

## **O Mercosul e o Brasil: Uma Análise da Integração entre 1991 e 2010.**

**Gabriel Paiva Andrade<sup>1</sup>.**

### **Resumo**

O objetivo deste trabalho é o de analisar o desenvolvimento da integração via Mercosul entre 1991 e 2010, com foco na atuação da política externa brasileira neste processo. Partindo de um olhar sobre as teorias de integração regional, busca-se classifica-la de acordo com alguns tipos e definições. Em relação a esta classificação, o Mercosul é entendido como um processo de regionalismo ou de coesão regional entre Estados. Como forma de entender algumas das dinâmicas que levam a integração ao nível mais baixo ou mais alto desta classificação, são extraídos das teorias de vanguarda alguns conceitos que podem ser aplicados para o caso do Mercosul. Estes, junto com uma análise da atuação da diplomacia brasileira e o contexto regional e global, demonstram motivos que consolidaram o bloco como prevalentemente intergovernamental e com uma integração comercial e econômica a baixo de seu potencial.

**Palavras chaves: Mercosul, política externa brasileira, integração regional, diplomacia.**

### **Abstract**

The objective of this paper is to analyze the development of integration via Mercosur between 1991 and 2010, focusing on the role of Brazilian foreign policy in this process. Starting with a look at theories of regional integration, the study seeks to classify it according to some types and definitions. Regarding this classification, Mercosur is understood as a process of regionalism or regional cohesion among states. As a way of understanding some of the dynamics that lead integration to the lowest or highest level in this classification, some concepts that can be applied<sup>1</sup> to the case of Mercosur are extracted from leading-edge theories. These, together with an analysis of Brazilian diplomacy's action and the regional and global context, demonstrate the reasons that have consolidated the bloc as prevalently intergovernmental and with a commercial and economic integration below its potential.

**Key words: Mercosur, Brazilian foreign policy, regional integration, Brazil, diplomacy.**

---

<sup>1</sup> Discente do curso de Relações internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia

## 1. Introdução

O presente trabalho busca examinar a integração regional via Mercosul, tendo em vista o contexto em que está inserida e as variações em sua formação, com enfoque sobre a atuação e a percepção da política externa brasileira em relação ao bloco. A escolha do período temporal de 1991 a 2010 denota da importância natural dos primeiros anos de existência da integração, que de forma geral definiram tanto a base da configuração do Mercosul como da atuação do Brasil em relação a este até os dias de hoje.

Contudo, no início do novo milênio, houve grandes mudanças no cenário político da América Latina. Além disso, o Brasil passou por um momento de inflexão de sua política externa, dando maior prioridade na liderança, participação e cooperação brasileira com os países latino-americanos, em especial com os vizinhos da América do Sul. Tal premissa, predominante durante o governo de Lula da Silva (2002-2010), se não foi capaz de alterar substancialmente a configuração do Mercosul, foi o período em que a mudança se fez mais presente. Portanto, analisar os dois períodos em questão é analisar duas visões e projetos divergentes para o Brasil e para o Mercosul, o que possibilita um entendimento amplo sobre as forças, as variáveis e os limites presentes neste processo de integração e na relação Brasil-Mercosul.

Neste intento, serão mencionadas algumas das teorias de vanguarda consolidadas sobre a integração regional como o institucionalismo, o intergovernamentalismo e o neofuncionalismo, pois elas servem de base para a estruturação de diversos conceitos que podem ser transportados para entender a integração no Cone-sul. O fato destas teorias terem sido desenvolvidas com o foco analítico sobre a União Europeia, no entanto, demandam o uso de fontes alternativas para um embasamento teórico mais completo.

Os mecanismos de integração latino-americanos emergiram em um contexto diferente do Europeu. Enquanto no caso da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951), embrião da hoje União Europeia, foi formado na primeira onda de regionalização num contexto pós Segunda Guerra, os principais blocos latino-americanos começaram a surgir na segunda onda de regionalização a partir dos anos 80, ao fim da Guerra Fria, com a emergência dos EUA como potência hegemônica e a aceleração da globalização (MARIANO, K. 2015).

Diante destes cenários, as principais diferenças entre as situações são que no caso da primeira onda, a solução de conflitos entre Estados de mesmo potencial relativo era o objetivo padrão dos processos, enquanto na segunda onda emerge um tipo de regionalismo que junta Estados de tamanhos e capacidades muito divergentes e integrações entre o Norte e o Sul global. Além disso, na segunda onda, surgem outras características tais como: padrões de institucionalização não definidos com diversas variações de estruturas, multidimensionalidade de objetivos com pautas políticas, econômicas e sociais de certa forma misturadas (HURREL, 1995).

Levando em consideração estas diferenças, no primeiro tópico inicia-se uma análise sobre algumas dessas principais teorias de integração, com o objetivo de estruturar um marco sobre o regionalismo, o que o caracteriza e em que ponto é possível delimitar que uma integração regional foi bem-sucedida. O objetivo aqui é estruturar a posterior avaliação sobre os resultados da evolução do Mercosul durante o período estudado. Segue-se no segundo tópico, ainda no escopo das teorias de integração e levando em conta a discussão sobre o que é regionalismo, uma análise pontual dos pensamentos de vanguarda sobre o assunto, com foco na extração de elementos explicativos que contribuam para o entendimento da formação do Mercosul.

Os dois últimos tópicos consistem na descrição histórica da evolução do bloco, dividida entre os períodos de 1991 até 2002 e de 2003 até 2010. Os fatos são sempre acompanhados das seguintes análises: o contexto internacional e regional da época; os paradigmas da política externa brasileira adotados em cada período, materializando-se na percepção dos atores que encabeçam o processo de integração; e os resultados do processo em relação ao ideal de regionalismo, assim como em relação aos ganhos comerciais, políticos e sociais obtidos.

Em relação ao último ponto, busca-se elucidar os motivos para a situação do Mercosul ao final do período, caracterizada entre outros indicadores pelo baixo ganho institucional, social e político, assim como a manutenção de uma integração econômica a baixo de seu potencial. Por fim, caberá destacar se tais características podem ser consideradas como uma situação de estagnação do bloco.

## **2. A integração regional, uma análise centrada na experiência latino-americana e do Mercosul.**

## 2.1 Integração regional e regionalismo

Os conceitos de regionalismo e integração não são uma unanimidade teórica, e podem variar de acordo com os estudos analisados. A “formação” de uma região é socialmente construída e, portanto, pode se consolidar ou se diluir ao longo do tempo, dada as percepções e ações das sociedades e governos nela incluídos. Cabe destacar também que, pelo fato de diversos Estados, normalmente territorialmente contíguos, estarem dispostos em situações comuns em termos econômicos, sociais, ecológicos e geopolíticos, a amenização dos egoísmos nacionais e ampliação da cooperação impõem a percepção geral de que o regionalismo e a integração são fenômenos positivos (HURRELL, 1995).

Segundo Hurrell, o “regionalismo” é na verdade um termo geral que pode se referir a diferentes processos, sendo alguns deles pertinentes para nossa análise sobre o Mercosul. A consciência e identidade nacional é um destes processos, e se refere a uma definição subjetiva, a um imaginário compartilhado de pertencimento de uma determinada comunidade. Semelhante ao conceito de pertencimento nacional, este fenômeno se consolida na sociedade como um todo e é acompanhado da percepção do “outro”, uma oposição cognitiva como a entre América Latina e os EUA por exemplo (HURRELL, 1995). No caso brasileiro, no contexto da política externa de Lula da Silva (2003 – 2010), houve a busca de criação de uma identidade regional a partir a atuação estatal. Esta busca se mostrou mais forte em iniciativas como a UNASUL, mas esteve também presente na ideia de Mercosul durante este governo (SARAIVA, 2012).

Já o processo de coesão regional entre Estados, apresentado também por Hurrell, se aproxima ao conceito de regionalismo, explorado por autoras como Fawcett e Soares de Lima, e que será utilizado como parâmetro de análise neste trabalho. Hurrell e Fawcett definem respectivamente a coesão regional entre Estados e o regionalismo como a coordenação de atores estatais e não estatais em busca de um objetivo em comum, o que converge com o conhecido conceito de regimes internacionais desenvolvido por Krasner “princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões [...] em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (1982, p. 186). De forma semelhante, Soares de Lima define o regionalismo como cooperação interestatal em diferentes áreas que evidenciam objetivos comuns de política externa.

O fenômeno da integração econômica regional promovida pelo Estado apresentado por Hurrell, também se assemelha com a forma como Soares de Lima interpreta o conceito de integração. A integração se caracteriza pela eliminação dos empecilhos tarifários e não-tarifários, pela coordenação política e macroeconômica e pela criação de fortes órgãos supranacionais (HURRELL, 1995; SOARES DE LIMA, 2013). É geralmente a partir desta definição que a evolução dos processos de integração acaba sendo avaliada, apesar de ser apenas um dos elementos que compõem um fenômeno regionalista.

Por fim, o conceito de coesão regional definido por Hurrell, aparece quando há a concomitância de todos os processos destacados, e quando todos eles somados acabam por definir as relações dos Estados membros com o resto do mundo, assim como estruturam as políticas internas da região em diversos assuntos (HURRELL, 1995). Paralelo a isso, Fawcett apresenta fenômeno parecido ao conceituar a regionalização (diferente do regionalismo antes citado), como a concentração de atividades, tanto econômicas, de segurança e entre outras, no âmbito regional. Nestes casos observa-se a materialização de um grupo de Estados como um ator unitário no sistema internacional em diversas questões (FAWCETT, 2004).

Dito de outra forma, para analisar se o processo foi bem-sucedido, é preciso considerar seus efeitos sobre o comportamento dos Estados, tanto interna como externamente, em comparação com esse comportamento antes do início da integração. Outro ponto importante, dada a dinâmica da evolução de um processo de integração, é a análise da sua capacidade de adaptação e a assimilação de interesses diversos através de uma dinâmica própria, de angariar o apoio das sociedades, equalizar as necessidades internas e o jogo de negociações externo (MARIANO, K. 2015). Para Ernst Haas, principal pensador da teoria neofuncionalista sobre integração regional, os resultados de uma organização se convergem na capacidade institucional do bloco em manter uma situação na qual as expectativas quanto ao futuro da integração sejam convergentes (HAAS, 1964).

Dada a diversidade de definições, é evidente a complexidade que envolve o fenômeno da integração regional. Contudo, levando em conta a abrangência e convergência das definições de Hurrell com autoras como Fawcett e outras mais ligados ao estudo da integração latino-americana como Soares de Lima e Mariano, a evolução do Mercosul será determinada em relação tanto a seus aspectos mais subjetivos e de identidade, como mais concretos como a o nível de integração

econômica, institucional e se de fato há uma coesão regional. Em última instância, cabe também a avaliação de se houve alteração do comportamento dos Estados a partir da existência e do bloco.

## **2.2 Subsídios das teorias de integração regional para a análise do Mercosul**

Como antes explicitado, dois são os motivos principais para se estabelecer, ainda que com subsídios das teorias tradicionais, pressupostos específicos para o caso da integração do Cone-sul. O primeiro é que a situação política, econômica e social, além do nível de heterogeneidade dos países da região e seu contexto de inserção internacional são muito diferentes do caso dos países europeus, que configuram o subsídio analítico de todas as principais teorias de integração regional. Em segundo lugar, os processos de integração regional latino-americanos, e em particular o Mercosul, emergiu durante a segunda onda de regionalização, a partir dos anos 80, e foi muito influenciado pela globalização, ocorrendo com objetivos diferentes dos do caso da União Europeia.

Sobre os efeitos de um processo de integração sobre os Estados, pode-se assumir uma perspectiva idealista (cooperativa) ou realista (conflitiva). No caso latino-americano se observa uma atuação coletiva, direcionada ao seu impacto sobre a estrutura de poder mundial. O objetivo central comum das experiências de integração latino-americana, e também do Mercosul, é uma maior e melhor inserção internacional nas esferas política e econômica, a busca pelo desenvolvimento e a saída de uma situação periférica. O receituário da região, a partir dos anos 80 e 90 foi comum: a redemocratização no campo político e a adoção de políticas neoliberais no campo econômico. Ambas geraram internamente uma alteração no papel do Estado, e no campo internacional, a participação em processos de integração regional (MARIANO, K. 2015).

As características iniciais, portanto, da integração latino-americana neste período foram iniciativas estatais, através de políticas comerciais e econômicas, com objetivo de qualificarem sua inserção internacional e alçarem maiores níveis de desenvolvimento. Aqui é importante que ter em conta alguns conceitos neofuncionlaistas da integração, tendo em vista que os ganhos neste nível, como aumento de fluxo de comércio, não são os fatores que garantem necessariamente a estabilidade destes processos (MARIANO, K. 2015).

A coesão regional e todos fatores de identidade comum, de cooperação política, integração comercial e entre sociedades é construída por um processo dinâmico. Este assume um caráter

muitas vezes imprevisível, sendo difícil inclusive assumir no caso de uma integração comercial uma complementaridade econômica a priori, antes do início do processo, já que muita coisa se altera como a divisão regional do trabalho entre os participantes. Neste sentido, Ernst Haas, aponta para a inviabilidade de processos de integração baseados em vontades e desejos fixos, pois perde-se capacidade de aprofundamento e de institucionalidade ao longo do tempo (SCHMITTER, 2010).

Para que a integração se consolide, é necessário que ela acomode as expectativas e interesses de diferentes grupos da sociedade, sendo então, necessária a extrapolação do caráter econômico e comercial, no sentido de buscar convergências políticas, sociais e institucionais. A criação de áreas de livre comércio, reduções tarifárias e etc, até por seus efeitos colaterais, não são suficientes para gerar confiança entre os grupos sociais e inclusive entre os Estados, o que mina um avanço consolidado da integração (MARIANO, K. 2015).

Outros pressupostos teóricos como o intergovernamentalismo desenvolvido por Andrew Moravcsik (1998), quanto a teoria da governança supranacional, assumem a importância da sociedade como sustentação ao processo de integração liderado pelos governos. Em casos aonde as vontades dos governos acabam se estabelecendo independentemente das necessidades e interesses da sociedade, é provável que aumentem os empecilhos de aprofundamento e alcance das vontades iniciais (MARIANO, M. 2015).

A confiança dos diversos atores, incluindo grupos de interesse e elites domésticos é essencial para que o processo de integração seja bem-sucedido. Tal confiança para os neofuncionalistas pode ser alcançada através do efeito de transbordamento, ou “spillover”. Este efeito ocorre quando a integração, a partir de uma área estratégica, se espalha por diversos setores. Em Estados democráticos que garante a liberdade de debate e o não monopólio do processo pelos governos, e ao partir de um ponto de cooperação técnico e autônomo que garanta resultados positivos em seu início, o “spillover” gerará uma percepção positiva da sociedade em relação a integração, angariando, no caso das democracias, maior apoio político e das elites domésticas (MARIANO, K. 2015).

No entanto, para que esta percepção positiva se estabeleça de fato, é preciso que a integração avance em direção à esfera política e social, e tenha canais efetivos de participação para as elites e os diferentes grupos de interesses domésticos. Como conclusão da lógica do “spillover”, é necessária a criação de instituições preferencialmente supranacionais, através das quais as

divergências entre os Estados e os grupos de interesse poderão ser conciliadas e a distribuição de ganhos e custos se direcionem a um ponto ótimo. Aqui aparecem as duas possibilidades de configuração da administração regional, a intergovernamental e a supranacional (MARIANO, K. 2015).

Na ótica dos defensores do intergovernamentalismo, a supranacionalidade tende a burocratizar e aumentar os custos da integração. Com maior autonomia nacional, os governos têm maior flexibilidade de adaptação as nuances do mundo globalizado, um sistema burocrático congelaria a capacidade de ação dos governos, em última medida forçando a saída destes dos órgãos supranacionais. Por outro lado, para os entusiastas da supranacionalidade, decisões centralizadas nas órbitas nacionais estão sujeitas a muitas divergências, o que acarreta uma maior demora e estagnação nas negociações (MARIANO, K. 2015). Além disso vale destacar a possibilidade de gerar maior participação social, convergindo-a aos órgãos supranacionais, que como evidenciado aumenta a confiabilidade geral em relação aos organismos regionais e garantia de uma mínima continuidade dos processos em meio a mudanças de governos.

Esta dicotomia se coloca no centro do debate sobre o Mercosul, e se expande para a noção de o que seria o aprofundamento deste. O aumento no número de membros e a consolidação da união aduaneira sob uma lógica intergovernamental é a visão de aprofundamento, por exemplo, que tem a diplomacia brasileira, como veremos mais à frente. Por outro lado, o aprofundamento também é visto com uma situação em que a agenda da integração extrapola a esfera comercial, junto com aumento da importância das instituições supranacionais (MARIANO, M. 2015; MARIANO, K. 2015).

Independentemente da formatação implementada, é necessário que em um processo de integração regional exista mecanismos de amenização impactos. É a partir desses efeitos da regionalização que os atores irão se posicionando, e a depender da existência e da eficiência dos mecanismos de amenização, a percepção em relação a integração pode ser cada vez mais positiva. Os momentos em que a as políticas de amenização ocorrem são: em primeiro lugar através de mecanismos de solução de controvérsias, com o estabelecimento de regras e instrumentos adequados para resolução de contenciosos comerciais e políticos; em segundo lugar na formulação de políticas compensatórias em relação a grupos insatisfeitos; e por último na estruturação de políticas de investimentos, em prol do desenvolvimento conjunto da região (MARIANO, K. 2015).



Mais dois componentes muito presentes no caso da integração latino-americana são importantes de serem destacados. O primeiro se refere a uma grande preocupação democrática, porém uma democracia relacionada a possibilidade de, através dos agrupamentos regionais, os Estados lograrem em seu intento de amenizar as desigualdades internas e externas. Sendo a maior igualdade e benefício para as populações outra fonte de força para o avanço da integração.

O outro componente se relaciona com a teoria da interdependência complexa, desenvolvida por Keohane e Nye, e a ideia de sensibilidade e vulnerabilidade. Segundo os autores, no sistema internacional interdependente, Estados perdem relativamente sua autonomia em diversos setores pois estão sujeitos a variações oriundas de fenômenos ocorridos em outras partes do globo. A sensibilidade diz respeito ao impacto sofrido por um determinado país após algum acontecimento em um outro, enquanto a vulnerabilidade diz respeito a capacidade deste país de reverter os impactos sofridos (NOGUEIRA E MESSARI, 2005). Neste sentido, a América Latina e o Cone-Sul apresentam no geral grande sensibilidade e vulnerabilidade. Basta observarmos os efeitos da globalização, a aderência ao Consenso de Washington e mais anteriormente, a crise da dívida externa da década de 80. Mesmo em teorias racionalistas sobre a integração, este fenômeno é evidenciado, como é o caso do intergovernamentalismo de Moravcsik. Como uma das estruturantes de sua teoria, há a ideia de que quanto menor a capacidade de gestão unilateral de um país das externalidades negativas da economia política internacional, maior a busca por cooperação como mecanismo de gestão dessas externalidades (MORAVCSIK, 1993).

Partindo deste pressuposto, apesar de todas as iniciativas de integração ocorrerem como uma forma de aumentar as capacidades de reversão dos impactos negativos da interdependência, no caso de Estados menores e mais vulneráveis, é maior a motivação para agrupar-se a organismos regionais, assim como para que estes organismos tenham maior supranacionalidade (MARIANO, K. 2015). Um exemplo disso foi o caso da proposta da ALCA (Área de Livre-Comércio das Américas). Através dela, os Estado Unidos buscavam apenas ter acesso aos mercados latino-americanos e manter a sua influência sobre a região, sendo, portanto, contrários a qualquer negociação além da área de livre comércio. Este foi o motivo central pelo qual a tentativa acabou sendo barrada por alguns países como o Brasil (CARMO E PECEQUILO, 2015).

Um processo parecido pode ser percebido no caso do Mercosul, aonde os Estados menores, Uruguai e Paraguai, buscavam negociações em prol de uma maior supranacionalidade institucional,

enquanto Brasil e, em menor medida a Argentina, por receio de perda soberania e de capacidade de influência, eram a favor da intergovernamentalidade (MARIANO, M. 2015).

Com relação a agência na regionalização, é evidente que os Estados ainda se posicionam como guardiões dos processos de integração (FAWCETT, 2008) e dentro deles os líderes políticos, a burocracia técnica e as elites são os três grupos básicos de atores dominantes no que diz respeito as decisões de política externa. No entanto, deve-se considerar que esses grupos são heterogêneos e possuem uma interação interna de suma importância, que estabelece as preferências em relação a integração e quais grupos serão contra ou a favor dela. O conceito de interdependência interna desenvolvida por Deutsch (1957) e analisado por Marcelo Mariano (2015), traz subsídios que devem ser incorporados nesta análise, para que o processo de formação das preferências que se convergem no apoio de medidas integracionistas seja bem estruturado (MARIANO, K. 2015).

A ideia é que a promoção da integração se inicia através do patrocínio de um núcleo integracionista, que no caso da América Latina, convergindo com a teorização de Fawcett, pode ser delimitado como lideranças políticas, burocracia diplomática e comercial, e representantes das elites. O estágio inicial do agrupamento deste núcleo é baseado no interesse comum, e conforme se aprofunda as interações e avança o processo de integração, vão se consolidando valores, comportamentos e uma comunicação compartilhada. Em última análise o núcleo inicial se espalharia formando uma base de apoio mais ampla cuja estrutura extrapola o compartilhamento de interesses e valores iniciais. O que ocorre seria a gradual transferência das expectativas para a esfera regional e a criação de redes horizontais de contato que possibilitam articulações transnacionais fora do espaço institucional delimitado pela organização regional (MARIANO, K. 2015).

Indo de acordo com a lógica neofuncionalista, é a participação destes atores e a visão que eles têm sobre a integração que delimitam seu o formato e sua evolução. A ideia de Mercosul máximo e mínimo proposta por Karina Mariano se encaixa nesta perspectiva. Estas são duas visões que estão e estiveram presentes dentro da percepção de diferentes atores ao longo do tempo sobre a integração no Cone-Sul, que vão desde a burocracia estatal, presidentes e representantes empresariais até organizações da sociedade civil (MARIANO, K. 2015).

A primeira delas entende que apesar das diferenças de capacidade econômica e relevância no sistema internacional, os Estados da região compartilham dos mesmos problemas, pobreza,

desigualdade, violência, entre outros, e por isso é necessária uma forte articulação entre eles. A segunda perspectiva, muito influenciada pela onda neoliberal dos anos 90 foi a base da formação do Mercosul, característica que perdura até hoje como veremos (MARIANO, K. 2015). Há para esta perspectiva uma necessidade apenas de cooperação econômica e comercial para melhor inserção internacional, sem grandes perdas de soberania e articulações em outras áreas, com prevalência do intergovernamentalismo (MARIANO, M. 2015).

Uma outra característica importante é que os países sul-americanos historicamente atuaram de forma protecionista e em sua política externa e eram mais inclinados para fora do que para dentro da América do Sul, priorizando as relações com as potências mundiais, principalmente os EUA. Embora a integração tenha como norte o desenvolvimento regional conjunto, sempre houve, e ainda há uma escassez de projetos coordenados para este fim (MARIANO, K. 2015). A aproximação inicial entre Sarney e Alfonsín, que assinaram a Declaração de Iguazu em 1985, lançava o início de uma cooperação que pretendia mais que apenas o aumento de comércio, o fortalecimento das instituições democráticas e da economia de ambos os países. O Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice) assinado em 1986 colocava em prática a intenção inicial de equalizar as diferenças, aumentar a complementariedade das cadeias produtivas, harmonizar as políticas econômicas e criar empresas binacionais entre Brasil e Argentina. Tudo isso seguindo o modelo desenvolvimentista (MARIANO, M. 2015).

Essa intenção de grande estratégia conjunta para o desenvolvimento como no caso do PICE e, posteriormente, do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento assinado em 1988, que tinham em seu escopo inclusive a criação de um mercado e uma moeda comum, foi interrompida e substituída pelo imediatismo da liberalização comercial, implementado pelo Mercosul a partir de 1991 (PECEQUILO E CARMO, 2015).

Outro obstáculo para este processo é a precária infraestrutura e distanciamento produtivo entre os países, um reflexo da história das relações entre os países sul-americanos. Projetos de infraestrutura como a IIRSA e o COSIPLAN, no âmbito da UNASUL, foram tentativas no sentido de criar essas condições para uma maior integração em infraestrutura. Contudo, assim como no caso do Mercosul, eles esbarram nas perspectivas dos atores sobre se estes projetos devem ser encaminhados com forte institucionalidade, baseada no modelo europeu ou executados com a predominância da coordenação intergovernamental, com maior flexibilidade e agilidade. Como

será abordado com mais detalhes na sequência, tanto no caso destes projetos de infraestrutura, como no Mercosul, é mais forte a preferência pelo mecanismo intergovernamental (MARIANO, K. 2015).

De toda forma, a evolução de um processo de integração é imprevisível, e apesar de em seu início corresponder ao que foi pensado pelos atores iniciais, ela está sujeita a mudanças devido às alterações externas e internas ao seu sistema que ocorrem ao longo do tempo. Uma vez iniciado o processo de integração, este pode assumir direções variadas e produzir efeitos secundários ou terciários não previstos anteriormente. Outra possível mudança é a da própria motivação dos Estados na participação na “região”. Após o compromisso inicial em formá-la, os Estados muitas vezes mudam suas motivações em relação a ela, por exemplo passando de um viés de segurança para uma econômico-comercial (SCHMITTER, 2010). Para efeito de análise, de acordo com as visões de Mercosul máximo e mínimo, a evolução do deste pode ser posicionada em relação a sua proximidade a dois extremos, o intergovernamentalismo ou a supranacionalidade.

O extremo do primeiro caso seriam organizações que se consolidam, de acordo com os conceitos antes descritos, como regionalismo. Neste caso assemelhando-se às características dos regimes internacionais conceituados por Krasner (1982). Aqui se observa a criação de mecanismos formais ou informais de cooperação em comum acordo entre os Estados. Ele ocorre como uma alternativa a resolução de problemas aos quais os Estados não conseguiriam unilateralmente, e suas características principais são a preocupação com a soberania e a prevalência do intergovernamentalismo. Os regimes têm a função de facilitar a coordenação e negociação entre Estados soberanos, portanto, podem ser definidos como um processo de integração mínima (MARIANO, K. 2015).

Por outro lado, a integração máxima contaria com relativo surgimento de uma identidade regional comum, redes transnacionais organizadas com alta assimilação de interesses e estímulo democrático e estrutura decisória desenvolvida em torno dos governos nacionais, mas também de instituições supranacionais autônomas (MARIANO, K. 2015). Aqui é possível notar uma convergência com as teorias de integração que assumem a sua possibilidade transformacional em relação ao sistema internacional, o neofuncionalismo e o construtivismo por exemplo. A transformação acontece na medida em que os Estados transferem sua soberania à comunidade regional, alternado seu próprio funcionamento enquanto Estado (SCHMITTER, 2010). Com

relação a este último ponto, percebe-se uma convergência com o conceito coesão regional e regionalização desenvolvidas por Hurrell e Fawcett respectivamente.

Sobre os efeitos do processo de integração, este não deve ser definido apenas pelo alcance ou não dos objetivos pré-estabelecidos, como a criação de um mercado comum no caso do Mercosul. Relembrando o pensamento de Hass, em última medida os resultados se convergem na capacidade institucional do bloco em manter uma situação na qual as expectativas quanto ao futuro da integração sejam convergentes (HAAS, 1964).

Entende-se parindo desta perspectiva mais idealista que através da integração regional deve ser possível alcançar mudanças sociais e políticas. Em primeiro lugar, admite-se que o objetivo é uma maior coordenação entre os Estados-membro como forma de gerar desenvolvimento e melhor gerenciamento da realidade internacional, algo que acaba por exigir maior regulamentação e institucionalização, podendo levar a uma situação de supranacionalidade. Em segundo lugar, um outro fator importante e que influencia o sucesso do primeiro, é o nível de democratização do processo de integração. É importante que os diferentes grupos domésticos e diferentes atores de cada país possam ter acesso ao que está sendo feito, exponham seus interesses e participem das negociações, assim pode-se considerar como um processo de integração bem-sucedido e em pleno funcionamento (MARIANO, K. 2015).

O déficit democrático é, contudo, uma constante nas organizações regionais, ao mesmo tempo em que atrapalha o seu desenvolvimento e aprofundamento. Tal fenômeno é visto inclusive na União Europeia, em crises como o fracasso do tratado constitucional de 2004, em que o déficit democrático em sua formulação foi um dos pontos-chaves para que a almejada constituição europeia fosse barrada pelos plebiscitos populares em países importantes como a França e a Holanda (PECEQUILO, 2014).

### **3. A evolução histórica do Mercosul e a atuação do Brasil**

Neste tópico, a os parâmetros discutidos anteriormente serão aplicadas à análise da evolução do Mercosul de 1991 a 2010. Junto ao contexto e os atores, o histórico do bloco será exposto a partir de um olhar sobre a política externa brasileira e a forma como ela atuou neste

mecanismo. Para fins analíticos, os vinte anos serão divididos em dois períodos: de 1991 a 2002, governos de Collor, Itamar e Cardoso, e de 2002 a 2010, durante os dois governos de Lula da Silva.

### **3.1 O período 1991 – 2002**

A virada da década de 1980 para 1990 coincidiu com uma grande transformação política e econômica do sistema internacional e de uma conseqüente mudança na inserção internacional do Brasil e da América Latina. O fim da Guerra Fria, a ascensão dos EUA como potência hegemônica, a globalização e a expansão das políticas neoliberais no mundo ocidental e nos principais países da América Latina foram os fatores de mudanças nesse período (MARIANO, M. 2015).

Com a consolidação da globalização, um de seus efeitos foi o fato de os Estados passarem a definitivamente não mais depender apenas de si mesmos para atingirem os objetivos de suas políticas em diversas áreas. Cada vez mais, os efeitos de fenômenos longe de suas fronteiras tinham um impacto interno, reforçando a ideia de interdependência defendida por Keohane e Nye. Neste sentido, a integração regional e mais especificamente o regionalismo aberto, característico da segunda onda de integração e que foi o caso do Mercosul, aparece como ferramenta contra a marginalização e vulnerabilidade dos Estados que se associam (MARIANO, 2007).

Somada a isso, no caso latino-americano havia o receio do isolamento em relação aos EUA, tendo em vista a relativa perda de poder de barganha da região com o fim da Guerra Fria. Os EUA enxergavam a região com baixa prioridade, e observa-se através dos paradigmas adotados por vários países como o México, Peru e a Argentina com seu “realismo periférico” por exemplo, a convicção de que a melhor opção seria a adoção dos preceitos neoliberais do Consenso de Washington como forma de buscar o crescimento econômico e uma melhor inserção internacional, aliada aos interesses norte-americanos (CERVO E BUENO, 2015).

Em relação à política externa brasileira, o início da década de 90 marcou uma inflexão na sua direção, que se distanciava dos preceitos em torno do globalismo consolidados a partir de 1974 e que perderam força no fim da década de 80 com a consolidação do mundo unipolar e da globalização. Collor implementou e trouxe para à chefia do Itamaraty uma corrente liberal, que atuaria de forma a estreitar as relações com o “Primeiro Mundo” assim como efetuará uma “limpeza da agenda” de forma a melhorar as relações com a potência norte americana (CERVO E

BUENO, 2015; SARAIVA, 2012). Contudo, segundo Saraiva, na prática a implementação destas ideias foi limitada, fazendo valer uma forte tradição do Itamaraty em relação a continuidade da política externa. Os comportamentos antes adotados foram postos em cheque, mas dada minoria da corrente liberal dentro do ministério, não foi possível consolidar novas linhas de ações estruturadas durante este período (SARAIVA, 2012).

A partir deste momento houve uma divisão interna no ministério entre os chamados institucionalistas pragmáticos e os autonomistas. Os primeiros, que se fortaleceram durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, na liderança do chanceler Luiz Felipe Lampreia, defendiam uma abertura econômica condicionada e, ainda com uma visão de corte globalista e autonomista, eram a favor de uma maior inserção do Brasil aos regimes internacionais e à ordem internacional, na busca de consolidar o país como “global player”. Em relação a América do Sul, acreditavam na construção de uma liderança brasileira, mas de forma mais branda, baseada na democracia e no desenvolvimento de comércio e infraestrutura (SARAIVA, 2012).

Os autonomistas, que se fortaleceram durante o governo de Lula da Silva, tinham um pensamento globalista e autonomista mais forte, defendiam uma projeção assertiva do Brasil na política internacional, com vistas a modificar os regimes internacionais em favor do Brasil e dos países do Sul. Com relação à América do Sul, a ideia era a construção de uma forte liderança brasileira, que colocasse o país como o centro de influência do hemisfério Sul (SARAIVA, 2012).

Com relação ao Mercosul, os institucionalistas pragmáticos o entendia no âmbito político, como uma plataforma de fortalecimento do poder de barganha negociador brasileiro na arena internacional, e um componente em favor da defesa da democracia. No âmbito econômico, dava-se prioridade para a integração comercial, e era entendido como fonte de melhor inserção internacional da economia brasileira. Assumia-se sua importância para ganhos econômicos, porém não havia a intenção de se formar um mercado comum ou sujeitar-se a estruturas supranacionais (SARAIVA, 2012). O chamado regionalismo aberto era a característica principal deste processo, que mantinham os países alinhados aos preceitos neoliberais e à abertura comercial.

Essa ideia do Mercosul na visão brasileira se convergiu com as perspectivas dos próximos presidentes, sendo Collor o primeiro deles, e responsável pela assinatura do tratado que deu início ao bloco. Já em 1990 a Ata de Buenos Aires, assinada pelos dois presidentes eleitos de Brasil e Argentina, antecipava em 5 anos a formação do mercado comum conforme especificado pelo

Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988. Paraguai e Uruguai começavam também as negociações para participação da futura integração (PECEQUILO E CARMO, 2015).

Seguindo a lógica da política externa de Collor e Menem, o Mercosul foi criado em 1991 com o Tratado de Assunção, e a rápida busca pela liberalização comercial se tornou o foco, a despeito da busca por equilíbrio entre alguns setores e maior complementariedade, tendo em vista os possíveis custos do aumento da competitividade (PECEQUILO E CARMO, 2015). Deixava-se de lado a proposta mais dirigista e desenvolvimentista da integração entre Brasil e Argentina ensaiada nos governos anteriores.

Examinado o contexto em questão e o padrão de atuação do Brasil em relação ao Mercosul, cabe uma continuidade de análise em relação aos atores envolvidos no processo, o tipo de influência que sofreram e os caminhos tomados. Marcelo Mariano (2015), utilizando dos conceitos de novas democracias desenvolvido por Weffort (1992), observa como tanto Menem como Collor assumiram seus governos atuando de forma convergente com a democracia “delegativa”, aquela que emerge em um cenário de crise socioeconômica, onde os líderes não se associam a determinados grupos sociais e não se alinham com uma real articulação e partilha na definição dos interesses. A urgência pela resolução rápida dos problemas e demandas da população, acabam por distanciar a governança da mesma (MARIANO, M. 2015)

Tal processo, presentes nos dois principais países do Mercosul, transferiu ao bloco uma indisposição no agrupamento de novos atores e interesses, algo, por exemplo, mais forte no modelo de integração Europeu, que tem sua formação baseada na democracia representativa ao invés da chamada democracia “delegativa” (MARINANO, M. 2015).

Além do controle exercido pela diplomacia presidencial e da importância das elites brasileiras, o corpo diplomático brasileiro assume também grande responsabilidade na condução do andamento da integração, seguindo uma tradição da política externa brasileira de confiança e insulamento do Itamaraty. Este foi um fator importante e que pesou a favor do caráter intergovernamental do bloco (MARIANO, M. 2015).

Com relação a formação inicial, o Tratado de Assunção define institucionalmente a criação de uma organização intergovernamental na qual cada Estado tem o poder de veto, com a coordenação delegada no caso do Brasil aos ministérios das relações exteriores. Atores não



governamentais tinham limitados canais de comunicação com o bloco, estando diversos interesses da sociedade limitados as decisões dos atores governamentais (MARIANO, M. 2015).

Após a assinatura do Tratado de Assunção, Rubens Barbosa, o principal negociador brasileiro, liderou a implementação do chamado Cronograma de Las Leñas, de 1992, que definiu as medidas a serem tomadas para iniciar o funcionamento da união aduaneira em 1995 (MARIANO, M. 2015).

O foco deste cronograma foi estabelecido exclusivamente na integração comercial, mais que econômica em sentido amplo, e assumiu-se também a inviabilidade da consolidação de um mercado comum no prazo determinado. Com o início da implementação do cronograma, já se ensaiava o processo de especialização comercial e o início de conflitos comerciais em diversos setores. No entanto, os atores brasileiros optaram por limitar a formulação de estruturas destinadas a solução de conflitos e redução das assimetrias econômicas entre os membros, apostando na capacidade reguladora do mercado (MARIANO, M. 2015). Além disso, a urgência da resolução das questões técnicas voltadas para a implementação TEC impediram qualquer tipo de evolução em outras áreas, como nas estruturas institucionais do bloco (MARIANO, K. 2015).

Finalizado o cronograma, o Protocolo de Ouro Preto de 1994 definiu a estrutura institucional e as atribuições dos órgãos do Mercosul, marcando um período de transição entre o início da integração, com o Tratado de Assunção, e sua consolidação. A mudança de governo em 1993, alterou a perspectiva brasileira sobre sua projeção na América do Sul, e Itamar chegou a propor a formação de uma área de livre comércio (ALCSA), mas neste momento o Mercosul se impôs como prioridade na política externa brasileira, principalmente em termos comerciais (SARAIVA, 2012). A agenda era limitada e pautada exclusivamente pela integração comercial, mesmo quando haviam conflito de interesses na área, pouco era a disposição para criação de mecanismos efetivos de solução de controvérsias, de coordenação econômica ou de redução das assimetrias (MARIANO, M. 2015).

Consolida-se, portanto, com o Protocolo de Ouro Preto o caráter intergovernamental das instituições do Mercosul, com prevalência da burocracia diplomática e da vontade presidencial como atores principais da integração. Além do CMC (Conselho do Mercado Comum) e GMC (Grupo Mercado Comum), foi criado outro órgão decisório a Comissão de Comércio do Mercosul, cuja função era a de coordenar a implementação da política comercial do bloco (MARIANO, M.,

2015). Estes são até hoje os únicos órgãos decisórios do bloco, formados por membros do Ministério da Economia e das Relações Exteriores. De forma geral, para estes membros, ao consolidar a Tarifa Externa Comum e a união aduaneira, atingia-se o objetivo de avanço na área comercial, abria-se o caminho para a expansão do bloco e melhorava-se a capacidade de negociação internacional do país em especial em relação a pendência mais iminente, a ALCA. Esses eram os objetivos até o momento da política externa brasileira.

Não houve governos dispostos a retrocederem em relação a integração, pelo contrário, se observam diversas iniciativas no sentido de avançar da união aduaneira incompleta. Contudo, perdurou a preferência pela intergovernamentalidade dos órgãos regionais pela grande parte dos negociadores (MARIANO, K. 2015). Cabe aqui destacar as duas perspectivas levantadas por Karina Mariano em relação ao Mercosul Máximo e o Mercosul Mínimo. O primeiro, converge com o modelo europeu de integração na busca um maior aprofundamento, expansão de membros, participação social e maior institucionalidade e supranacionalidade. Já a visão mais pragmática, de um Mercosul Mínimo, tem como norte um ponto ótimo entre ganhos e custos da integração, condicionando-os pela via econômica e comercial. O foco se direciona para flexibilidade e agilidade mais que à institucionalidade, e conta-se com a participação predominante dos agentes diretamente interessados.

Tendo em vista os atores principais da integração por parte do Brasil, presidentes, diplomatas e representantes ministeriais, com destaque para os dois últimos, no comando das principais negociações e do CMC, e a maneira pela qual se deu a evolução do bloco em seus primeiros anos, se observa a supremacia da perspectiva do Mercosul Mínimo. Contudo, houve principalmente a partir dos anos 2000 com o governo de Lula da Silva, uma atitude presidencial mais voltada para o Mercosul Máximo, que trouxeram mudanças no andamento da evolução da integração (MARIANO, K. 2015).

Desta forma, em convergência com a ideia de Mercosul mínimo, a política externa durante o governo de Fernando Henrique Cardoso era traduzida pelos pressupostos institucionalistas pragmáticos, de consolidação do Brasil como potência média e da participação nas tendências econômicas e políticas do sistema internacional. A inserção comercial via Mercosul era ponto chave da estratégia deste período. Considerando que o Brasil detinha a maior tarifa alfandegária entre todos os países membros antes da integração e a forte diminuição desta a partir do início da

década de 90, a implementação da TEC no Mercosul foi uma forma encontrada de preparar e resguardar a economia e as empresas brasileiras para a nova realidade de abertura econômica (FLORÊNCIO, 2015).

Apesar da maior abertura, a filosofia desenvolvimentista não foi completamente deixada de lado tal como na Argentina de Menem. Cardoso sempre buscou ressaltar sua visão de “globalização assimétrica” e, segundo Amado Cervo, atuou em um ponto entre o paradigma desenvolvimentista e o neoliberal (FLORÊNCIO, 2015).

O início do segundo governo de Cardoso (1998 – 2002) é marcado por uma grande crise na integração do Cone Sul, que emerge em 1999, fruto da desvalorização do real e das pressões externas, que atingiram principalmente a Argentina. Esta crise acaba evidenciando os problemas e as assimetrias que envolvem os países do Mercosul e a fragilidade da forma pela qual o Brasil pretendeu levar a integração. Com baixo perfil de aprofundamento do processo, as tensões e conflitos se expandiram até o momento em que capacidade de gestão diplomática das crises e manutenção da coesão se esgotaram. A partir deste momento se observa uma divergência entre a visão do presidente que buscava evitar a desintegração do bloco com medidas de aprofundamento e o chanceler Luiz Felipe Lampreia, que defendia a manutenção da forma pela qual se dava o tratamento diplomático em relação ao Mercosul. Houve constância no perfil da atuação brasileira, que com o novo ministro Celso Lafer, continua um trabalho de sobrevivência, mais do que de avanço da integração (MARIANO, M. 2015).

É fato a prevalência da vontade presidencial e da burocracia estatal concentrada no Ministério das Relações Exteriores e, em certa medida, no então Ministério da Fazenda que, levando em conta também o empresariado brasileiro, consolidaram os objetivos de expansão do bloco, manutenção da união aduaneira e reforço nas negociações internacionais. Tudo isso foi baseado no princípio tradicional de autonomia da política externa brasileira, que barrava a possibilidade de supranacionalidade, e de desenvolvimento ligado ao livre comércio, que fazia prevalecer para o Brasil o caráter econômico-comercial da integração (MARIANO, M. 2015; FLORÊNCIO, 2015)

De forma geral, desde 1991 até 2002, foi mantida a motivação do Estado brasileiro na participação na região, que foi capaz de mantê-la em um perfil próximo a de um regime internacional de cooperação, em detrimento da formação de uma coesão regional de fato. Com a

crise iniciada em 1999, até mesmo esta estrutura foi ameaçada pela desintegração do bloco, e não foi observado na prática o potencial transformacional da integração em relação ao sistema regional e ao comportamento dos Estados.

Retomando outros pontos dos pressupostos teóricos, pode-se considerar que como característica inicial, há um déficit democrático no Mercosul e que a sua evolução estaria então dependente da convergência entre os líderes políticos e econômicos envolvidos, assim como pelo sucesso do principal pilar do bloco, o econômico-comercial.

Neste âmbito houve um aumento em seis vezes no volume total de exportações entre os países membros na primeira década de existência do Mercosul. Não obstante a partir de então houve uma queda gradativa do comércio. O Mercosul que correspondia a 17,3% das exportações brasileiras em 1997, passou a representar apenas 8,5% em 2013. Além disso observa-se que as principais economias do bloco, Brasil e Argentina, mesmo durante o auge do comércio intrazona, são mais voltadas para o exterior (China e EUA). A título de comparação, em outros mecanismos como a União Europeia as taxas de comércio internas equivalentes a 60% de todo o comércio dos países membros, no NAFTA equivalem a cerca de 40% e no Sudeste Asiático o comércio intrabloco representa 50% do total (FLORÊNCIO, 2015).

Florêncio aponta para uma falta de dinamismo econômico no Mercosul, que deveria ser irradiada pelo Brasil como maior país, mas que na prática apresenta superávit comercial estável em relação ao Paraguai, e em diversos momentos com o Uruguai. Considerando que ambos os países aceitaram aumentar suas tarifas alfandegárias, aumentando os custos de importação, para aderir a TEC proposta pelo Brasil, é evidente que os retornos em comércio e em investimento estiveram aquém do esperado. Exemplos disso são as taxas de crescimento do setor industrial dos países do Mercosul inferiores à média latino-americana entre 1990 e 2003, sendo que o Uruguai apresentou taxas negativas (FLORÊNCIO, 2015).

Como conclusão sobre a situação econômica do bloco, há um baixo nível de dinamismo em relação ao potencial existente. O Brasil apesar de importante mercado para manufaturas, principalmente do setor de automóveis argentino e relevante na importação de produtos agrícolas do Uruguai, não se apresenta como mercado prioritário de todos países do bloco e além disso, depende muito menos do Mercosul em matéria de comércio e investimento do que os outros três

membros. Neste sentido, O Brasil como maior economia não foi capaz de exercer um papel de catalisador do crescimento para Mercosul, (FLORÊNCIO, 2015).

A assimetria, assim mantida, tem efeitos negativos ao diminuir as expectativas dos Estados envolvidos no processo e gerar cada vez menor coordenação, evidenciada pelo baixo número (30%) de resoluções do Mercosul aprovadas pelos legislativos dos Estados-membros e por recorrentes demandas de todos os países à exceções à TEC. A redução das assimetrias é, portanto, no caso Mercosul, um importante mecanismo de amenização de impactos que junto com procedimentos efetivos de solução de controvérsias, não se fizeram presentes até o momento, mas que estariam na pauta da política brasileira para o Mercosul nos anos seguintes.

### **3.2 O período 2002 – 2010**

O início do governo de Lula da Silva trouxe novidades em relação à política externa brasileira para a América Latina, e a dinâmica na região assim como sua relação com a potência hemisférica, os EUA, se alterava. Fluxos comerciais vindos do oriente, principalmente da China começam a competir com grande competência com o capital norte-americano, e além disso os países latino-americanos iniciam um processo de maior cooperação em diferentes setores como meio ambiente, infraestrutura e segurança (VIGEVANI E ARAGUSUKU, 2014). Enquanto na década de 90 convergiram nos governos latino-americanos os princípios neoliberais como base de suas políticas, a partir dos anos 2000 emergiram governos de esquerda e centro-esquerda pela região, e em países chave como Brasil, Argentina e Venezuela que objetivaram redirecionar os caminhos tomados pelos governos anteriores (GRANATO, 2016).

Neste contexto, observa-se além do enfraquecimento do paradigma neoliberal e alinhamento à potência hemisférica, um crescimento de iniciativas sub-regionais de integração. É consenso o fato de que a América Latina conta com diversos mecanismos de integração que em muitos casos se sobrepuseram como a Aliança do Pacífico, a CAN (Comunidade Andina), a ALBA, a UNASUL, o Mercosul e entre outros. Neste período, no entanto, apesar da heterogeneidade da regionalização latino-americana e das diferenças entre os diversos mecanismos comerciais criados, o novo contexto político-econômico da região somado a adesão do México ao NAFTA abriu lacunas para que se materializassem espaços sub-regionais de cooperação que extrapolavam o viés comercial (SOARES DE LIMA, 2013).

Em relação a política externa brasileira, o governo de Lula da Silva contou com forte atuação da corrente autonomista no Itamaraty, com sustentação de uma projeção autônoma e proativa do Brasil, levando em conta a dicotomia entre Norte e Sul na política internacional. Dentro desta perspectiva, almejava-se a emergência do país como potência global, partindo de uma liderança nas relações Sul-Sul e na América do Sul (SARAIVA, 2012). Esta ideia ia de acordo com a proposta do novo ministro Celso Amorim de uma política externa “ativa e ativa”.

Observa-se que o Brasil foi propositivo em relação a criação de um espaço sul-americano de integração que abordasse temas energéticos, logísticos, de infraestrutura, de saúde, de defesa, entre outros, ampliando o escopo antes focado em temas econômico-comerciais. Tal iniciativa culminou na criação da UNASUL, com todas as 12 nações sul-americanas, em 2008. Outro exemplo deste movimento foi a criação da CELAC, expandindo o agrupamento para toda a América Latina e o Caribe, em 2010. (SOARES DE LIMA, 2013).

Analisando a atuação brasileira a partir deste momento, a diplomacia presidencial que aparece com maior peso no segundo governo de Fernando Henrique, tornou-se mais forte com Lula, que tinha uma visão mais próxima de um Mercosul máximo para o bloco em questão. Do lado Argentino, ascende Nestor Kirchner e posteriormente Cristina Kirchner que também adotam posições diferentes de seus antecessores, tanto em relação a uma política econômica mais desenvolvimentista como em direção a um Mercosul pró-máximo (MARIANO, K. 2015).

A política externa durante o governo de Lula foi influenciada também por ideias de acadêmicos e lideranças do Partido dos Trabalhadores. Este grupo pensava a integração regional a partir da existência de uma identidade própria da região. Neste sentido era importante maior aprofundamento das relações políticas, sociais e culturais, e no caso do Mercosul, eram a favor de uma maior institucionalidade do bloco e de que o Brasil assumisse maiores custos de integração. É a partir deste grupo que Lula absorve intenções a favor de um Mercosul máximo, e na prática a política externa de seu governo se apresentou como uma coexistência deste pensamento a o das correntes autonomistas do Itamaraty (SARAIVA, 2012).

Aqui cabe ressaltar algo comum em todos os outros governos, o fato de que não houve alteração em relação aos atores responsáveis pelo processo decisório do Mercosul, desde da criação de sua estrutura com o Protocolo de Ouro Preto (1994). O GMC, composto por membros dos ministérios das relações exteriores e da economia, junto com o CMC, compostos pelos próprios

ministros das relações exteriores e da economia, e a CCM, Comissão de Comércio que assessora o GMC e conduz a política comercial, são os únicos órgãos decisórios do bloco. O GMC, contudo, tem o papel central e filtra as iniciativas e disposições propostas pelos Fóruns Consultivos ou pelo posteriormente criado Parlasul a serem repassadas ao CMC, na teoria o órgão máximo do Mercosul. (MERCOSUL, 2020). A diplomacia, portanto, assume papel dominante nas negociações e na modelagem do bloco, e, no nível mais alto, é o interpresidencialismo que define os rumos da integração e toma as principais decisões (MARIANO, M. 2015; MALAMUD, 2013).

Com a mudança no governo, algumas questões como a preocupação com a cooperação política e social do Mercosul começam a aparecer nos discursos dos agentes da integração, vindas principalmente do presidente, e abrem um possível novo caminho para a sua evolução. (MARIANO, M. 2015). O princípio da não intervenção foi substituído pela “não-indiferença” e o projeto de uma forte liderança brasileira na região se alinhou aos processos de integração que deveriam alavancar o desenvolvimento do país (SARAIVA, 2012). Essa premissa vai de acordo com o aumento da propensão brasileira para a cooperação, que foi somada a uma maior importância dada para a redução das assimetrias entre os países do bloco, e a criação de políticas para tal (VIGEVANI E ARAGUSUKU, 2014; GRANATO, 2016).

As maiores iniciativas neste sentido emergiram durante a Reunião de Cúpula do Mercosul de 2006, a partir da qual foi implantado o FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul), com o objetivo de financiar projetos no sentido de redução das assimetrias entre os países membros, e no âmbito institucional, se consolidou o apoio para a criação do Parlamento do Mercosul até o final do mesmo ano (MARIANO, M. 2015).

Além disso, a questão da expansão do bloco para a América do Sul, como forma de fortalece-lo nas negociações externas se converteu com apoio substancial a adesão da Venezuela. Somado esses avanços com a tentativa de inclusão de novos atores, evidenciada pela realização da Cúpula Social do Mercosul, e incremento dos governos subnacionais como importantes para a evolução da integração, observa-se neste momento um esgotamento do modelo que vinha sendo implementado e uma maior pressão, principalmente para o governo brasileiro, que assumisse maiores custos e uma posição mais agressiva em direção da cooperação (MARIANO, M. 2015).

É correto dizer que essas demandas dos demais países do Mercosul encontraram espaço no governo brasileiro. Durante o governo de Lula houve um ensaio de uma liderança regional

brasileira mais cooperativa, apresentada no Mercosul principalmente pela criação do FOCEM, que contou com a maior parte do seu financiamento de bilhões de dólares ao longo dos anos vindos do Brasil (GRANATO, 2016). Apesar disso a liderança brasileira sobre a região latino-americana é motivo de muito debate, e considerando os resultados já avaliados do Mercosul, entende-se que o país optou por não assumir os custos de ser a potência catalizadora do processo, o chamado “paymaster”.

Dada as capacidades materiais e política do Brasil, este pôde atuar em diversos momentos com um poder de veto sobre questões como a criação de um Banco do Sul ou na criação do gasoduto que ligaria o sul e o norte da América do Sul. Por outro lado, a formação da UNASUL, a renegociação do acordo de Itaipu em 2009, a criação do FOCEM e do Parlasul no âmbito do Mercosul, demonstraram um outro lado cooperativo em que se exerceu a liderança brasileira na região, e maior ocupação do papel de “paymaster” (SOARES DE LIMA, 2013).

O reconhecimento da liderança brasileira por parte de seus vizinhos é ambíguo e, se por um lado há hesitações em relação a um potencial sub-imperialista do país em relação à região, de outro, há a presença de pressões por maior engajamento e investimento brasileiro em direção ao desenvolvimento como também da integração regional. O período destacado foi importante pois convergiu um contexto de surgimento do regionalismo pós-liberal, com maior ênfase em questões sociais, políticas e de redução das desigualdades em diversos blocos da América Latina, o aumento das demandas dos outros membros do Mercosul em relação a liderança brasileira, e a mudança nos objetivos gerais política externa brasileira, mais revisionista, incorporada a um paradigma de multilateralidade recíproca entre as nações e, como mostrado, mais propensa a exercer uma liderança cooperativa e menos voltada apenas para o âmbito econômico-comercial e da estabilidade democrática (SOARES DE LIMA, 2013; SARAIVA, 2012).

A criação do Parlamento do Mercosul, assim como do FOCEM, foi uma das evoluções que surgiram desta conjuntura. O Parlasul foi objeto de amplas discussões teóricas e ideológicas, e de forma geral representou uma vitória dos defensores de um maior aprofundamento do bloco, algo que foi possível graças ao apoio da presidência brasileira. Este apoio está ligado a uma visão não meramente comercial do bloco, mas de seu potencial de criação de uma identidade regional, indo de acordo com o pensamento das lideranças dentro do PT. O avanço institucional foi considerável em relação a antiga Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC), e se tornou o único órgão



através do qual a sociedade participa diretamente do processo de integração pelos votos diretos (MARIANO, K. 2015). Porém, na prática, o Parlamento não assumiu papel de grande importância nos rumos da integração e da região, e é por meio deste fato que podemos chegar as conclusões de como foi a evolução e os resultados da integração do Cone-Sul durante o período estudado.

Houve a tentativa de ampliação da atividade do Mercosul, que é baseado praticamente apenas em questões econômico-comerciais, através da criação do parlamento, e esta iniciativa parece ter sido influenciada pelo caso europeu, como sinônimo do aumento da supranacionalidade. No entanto, o Parlasul acabou não recebendo poderes legislativos de fato sobre a região, assim como não possui capacidades decisórias e nem de supervisão sobre o andamento do bloco. Além disso, falta proporcionalidade demográfica e é distante a evolução substancial de partidos transnacionais (MALAMUD, 2013). Apesar da evolução em relação a fatores como a redução das assimetrias, busca por maior participação social e aprofundamento do Mercosul, durante o governo Lula, os interesses brasileiros em relação a integração não ultrapassaram a intergovernamentalidade e a união aduaneira (MARIANO, K. 2015).

As demandas dos membros e o esgotamento do modelo vigente, que se iniciaram com a crise na virada do milênio, somada as forças que guiaram política externa de Lula, resultaram em evoluções. Por outro lado, o Ministério das Relações Exteriores em sua perspectiva autonomista, ainda que criticasse o padrão econômico-comercial do Mercosul, partindo de um pensamento desenvolvimentista-cepalino, não era a favor de uma formação supranacional do bloco (SARAIVA, 2012). Também, outros atores indiretos como as elites empresariais, opositoristas e a opinião pública, condicionada pela crise política, pela falta de resultados palpáveis da integração até o momento e com maior interesse sobre a política externa que se acelerava junto a globalização, acabavam por frear, por motivos diferentes, um maior aprofundamento integracionista e uma maior identidade e coesão regional (MARIANO, K. 2015; SOARES DE LIMA, 2013; MARIANO, M. 2015).

Deve-se, portanto, considerar, como aponta Deutsch (1957), que há a presença de pressões internas e há articulação de interesses de diferentes grupos antes da definição de uma ação externa, ainda mais se tratando de mecanismos de integração regional, que produzem efeitos mais diretos no âmbito nacional. Esta lógica, evidenciada também pelo jogo de dois níveis de Putnam (1988), está presente nas principais teorias de integração e na dinâmica da formação de preferências dos

atores brasileiros. Alguns setores como o empresariado e os órgãos sindicais tiveram influência na evolução da integração. Enquanto o primeiro era pensado como possível ator central da integração no seu ensaio dos anos 80, que não se consolidou, o segundo angariou uma presença na estrutura do bloco com o tempo, representada hoje através do FCES (MARIANO, K. 2015).

No entanto, assim como outros atores governamentais como os governos subnacionais e o legislativo, que em ambos os casos também alcançaram maior representação e função na nova estrutura da integração, a influência destes atores continua sendo indireta. Outro fator importante, que de certa forma isola os protagonistas da integração é o distanciamento histórico do Mercosul em relação às sociedades, o que impede uma maior pressão doméstica por medidas para ganhos sociais mais concretos (MARIANO, K. 2015).

Cabe destacar que muitas vezes esses ganhos aparecem também mais ligados aos resultados econômico-comerciais da integração. A influência das elites políticas, econômicas e sociais parecem de fato ser direcionadas para este pilar da integração, negligenciando ou sendo contrárias a uma integração mais profunda, conforme mostra pesquisa apresentada por Soares de Lima (2013) em seu estudo (2013, p. 193):

“Os “globalistas”, perfazendo 27% da amostra, concebem o Brasil como um global trader, advogando uma agenda seletiva de integração regional, concentrada apenas no comércio, investimento e infraestrutura de transportes e comunicação. Os “regionalistas”, caracterizando 38% da amostra, defendem que a projeção global do país depende da sua capacidade de integrar o continente, como um passo necessário para a unificação dos mercados mundiais, cujo roteiro passaria também pela negociação de acordos preferenciais de comércio com países fora da região. Finalmente, os “pós-liberais”, que privilegiam uma agenda profunda de integração com a América Latina, questionando os modelos liberais de integração por sua natureza marcadamente comercialista, exclusão de grupos sociais e ausência de preocupação com uma distribuição mais equânime dos benefícios do desenvolvimento. Esse grupo representou 29% da amostra. ”

Os resultados obtidos após essas duas décadas do Mercosul podem ser analisados de maneiras diferentes, uma com base nos objetivos da política externa brasileira e outra levando em conta os pressupostos sobre a regionalização expostos na primeira parte do trabalho. Sobre o primeiro ponto de vista, é inegável que em um primeiro momento os objetivos da diplomacia brasileira foram atingidos: intensificação do comércio e dos investimentos, prevalência da intergovernamentalidade e fortalecimento do poder de barganha internacional, presente principalmente na capacidade de atração da União Europeia para um acordo com o bloco

(GIAMBIAGI E MARKWALD, 2002). Contudo, a construção de uma liderança regional brasileira e a redução das assimetrias intra-regionais, objetivos que ganharam alguma força durante os governos de Lula da Silva, não obtiveram resultados concretos de longo prazo apesar de evoluções e, em consequência disso, se arrefeceu o dinamismo econômico intrabloco a partir dos anos 2000.

O Brasil é certamente o país com maiores capacidades materiais e o melhor candidato para o papel de líder regional para reverter tal situação, mas é importante entender as condições específicas deste país e do Cone-Sul que dificultam tal processo, mesmo no caso em que o Brasil se tornou menos resistente à exerce-lo. Apesar de ser o país com maior PIB e maior população do Mercosul, em termos de renda per capita o Brasil é o país mais pobre do bloco (GIAMBIAGI E MARKWALD, 2002). As desigualdades internas na sociedade e na economia brasileira são muito grandes para que este seja capaz de contribuir de forma significativa para a diminuição das desigualdades externas. Tal fato inclusive tende a gerar críticas de parte da elite brasileira e da opinião pública à grandes projetos de financiamento para países do bloco em detrimento de projetos nacionais.

Ainda no âmbito econômico, as condicionantes da política externa brasileira do período Lula também contribuíram para a decaída dinamização do comércio. Na medida em que se buscou consolidar o Brasil como potência emergente e se voltou à ocupação de espaços e à busca pela alteração da ordem política internacional, como através do G20 e dos BRICS, a relevância do Mercosul para o país diminuiu. Além disso, a liderança política mais assertiva em relação a América do Sul foi materializada através da UNASUL, o que na prática acabou também deslocando a concertação política via Mercosul como prioritária. (FLORENCIO, 2015).

Em relação aos resultados ligados às teorias sobre integração regional, segundo Malamud (2013) as instituições supranacionais criadas pelo Mercosul, como além do Paralsul, o TPR (Tribunal Permanente de Revisão), pouco têm poderes legais e pouco são acionadas. A impossibilidade de assinatura de tratados comerciais unilateralmente é a única competência transferida de forma efetiva do âmbito nacional para o regional. Uma consequência natural deste processo, relacionada ao seu resultado, vai de encontro com a questão das expectativas criadas por parte dos atores envolvidos no processo de integração e seu consequente “spillover” para outras áreas. A falta de um projeto bem definido e inclusivo de integração, condicionou as partes a divergirem cada vez mais quanto aos seus objetivos em relação ao bloco.

Alguns dos fatores apresentados como a menor relevância comercial do Mercosul em relação a países como EUA e China para o Brasil, a sua menor relevância política, tendo em vista a criação da UNASUL e o baixo nível de adesão das resoluções definidas no bloco pelos países membros são exemplos que corroboram para a tese de que a maneira pela qual se deu a integração, não alterou sistematicamente e estruturalmente as relações entre os Estados da região. É difícil definir o que buscaram e buscam os países membros e o Mercosul em termos de inserção internacional no longo prazo, estando o bloco antes relacionadas a mudanças conjunturais e de seus atores principais, do que a um *ethos* político, econômico, institucional ou social de uma região com grande coesão e integração (MALAMUD, 2013).

#### **4. Conclusão**

O período analisado por este trabalho é caracterizado por dois momentos diferentes em termos políticos e econômicos tanto na perspectiva brasileira como no contexto externo, que trouxeram naturalmente para a esfera regional mudanças de abordagem. Apesar disso, ao analisarmos esse contexto, os atores, e a evolução do bloco, através de alguns conceitos pertinentes sobre o regionalismo e integração regional, foi possível identificar padrões no seu desenvolvimento e na política externa brasileira que nos permite delimitar os avanços e limites da integração no Cone-Sul tanto no âmbito institucional, político, econômico e social.

Consolidado inicialmente por vontades políticas dos presidentes de Brasil e Argentina, e incluído dentro de um paradigma estritamente comercial e de inserção ao fluxo de capital internacional, o Mercosul partiu de um ponto distante das sociedades dos países membros e do interesse de diversos grupos, representando uma tentativa de cooperação para a consecução de objetivos em comum, como uma melhor adequação ao sistema internacional neoliberal e globalizado. A este processo, soma-se o princípio da autonomia muito forte dentro da política externa brasileira que apesar de variações em seu conteúdo pelas visões institucionalista-pragmática e autonomista, coincidiram com a preferência pelo intergovernamentalismo.

O conceito das democracias “delegativas” é pertinente para o entendimento das consequências desse início centrado nas figuras dos presidentes citados. A conclusão que chega Malamud não diverge do pensamento de teorias como o neofuncionalismo, de que processos de

integração, dada a sua alta dinâmica e variação, perdem capacidade de aprofundamento ao longo do tempo quando são baseados em vontades específicas e fixas. Focado apenas na liberação comercial, sem a evolução de redes transnacionais de comunicação entre os atores e com alto déficit democrático, se tornou improvável que os benefícios do Mercosul se tornassem cada vez mais palpáveis tanto para o núcleo integracionista como para as sociedades dos países membros. Tais fatores somados às preferências da política externa brasileira explicam o baixo peso institucional do bloco e sua incapacidade de alteração substancial na relação entre os Estados-membros em direção a uma espécie de regionalismo, de acordo com o conceito de Fawcett.

No entanto, supranacionalidade não é necessariamente sinônimo de sucesso de uma integração. Distanciando-se do modelo de pensamento europeu e partindo do pressuposto de prevalência econômica e comercial do Mercosul, este obteve sim sucesso, principalmente na sua primeira década de existência com um exponencial aumento de comércio, investimento e fortalecimento do poder de barganha dos países membros no cenário internacional. Este último ponto evidenciado pela coordenação nas negociações hemisféricas (ZHLC e ALCA) e em acordos extra regionais como o início das conversas com a União Europeia.

Se na década de 90 havia uma integração econômica regional em forte consolidação, porém baixa consciência, identidade e coesão regional, a partir dos anos 2000 foi ensaiada uma inversão nestas características. A ideia do Mercosul máximo que se apresentou durante o governo de Lula da Silva na percepção pessoal e partidária do presidente, angariou evoluções materializadas no FOCEM, no Parlasul e no maior direcionamento político e social do bloco. Contudo, dada as prioridades à preeminência global da política externa brasileira no período e à priorização da concertação política regional via UNASUL, o Mercosul foi perdendo relevância (FLORÊNCIO, 2015).

Neste período, houve também uma diminuição no dinamismo comercial. As características do bloco com comércio voltado mais para o exterior e o Brasil sendo o país mais rico, mas mais desigual entre os membros, além de ser este superavitário com os países menores e não exercer o papel de “paymaster” ou de irradiador do crescimento, contribuíram para a estagnação também no pilar econômico. O âmbito econômico influencia o político e o institucional assim como é influenciado por eles. Na medida em que se percebe a cristalização do comércio e dos investimentos e o baixo número de acordos extra regionais efetivamente ratificados (apenas 4 dos

350 acordos registrados na OMC entre 2001 e 2014 foram do Mercosul), os países e os principais atores passam a diminuir sua confiança na capacidade do bloco em resolver problemas e evitar externalidades negativas que não poderiam ser feitas unilateralmente.

A maior participação social, a possibilidade de maior supranacionalidade, medidas compensatórias e projetos de desenvolvimento conjunto seriam um primeiro passo, que se encontram no nível de ação do Estado, capazes de amenizar tais desconfiças e alavancar a integração no Mercosul tanto politicamente, institucionalmente e economicamente. Como visto, algumas iniciativas nestas direções surgiram a partir dos anos 2000, porém tiveram pouca efetividade e capacidade de reversão da situação geral do Mercosul, que perdia relevância para o Brasil e para os outros Estados-membros.

No ensaio de uma disputa entre um Mercosul máximo e Mercosul mínimo, prevaleceu o último, apresentando-se como uma preferência geral da política externa brasileira ao longo do período estudado. Contudo não foi possível identificar um padrão e um objetivo conjunto para a integração em relação a todos os Estados membros, fato que dificulta a coordenação e gera disparidades como as elencadas neste trabalho.

Ao mesmo tempo que instituições supranacionais poderiam contribuir na mediação destas questões e na elevação do padrão de integração, elas dependem das vontades políticas e do “espalhamento” de expectativas positivas dos atores responsáveis, que no caso do Mercosul, dependem muito do sucesso econômico-comercial desta iniciativa. Esta espécie de ciclo vicioso pôde ser observada nos primeiros 20 anos de Mercosul, que o consolidou como um processo de regionalismo nos moldes de Fawcett e de integração econômica regional incompleta dada a baixa institucionalização, coordenação política e macroeconômica, assim como a não eliminação total das barreiras ao comércio.

### **Referências bibliográficas:**

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. 2. ed. Brasília: Editora Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 5. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

FAWCETT, Louise. Exploring regional domains: a comparative history of regionalism. **International Affairs**, vol. 80, n. 3, 2004. pp. 429-446.

FLORÊNCIO, Sérgio. Trajetória do Mercosul e mudança de paradigmas e de posições da política externa Brasileira: Começo virtuoso e crise recente. Possíveis interpretações. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, texto para discussão. Brasília, 2015.

GIAMBIAGI, Fabio; MARKWALD, Ricardo A. A estratégia de inserção do Brasil na economia mundial: Mercosul ou lonely runner? Rio de Janeiro: **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**, 2002. 25 p.

GRANATO, Leonardo. Mercosur, assimetrias e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque. **Caderno Crh**, [S.L.], v. 29, n. 77, p. 381-394, ago. 2016. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010349792016000200381&lng=es&tlng=es](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010349792016000200381&lng=es&tlng=es)>. Acesso em: 10 dez. 2020.

HAAS, Ernst B. **Beyond the Nation-State: Functionalism & International Organization**. Stanford: **Stanford University Press**, 1964.

HURREL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 17, n.1, jan/jun 95, p. 23-59.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**. 2013, n.90, pp.167-201. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ln/n90/a07n90.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2020.

MALAMUD, Andrés. Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences (EUI Working Papers RSCAS 2013/20). San Domenico di Fiesole: **EUI / RSCAS**, 2013.

MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul**. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.

MARIANO, Karina Pasquariello. Globalização, integração e o estado. **Lua Nova**. 2007, n.71, pp.123-168. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452007000200005&script=sci\\_abstract&tIng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452007000200005&script=sci_abstract&tIng=pt). Acesso em: 03 nov. 2020.

MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: Um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/wpvxt/pdf/mariano-9788579837043.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2020.

MARQUES DE OLIVEIRA CRUZ, Dayana Aparecida. O comércio intra-regional no Mercosul: uma discussão a partir do intercâmbio entre Brasil e Paraguai.

GEOSABERES: **Revista de Estudos Geoeducacionais**. 2015;6(2):209-221. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552856410018>.

MERCOSUL. Saiba mais sobre o MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercossul>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

MORAVCSICK, Andrew. Preferences and power in the European community. **J. Common Market Stud**, Oxford, v. 31, n. 4, p. 473-524, dez. 1993.



NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A União Europeia: Os Desafios, a Crise e o Futuro da Integração**. São Paulo: Elsevier, 2014.

PECEQUILO, Crisitna Soreanu; CARMO, Corival Alves do. **O Brasil e a América do Sul: Relações regionais e globais**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**. 2010, n.80, pp.9-44. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/wpvxt/pdf/mariano-9788579837043.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2020.

VIGEVANI, Tullo; ARAGUSUKU, Juliano Akira. Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: círculos concêntricos. **Pensamiento Propio**, v. 39, n. 19, p. 163-210, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/115351>>. Acesso em: 01 nov. 2020.