nas necessidades econômicas imediatas, deixando a integração regional em segundo plano. Apesar das crises econômicas, das divergências quanto ao ritmo da integração e do protecionismo setorial, o Mercosul nunca esteve em risco existencial real, mas enfrentou desafios significativos que paralisaram avanços em direção ao mercado comum entre 1999 e 2002, e contribuiu num processo de redirecionaram seu foco de 2003 em diante. Isto porque é reconhecido pelos seus membros desde o Tratado de Assunção como um mecanismo essencial

para a estabilidade política e econômica regional, proporcionando relevância internacional aos países menores e fortalecendo a posição de Brasil e Argentina em negociações multilaterais.

O deslocamento do foco econômico para o político e social no Mercosul, iniciado por Cardoso e consolidado por Lula, foi causado pelo protecionismo setorial, pelo descompasso entre as reformas e os resultados de cada país-membro e pela influência da Venezuela chavista no contexto regional. Outro fator no período pós Cardoso, foram as alianças baseadas em afinidades ideológicas. Tudo isso implicou na utilização do bloco como plataforma para promoção de programas sociais bem-sucedidos no Brasil, como modelo de desenvolvimento regional, e outras agendas não concernentes aos objetivos econômicos-comerciais.

3 CAPÍTULO 3. ESTRATÉGIA DO BRASIL DE GERENCIAMENTO DA CRISE DO MERCOSUL

3.1. A “autonomia pela integração” e os custos ao Brasil de um retrocesso do Mercosul

Para explicar a estratégia escolhida pelo governo Cardoso para a política externa brasileira em relação ao Mercosul, a busca pela conformação – que consistiu em insistir no avanço do bloco rumo ao mercado comum, mesmo diante de condições adversas e restrições envolvidas –, recorre-se à análise das consequências de optar pelo caminho oposto. Para isso, e buscando uma interpretação do contexto geral da política externa nesse período, emprega-se o conceito de “autonomia pela integração” (LAMPREIA, 1999), que foi construído a partir da “autonomia pela participação” de Gelson Fonseca Jr. (1998) – o qual, inclusive, atuou como assessor especial em relações internacionais no primeiro mandato de Cardoso, antes de ser designado Representante Permanente do Brasil nas Nações Unidas. Passa-se brevemente por menção às características permanentes do comportamento diplomático brasileiro, para a “autonomia pela distância”, à “autonomia pela participação”, e, então, a “autonomia pela integração”.

A diplomacia brasileira tem como característica a preferência pela redução de conflitos, mantendo relações pacíficas e cooperativas com seus dez vizinhos há mais de um século, contribuindo para tornar a América do Sul uma zona praticamente imune aos conflitos internacionais. Essa preferência não se traduz em um idealismo de eliminação das divergências, mas na ideia de que sejam tratadas por meio de soluções negociadas. E, mesmo se sobressaindo na América do Sul, sua ação externa não representa uma política de hegemonia e atrito.⁴⁸ Nesse sentido, criou-se o Mercosul como um esforço de aproximação, regido pela busca de equilíbrio e cooperação na região. O Brasil projeta-se, assim, como um país em desenvolvimento, com laços globais – presença nos fóruns multilaterais e boas relações com países de todos os continentes. A busca pelo pragmatismo e pela autonomia é, a todo momento, um imperativo da política externa. Nisso se insere a preocupação com a legitimidade, pois o Brasil, ao ser

⁴⁸ Há um debate acadêmico sobre até que ponto a ação diplomática do Brasil é evitativa do atrito e parcimoniosa, pois os países do seu entorno sofreriam, como definiu Ruy Mauro Marini (1973), um subimperialismo brasileiro. O subimperialismo, além de ser uma categoria analítica, é um fenômeno histórico; assim, seu estudo exige atenção ao processo de desenvolvimento. Esta crítica à política externa brasileira tem por referências a economia política marxista e a teoria da dependência (MARINI, 1973, p. 76).

desprovido de grandes meios de coerção militar e econômica (sanções), entende que sua ação internacional deve partir de uma sólida base conceitual.⁴⁹ A persuasão é, portanto, o seu principal recurso de projeção internacional, que depende do entendimento do contexto internacional e das capacidades nacionais, da sensibilidade na relação com países parceiros, da convicção que seus argumentos estão baseados em razoabilidade e no direito internacional, e da habilidade para apresentá-los (FONSECA JR., 1998).

Entramos, então, no paradigma da “autonomia pela distância”, explicação para a diplomacia brasileira na Guerra Fria. A dinâmica de disputa dos blocos capitalista e socialista na Guerra Fria exigia, por pressão e por estímulos, lealdade aos EUA ou à URSS. Num primeiro momento, a resposta brasileira foi de alinhamento ao bloco ocidental, mas, considerando o imperativo de pragmatismo, buscou-se que o apoio tivesse vantagens econômicas, um apoio ao desenvolvimento como contrapartida. Essa postura é evidente na recusa brasileira de enviar tropas na Guerra da Coreia. No entanto, os resultados dessa estratégia foram limitados; então, buscou-se uma “distância qualificada” dos núcleos de poder global, a qual prezava por autonomia, não se atrelando nem mesmo ao Movimento Não Alinhado. Essa atitude estava presente na Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros (FONSECA JR., 1998).

Com o Golpe de 1964, volta-se ao alinhamento aos EUA, mas, a partir do governo Ernesto Geisel (1974-1979), adota-se uma política externa autodenominada de “pragmatismo responsável”, que possui similaridades com a PEI. A “autonomia pela distância”, portanto, reflete, em linhas gerais, o comportamento na Guerra Fria de: admitir alinhamento em valores fundamentais, mas sem transformá-los em engajamentos estratégicos automáticos, e manter atitudes críticas às superpotências, como na corrida nuclear, apresentando, entretanto, propostas para um mundo mais pacífico e estável, o desarmamento e a solução de controvérsias por vias pacíficas. No contexto regional, foi um período no qual os laços ganharam densidade, como com a construção da Usina de Itaipu (FONSECA JR., 1998).

Os anos 1990 trouxeram novos desafios à agenda internacional, impulsionados pela globalização, pela nova distribuição de poder global e pela emergência de novas agendas e atores – como descrito no primeiro capítulo – o que pressionou a revisão da política externa, gerando a estratégia de “autonomia pela participação”. O fato da nossa agenda diplomática não

⁴⁹ Isto é, a diplomacia brasileira se deve calcar numa estratégia de persuasão para influenciar decisões e comportamentos por meio de argumentos racionais, princípios claros e valores compartilhados, da seguinte fundamentação ideológica e constitucional: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não-intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, concessão de asilo político. Destaca-se sobretudo o respeito aos tratados firmados; ao direito internacional para efetiva persuasão (FONSECA JR., 1998).

possuir focos únicos e excludentes, mas ser dispersa e ampla – geograficamente e em temáticas –, favorece a flexibilidade para adaptações circunstanciais, como neste caso, do pós-Guerra Fria. Com a superação da dicotomia alinhamento/não-alinhamento, a chancelaria brasileira, como as demais no mundo, empreendeu esforços em compreender a nova ordem internacional. Independentemente de se tratar de uma ordem pautada pelo unipolarismo americano, pelo multipolarismo de coalizões diferenciadas ou por uma democratização relativa das relações internacionais, o Brasil precisava compreender os novos mecanismos de legitimidade para sua ação externa e inserção favorável.

Desta forma, nota-se três tendências no Itamaraty dos governos Collor, Itamar e Cardoso. Primeiro, a renovação de credenciais, para que o Brasil participe de forma significativa das decisões globais, não em uma participação sem propósito ou se alongando além das capacidades nacionais, mas envolvendo-se no multilateralismo pela compreensão de que, dadas as nossas dimensões territoriais, demográficas e econômicas, existem poucos temas que não nos afetam. No imediato pós-Guerra Fria, abriram-se muitas discussões sobre o que é legítimo, e muitos temas ficaram em aberto, como a composição do Conselho de Segurança da ONU. Autonomia significa, neste momento, portanto, participar para influenciar as agendas em aberto com perspectivas favoráveis ao Brasil, que correspondem à nossa complexidade nacional.

Segundo, condições de competitividade, ou seja, uma diplomacia de participação política no multilateralismo, mas também que busque contribuir para as capacidades econômicas brasileiras, como no fomento à regras comerciais mais favoráveis aos países em desenvolvimento – acompanhada de medidas para promoção interna de ambiente de negócios. Terceiro, é necessário compreender que o Brasil possui aspectos internos favoráveis à atração de investimento internacional – como um parque industrial diversificado, estabilidade democrática e institucional, e o não envolvimento em guerras – porém a transformação desses fatores em “trunfos” não é automática e depende de uma diplomacia engajada, além de ações voltadas à superação dos dilemas sociais internos (FONSECA JR., 1998).

Portanto, a “autonomia pela distância” representa uma agenda reativa da política externa, enquanto a abordagem de “autonomia pela participação” compreende participação ativa na proposição de pautas e elaboração de normas na ordem internacional. Em um diagrama de círculos, a “autonomia pela integração” é concêntrica à “autonomia pela participação”; mas como definir esse conceito? Trata-se de uma categoria de análise que descreve a estratégia do país de buscar ampliar seu controle sobre o próprio destino, adotando uma postura proativa no cenário internacional, em que a política externa é utilizada como ferramenta para impulsionar

o desenvolvimento interno, contribuindo para o crescimento econômico e a superação de problemas sociais. Essa abordagem teria se desenvolvido paralelamente na política externa brasileira desde José Sarney, mas tomou contornos de fato no governo Cardoso. Segundo Lampreia (1999, p. 11), trata-se de “em vez de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional”. Vigevani *et. al.* (2003, p. 38) complementa da seguinte forma:

[...] é por meio dessa tarefa de organizar e regulamentar as relações internacionais, nas mais diversas áreas, que a diplomacia brasileira poderá estabelecer um ambiente de convívio internacional favorável à realização do principal objetivo do país e de seus parceiros do Mercosul: gerar e garantir desenvolvimento duradouro e sustentável. Necessidade essa crescente, já que, devido às grandes transformações do mundo pós-Guerra Fria, na formulação do governo FHC, os interesses específicos brasileiros estavam e estarão atrelados a interesses gerais inseridos na dinâmica da ordem mundial. Inversamente, essa mesma ordem poderá contribuir para a legitimação e para a concretização dos interesses específicos nacionais.

Assim, pode-se descrever os anos das gestões de Lampreia (1995-2001) e Celso Lafer (2001-2002) na chancelaria, durante o governo Cardoso, como um período de “autonomia pela integração”, já que a política externa tinha como prioridade a integração no entorno regional, por meio do aprofundamento do Mercosul e, em segundo plano, do fortalecimento das relações sul-americanas. Considerava-se que essa consolidação do Brasil no Cone Sul e do bloco regional seria o meio mais efetivo de inserção e engajamento ativo no multilateralismo. Essa atuação visava ocupar o espaço deixado no sistema internacional no imediato pós-Guerra Fria, com o objetivo de influenciar a definição de agendas, ajustes nas instituições internacionais e instrumentos de legitimação da política externa (VIGEVANI *et. al.*, 2003).

Podemos aprofundar a análise das prioridades da agenda externa do Brasil, tanto em termos gerais quanto no contexto do Mercosul, considerando os atores envolvidos em sua implementação, para então avaliarmos os custos de um eventual retrocesso no projeto de integração regional. Desta forma, questionou-se quais foram as principais prioridades da agenda de integração regional do Brasil, durante o governo Cardoso, e como foram moldadas pela situação econômica, as relações com a Argentina e a visão do papel do Brasil no mundo.

Os quatro entrevistados – diplomatas brasileiros envolvidos no processo do Mercosul no governo Cardoso – concordam que o Mercosul era a prioridade central da política externa de Cardoso, alinhado à uma participação mais ativa no multilateralismo. Azambuja (2024), avalia que Cardoso via o Mercosul como um instrumento para integração política harmoniosa, fortalecimento da democracia e prevenção do retorno de regimes autoritários na região. Cardoso defendia, assim, um avanço cauteloso e gradual no processo de integração, sem acelerar de forma abrupta ou se comprometer além do necessário. A visão era que o Mercosul representava

um meio para dar à América do Sul mais representação e influência nos grandes focos de poder global, como NAFTA, União Europeia e a emergente Ásia.

Almeida (2024) pontua que a tentativa de criar um mercado comum no Mercosul, iniciado por Collor e Menem, era um modelo ambicioso de integração bilateral, mas com desafios devido à limitada densidade comercial entre os países. A integração econômica na Europa teve um impulso natural devido à história de comércio intra-europeu, sustentado pela geografia e infraestrutura, o que contrastava com a limitada troca comercial na América do Sul. Os esforços de integração entre Brasil e Argentina, como o Memorando Tabuada-Lafer e a ALALC, falharam em avançar, em parte, pelo nacionalismo, protecionismo e políticas econômicas divergentes que dificultaram a cooperação regional. Com a Europa e os EUA avançando em processos de integração, e o Brasil, pressionado pela necessidade de responder às mudanças globais, tentou-se acelerar o Mercosul, embora houvesse grandes desafios internos e uma agenda ambiciosa demais para os recursos disponíveis. Portanto, os avanços no Mercosul, também eram uma necessidade reativa ao contexto global.

Dentro dessa perspectiva de gradualismo no Mercosul, de etapas a serem seguidas na integração, para Barbosa (2024), havia no governo Cardoso o entendimento de que a integração física – por estradas, pontes, ferrovias, conexões hidroviárias e linhas de comunicação – era uma necessidade imediata na América do Sul. A IIRSA foi a materialização desse projeto, e mais tarde foi abandonada pelos governos que se sucederam. A emergência da integração física não compreendia apenas uma necessidade regional, ou sub-regional, mas demandas da agenda global do Brasil, como acesso facilitado ao Pacífico para escoar sua produção, evitando a circunavegação da África pelo Cabo da Boa Esperança para alcançar os mercados asiáticos.

De acordo com Florêncio (2024), a resistência da Argentina – com sua política ultraliberal sob Cavallo, em contraste com a visão social-democrata de Cardoso – gerou impedimentos no avanço da integração. Isso não necessariamente quanto a integração física, mas em outros aspectos-chave do mercado comum, como coordenação macroeconômica. E a dificuldade em relação à Argentina era tanto econômica, devido à divergência de projetos, quanto política, já que o alinhamento incondicional da Argentina aos Estados Unidos gerava tensões com o Brasil, que buscava uma política externa mais autônoma e de credibilidade. Destaca também o papel da IIRSA e da integração física como prioridade estratégica no gradualismo.

Portanto, um retrocesso ou paralisação no Mercosul comprometeria a “autonomia pela integração”, privando o Brasil de um instrumento-chave para fortalecer sua inserção internacional e o tornando mais vulnerável às pressões de potências globais. Pode-se segmentar

os custos previstos no governo Cardoso da seguinte forma, caso houvesse retrocesso no bloco: redução do poder de influência regional e global, nas negociações multilaterais; desestímulo ao comércio intra-regional; manutenção das dificuldades logísticas para exportação a mercados internacionais; consequências a longo prazo na estabilidade regional, institucional e democrática, fragilização da paz e cooperação; isolamento diante dos blocos comerciais globais, e menor poder de barganha para negociações favoráveis de livre-comércio – já que passariam a ocorrer pela via bilateral; prejuízo na competitividade externa da indústria brasileira, à medida em que o Mercosul oferece uma plataforma inicial para empresas nacionais expandirem seus mercados; por fim, perda ou redução da capacidade de influência nas novas agendas do pós-Guerra Fria, nas instituições e mecanismos de legitimidade multilateral. Ou seja, o Mercosul não poderia colapsar porque, para Cardoso, além de ser um projeto sobretudo econômico, também era estratégico, político e de fortalecimento democrático-institucional.

3.2. O comportamento do Itamaraty, Presidência da República e Ministério da Fazenda na crise

Abordou-se com os entrevistados sobre qual foi a interação do Itamaraty com o Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) frente à crise do Mercosul. Além disso, sobre qual foi a estratégia adotada quanto às perfurações na TEC pela Argentina.

Primeiramente, destacam-se as divergências internas no governo Cardoso, o protagonismo do Itamaraty e as dificuldades de diálogo com o setor empresarial. A área econômica no governo Cardoso, principalmente o MDIC e o Banco Central, segundo Florêncio (2024), demonstrava menor comprometimento com o Mercosul em comparação ao Itamaraty, que possuía uma visão mais prospectiva e de longo prazo. Em alguns momentos, no MDIC, se preocupavam, sobretudo, em proteger a indústria brasileira, em contraste com o viés mais liberal do Ministério da Fazenda. No contexto das negociações comerciais, o Itamaraty liderava a integração e o comércio exterior, seguido pelo Ministério da Fazenda, com foco em abrir a economia para aumentar a competitividade, e pelo MDIC, que priorizava proteger setores produtivos diante de desafios tarifários e concorrência argentina. A CNI e a Fiesp defendiam uma abertura econômica setorializada para proteção de setores estratégicos, como bens de capital,

químico e petroquímico, evitando políticas que favorecessem exportadores argentinos e ameaçassem a indústria nacional consolidada (FLORÊNCIO, 2024).

No governo Cardoso, na avaliação de Azambuja (2024), houve divergências internas significativas com os economistas do núcleo da fase inicial do Plano Real, notadamente com o presidente do Banco Central Gustavo Henrique de Barros Franco (1997-1999) e sua equipe. Porém, havia um entendimento melhor do Itamaraty com as demais pastas da equipe econômica, como os Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Indústria e Comércio. Ocorreu também um distanciamento nas relações entre o governo e as entidades empresariais, por consequência da falta de engajamento empresarial e da limitada busca do governo por maior inclusão desse setor no diálogo. No segundo mandato de Cardoso, o desencanto empresarial com o Mercosul cresceu devido ao fato de que se atingiu um momento no contexto regional em que o bloco parecia não progredir, gerando a percepção de que era mais uma iniciativa idealista de diplomatas do que um projeto prático e orientado por interesses econômicos reais (AZAMBUJA, 2024).

Em seguida, deve-se analisar o papel das entidades empresariais e demais setores econômicos nas negociações comerciais, com destaque para a influência da Fiesp. O processo de integração era coordenado no Brasil pelo Itamaraty, com destaque, segundo Almeida (2024), à Secretaria Nacional da Alca (SENALCA), mais uma ampla diversidade de atores – demais ministérios, institutos de regulação e entidades de representação do setor empresarial, CNI e Fiesp – debatendo as implicações da abertura do Brasil para acordos internacionais como a ALCA e o Acordo Mercosul-União Europeia. Havia com frequência, nessas reuniões, de um lado, protecionistas industriais e agrícolas, e do outro, representações sindicais buscando proteger os empregos, pressionando o governo. A pressão de grupos, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o PT e as entidades empresariais, era intensa, com cada um defendendo seus interesses, em relação ao impacto no emprego e na produção agrícola e industrial, resultando em negociações de *phasing out* sobre o ritmo de abertura comercial. Havendo, portanto, preferência desses setores, como o arrozeiro, que a abertura fosse gradativa. Apesar de serem a maioria dos grupos presentes, não era um comportamento uniforme, porque determinados setores da indústria nacional já possuíam competitividade externa o suficiente para almejar o contrário: que houvesse a abertura comercial e desenvolvimento do mercado comum o quanto antes (ALMEIDA, 2024).

Para Barbosa (2024), a Fiesp teve um papel importante nas discussões sobre os avanços no Mercosul, enquanto a CNI nunca assumiu esse papel. Havia forte interação da Fiesp com o Itamaraty e os demais países do bloco, nos governos Cardoso e Lula. Conforme avançavam as

discussões, havia mudança dos empresários para uma percepção mais positiva sobre a integração, sobretudo, por perceberem o potencial que representava o mercado argentino para as empresas brasileiras em nichos como linha branca, automóveis e outros em potencial. A Fiesp exercia uma influência considerável nas reuniões sobre o Mercosul, com acesso direto aos formuladores da política de integração, embora houvesse maiores restrições na Fazenda e no Banco Central, em razão dos embates com Gustavo Franco. Dentre os produtos disso, esteve a controversa extinção do Convênio de Créditos Recíprocos (CCR) (BARBOSA, 2024).

Superada a discussão sobre ministérios e os interesses de grupos empresariais e sindicais, avançamos para a análise sobre a posição da Presidência da República e dos chanceleres, Celso Lafer e Luiz Felipe Lampreia, diante da crise no bloco. Desta forma, questionou-se a existência de consenso entre os chanceleres e Fernando Henrique sobre o posicionamento do Brasil quanto ao Mercosul e à Argentina. Além disso, avaliou-se a questão das rupturas ou continuidades entre a gestão de Lampreia e a de Lafer.

Havia consenso, em linhas gerais, entre os chanceleres brasileiros e Cardoso sobre a agenda externa e o Mercosul. A Argentina, no entanto, com Domingo Cavallo no Ministério da Economia, no governo De la Rúa, impôs sua própria agenda, contrariando acordos estabelecidos no Mercosul, o que forçou o Brasil a aceitar que se postergasse a consecução dos objetivos da integração. Houve o entendimento, por parte do governo brasileiro, de que o país vizinho estava numa situação econômica difícil e que, por isso, houve a imposição dessa agenda – os argentinos estavam priorizando, sobre o Mercosul, resolver a situação econômica interna calamitosa (ALMEIDA, 2024).

Resistir à imposição argentina era uma possibilidade para o Brasil, mas isso poderia pressionar o vizinho a sair do bloco, o que significaria um total fracasso do projeto de integração regional. Apesar disso, a postura de Fernando Henrique também não foi omissa quanto à Argentina e aos custos de uma dolarização no vizinho, que acabaria com o Mercosul. O governo brasileiro promoveu a criação de um grupo de trabalho para a coordenação de políticas macroeconômicas. Desta forma, Almeida (2024, p. 54) pontua que Fernando Henrique passou a defender “caminhar para a moeda única, mas vamos fazer como os europeus fizeram em 1992, 1993: tem aqui a agenda, dívida, déficit, câmbio, juros... Vamos fazer o nosso mini-Maastricht aqui.” Assim, avançou-se nas discussões sobre a coordenação macroeconômica, passo essencial para a concretização do mercado comum, mas a crise econômica argentina se aprofundou, culminando numa crise social e institucional no país, com a renúncia de De la Rúa, sua fuga da Casa Rosada e a sucessão de mandatos temporários, até a estabilização com Néstor Kirchner.

Este impôs uma agenda no sentido contrário à coordenação macroeconômica e ao mercado comum (ALMEIDA, 2024).

Fernando Henrique, como chanceler de Itamar, defendia como prioridade da agenda exterior brasileira o discurso de América do Sul sobre América Latina, e essa visão se repetiu em seu governo. No entanto, Lampreia não enxergava da mesma forma. Ele entendia que, apesar de ser coerente teoricamente, a proposta não refletia a prática, pois os países sul-americanos não dialogavam bem, o que ficou evidente na inércia das negociações entre o Mercosul e a CAN. A agenda de América do Sul só foi de fato avançar em 2000, com a Reunião de Presidentes da América do Sul e a criação da IIRSA. Porém, degradou-se com o isolamento bolivariano da Venezuela chavista. Esta reunião de presidentes retomou com vigor algo que já vinha sendo desenvolvido desde Collor: os aspectos práticos da integração – a integração física, energética e do Atlântico-Pacífico em corredores de exportação. Porém, enquanto com Collor isso foi tratado na Secretaria de Assuntos Estratégicos, Cardoso promoveu a criação de um mecanismo regional específico, a IIRSA (ALMEIDA, 2024).

Quando De la Rúa veio ao Brasil nessa reunião, seu discurso, no entanto, não estava alinhado ao de Cardoso. Os argentinos falavam de América Latina e não de América do Sul. Isso porque aceitar um projeto essencialmente sul-americano implicaria aceitar uma maior relevância ao Brasil na região. Cardoso fez a reunião de presidentes em 2000, em Brasília, e esperava que no ano seguinte os argentinos dessem continuidade em Buenos Aires, mas isso não aconteceu, pois, além das dificuldades econômicas internas, sabotaram a IIRSA. Na sequência, o governo Lula implementou medidas que resultaram no enfraquecimento da organização, sinalizando um afastamento das políticas e do legado da gestão anterior (ALMEIDA, 2024).

Não ocorreram rupturas na política externa durante o governo Cardoso, mas havia diferenças de abordagem, sendo a principal delas entre Celso Lafer e Luiz Felipe Lampreia no compromisso com o Mercosul. Lafer dava maior ênfase à integração política, enquanto Lampreia, pela própria formação e experiência profissional, adotava uma abordagem mais limitada nesse aspecto e centrada na integração econômica. A visão de Lafer sobre o Mercosul, para Florêncio (2024), era mais alinhada com a de Fernando Henrique Cardoso, pois ele priorizava a integração política e aceitava a necessidade do Brasil assumir maior responsabilidade no processo, refletindo sua formação intelectual e experiência (FLORÊNCIO, 2024).

Lampreia tinha algum ceticismo e ressalvas em relação ao bloco, enquanto Lafer apresentava uma abordagem mais afirmativa e favorável, considerando o Mercosul um

instrumento com potencial para defender os interesses dos países-membros. Essa diferença era análoga a duas abordagens predominantes no Brasil em relação ao Mercosul: uma visão diplomática e política, indulgente ao bloco, que o considera como ferramenta útil de cooperação sub-regional, mais comum em Brasília e no Rio de Janeiro; e uma visão mais crítica e intransigente, típica de São Paulo, que vê o Mercosul como um exercício retórico com poucos resultados concretos e potencial para gerar turbulências (AZAMBUJA, 2024).

Por fim, embora houvesse consenso entre Celso Lafer e Lampreia, bem como experiência com a integração, este último tinha reservas políticas em relação à Argentina. Essas questões, contudo, não impactaram significativamente as negociações comerciais, que foram mais influenciadas por pressões empresariais e descompasso econômico entre os dois países – quando um se desenvolvia, o outro entrava em crise. Sempre houve uma continuidade nas políticas brasileiras em relação ao Mercosul, que foi rompida durante o governo Lula, que priorizou uma agenda social e política. Ainda assim, as negociações comerciais prosseguiram mesmo em contextos políticos distintos, como nos governos de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) e de Javier Gerardo Milei (presidente argentino desde 2023) (BARBOSA, 2024).

3.3. O papel da diplomacia presidencial diante da instabilidade institucional

Embora o Itamaraty tradicionalmente mantenha isonomia dos seus quadros profissionais, e certa autonomia ao chefe de governo, a participação direta do presidente na formulação e execução da política externa não é novidade no Brasil. A diplomacia presidencial permite, assim, ao presidente imprimir sua marca política na ação internacional do país (MARTINS, 2018). Isto foi crucial para a integração regional, destacando-se as parcerias entre Sarney e Alfonsín, assim como, mais tarde, entre Cardoso, Menem e De la Rúa. Desta forma, questionou-se em que medida a diplomacia presidencial de Fernando Henrique com os governos Menem e De la Rúa foi relevante no funcionamento do bloco frente ao protecionismo argentino. Além disso, se as ações da diplomacia presidencial de Cardoso estavam alinhadas com a diplomacia profissional conduzida pelo Itamaraty.

Quando há boa sincronia entre as partes, a diplomacia presidencial pode ser eficaz acelerando negociações e acordos. Essa sinergia foi um dos elementos por trás da estabilização das relações Brasil-Argentina na década de 1980, promovendo e consolidando uma integração bilateral. Ela também foi essencial para o Mercosul durante os mandatos de Cardoso e Menem.

Com De la Rúa, embora tenha havido uma boa relação, surgiram mais dificuldades de avanço (AZAMBUJA, 2024). Durante longos períodos da diplomacia brasileira, como os anos JK e Fernando Henrique, houve um bom entendimento e alinhamento adequado entre a diplomacia presidencial e os diplomatas do Itamaraty. A relação bilateral saiu da confrontação, de uma tensão constante a uma relação cooperativa, com uma fronteira policiada, não com preocupações de agressões interestatais, mas para o controle do tráfico. De adversários regionais, passaram a ser companheiros e base de fundação do Mercosul. O bloco ainda não foi plenamente aproveitado economicamente, pois os grandes grupos empresariais de ambos os países ainda não alcançaram todo o potencial de colaboração (AZAMBUJA, 2024).

Com a ausência de mecanismos mais efetivos de solução de controvérsias no Mercosul, a atuação de Fernando Henrique foi relevante porque, em momentos de crise, ele mantinha contato direto com os presidentes. Ele gozava de prestígio como acadêmico, sociólogo e ex-chanceler, e sua capacidade de diálogo direto, principalmente com os argentinos era um ativo no gerenciamento de crises. A diplomacia de Fernando Henrique e Lula estava alinhada com a diplomacia profissional do Itamaraty, que sempre defendeu o aprofundamento das relações econômicas com a Argentina. Apesar disso, a diplomacia presidencial quanto ao Mercosul não conseguiu exercer uma pressão ou poder de persuasão suficiente sobre os argentinos para evitar a estagnação do processo de integração e promover maiores avanços comerciais no bloco (BARBOSA, 2024).

Embora houvesse um diálogo direto e constante, a relação entre o governo Menem e Cardoso era fragilizada devido às políticas “ultraliberais” de Cavallo, que buscava uma abertura econômica semelhante à do Chile, em contraste com a integração regional no Mercosul. Ou seja, do lado brasileiro havia o desejo que avançassem juntos nos objetivos da integração, enquanto no lado argentino, sobretudo no Ministério da Economia, havia interesse maior num acordo de livre comércio com os EUA. A relação entre Fernando Henrique e Menem também enfrentava dificuldades políticas devido ao desejo argentino de estabelecer laços mais próximos com os Estados Unidos, mesmo que a integração econômica continuasse a avançar em razão da importância mútua no comércio. Isto envolvia interesses de cooperação em defesa, e uma adesão argentina à OTAN. Cavallo criticava o Brasil por não controlar sua inflação de forma tão restritiva quanto a Argentina, considerando o Plano Real menos eficaz por adotar uma redução gradual da inflação, ao contrário do tratamento de choque aplicado na Argentina. A diplomacia presidencial de Fernando Henrique, sua credibilidade acadêmica e política externa, facilitou o processo de integração com a Argentina e fortaleceu o papel do Brasil na região e no cenário global (FLORÊNCIO, 2024).

3.4. Planejamento estratégico e ações concretas para revitalização do Mercosul

Para evitar que o Mercosul se fragilizasse ao ponto de se tornar letra-morta, o governo Cardoso adotou diferentes medidas e reforçou o diálogo com a Argentina. Novos mecanismos de integração, como a IIRSA, Reunião de Presidentes da América do Sul, bem como as reuniões presidenciais bilaterais Brasil-Argentina e entre chanceleres, desempenharam papel central. Nesse sentido, a estratégia adotada pelo Brasil não se limitou à busca de soluções para a crise argentina, mas avançou em diferentes agendas como a integração física e a cooperação setorial.

Entre 27 e 28 de agosto de 1998, o Secretário-geral das Relações Exteriores do Brasil, embaixador Sebastião do Rego Barros Netto (1995-1999), e o Secretário de Política Exterior da Argentina, embaixador Andrés Agustín Cisneros (1996-1999), discutiram temas prioritários da agenda bilateral (BRASIL, 1998). A reunião ocorreu em um momento anterior à crise do projeto de integração, embora o Mercosul já enfrentasse estagnação comercial. Incluíram-se nas discussões os preparativos para encontros de alto nível, a troca anual de visitas entre presidentes e ministros e a previsão de uma visita de Cardoso à Argentina após as eleições argentinas. Além disso, a segurança fronteiriça e a integração física foram temas destacados, com a definição de prioridades como a construção de pontes binacionais sobre o Rio Uruguai e o desenvolvimento de projetos de infraestrutura nas passagens de fronteira, incluindo Puerto Iguazú/Foz do Iguazu e Santo Tomé/São Borja (BRASIL, 1998).⁵⁰

Também foram abordados temas como o combate ao terrorismo, o trânsito fronteiriço, e a cooperação espacial e nuclear. No âmbito do Mercosul, o Brasil, presidindo o Mecanismo de Consulta e Concertação Política, destacou a aprovação da Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz, o Protocolo de Ushuaia e a intenção de padronizar o registro de veículos no bloco, incluindo a adoção de um selo Mercosul nas placas (BRASIL, 1998). Tais discussões evidenciavam que, mesmo com estagnação do crescimento do fluxo comercial intrabloco, Brasil e Argentina buscavam manter ativa a cooperação em áreas estratégicas.

A visita do presidente, Carlos Menem, ao Brasil em fevereiro de 1999 gerou discussões sobre os impactos da crise cambial brasileira na economia argentina e suas implicações para a integração regional. Discutiram-se ações emergenciais para equilibrar os fluxos comerciais, sem recorrer a medidas unilaterais que pudessem prejudicar a união aduaneira do Mercosul.

⁵⁰ A ponte do Rio Uruguai era decorrente de determinação da Declaração Conjunta Cardoso-Menem de 11 de novembro de 1997 (BRASIL, 1998).

Esse esforço para manter a estabilidade do bloco ocorria em meio às turbulências econômicas argentinas com repercussões políticas, na opinião pública, onde Menem, com um projeto de reeleição em jogo, tentava consolidar sua posição. Ao mesmo tempo que lidava com os efeitos da recessão, aproveitou a crise para fortalecer sua imagem política: “Se o projeto reelecionista não avançar e se a crise persistir, Menem não hesitará em transferir culpa para o Brasil de eventuais percalços a serem enfrentados pelo modelo que consagrou” (BRASIL, 1999a, p. 8). Apesar disso, a integração física continuava sendo um dos pilares da cooperação bilateral, tendo entrado em pauta a inauguração de ponte sobre o Rio Uruguai em dezembro 1997. O sistema de gestão adotado para a ponte, modelo para as demais, foi de parceria com a iniciativa privada (BRASIL, 1999a).

Como exercício da diplomacia presidencial, em carta para Menem, em 1999, Cardoso expressou sua grande expectativa em relação à Reunião de Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe com a União Europeia, de junho daquele ano. Destacou a importância do encontro como um marco nas relações entre as duas regiões e que vê nele uma oportunidade crucial para estabelecer uma parceria renovada. Além disso, enfatizou a relevância de uma reunião paralela entre os líderes do Mercosul e da União Europeia, na qual se esperava avançar nas negociações iniciadas com o Acordo Quadro de 1995, não apenas do ponto de vista econômico, mas também na seara política (BRASIL, 1999b). Desta forma, os mecanismos de diálogo entre os países sul-americanos também serviam como plataforma para a integração sub-regional no âmbito do Mercosul.

O encontro bilateral entre Brasil e Argentina, realizado em Brasília nos dias 16 e 17 de março de 2000, tratou de diversos temas. Entre os principais, destacaram-se a gestão da fronteira, com discussão sobre a construção de pontes, navegação fluvial, e a harmonização de regimes migratórios, além de questões relacionadas ao aproveitamento de recursos hídricos da Bacia do Prata e à Hidrovia Paraguai-Paraná (BRASIL, 2000).⁵¹

Neste evento, também foi discutida a proposta de Domingo Cavallo de transformar o Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) em um banco de desenvolvimento do Mercosul, para financiar projetos de infraestrutura e promover a competitividade das indústrias. A ideia foi bem recebida no Itamaraty e no Ministério do Planejamento, mas gerou percepções ambíguas no Ministério da Fazenda e no Banco Central do Brasil. No âmbito de propostas de implicação multilateral, a reunião enfatizou a ampliação das relações entre parlamentares do Mercosul, pois, naquele momento não havia periodicidade

⁵¹ Em relação à infraestrutura, houve divergências sobre o traçado do eixo viário do Mercosul e a viabilidade da construção de uma ponte entre Buenos Aires e Colônia (BRASIL, 2000).

de reuniões. A reivindicação de avanços nessa área partiu do Congresso Nacional do Brasil, à medida em que os parlamentares “veem seus interesses não-legislativos afetados por decisão tomada ou que vir a ser tomada no âmbito do Mercosul” (BRASIL, 2000, p. 43). Além disso, a promoção do turismo com o uso padronizado da logomarca do bloco, o que era feito, naquele momento, apenas pela Embratur. Também foram abordadas ações de divulgação sobre o Mercosul, como seminários e produção de vídeos para promover o bloco nos dois países e no exterior (BRASIL, 2000).

Enquanto Brasil e Argentina buscavam fortalecer sua parceria, o Paraguai enfrentava dificuldades na consolidação democrática e na integração ao Mercosul (BRASEMB ASSUNÇÃO, 2000b). Quase doze anos após a queda do ditador Alfredo Stroessner (1954-1989) e às vésperas dos dez anos do Tratado de Assunção, a estabilidade social, política e econômica ainda parecia distante. O país possuía uma renda *per capita* em queda desde 1996 e exportações menores do que no início da década de 1990 (BRASEMB ASSUNÇÃO, 2000b). A transição do modelo econômico de Stroessner, baseado em (1) construção de Itaipu, (2) contrabando e (3) expansão agrícola, para um modelo agroindustrial mais integrado ao Mercosul, não foi plenamente consolidada. A mera participação do Paraguai no bloco regional não se apresentava como suficiente para promover sua integração econômica e política nas proporções desejadas por Assunção. Havia, portanto, demanda por um catalisador externo mais incisivo. O governo paraguaio, por sua vez, nutria expectativas de um maior apoio brasileiro para viabilizar seu desenvolvimento nacional (BRASEMB ASSUNÇÃO, 2000b).⁵²

Os avanços no diálogo na IIRSA geravam demandas pelo aprofundamento da integração física além do Mercosul. O Relatório de Inteligência da ABIN, de 24 de julho de 2000, detalha sugestões do Chile para a integração de infraestrutura de transportes na América do Sul, conforme comunicado do chanceler chileno ao BID. As propostas chilenas abrangiam três áreas principais: corredores bioceânicos, estudos binacionais e passagens fronteiriças (EMBAIXADA DO BRASIL NO CHILE, 2000).

⁵² O relatório de gestão do embaixador Bernardo Pericás Neto, elaborado ao término de sua missão no Paraguai, abrange diversas áreas de atuação da Embaixada, incluindo política, economia, comércio, cooperação, infraestrutura, divulgação e imprensa, administração e as Adidâncias das Forças Armadas e da Polícia. No âmbito comercial, as atividades desenvolvidas pelo Setor Comercial (SECOM) entre fevereiro de 1998 e julho de 2000 foram classificadas em dois grandes grupos: aquelas decorrentes do cumprimento das diretrizes da política de promoção comercial brasileira e as iniciativas próprias do SECOM para fomentar as relações comerciais entre Brasil e Paraguai. O relatório reflete a atuação estratégica da Embaixada na consolidação das relações bilaterais e no fortalecimento da presença brasileira no país vizinho, e pode fornecer um panorama mais completo sobre as demandas do Paraguai quanto ao Brasil para seu desenvolvimento nacional, no âmbito do Mercosul (BRASEMB ASSUNÇÃO, 2000a).

Segundo o Itamaraty, no final de 2000, a Argentina possuía um programa de apoio eficaz para evitar o *default* a curto prazo, mas esse programa se mostrou insuficiente para promover um crescimento rápido, devido à crise internacional de liquidez. A falta de condições políticas e sociais dificultou a implementação de medidas de austeridade e ajustes fiscais necessários, como o corte de gastos públicos. Previa-se que o avanço da crise econômica prejudicaria a integração regional, sobretudo a partir de 2001 (BRASEMB BUENOS AIRES, 2000f).

O deputado argentino Carlos Alberto Raimundi, então presidente da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, expressou, em novembro de 2000, sua preocupação com a paralisia do governo De la Rúa. Ele refletiu a perplexidade da classe política argentina diante da crise econômica e política do país ao comunicar isso ao ministro conselheiro do Brasil na Argentina, Luís Fernando Panelli César (1996-2000). Raimundi surpreendeu ao afirmar que Domingo Cavallo era a única figura com credibilidade para evitar o colapso iminente, destacando sua capacidade de reverter medidas econômicas e renegociar contratos (BRASEMB BUENOS AIRES, 2000e).

Em novembro de 2000, a Embaixada do Brasil em Buenos Aires reportou o avanço do diálogo sobre a criação do Banco do Mercosul. Discutiu-se com a Argentina propostas de ampliação do financiamento regional, incluindo ideias do Secretário-Executivo do FONPLATA, para criação de um banco com base no Fundo da Bacia do Prata. A delegação argentina propôs a inclusão da Corporação Andina de Fomento (CAF) como alternativa, sendo apoiada pela delegação brasileira, que argumentou que qualquer instrumento financeiro deveria ser mais amplo, beneficiando a sub-região. A dificuldade em utilizar fontes de financiamento público devido a recursos escassos foi ressaltada, e sugeriu-se um modelo misto, combinando financiamento público e privado. Considerou-se, como exemplos de sucesso, os financiamentos do BNDES no Paraguai, além disso, suscitou-se a possibilidade de expandir o banco para incluir a CAN, com maior influência de Brasil e Argentina nos investimentos, proporcional às suas contribuições financeiras (BRASEMB BUENOS AIRES, 2000d). Ou seja, além de buscar avançar no Mercosul, não se excluía um recorte mais amplo da América do Sul, num espaço econômico cada vez mais integrado.

Em 28 de novembro de 2000, a Embaixada do Brasil em Buenos Aires propôs a revitalização do sistema de consulta e coordenação bilateral com a Argentina, sugerindo a criação de um “sistema permanente de consulta e coordenação”. O objetivo era estabelecer uma parceria estratégica mais eficaz, com flexibilidade e operatividade, realizando reuniões semestrais entre vice-chanceleres, alternadamente em Brasília e Buenos Aires, ou em outras cidades relevantes para as relações bilaterais. A proposta visava cobrir diversas áreas, como

meio ambiente, direitos humanos, defesa, comércio e integração transfronteiriça. Propunha-se aumentar a coordenação interna e externa entre os dois países, tratar temas bilaterais de forma contínua e fortalecer as chancelarias na gestão das relações exteriores (BRASEMB BUENOS AIRES, 2000c).

Aproveitava-se também de fóruns multilaterais para tratar sobre o Mercosul com a Argentina. Em 25 de outubro de 2000, dia anterior a encontro de Cardoso e De la Rúa num evento multilateral em Madri, foi sugerido pelo Itamaraty um conjunto de ideias, com o intuito de reforçar a Aliança Estratégica entre os países e relançar a agenda bilateral. O telegrama recomendava um gesto político de apoio à Argentina e a reafirmação da confiança no governo De la Rúa, além de associar o relançamento do Mercosul à intensificação das relações bilaterais. Sugeriu-se que Cardoso destacasse o crescimento do comércio intrabloco, o avanço nas discussões sobre política agropecuária e as soluções para controvérsias, com ênfase nos resultados positivos do diálogo e na integração de infraestrutura entre os países (BRASEMB BUENOS AIRES, 2000b).

Em meio à instabilidade na integração, as críticas e demandas de grupos da sociedade civil e imprensa não ficaram de fora. Isto porque havia compreensão do Itamaraty sobre o impacto e relevância da imprensa na construção da percepção no meio empresarial que o Mercosul era um mecanismo necessário. Em 12 de abril de 2000, a Embaixada do Brasil em Buenos Aires relatou um encontro do embaixador com Hector Magneto, CEO do Grupo Clarín, um dos principais formadores de opinião na Argentina. Magneto expressou críticas ao Mercosul, destacando a lentidão do Brasil no processo integrador e sua falta de “generosidade e visão estratégica”, essenciais para o sucesso do bloco (BRASEMB BUENOS AIRES, 2000a, p. 3).⁵³ Apesar das críticas, Magneto demonstrou admiração pelo presidente Fernando Henrique (BRASEMB BUENOS AIRES, 2000a).

A Reunião de Consulta e Concertação Política Brasil-Argentina, realizada em Buenos Aires nos dias 20 e 21 de junho de 2002, abordou, como principal pauta, a criação de um Sistema Permanente de Consulta e Coordenação Política, com reuniões semestrais entre vice-chanceleres – no Brasil, o Secretário-Geral do Itamaraty – e encontros temáticos sobre áreas como defesa, comércio, meio ambiente e cooperação científica. Foram discutidos avanços na

⁵³ Magneto considerou que o Mercosul não estaria pronto para enfrentar desafios como a ALCA e acusou o Brasil de ser prisioneiro de setores econômicos monopolistas. Durante a conversa, o embaixador brasileiro tentou esclarecer a intenção do governo Cardoso de aprofundar o Mercosul e flexibilizar algumas políticas, sem criar organismos supranacionais. O embaixador enxergou o diálogo como uma oportunidade para acelerar o aprofundamento do Mercosul e fortalecer relações empresariais, além de considerar Magneto uma figura chave para futuras negociações econômicas (BRASEMB BUENOS AIRES, 2000a).

integração energética, incluindo projetos hidrelétricos como Garabi e Yacyretá, e a criação de um mecanismo para tratar questões fronteiriças, especialmente dentro do Programa Grande Fronteira do Mercosul, voltado ao desenvolvimento sustentável da região sul do Brasil (BRASIL, 2002b). A proposta foi organizada pelo Ministério da Integração de Cardoso e foi aprovada no Senado.⁵⁴

Neste encontro, a infraestrutura foi outro foco, com debate sobre novas pontes sobre o Rio Uruguai e a convocação do Grupo Técnico Bilateral de Infraestrutura Vial. No âmbito sul-americano, o Brasil reforçou sua priorização de avanços na IIRSA, cuja III Reunião do Comitê de Direção foi realizada dois meses antes em Brasília. O evento definiu diretrizes estratégicas para o desenvolvimento da infraestrutura regional e a participação do setor privado. Entre os resultados, destacaram-se o pedido de Guiana e Venezuela para viabilizar uma estrada conectando os países e um memorando de entendimento entre Bolívia e Chile sobre integração em infraestrutura. Também foram tratados temas de segurança e defesa no âmbito do Processo Itaipava, além da cooperação técnica, educacional e cultural. A situação política em países como Colômbia, Venezuela e Paraguai foi discutida, assim como possíveis ações bilaterais para apoiar esses governos (BRASIL, 2002b).

A consolidação da segurança regional, por marcos legais, estava entre as agendas em pauta. A reunião de análise estratégica Brasil-Argentina, de 14 de outubro de 2002, abordou a criação da Zona de Paz Sul-Americana. Essa iniciativa teve origem na 1ª Reunião de Processos de Aproximação Sul-Americana (RPAS), realizada em Brasília entre agosto e setembro de 2000 (BRASIL, 2002a).⁵⁵

A Reunião de consulta e concertação política Brasil-Argentina, de 15 de outubro de 2002, destacou os avanços da II Reunião de Presidentes da América do Sul, especialmente no seguimento da Cúpula de Guaiquil. O principal resultado foi a consolidação da IIRSA, com um plano de ação de 10 anos coordenado pelo BID, CAF e FONPLATA, para modernizar e

⁵⁴ “O MI concebeu inicialmente 13 Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões para a promoção da integração e desenvolvimento regional, com base em ações de gestão compartilhada do espaço territorial através da proposição de ações de cooperativismo intermunicipal e interestadual e da integração das políticas públicas. A Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul é uma destas áreas, estando localizada na Região Sul do país, e sua área de abrangência inclui parte dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. [...] Dentre outras iniciativas, o referido programa prevê: Instalação de centros de convivência social e rural; Realização de obras de infraestrutura nos setores de transportes e de recursos energéticos; Defesa sanitária vegetal e animal; Proteção do meio ambiente e o gerenciamento dos recursos hídricos; Criação e expansão de núcleos de pesquisa científica e tecnológica” (BRASIL, 2002b, p. 14).

⁵⁵ Baseou-se em compromissos anteriores, como a Declaração do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz livre de armas de destruição em massa e o Compromisso Andino de Paz, Segurança e Cooperação. Em julho de 2001, em La Paz, foram estabelecidas as Bases para um Projeto sobre a Criação de uma Zona de Paz e de Cooperação Sul-Americana, documento que serviu de fundamento para a formulação da Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana, adotada na 2ª RPAS em 27 de julho de 2002 (BRASIL, 2002a).

integrar os sistemas de energia, transportes e telecomunicações da região. A abordagem adotada priorizava não apenas o crescimento econômico, mas também aspectos sociais e ambientais, promovendo uma visão geoeconômica integrada em oposição a estratégias nacionais isoladas. A organização de cinturões de desenvolvimento buscava intensificar investimentos públicos e privados de forma complementar. Durante a reunião, os presidentes discutiram a necessidade de apoio dos organismos financeiros internacionais para priorizar projetos de integração, além da revisão dos termos de assistência financeira para acelerar o desenvolvimento regional. Também enfatizaram a importância de avançar na integração CAN-Mercosul, fortalecendo a posição sul-americana em negociações internacionais. Por fim, adotou-se a Declaração sobre Zona de Paz Sul-Americana, reafirmando o compromisso regional com a estabilidade e cooperação (BRASIL, 2002c).

Assim, pode-se afirmar que, diante da crise do projeto de integração, o governo Cardoso adotou a estratégia de fortalecer a cooperação nas seguintes áreas:

1. Diálogo político constante com toda a América do Sul – foco em encontros entre presidentes, chanceleres e parlamentares argentinos; criação de um Sistema Permanente de Consulta e Coordenação Brasil-Argentina, com reuniões semestrais para tratar de temas estratégicos, como meio ambiente, defesa e comércio; incentivos ao fortalecimento do diálogo e da cooperação entre parlamentares do Mercosul; e reafirmação do compromisso com a estabilidade regional e a cooperação em segurança, pela criação da Zona de Paz Sul-Americana.
2. Integração física – construção de pontes binacionais (muitas das quais com gestão privada); investimento em passagens de fronteira e hidrovias; avanços no processo da IIRSA, com projetos de transporte, telecomunicações e energia, com pretensões de interligação bioceânica.
3. Cooperação e harmonização setorial – parcerias em segurança fronteiriça, combate ao crime organizado e ao terrorismo, trânsito fronteiriço, energia e pesquisa espacial e nuclear; harmonização de regimes migratórios.
4. Aprofundamento da integração econômico-comercial e de investimentos – busca por soluções conjuntas para evitar medidas unilaterais que prejudicassem a união aduaneira do Mercosul; criação de um Banco do Mercosul a partir do FONPLATA, que funcionaria como um banco de desenvolvimento; integração econômica CAN-Mercosul; e desenvolvimento de um acordo Mercosul-UE.
5. Promoção do Mercosul para a sociedade civil dos países-membros – unificação da marca Mercosul nas agências nacionais de promoção ao turismo, iniciando pela

Embratur; divulgação do bloco por seminários, vídeos institucionais e parcerias com a imprensa; diálogo direto com setores empresariais e da mídia.

3.5. Considerações do capítulo

A crise econômica argentina, independentemente de ter sido agravada ou não pela crise cambial brasileira, levou o governo argentino a adotar uma postura ambígua em relação ao Mercosul. Enquanto avançava no diálogo bilateral por meio da chancelaria, a presidência e, sobretudo, a figura proeminente de Domingo Cavallo – que foi ministro da Economia entre 1991 e 1996, voltou a ocupar o cargo em 2001 e, em 1999, era deputado – sinalizavam a intenção de descumprir unilateralmente regras comerciais do bloco. O enfraquecimento do Mercosul representaria uma grande derrota para a política externa brasileira, tendo em vista seus objetivos permanentes, bem como o contexto de avanço das estratégias de “autonomia pela participação” e “autonomia pela integração”. Permitir o desmantelamento do projeto de integração significaria uma redução da influência regional e global do Brasil, prejudicaria sua competitividade e poder de barganha comercial, além de comprometer a estabilidade dos demais mecanismos de integração sul-americanos e de tornar o Brasil mais vulnerável a pressões internacionais.

Fernando Henrique adotou uma abordagem conciliadora, tentando dar atenção aos desafios econômicos da Argentina, mas deixando claro que o Mercosul era um projeto do qual o Brasil não abriria mão. A diplomacia presidencial teve um papel importante durante a crise do projeto de integração, em que a credibilidade pessoal de Fernando Henrique foi um fator positivo para a conciliação. Dentro do governo brasileiro, havia consenso de que o Mercosul não deveria ser abandonado, mas divergências sobre sua prioridade, com o Itamaraty o considerando uma ferramenta essencial de integração regional, e a equipe econômica focando mais nos resultados concretos de curto prazo. A política externa de Celso Lafer foi uma continuidade da diplomacia de Lampreia, mas com uma atenção maior a outros aspectos do Mercosul além do econômico. Nesse sentido, a partir de 1999, avançou-se sobretudo em projetos de integração física, com uma visão estratégica de integração de cadeias produtivas e logísticas, passo essencial para o mercado comum. Portanto, o governo Cardoso adotou a estratégia de fortalecer a cooperação em (1) diálogo político constante com toda a América do

Sul, (2) integração física, (3) cooperação e harmonização setorial e (4) aprofundamento da integração econômico-comercial e de investimentos.

CONCLUSÃO

Retomamos então o problema de pesquisa: qual foi a estratégia diplomática do governo Cardoso para abordar as dificuldades na consolidação dos objetivos de integração do Mercosul entre 1999 e 2002? Para responder à questão, apresentam-se três conclusões sobre: 1) as prioridades na política externa (a manutenção da aliança estratégica com a Argentina como eixo central e constante), 2) a abordagem de adaptação (ajuste do foco da integração) e 3) a estratégia de conciliação (busca por uma diplomacia equilibrada e pragmática com a Argentina).

O primeiro ponto é que o estudo demonstrou que a manutenção de uma boa relação com a Argentina, no âmbito da aliança estratégica, era considerada um elemento central e permanente da política externa brasileira. Essa prioridade se manifestava em três dimensões principais: 1) a dimensão de defesa, 2) a dimensão econômica e 3) o projeto de integração do Mercosul. No campo da defesa, não seria benéfico para o Brasil – como se revelou ao longo dos períodos militares – manter uma relação de rivalidade com seu principal vizinho. Era preciso preservar os avanços alcançados a partir de 1979, os quais permitiram, inclusive, o redirecionamento do foco das tropas do Exército Brasileiro da região platina para a amazônia.

Na dimensão econômica, o mercado argentino representava uma importante oportunidade de escoamento da produção brasileira. Não apenas isso, mas também oferecia um ambiente favorável para que empresas nacionais se desenvolvessem e se consolidassem, preparando-se para disputar outros mercados. Isso estava alinhado com as pretensões de abertura econômica da década de 1990, que incluíam tanto a integração entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN) quanto um possível acordo com a União Europeia. Ademais, havia uma lógica de complementaridade produtiva, pois enquanto a Argentina poderia se especializar na produção de automóveis, o Brasil explorava outros setores. Por fim, no que se refere ao Mercosul, a consolidação do bloco como um verdadeiro mercado comum dependia diretamente de uma relação bilateral estável e cooperativa entre Brasil e Argentina. Sem esse alinhamento, qualquer avanço mais profundo na integração regional seria praticamente inviável.

O governo Cardoso atribuía ao Mercosul a maior prioridade no âmbito regional. Essa escolha se justificava por diversas razões, que podem ser resumidas nos seguintes pontos: 1) inserção econômica internacional, 2) redução da volatilidade externa, 3) consolidação institucional e democrática, 4) aumento do poder de barganha nos fóruns multilaterais, 5)

promoção de uma agenda de autonomia pela integração e 6) custo político do eventual fracasso do bloco.

No aspecto da inserção econômica, o Mercosul era visto como essencial diante da consolidação de blocos regionais, como a ALCA na América do Norte e a União Europeia, exigindo que o Brasil fortalecesse sua posição regional para garantir maior presença no comércio global. Quanto à volatilidade externa, os laços comerciais bem estabelecidos no plano regional ajudariam a reduzir a vulnerabilidade frente às crises financeiras da década de 1990 e contrabalaçariam a influência dos Estados Unidos na América do Sul, exercida através da ALCA. No campo institucional, a construção de vínculos mais estreitos entre países que haviam superado regimes autoritários, como Brasil e Argentina, favorecia a estabilidade das novas democracias, sobretudo pelo aumento da interdependência econômica regional e de mecanismos como a cláusula democrática do Tratado de Ushuaia.

Em termos de barganha internacional, a atuação conjunta no Mercosul permitia maior influência nos organismos e fóruns multilaterais, com vistas à obtenção de condições mais propícias aos países em desenvolvimento no sistema multilateral de comércio. Já na agenda da autonomia pela integração – paradigma da política externa segundo o qual o Brasil obteria autonomia não pelo isolamento em relação aos polos de poder, mas pela participação ativa em organismos e fóruns multilaterais – o objetivo era influenciar, no contexto do pós-Guerra Fria, a construção de uma ordem global mais favorável aos interesses permanentes do país, reconhecendo suas limitações de *hard power*. Dentro dessa lógica, o Mercosul era considerado um instrumento central para que o Brasil alcançasse maior protagonismo internacional sem recorrer ao isolamento. Essa posição de *player* influente e relevante na ordem internacional se consolidaria por meio da cooperação internacional e da articulação regional.

Por fim, o custo político de um eventual fracasso do Mercosul seria elevado, pois comprometeria a imagem do Brasil e de seus parceiros como capazes de liderar e sustentar um processo eficaz de integração regional. Evidências dessa priorização do Mercosul pelo governo Cardoso, durante a crise do projeto de integração, foram, primeiro, que o Brasil manteve seu compromisso com o bloco, mesmo diante das dificuldades econômicas e da postura ambígua da Argentina – ora a sua chancelaria, o San Martín, avançava no diálogo bilateral, ora queria-se impor unilateralmente restrições ao comércio intrabloco. As restrições argentinas já vinham acontecendo desde antes, em nichos comerciais estratégicos, como o leite, e em medidas como o controle de caminhões na fronteira em 1997 – tanto é que de tantas perfurações na TEC, o Mercosul era considerado um “queijo suíço”. A principal diferença é que antes a Argentina tentava desacelerar a integração pela via negociada, e, a partir de 1999, por imposições

unilaterais. A segunda evidência é que a diplomacia presidencial e a credibilidade pessoal de Cardoso foram usadas para evitar rupturas e reforçar o compromisso brasileiro com a integração.

O segundo ponto é que fica claro, sobretudo a partir das entrevistas, que houve uma adaptação ou ajuste do foco da integração, direcionada pelo governo Cardoso. Isso significou a manutenção dos objetivos do Tratado de Assunção, em direção ao mercado comum, mas compreendendo que a situação que se desenhava não era favorável à integração. Portanto, deveriam avançar de forma setorial, não renunciando a objetivos como coordenação macroeconômica, mas deixando-os para um momento que fosse mais oportuno. Não houve ruptura de estratégia diplomática – como foi o caso a partir de 2003, no contexto do Mercosul –, mas houve um ajuste, priorizando agendas as quais se entendia no Itamaraty que seria possível avançar.

Na medida em que o Mercosul se estagnava comercialmente, e as negociações CAN-Mercosul não deram resultado em direção a um grande bloco regional, o Itamaraty de Cardoso avançou com outros mecanismos regionais. A Reunião de Presidentes da América do Sul e seu subproduto, a IIRSA, para a integração física sul-americana, atentando-se às necessidades logísticas para exportação pela conexão terrestre entre o Pacífico e o Atlântico – sobretudo considerando o potencial dos mercados asiáticos. O chanceler Celso Lafer deu continuidade à política de Lampreia, mas ampliou o escopo da integração para além da economia, reforçando o diálogo político na região e com um foco mais sul-americano do que platino.

O terceiro ponto é que Cardoso buscou uma ação diplomática equilibrada com a Argentina. Desde 1998, o fluxo comercial já vinha se estagnando. Antes disso, ao final do Cronograma de Las Leñas, os países membros deveriam ter criado um novo planejamento para a consolidação do mercado comum, mas isso não foi alcançado nem na Reunião de Colônia, nem em Ouro Preto, em 1994. Pelo contrário, consolidaram a união aduaneira com perfurações, e já postergaram outras metas de integração.

Depois da crise cambial de 1999, a Argentina passou a argumentar que as assimetrias com o Brasil haviam chegado a um ponto que exigia revisão do projeto de integração regional. De fato, a desvalorização abrupta do real gerava desvantagens comerciais para a Argentina, Paraguai e Uruguai, como demonstrado na análise dos dados econômicos. Ao final do governo De la Rúa, em 2001, a crise econômica e social argentina estava completamente instaurada, então, a prioridade do seu governo não era mais o Mercosul, mas tratar das questões econômicas internas. Houve, assim, durante a crise do projeto de integração, o evitamento de confrontos diretos por Cardoso, tentando acomodar as dificuldades argentinas, mas sem comprometer o

bloco. Reagiu em diferentes momentos, como ao indicar que manteria a queixa na OMC sobre salvaguardas no setor têxtil até o cumprimento por parte da Argentina da decisão do Tribunal Arbitral.

Desta forma, adentrando na hipótese, sim, o governo Cardoso buscou prosseguir com o processo de integração, adaptando a estratégia diplomática às condições e limites impostos, com permissividade ao protecionismo argentino. Está, porém, parcialmente correta, ou incompleta, pois a permissividade não era parte da estratégia, mas resultado da compreensão de que a Argentina enfrentava sérias dificuldades econômicas. Assim, o Brasil insistir além do limite na agenda de exceções tarifárias, e em maiores demandas por abertura comercial, poderia fragilizar ainda mais o Mercosul. Como achado da análise documental, destaca-se que o governo Cardoso ajustou sua estratégia para fortalecer a cooperação sul-americana por meio do diálogo político, integração física, harmonização de políticas setoriais, aprofundamento econômico-comercial e promoção do Mercosul na sociedade civil, buscando preservar a estabilidade regional e impulsionar a integração de forma pragmática.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. **Integração regional: uma introdução**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ALMEIDA, P. **Mercosul: Fundamentos e Perspectivas**. São Paulo: Editora LTR, 1998.
- ALMEIDA, P. O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações. *In*: RIBEIRO, E. S (cord.). **Direito do Mercosul**. 2 ed. Brasília: UniCEUB ICPD, 2019, p. 110-144. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/13134>. Acesso em: 1 maio 2023.
- AMARAL, C. ACM aposta no fim da resistência e em resultado favorável à Bahia. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 15 jul. 1999. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19990715-38621-spo-0007-pol-a7-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 16 ago. 2023.
- ARGENTINA; BRASIL. **Declaração de Iguazu**. 30 nov. 1985. Disponível em: <https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/19502>. Acesso em: 27 abr. 2024.
- AZAMBUJA, M. O reordenamento Sarney-Alfonsín. *In*: FUNAG (Org.). **A América do Sul e a Integração Regional**. 1 ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012, p. 79-84. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/939-America_do_Sul_e_a_Integracao_Regional_A.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.
- BALASSA, B. **The Theory of Economic Integration**. Inglaterra: Taylo Garnett Evans, 1961.
- BALDWIN, R.; VENABLES, A. Regional economic integration. *In*: GROSSMAN, G.; ROGOFF, K. (Ed.). **Handbook of International Economics**. 3. Ed. Amsterdã: North Holland, 1995. P. 597-644.
- BANDEIRA, L. POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL – DE FHC A LULA. **Projeto História**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 109-130, 2009. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/2313>. Acesso em: 10 jun. 2023.
- BAUMANN, R. Mercosul: Origens, Ganhos, Desencontros e Perspectivas. *In*: BAUMANN, R. (Org.). **Mercosul: Avanços e Desafios da Integração**. 1 ed. Brasília: IPEA/CEPAL, 2001, p. 19-68. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/1549-mercosul-avancos-desafios-integracao>. Acesso em: 10 jun. 2023.
- BAUMANN, R. O Mercosul no cenário internacional. IX Seminário internacional de Política Agrícola (Universidade Federal de Viçosa), **CEPAL**, Brasília, 1997.
- BERNAL-MEZA, R.; QUINTANAR, S. Argentina: entre o Mercosul e a Alca. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n. 2, p. 151-167, dez. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/xq9hwNw39tD3DrN69vj7vsD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 jun. 2024.

BOUZAS, R. El MERCOSUR diez años después. Proceso de aprendizaje o déjà vu? **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, vol. 41, n. 162, pp. 179-200, jul.-set. 2001.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Factsheet: Acordo de Parceria Mercosul-União Europeia**, Brasília, 6 dez. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/dezembro/acordo-de-parceria-merc-sul-uniao-europeia#:~:text=Em%20de%20dezembro%20de,MERCOSUL%20e%20a%20Uni%C3%A3o%20Europeia>. Acesso em: 2 jan. 2025.

CAMARGO, S. Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal? **Lua Nova**, São Paulo, n. 68, p. 57-90, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 maio 2024.

CANDEAS, A. **A integração Brasil-Argentina**: História de uma ideia na “visão do outro”. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/683-integracao_brasil_argentina.pdf. Acesso em: 22 out. 2023.

CARDOSO, F. **A arte da política: a história que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, 700p.

CARDOSO, F. **Diários da Presidência: 1999-2000**. Vol. 3. São Paulo: Companhia das Letras, 2017, 856p.

CARDOSO, F. **Diários da Presidência: 2001-2002**. Vol. 4. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, 992p.

CARDOSO, F. **Um intelectual na política: Memórias**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2021, 432p.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **CEPALSTAT**: Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Santiago, Chile: Organização das Nações Unidas, 2024. Disponível em: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=2&lang=es>. Acesso em: 29 maio 2024.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Investimentos na indústria brasileira 1995/1999**: políticas e determinantes. Rio de Janeiro, 1997.

CERVO, A. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 3ª ed. ampliada. Brasília: Editora UnB, 2008, 560p.

CERVO, A.; RAPOPORT, M. (Orgs.). **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2015, 382 p.

CISNEROS, A.; IÑÍGUEZ, C. **Del ABC al Mercosur**: la integración latinoamericana en la doctrina y la praxis del peronismo. Buenos Aires: Isen; Nuevohacer – GEL, 2002.

CMC – CONSELHO DO MERCADO COMUM (Mercosul). Anexo I del Acta CMC nº 2, de 1993. **V Reunión del Consejo del Mercado Común**, Colônia, Uruguai, 17 jan. 1994.

Disponível em:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/8696_CMC_1993_ACTA02_AN E01_ES_ConsolidacionUnionAduanera.pdf. Acesso em: 29 maio 2024.

CMC – CONSELHO DO MERCADO COMUM (Mercosul). CMC VII/ Ata nº 2, de 1994. **VII Reunião do Conselho do Mercado Comum**, Ouro Preto, Brasil, 17 dez. 1994.

Disponível em:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/198_CMC_1994_ACTA02_PT.pdf. Acesso em: 29 maio 2024.

CORTÊS, O. **A política externa do governo Sarney**: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia. Brasília: FUNAG, 2010.

DICKEN, P. **Global Shift**: Mapping the Changing Contours of the World Economy. 7ª ed. Thousand Oaks: SAGE Publications Ltd, 2015, 648p.

DRUMMOND, M. **ALCA**: A Área de Livre Comércio das Américas Aspectos da Negociação e Perspectivas para a Economia Brasileira. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2006, 32p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/115>. Acesso em: 20 mar. 2024.

EGLER, C. Mercosul: um território em construção? **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 58, n. 1, p. 24-28, 2006. Disponível em:

http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252006000100013. Acesso em: 29 maio 2024.

ESCUDE, C. Argentina, a ‘Parasite State’ on the Verge of Disintegration. **Cambridge Review of International Affairs**, Cambridge, v. 15, n. 3, p. 453-467, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/0955757022000010980>. Acesso em: 10 jun. 2023.

FLORENCIO, S.; ARAÚJO, E. **Mercosul Hoje**. Brasília: FUNAG; Editora Alfa-Omêga, 1998, 110p.

FONSECA JR., G. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 1998.

FRIEDEN, J. **Capitalismo global**: História econômica e política do século XX. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2008, 572p.

FUKUYAMA, F. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 2015, 488p.

GARDINI, G. Making Sense of Rapprochement between Argentina and Brazil, 1979-1982. **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, Amesterdã, n. 80, p. 57-71, 2006. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/25676212>. Acesso em: 10 jun. 2023.

GARDINI, G. Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional. **Relaciones Internacionales**, Madri, n. 15, p. 11–31, 2010. Disponível

em: <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5047>. Acesso em: 10 jun. 2023.

GARDINI, G. The Hidden Diplomatic History of Argentine-Brazilian Integration: Implications for Historiography and Theory. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, [s.l.], v. 30, n. 60, p. 63-92, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/08263663.2005.10816879>. Acesso em: 10 jun. 2023.

GARDINI, G. Who Invented Mercosur? **Diplomacy & Statecraft**, Londres, v. 18, n. 4, p. 805-830, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09592290701807267>. Acesso em: 10 jun. 2023.

GAZZOLA, A. **O Mercosul em dois momentos**: uma análise a partir das revisões institucionais de 1994 e 2004. 2017. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas) – FFC, Unesp, Unicamp, PUC-SP, São Paulo.

GONÇALVES, W. Políticas exteriores: Hacia una política común. In: RAPOPORT, M. (Ed.). **Argentina y Brasil en el Mercosur**: Políticas comunes y alianzas regionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995, p. 28-33.

GRANATO, L. **Brasil, Argentina e os rumos da integração**: O Mercosul e a Unasul. Curitiba: Editora Appris. E-book.

GREGO, L. **Coalizões no subsistema da política do acordo de associação Mercosul-União Europeia**. 2021. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) – CECH, UFSCar, São Carlos. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/13954/Disserta%c3%a7%c3%a3o_Defesa_ACF_08.03.2021_FINAL3.pdf?sequence=6&isAllowed=y. Acesso em: 30 jun. 2024.

GREMAUD; A.; VASCONCELLOS; M.; TONETO JR, R. **Economia Brasileira Contemporânea**. 6ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007, 638p.

HELD, D.; MCGREW, A. **Prós e contras da globalização**. Trad.: Vera Ribeiro – Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

HIRST, P.; THOMPSON, G. The problem of ‘globalization’: international economic relations, national economic management and the formation of trading blocs. **Economy and Society**, Londres, v. 21, n. 4, p. 357-396, 1992. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03085149200000017>. Acesso em: 20 mar. 2024.

JACKSON, R.; SORENSEN, G. **Introduction to International Relations**: Theories and Approaches. 5ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2013, 339p.

KEOHANE, R.; NYE JR., J. **Power and Interdependence**. 4ªed. Boston: Longman, 2012.

LAMPREIA, L. **Diplomacia brasileira**: palavras, contextos e razões. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1999.

LAMPREIA, L. **O Brasil e os ventos do mundo**: Memórias de cinco décadas na cena internacional. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. E-book.

LESSA, A.; SZUCKO, A. **Europa: integração e fragmentação**. São Paulo: Editora Contexto, 2024, 224p.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003, 311p.

MARIANO, M. **A estrutura institucional do Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MARIANO, M. As posições brasileiras no Mercosul: período de transição. *In*: MARIANO, M. **A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul**. São Paulo: Editora UNESP, 2015, pp. 109-143. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/2f3jk>. Acesso em: 28 maio 2024.

MARINI, R. **Dialéctica de la dependencia**. México: Era, 1973.

MARTINEZ, E.; MACHADO, J. A dimensão social da integração mercosulina: uma análise sobre o Projeto Mercosul Social. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados-MS, v. 6, n. 12, p. 368–394, 2017. DOI: 10.30612/rmufgd.v6i12.7147. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/moncoes/article/view/7147>. Acesso em: 28 maio 2024.

MARTINS, E. Realismo, ambição e frustração: o Brasil e sua política internacional (1985 – 2015). *In*: FERREIRA, J.; DELGADO, L. **O tempo da Nova República: da transição democrática à crise política de 2016/ Quinta República (1985-2016)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

MEDEIROS, M. O Mercosul e a União Europeia: Uma Abordagem Comparada do Processo de Formação de Instituições. **Contexto Internacional**, v. 18, n. 1, p. 89-119, 1996. Disponível em: http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Medeiros_vol18n1.pdf. Acesso em: 30 jun. 2024.

MEDINA, T.; SURASKY, J. La Cooperación Sur-Sur y los Procesos de Regionalización e Integración en América Latina a Comienzos del Siglo XXI. *In*: AYLLÓN, B.; OJEDA, T. (Cord.). **Cooperación Sur-Sur: Regionalismos e Integración en América Latina**. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2014. P. 19-33.

MERCOSUL aos pedaços. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 15 jul. 1999. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/leitor.do?numero=14311&anchor=606610&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=623cc216f25e285f66a0e1bd8826fcfc>. Acesso em: 16 ago. 2023.

MERKE, F. Conclusiones sobre la economía política del regionalismo en Sudamérica. **CINDES – Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento**, 2009. Disponível em: https://www.academia.edu/911175/Conclusiones_sobre_la_econom%C3%Ada_pol%C3%ADtica_del_regionalismo_en_Sudam%C3%A9rica. Acesso em: 10 jun. 2023.

MOTTA, A.; FERREIRA, J. Cold War rivalry on Brazil's and Argentina's nuclear programs: examining military and civilian intentions. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 14, n. 67, p. 16–30, 2023. DOI: 10.22456/2178-8839.130433. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/130433>. Acesso em: 28 abr. 2024.

NYE JR., J.; WELCH, D. **Understanding Global Conflict & Cooperation: Intro to Theory & History**. 9ª ed. Harlow: Pearson Education Limited, 2014, 371p.

PASTOR, C. Chile: La guerra o la paz, 1978-1981. In: JALABE, S. (Ed.). **La Política Exterior Argentina y sus Protagonistas: 1880-1995**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996, p. 259-308.

PEÑA, F. **Los Grandes Objetivos del Mercosur** (zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común). Apresentação no Seminário “15 Anos de Mercosul: avaliação e perspectivas”, Fundação Memorial da América Latina, São Paulo, 27 e 28 de mar. de 2006. Disponível em: <http://www.memorial.sp.gov.br/memorial/RssNoticiaDetalhe.do?noticiaId=591>. Acesso em: 29 maio 2024.

PHILLIPS, N. Regionalist governance in the new political economy of development: ‘Relaunching’ the Mercosur. **Third World Quarterly**, Londres, v. 22, n. 4, p. 565-583, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01436590120071786>. Acesso em: 10 jun. 2023.

PORCILE, G. The Challenge of Cooperation: Argentina and Brazil, 1939-1955. **Journal of Latin American Studies**, Cambridge, v. 27, n. 1, p. 129-159, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0022216X00010191>. Acesso em: 28 maio 2024.

RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017, 724p.

SALEVOURIS, M.; FURAY, C. **The Methods and Skills of History: A Practical Guide**. 4ª ed. New Jersey: Wiley-Blackwell, 2015, 336p.

SANTOS, S. Mercosur, the role of ideas and a more comprehensive regionalism. **Colombia Internacional**, Bogotá, v. 1, n. 78, p. 127-144, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.7440/colombiaint78.2013.05>. Acesso em: 10 jun. 2023.

SCHELHASE, M. The Changing Context of Regionalism and Regionalisation in the Americas: Mercosur and Beyond. In: SHAW, T. *et al.* (Ed.). **The Ashgate Research Companion to Regionalisms**. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2011. P. 175-192.

SIGAL, E. Perspectiva Argentina: Oportunidades y Desafíos de la Integración Sudamericana. In: FUNAG (Org.). **A América do Sul e a Integração Regional**. 1 ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012, p. 191-204. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/939-America_do_Sul_e_a_Integracao_Regional_A.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

SOUZA, A. *et al.* INTEGRANDO DESIGUAIS: ASSIMETRIAS ESTRUTURAIS E POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL. Texto para Discussão nº 1477. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2683/1/TD_1477.pdf/. Acesso em: 10 jun. 2023.

TERUCHKIN, S. Desafios da Integração do Cone Sul. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 108-139, 1992. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/643/0>. Acesso em: 28 maio 2024.

TRACHTENBERG, M. **The craft of international history: a guide to method**. 1ª ed. New Jersey: Princeton University Press, 2006, 266p.

TUSSIE, D.; LABAQUI, I. The Free Trade Area of the Americas: the Hunt for the Hemispheric Grand Bargain. *In.*: FAWCETT, L.; SERRANO, M. (Ed.). **Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift**. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2005. P. 69-92.

VASCONCELOS, C. O Comércio Brasil-Mercosul na década de 90: uma análise pela ótica do comércio intra-indústria. **Revista Brasileira de Economia**, v. 57, n. 1, p. 283–313, jan. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402003000100012>. Acesso em: 29 maio 2024.

VAZ, A. **Cooperação, Integração e Processo Negociador: A Construção do Mercosul**. 1 ed. Brasília: IBRI/UnB, 2002, 308p.

VIDIGAL, E. A Integração Sul-Americana como um Projeto Brasileiro: de Uruguaiana às Malvinas. *In.*: FUNAG (Org.). **A América do Sul e a Integração Regional**. 1 ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012, p. 63-68. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/939-America_do_Sul_e_a_Integracao_Regional_A.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

VIGEVANI, T. *et al.* Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200003>. Acesso em: 10 jun. 2023.

VIGEVANI, T.; MARIANO, K. A Burocracia na Integração Regional (e no Mercosul): Influência no Processo Decisório. 1997. **Contexto Internacional**, vol.19, nº2, pp. 267-305.

WOOD, A. Openness and wage inequality in developing countries: the Latin American challenge to East Asian conventional wisdom. *In.*: BALDWIN, R. *et al.* **Market Integration, Regionalism and the Global Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. P. 153-180.

MATÉRIAS JORNALÍSTICAS

ARGENTINO aposta na integração até 2004. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, ed. 93(1), 10 jul. 2000. P. 7. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_12&pasta=ano%20200&pesq=Mercosul&pagfis=15796. Acesso em: 2 jan. 2025.

BARBOSA, F. Impasse automotivo continua: Brasil e Argentina fecham acordo provisório, mas país vizinho decide manter os subsídios ao seu parque interno. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, ed. 268(2), 1 jan. 2000. P. 9. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_12&pasta=ano%20200&pesq=Mercosul&pagfis=9. Acesso em: 2 jan. 2025.

BORGES, C.; SILVEIRA, N. Exportação pode crescer 10% com desvalorização. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, ed. 283(1), 16 jan. 1999. P. 17. Disponível em:

https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&Pesq=Mercosul&pagfis=267078. Acesso em: 2 jan. 2025.

CARMO, M. Província argentina contra a maré: Governador de Córdoba inova para enfrentar perdas causadas pela crise do real e consolida condição de presidenciável. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, ed. 275(3), 9 jan. 2000a. P. 19. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_12&pasta=ano%20200&pesq=Mercosul&pagfis=559. Acesso em: 2 jan. 2025.

CARMO, M. Trégua no Mercosul chega ao fim: Brasil ameaça retaliar Argentina pela demora do país vizinho em extinguir barreiras comerciais a produtos têxteis. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, ed. 355(2), 30 mar. 2000b. P. 18. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_12&pasta=ano%20200&pesq=Mercosul&pagfis=6970. Acesso em: 2 jan. 2025.

CARNEIRO, S. FH faz proposta à América Central: Sem afrontar os EUA, Brasil tenta ampliar seu comércio e estreitar laços entre a região e o Mercosul. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, ed. 362(3), 6 abr. 2000. P. 13. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_12&pasta=ano%20200&pesq=Mercosul&pagfis=7606. Acesso em: 2 jan. 2025.

CLARÍN. Efecto Brasil: Temen avalancha de productos brasileños por la devaluación. Los industriales pedirán medidas de protección. **Clarín**, 17 jan. 1999.

DUHALDE enterra cartilha do FMI: Em tom nacionalista, novo presidente argentino ataca “modelo liberal perverso”, desafia os EUA e prepara desvalorização. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, ed. 269(3), 8 fev. 2002. P. 10. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_12&pasta=ano%20200&pesq=Mercosul&pagfis=58757. Acesso em: 2 jan. 2025.

FONA, P. Informe JB: Mercosul. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, ed. 280(3), 13 jan. 2001. P. 6. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_12&pasta=ano%20200&pesq=Mercosul&pagfis=31811. Acesso em: 2 jan. 2025.

JAGUARIBE, H. Os desafios do chanceler. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, ed. 306(3), 8 fev. 2001. P. 9. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_12&pasta=ano%20200&pesq=Mercosul&pagfis=33959. Acesso em: 2 jan. 2025.

MERCOSUL: Ministros reunidos em Buenos Aires. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, ed. 62(2), 9 jun. 2000. P. 21. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_12&pasta=ano%20200&pesq=Mercosul&pagfis=13029. Acesso em: 2 jan. 2025.

MITCHELL, J. Calçadista traça metas. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, ed. 269A(5), 2 jan. 2000. P. 5. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_12&pasta=ano%20200&pesq=Mercosul&pagfis=66. Acesso em: 2 jan. 2025.

NEJAMKIS, G. Argentina não teme ataque especulativo. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, ed. 283(1), 16 jan. 1999. P. 17. Disponível em:

https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&Pesq=Mercosul&pagfis=267078. Acesso em: 2 jan. 2025.

O SOCORRO do Brasil à Argentina: Governo vai ajudar vizinho a renegociar dívida, fornecerá tecnologia de medicamentos e fará vista grossa no Mercosul. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, ed. 271(3), 5 jan. 2002. P. 12. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_12&pasta=ano%20200&pesq=Mercosul&pagfis=58870. Acesso em: 2 jan. 2025.

ORLANDO CARNEIRO, L. Lampreia rechaça crítica dos EUA: Ministro minimiza opinião de que Brasil não se esforça para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, ed. 61(3), 8 jun. 2000. P. 22. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_12&pasta=ano%20200&pesq=Mercosul&pagfis=12953. Acesso em: 2 jan. 2025.

PIRES, L.; LEITE, J.; KISCHINHEVSKY, J. Dois pesos, duas medidas da crise: Presidente argentino apresenta pacote que cria câmbio duplo, um atrelado ao dólar, outro desvalorizado, para exportação. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, ed. 270(6), 4 jan. 2002. P. 11. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_12&pasta=ano%20200&pesq=Mercosul&pagfis=58798. Acesso em: 2 jan. 2025.

ROCHA, J.; ROMERO, C. “Política externa não muda”. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, ed. 270(7), 3 jan. 1999. P. 12. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&Pesq=Mercosul&pagfis=266125. Acesso em: 2 jan. 2025.

FONTES ORAIS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. [maio 2024]. Entrevistador: José Paulo Silva Ferreira. Goiânia, 2024. 2 arquivos .mp3 (130 e 163 min.). Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/XIYGE7>.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. [jun. 2024]. Entrevistador: José Paulo Silva Ferreira. Goiânia, 2024. 1 arquivo .mp3 (81 min.). Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/XIYGE7>.

BARBOSA, Rubens Antônio. [jun. 2024]. Entrevistador: José Paulo Silva Ferreira. Goiânia, 2024. 1 arquivo .mp3 (48 min.). Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/XIYGE7>.

FLORÊNCIO, Sérgio Augusto de Abreu e Lima. [maio 2024]. Entrevistador: José Paulo Silva Ferreira. Goiânia, 2024. 2 arquivos .mp3 (66 e 145 min.). Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/XIYGE7>.

ACERVO DO ITAMARATY

BRASEMB ASSUNÇÃO. **Telegrama MG00640**, 10 jul. 2000a, Assunção, para Exteriores. 1 p. Secreto. Distribuição: SG/DAM I. Descrição: PEXT-BRAS-PARG. Prioridade: Normal.

Caixa n° 371: Ofícios e Despachos (Embaixadas, Consulados, Delegações e Ministérios; TEL REC: Embaixadas Amã a Paris).

BRASEMB ASSUNÇÃO. **Telegrama MG01180**, 22 dez. 2000b, Assunção, para MRE, Brasília. 1 p. Secreto. Distribuição: DAM I/DMC/REPSUL. Descrição: POIN-PARG-MSUL. Prioridade: Normal. Caixa n° 371: Ofícios e Despachos.

BRASEMB BUENOS AIRES. **Telegrama MG00534**, 12 abr. 2000a, Buenos Aires, para Exteriores. 1 p. Secreto. Distribuição: G/SG. Descrição: IMPR-PEXT-MSUL. Prioridade: Normal. Caixa n° 371: Ofícios e Despachos.

BRASEMB BUENOS AIRES. **Telegrama MG01806**, 25 out. 2000b, Buenos Aires, para Exteriores. 1 p. Secreto. Distribuição: DAM I/DMC/DMU/DEMA. Descrição: PEXT-BRAS-ARGT. Prioridade: Urgentíssimo. RTM: SPRABREM. Caixa n° 371: Ofícios e Despachos.

BRASEMB BUENOS AIRES. **Telegrama MG02072**, 28 nov. 2000c, Buenos Aires, para Exteriores. 1 p. Secreto. Distribuição: DAM I/DNU/DEMA/DAC/DMC. Descrição: PEXT-BRAS-ARGT. Prioridade: Urgentíssimo. Referências: DET 903, TEL 2069. Caixa n° 371: Ofícios e Despachos.

BRASEMB BUENOS AIRES. **Telegrama MG02094**, 29 nov. 2000d, Buenos Aires, para Exteriores. 1 p. Secreto. Distribuição: DAM I/DSF/DMC. Descrição: PEXT-BRAS-ARGT. Prioridade: Urgentíssimo. Referências: TEL 2069, DET 903. RTM: BOLBREM. Caixa n° 371: Ofícios e Despachos.

BRASEMB BUENOS AIRES. **Telegrama MG02095**, 29 nov. 2000e, Buenos Aires, para Exteriores. 1 p. Secreto. Distribuição: DAM I. Descrição: POIN-ARGT. Prioridade: Normal. Caixa n° 371: Ofícios e Despachos.

BRASEMB BUENOS AIRES. **Telegrama MG02141**, 05 dez. 2000f, Buenos Aires, para Exteriores. 1 p. Secreto. Distribuição: DAM I/DMC/REPSUL/DSF/DIR. Descrição: ECON-ARGT. Prioridade: Urgentíssimo.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Maço de apoio: Mecanismo de Consultas Políticas Brasil-Argentina – **Encontro entre o Secretário-geral das Relações Exteriores, Embaixador Sebastião do Rego Barros, e o Secretário de Política Exterior da Argentina, Embaixador Andrés Cisneros** – Rio de Janeiro, 27 e 28 de agosto de 1998. Confidencial.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Resumo preparatório de reunião: **Visita ao Brasil do Presidente da República Argentina, Senhor Carlos Saúl Menem** (Campos do Jordão, 12 de fevereiro de 1999a). Confidencial.

BRASIL. Presidência da República. **Carta do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, a Menem**. 1999b. Caixa n° 108. Fichário/Livro: 01-129. Confidencial.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relatório de reunião. Brasília, 16-17 mar. 2000. Confidencial (GREA, ARGT).

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Reunião análise estratégica Brasil-Argentina**. Relatório. Brasília, 14 out. 2002a. Confidencial (GREU, Inventário, EDS-30, PC2).

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Reunião de consulta e concertação política Brasil-Argentina**. Relatório. Buenos Aires, 20-21 jun. 2002b. Confidencial (GREU, Inventário, EDS-30, PC2).

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Reunião de consulta e concertação política Brasil-Argentina**. Relatório. Brasília, 15 out. 2002c. Confidencial (GREU, Inventário, EDS-30, PC2).

EMBAIXADA DO BRASIL NO CHILE. **Anexo a Ofício Recebido**, 2000. Secreto. Caixa n° 371: Ofícios e Despachos.

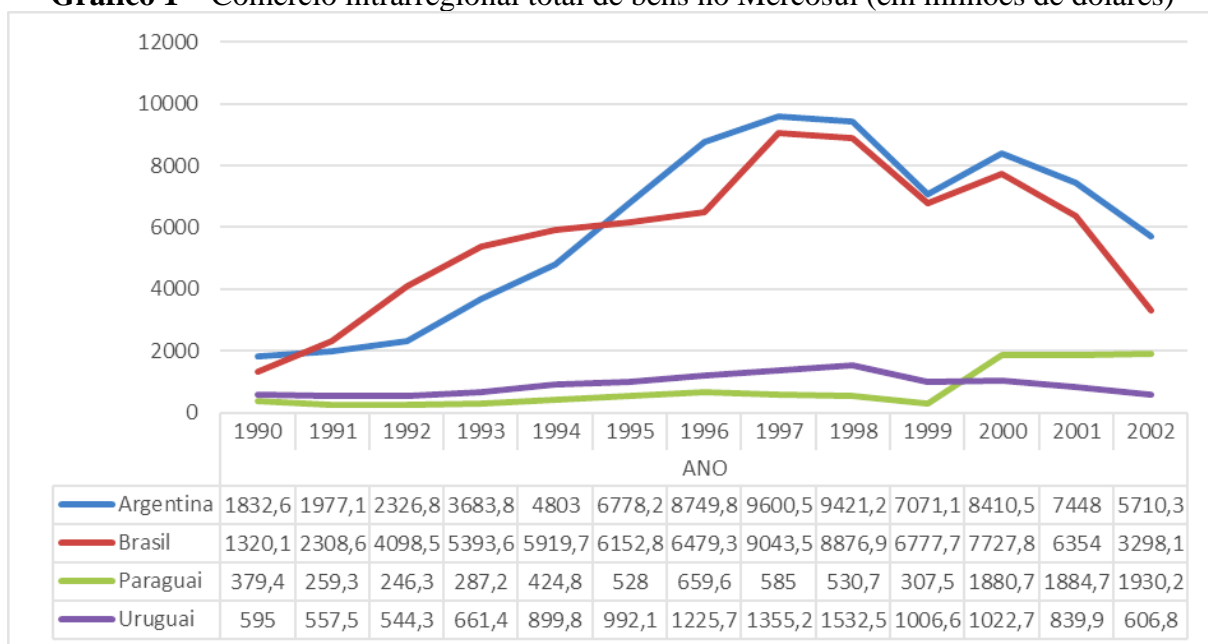
APÊNDICE A – DADOS DA EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO DOS SÓCIOS DO MERCOSUL (1990-2002)

Tabela 1 – Comércio intrarregional total de bens no Mercosul (em milhões de dólares)

ORIGEM	DESTINO	ANO												
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	Brasil	1422,7	1488,5	1671,3	2814,2	3654,8	5484,1	1324,5	8133,1	7949,2	5689,5	6990,8	6205,6	4827,8
	Paraguai	147,3	177,8	271,9	357,7	498,4	631,3	810,5	623,4	621,9	563,1	595,5	498,8	340,9
	Uruguai	262,6	310,8	383,6	511,9	649,8	662,8	6614,8	844	850,1	818,5	824,2	743,6	541,6
Brasil	Argentina	645,1	1475,5	3041,1	3658,2	4135,6	4041,1	584,2	6767,2	6747	5363,9	6229,5	4993,1	2333,5
	Paraguai	380,4	496,1	543,3	960,6	1053,6	1300,7	725,1	1406,4	1249,4	744,2	831,6	720	557,5
	Uruguai	294,6	337	514,1	774,8	730,5	811	5170	869,9	880,5	669,6	666,7	640,9	407,1
Paraguai	Argentina	55,5	45	64,1	64,9	90,7	83,3	95,4	103,6	152,7	53,3	336,8	298,8	277,9
	Brasil	312,3	203	171,4	215,1	323,7	410,8	520,7	457,6	349,3	235	1421,2	1405,9	1487,3
	Uruguai	11,6	11,3	10,8	7,2	10,4	33,9	43,5	23,8	28,7	19,2	122,7	180	165
Uruguai	Argentina	82,2	163,1	249,7	279,1	382,3	267,1	267,9	354,3	513,6	368,7	410,6	316,4	113,3
	Brasil	506,3	384	284,3	366,2	493,4	700,1	908,3	940,2	935,1	556,8	530	440,7	431,8
	Paraguai	6,5	10,4	10,3	16,1	24,1	24,9	49,5	60,7	83,8	81,1	82,1	82,8	61,7

Fonte: Elaboração própria com base em CEPALSTAT (2024).

Gráfico 1 – Comércio intrarregional total de bens no Mercosul (em milhões de dólares)



Fonte: Elaboração própria com base em CEPALSTAT (2024).

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1) Durante o governo FHC, quais foram as principais prioridades da agenda de integração regional do Brasil, e como foram moldadas pela situação econômica, as relações com a Argentina e a visão do papel do Brasil no mundo?
- 2) Qual foi o impacto das negociações da ALCA no Mercosul? Havia a preocupação dos países membros, especialmente da chancelaria brasileira, de que o bloco fosse absorvido nesse processo de integração mais amplo?
- 3) Como as questões da política nacional, tais como a agenda de estabilização econômica, os lobbies empresariais e sindicais, influenciaram a estratégia diplomática do Brasil em relação à Argentina e ao Mercosul?
- 4) Qual foi a interação do Itamaraty com o Ministério da Fazenda, MDIC, a Confederação Nacional da Indústria e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo frente a crise do Mercosul? Além disso, qual foi a estratégia adotada quanto as perfurações na TEC pela Argentina?
- 5) Havia consenso entre os chanceleres, embaixadores Lampreia e Celso Lafer, e FHC sobre o posicionamento do Brasil quanto ao Mercosul e à Argentina? Em quais aspectos avalia que houve rupturas e continuidades da gestão de Lampreia para a de Lafer?
- 6) Em que medida a diplomacia presidencial de FHC com os governos Menem e De la Rúa foi relevante no funcionamento do bloco frente ao protecionismo argentino? Essas ações estavam alinhadas com a diplomacia profissional conduzida pelo Itamaraty?
- 7) No final da década de 1990, havia consenso entre todos os membros do Mercosul sobre a importância de manter a eficácia do Tratado de Assunção, evitando qualquer violação dos termos acordados ou a dissolução do bloco? Avalia que o Mercosul desempenhava funções distintas para cada membro em suas estratégias de inserção internacional?
- 8) Quais eventos levaram o Mercosul a se afastar de seus objetivos originais de liberalização comercial, mesmo que dirigida, conforme o Tratado de Assunção, e passar a se orientar por um modelo de regionalismo com ênfase na cooperação política?
- 9) Existem diferentes explicações na literatura acadêmica sobre os motivos da instabilidade do Mercosul pós-1999 e consequente reforma no governo Lula, dentre os quais: 1) ausência de um tribunal arbitral e poucos mecanismos de coordenação ou cooperação setorial; 2) abalos no processo de estabilização econômica do Brasil e Argentina; 3) insuficiência do Mercosul enquanto estrutura harmonizadora das políticas econômicas nacionais, macroeconômicas e setoriais; 4) “déficit democrático”; e 5) “assimetrias estruturais”. Qual é a sua avaliação sobre essas interpretações?

APÊNDICE C – QUADRO DE ENTREVISTAS

Entrevistado	Principais cargos	Profissão/ocupação	Data da entrevista	Duração
Paulo Roberto de Almeida	Cientista social, diplomata de carreira, representante alterno na Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI (1990-1992), chefe dos setores econômico e da OCDE, na Embaixada do Brasil em Paris (1993-1995), chefe da Divisão de Política Financeira e de Desenvolvimento (1996-1999), e ministro-conselheiro na Embaixada do Brasil em Washington (1999-2003).	Cientista social; Professor; Diplomata aposentado	17-24/05/2024	130 e 163 min
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho	Economista, diplomata de carreira, 1º chefe da Divisão do Mercosul, diretor da Divisão de Integração Latino-americana do Itamaraty (1992-1994), embaixador do Brasil junto aos Estados Unidos Mexicanos (2008); membro da Delegação Brasileira Permanente em Genebra-Suíça (2006) e embaixador do Brasil no equador (2002).	Economista; Professor; Diplomata aposentado	17-24/05/2024	66 e 145 min
Marcos Castrioto de Azambuja	Diplomata de carreira, secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores (1990-1992), embaixador do Brasil na Argentina (1992-1997) e na França (1997-2003), chefe da Delegação do Brasil para Assuntos de Desarmamento e Direitos Humanos em Genebra (1989-1990).	Diplomata aposentado.	17-24/05/2024	88 min
Rubens Antônio Barbosa	Jurista, diplomata de carreira, representante do Brasil na ALADI (1987-1990), coordenador nacional do Mercosul (1991-1994), embaixador do Brasil na Inglaterra (1994-1999) e nos Estados Unidos (1999-2004).	Jurista; Consultor; Diplomata aposentado.	17-24/05/2024	48 min