

# ELETRÔNICOS

Direito Internacional sem Fronteiras

## NOVOS RUMOS DO MERCOSUL: A FLEXIBILIZAÇÃO COMO POSSÍVEL ALTERNATIVA?

*New Directions for Mercosur: Flexibilization as a Possible Alternative?*

**Gabriel Ralile de Figueiredo MAGALHÃES**

Bacharel em Relações Internacionais, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro –PUCRJ. MBE/A em Comércio Exterior, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro –UFRJ. Bacharelado em Direito, pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. E-mail: <ralilegabriel@gmail.com>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-0453-155X>>.

**RESUMO:** O presente trabalho visa debater a flexibilização da política de assinatura de acordos do Mercosul como alternativa para se criar competitividade internacional para os países do bloco, sobretudo o Brasil. Para isso, o estudo se utiliza tanto de um levantamento bibliográfico, como também da análise de documentos oficiais pertinentes. Também será feita uma comparação entre a estrutura do Mercosul e da Aliança do Pacífico em prol de ilustrar os potenciais impactos de um modelo com maior flexibilidade, com isso se estabelecendo um parâmetro. O objetivo almejado é averiguar os possíveis efeitos e benefícios de uma flexibilização, bem como apresentar alguns métodos para tal. Ao final, conclui-se que os países podem ter vantagens com essa mudança de política sem que, contudo, deixem de defender a manutenção e expansão de um Mercosul forte. Ainda, são levantadas propostas para o aprofundamento do tema e evolução do debate.

**PALAVRAS-CHAVE:** Comércio Exterior. Integração Regional. Mercosul. Política Comercial Internacional. Relações Internacionais.

**ABSTRACT:** The present work aims to discuss the flexibilization of Mercosur's policy on signature of agreements as an alternative to create more international competitiveness to its members, especially to Brazil. In order to do so, this study will proceed with a bibliographical research and the analysis of official documents. Also, both structures of

Mercosur and the Pacific Alliance, the latter which shall work as a parameter, will be compared in pursuance of illustrating what a flexibilization could mean. The objective of this study is to verify the possible effects and benefits brought by the flexibilization of Mercosur's policy on agreements signature, also presenting some methods for doing it. This work concludes that Mercosur members can take advantage of some change in its politics without needing to be against the maintenance and expansion of the economic group. Also, some proposals are brought in order to develop the debates.

**KEY WORDS:** International Commercial Policy. International Relations. International Trade. Mercosur. Regional Integration.

## 1 INTRODUÇÃO

O Mercosul, desde a sua implementação, vem sendo tema de áspersos e intensos debates no que tange à sua importância, assim como real eficiência, para com uma maior integração entre seus países-membros. Hoje, em especial, essa discussão assume um tom mais acalorado quando abordados os impactos causados na inserção internacional dos países do bloco e o crescimento dos mesmos. Isto é, atualmente estaria o bloco trilhando o devido caminho esperado, ou estaria ele se constituindo como uma barreira ao comércio internacional?

Dos diversos fatores que necessitam revisão, contudo, um dos que mais tem levantado debate, inclusive entre líderes políticos, é a regra adotada que impede a assinatura de acordos internacionais sem o aval de todos os membros. Ainda que o bloco tenha procurado assinar grandes acordos internacionais, como recentemente concluiu com a União Europeia, após 20 anos, e busca com Estados Unidos e Canadá, fato é que essa política de limitação se constitui como uma barreira às políticas internacionais dos países-membros e de sua estratégia de inserção internacional.

Visto isso, os objetivos almejados por meio deste estudo são os de averiguar como uma estratégia de flexibilização do Mercosul, acompanhada de uma reforma interna necessária, pode criar maior competitividade entre seus países-membros e

gerar uma melhor harmonização nas políticas do grupo, auxiliando com isso na superação dos enclaves do bloco criados, principalmente, pela sua política de consenso.

Entretanto, o trabalho também destaca o papel de importância do bloco para seus membros e, portanto, defende a necessidade de sua manutenção, destacando para isso a flexibilização como saída saudável para a continuação de seu processo de integração. Busca-se também suscitar o debate sobre os novos rumos a serem tomados, assim como trazer uma visão crítica de sua vigente estrutura, postura essa adotada por diversos autores para com também outras instituições internacionais.

Visando esses fins, o trabalho se dividirá em cinco partes sem contar com a presente introdução. Na primeira, pretende-se criar uma visão geral sobre o tema, para isso descrevendo a situação atual da questão e a relacionando à história e estrutura institucional do Mercosul. Na segunda e terceira seção, respectivamente, será abordado as justificativas para uma flexibilização e algumas estratégias para se adotar tal medida. Na quarta parte, buscando um parâmetro de modelo mais flexibilizado e alguns de seus efeitos, será feita uma breve comparação entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico. Por fim, na quinta e última parte, conclusões e sugestões são trazidas a respeito do tema.

A metodologia utilizada se pautou majoritariamente numa pesquisa qualitativa através de levantamento e análise de literatura especializada, notícias, leis e tratados pertinentes.

## **2 MERCOSUL E A QUESTÃO DA ASSINATURA DE ACORDOS**

Ao longo dos últimos anos o Mercosul tem sido tema de diversos debates acalorados. Partindo da análise de diversos especialistas, entre eles acadêmicos e profissionais, e passando até por polêmicas declarações de membros do governo, o

assunto mais uma vez passa por um processo de revisão. Mas afinal, a adesão do Brasil ao bloco foi uma boa ou má estratégia? Por um lado, destaca a Profa. Dra. Karina L. P. Mariano, o Mercosul teria conseguido estimular na região uma cooperação entre os países, mas por outro lado, de acordo com o Prof. Carlos Juarez Centeno, existiria um balanço negativo do ponto de vista econômico (ARAUJO, 2018).

Fato é que o projeto de um mercado comum ainda está longe de ser alcançado. O bloco se estagnou como uma união aduaneira imperfeita devido à existência de diversas medidas de salvaguarda ainda vigentes entre os membros. Não há uma zona de livre comércio plena, visto que, por exemplo, os setores de açúcar e automóveis vigoram sob o regime de cotas. Ainda, quando se tratando da Tarifa Externa Comum (TEC), uma tarifa por si só alta e pouco competitiva, o que predomina são as listas de exceções. Por fim, a falta de um consenso dentro do bloco em relação a seus novos rumos, em muito causada por disputas internas, atrasa a evolução dos projetos nacionais de seus países-membros.

Dentre esses diversos enclaves, um ponto que retomou destaque nas discussões foi a previsão dentro do Mercosul de que seus integrantes não possam estabelecer acordos individuais com outras nações sem anuência dos demais membros, o que comprometeria as taxas de importação e exportação pactuadas pelo bloco. Esse assunto tem sido recorrente ao longo dos últimos anos, mas tomou um fôlego especial com a ascensão do governo Bolsonaro no Brasil. Em meados de janeiro de 2019, com a visita do presidente da Argentina Mauricio Macri para felicitar a posse do novo chefe de Estado brasileiro, foi cogitada novamente uma flexibilização do bloco, ideia essa que já tinha sido pensada de forma favorável pelo Paraguai e Uruguai.

Porém, para compreensão do funcionamento atual do grupo, faz-se preciso retornar às origens do Mercosul. Constituído em 1991 pelo Tratado de Assunção em um contexto de redemocratização das nações sul-americanas, Brasil, Argentina,

Uruguai e Paraguai se uniram com o objetivo de formar um mercado comum: uma união aduaneira com políticas comuns de regulamentação de produtos e com liberdade para circulação de capital, trabalho, bens e serviços. É possível sintetizar esse objetivo com o seguinte trecho do artigo primeiro do tratado constitutivo:

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômicos-comerciais regionais e internacionais; (1991).

Quando do períodos de transição, o tratado constitutivo, internalizado no Brasil por meio do Decreto 350/1991, em seu artigo 13º, determinou que o Grupo Mercado Comum seria o órgão executivo responsável, dentre outras atividades, por “propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de políticas macroeconômicas e à negociação de Acordos frente a terceiros;” (1991). Mais tarde, em 1994, com o Protocolo de Ouro Preto, essa organização iria se consolidar.

O dito protocolo, promulgado no Brasil em 1996, é responsável por criar a estrutura institucional e a personalidade jurídica de direito internacional do Mercosul, normalizando o regime de consenso como processo decisório. O artigo 3º define o Conselho do Mercado Comum como o órgão superior do bloco com a função de conduzir a política do processo de integração e sua tomada de decisões em prol dos objetivos acordados. Dentro dele, como estabelece o artigo 8º, diversas funções são detalhadas, a exemplo o que dispõe o inciso IV:

Negociar e firmar acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais. Estas funções podem ser delegadas ao Grupo Mercado Comum por mandato expresso, nas condições estipuladas no inciso VII do artigo 14; (1996).

Houve ainda a criação, estipulada pelo artigo 16º, da Comissão de Comércio do Mercosul, órgão este encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum. Dentre suas competências está velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionadas com essas políticas comerciais, com o comércio infra-Mercosul e com terceiros países. Cabe lembrar que todas as resoluções proferidas por esses órgãos são de caráter obrigatório, tendo, portanto, que ser internalizadas nos países.

Por fim, tais compromissos envolvendo uma política de consenso acabaram por serem sintetizados na Decisão de número 32 do Conselho do Mercado Comum de 2000 que, por meio de seu artigo 1º e 2º, estabeleceu:

Art. 1º.- Reafirmar o compromisso dos Estados Partes do MERCOSUL de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extra-zona nos quais se outorguem preferências tarifárias.

Art. 2º.- A partir de 30 de junho de 2001, os Estados Partes não poderão assinar novos acordos preferenciais ou acordar novas preferências comerciais em acordos vigentes no marco da ALADI, que não tenham sido negociados pelo MERCOSUL. (2000)

Com o passar do tempo o bloco contou com diversas incorporações: em 2012 Venezuela se tornou um Estado membro, mas foi suspensa em 2016 devido à quebra da cláusula democrática; Bolívia foi aceita ao bloco e atualmente se encontra em fase de incorporação; e, por fim, houve a adesão de todos os países da região como membros associados. A dimensão do bloco é tamanha que em 2016 o Mercosul representava cerca de 72% do território da América do Sul, 64,5% da população, 47,4% do fluxo de IED regional e 76,2% do PIB regional, o quinto maior do mundo na época (MERCOSUL, 2016). Por outro lado, a negociação de acordos efetivos com outros países foi limitada.

Evidentemente, cabe ao Brasil sua devida parcela de culpa. Com um histórico de forte protecionismo, o país apenas recentemente começou seu modesto processo de abertura. De acordo com a pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV) intitulada "Política Comercial Brasileira: Estratégias de Inserção Internacional", entre 1995 e 2015 o número de acordos brasileiros aumentou de 3 para 9, índices bem abaixo do aumento médio mundial de 6.3 para 19.3 (REUTERS, 2018). Ademais, sua política de baixa diversificação de produtos, persistindo na concentração em commodities, demanda mais ainda a necessidade da expansão de acordos que permitam acesso a novas tecnologia, além de uma maior penetração do Brasil em outros mercados.

### **3 FLEXIBILIZAÇÃO: UMA SAÍDA?**

A discussão de uma flexibilização do bloco está atualmente atrelada, sobretudo, à assinatura de acordos comerciais com países de fora do grupo. Flexibilizar, nesse contexto, seria permitir exceções ou afrouxar a política de consenso do Mercosul, permitindo uma maior liberdade para que os países-membros negociem acordos internacionais.

Hoje o comércio internacional passa por um momento de grandes incertezas: o embate entre Estados Unidos e China, a presença de diversos competidores globais, sejam países ou empresas, uma crise de saúde global causada pela COVID-19 e a constante demanda por inovação e competitividade são exemplos. Temas como diversificação de produtos e serviços, cadeias globais de valor, diminuição das barreiras ao comércio e reformas às instituições internacionais estão cada vez mais frequentes.

Nesse contexto, os acordos internacionais despontam cada vez mais como ferramentas de manobra dos interesses das nações, assim como permitem uma maior inserção internacional. O nível de participação internacional de um país pode ser medido justamente pelo seu número de acordos de livre comércio (FERRAZ; ORNELAS;

PESSOA, 2018, p. 25). Em média, esses tipos de tratados tendem a aumentar 62% das importações, tendo impactos muito mais efetivos sobre as economias emergentes (FERRAZ; ORNELAS; PESSOA, 2018, p. 29-30).

Integrar-se ao cenário global não só é fundamental para o crescimento da economia doméstica, sempre e quando haja condições internas e um devido planejamento, mas também permite um maior contato com diversos recursos e benefícios disponíveis em outros países. É uma excelente estratégia para facilitar o acesso a novas tecnologias de forma a diversificar e agregar valor à pauta de produtos brasileiros.

É sabido que ao longo da história do Brasil a importação de tecnologia se firmou como forma preponderante de internalização de inovações (AUREA; GALVÃO, 1998, p.13). Em 2016, Goldberg e Pavcnik conduziram uma pesquisa onde indicaram que menos barreiras ao comércio, como temos através de tratados, acarretam uma maior produtividade do nível industrial (FERRAZ; ORNELAS; PESSOA, 2018, p. 103). Com isso, vemos que se trata de uma estratégia talvez não suficiente, mas obviamente necessária para a competitividade de um país no mundo globalizado de hoje.

Resta claro, então, que o comércio exterior agrega uma série de benefícios às nações. As importações levam ao crescimento doméstico e fomentam as exportações. Os investimentos trazidos ao país criam mais infraestrutura e novas oportunidades aos seus habitantes, assim como os investimentos feitos no exterior trazem capital necessário aos agentes internos. Diversos setores demandam negociações e cada país possui uma peculiaridade de demanda, o que, no caso do Mercosul, acaba por dificultar o processo de decisão por consenso. Essa falta de convergência de interesses e celeridade acaba por prender os países, impedindo-os de buscar novas saídas para os seus problemas.

Isso é claro quando olhamos para o interesse dos países-membros em assinar acordos comerciais como forma de suprir demandas nacionais e ganhar competitividade internacional. A dificuldade em se ter consenso atrasa e por vezes anula as negociações, impedindo uma inserção internacional mais efetiva. Esse problema é recorrentemente levantado pelos integrantes do bloco e em grande parte impulsiona a discussão de uma flexibilização, tópico esse cada vez mais comum na fala dos líderes dessas nações.

Dito debate se torna ainda mais propício quando, em meio à crise da pandemia da COVID-19, o recente governo de Alberto Fernández na Argentina anunciou a retirada do país de todas as negociações comerciais. Essa colocação foi posteriormente amenizada, afirmando-se que não haveria um total recuo frente às negociações, mas apenas uma desaceleração em sua participação (RESENDE, 2020). Se de fato uma saída ou não, tal postura assumida pela Argentina é um elemento de tensão a mais para o grupo que já conta com um histórico de atitudes controversas entre seus membros.

Como visto, a questão de uma reestruturação do bloco é antiga e não se pode falar em falta de tentativas para realizá-la. No começo dos anos 2000, já existia um primeiro movimento para relançar o Mercosul discutido, sobretudo, entre Brasil e Argentina. Em meio a cenários domésticos desfavoráveis e incertezas internacionais, foram abordadas novas estratégias para um melhor funcionamento do grupo e sua maior integração.

Segundo Alcides Costa Vaz, a proposta e as iniciativas definidas naquela época tinham como pano de fundo “o vácuo na implementação das medidas acordadas em dezembro de 1994 - que conformariam a etapa de consolidação da união aduaneira” (2000, p.3). Ainda, segundo autor, essa revitalização do bloco se daria em três vertentes, sendo elas a agenda intra-Mercosul, suas relações externas e maior coordenação em seu plano político (2000, p.3-4).

Apesar de certo progresso, podemos perceber que a maior parte dessa pauta perdura até hoje, o que explica as diversas críticas e tentativas de se repensar o bloco, dentre elas a questão da flexibilização. Esses entraves que, em uma primeira análise, parecem advir de questões majoritariamente políticas e protecionistas, impedem tanto uma maior competitividade dos países-membros do bloco econômico, como atrapalham a melhor integração do grupo. Este, como instituição jurídica que busca uma saúde estrutural, não deveria deixar que ditas questões se colocassem acima de seus objetivos iniciais.

Assim, visto a possibilidade de impulsionar a integração ao comércio global, flexibilizar a regra do Mercosul referente a assinatura de acordos internacionais pode ser uma estratégia muito efetiva para uma maior competitividade, não só do Brasil, mas também dos outros países-membros, posto que é uma saída viável para a atual situação de entrave político. Contudo, é fundamental a manutenção do bloco e a busca por uma maior integração, visto que, ainda que sejam constatados problemas, o Mercosul obteve diversos sucessos e continua sendo uma ferramenta importante para o Brasil e o desenvolvimento da região.

Nesse sentido, é preciso entender o duplo significado da necessidade de se flexibilizar. Enquanto, por um lado, essa concepção traz a ideia de buscar uma solução aos embargos existentes no bloco, por outro ela relembra a extrema importância do grupo e sua necessidade de manutenção, o que se leva a optar por uma política de reestruturação em detrimento de uma decisão pelo fim do bloco.

Apesar de suas divergências e abalos, houve sim um aumento do fluxo comercial entre os países-membros. Em sua primeira década de existência, houve um forte incentivo às exportações e importações, abalados apenas pelas crises econômicas sofridas pelo Brasil e Argentina, o que mesmo assim não impediu que as taxas seguissem positivas depois (LUIGI; PENNAFORTE, 2016).

Em 2018, a participação de bens industrializados do Brasil alcançou uma proporção de 86,6% no Mercosul, ficando na frente dos Estados Unidos com 79,2%, da União Europeia com 55,3% e da China com 11,5%, sendo o bloco também responsável pelo segundo maior saldo comercial registrado no ano atrás apenas da China (CNI, 2019, p.17-18). Isso demonstra uma forte contribuição do Mercosul para com o superávit na balança comercial brasileira.

Ainda, foram criadas diversas facilidades para a relação entre os países e para seus cidadãos, com exemplos notórios recentes como o Protocolo sobre Cooperação e Facilitação de Investimentos, o Protocolo de Contratações Públicas, o acordo relativo aos direitos sobre contratos de consumo e o sistema Arcu-Sur para reconhecimento de diplomas entre os países-membros. O bloco ainda conta com duas iniciativas de peso, o Parlamento do Mercosul, para representação civil, e o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (LUIGI; PENNAFORTE, 2016).

Apesar das exceções e burocracias existentes, grande parte dos produtos continua a contar com as preferências tarifárias. Ainda, o bloco aos poucos vem logrando e buscando novos acordos, como atualmente negocia com o Canadá, Coreia do Sul, Líbano e Singapura. Nesse aspecto, negociar com Mercosul também possui um outro significado, uma vez que um acordo permite acesso a toda uma região de forte valor econômico, não apenas se restringindo ao Brasil. Uma atuação em conjunto também traz maior poder de negociação para abrir mercados para o Brasil, sobretudo no agronegócio (CNI, 2019, p.24). No entanto, é válido lembrar que essa vantagem não se aplica a todos os casos, ademais de demandar um extenso desprendimento temporal e financeiro, requerendo assim a utilização de estratégias alternativas de negociação.

Por fim, é válido ressaltar que o Mercosul como proposta de bloco se alinha perfeitamente ao princípio estabelecido pelo artigo 4º, parágrafo único, da Constituição Federal: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política,

social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (1988).

#### 4 PRINCIPAIS MODELOS PARA A FLEXIBILIZAÇÃO

Como visto, flexibilizar é uma solução viável e benéfica para uma maior competitividade do bloco e sua inserção internacional de seus membros, mas essa é uma decisão que deve ser pensada, bem como alguns pontos em especial precisam ser levantados.

Antes de tudo, porém, é preciso compreender quais as causas das falhas do bloco. De acordo com Sérgio Abreu e Lima Florêncio, podemos pensar cinco razões para isso: a existência de um modelo ineficaz de negociação entre os países-membros; o maior protagonismo global do Brasil que reduziu a ênfase na integração com os outros países; a criação da Unasul como causa de redução da prioridade do Mercosul enquanto catalizador de integração regional; o padrão de comércio inconsistente e um mecanismo de superação de assimetrias deficiente; e, por fim, a divergência na política externa do Brasil e da Argentina (2015).

Apesar de realmente perdurarem embates entre as duas maiores potências regionais, Brasil e Argentina, o modelo ineficaz de negociação e o padrão de comércio inconsistente, bem como um sistema de solução de divergências fraco, contribuem negativamente para a política externa comum. É de se perceber que os países buscam posturas mais autônomas no cenário internacional, sobretudo o Brasil que deixa de lado seu papel de liderança como hegemônico e demonstra pouco esforço no processo de internalização dos atos internacionais (ABREU; FIORÊNCIO, 2015, p. 67). Cabe lembrar que o bloco segue um modelo supranacional e não conta com um corpo de

profissionais próprios, demandando que os gastos com pessoal fiquem a critério de cada país e suscitando debates sobre sua real eficiência.

Faz-se preciso, então, pensar em novas soluções e alternativas ao problema. Primeiro, é necessário fazer uma quantificação precisa do que se ganha ou se perde com essa reestruturação, o que requer um estudo integrado entre diversos profissionais. O objetivo é analisar, sobretudo, os benefícios de uma política de consenso e aquilo que se abre mão, traduzindo-os em valores econômicos que possam ser comparados às expectativas relativas à nova política.

Mas, pensando em uma estratégia reformulação, várias estratégias de flexibilização podem ser discutidas. Primeiramente, poderia se pensar em uma espécie de cláusula de exceção. Contudo, o próprio bloco possui empiricamente uma má experiência com reservas. Ainda, traz-se uma discussão sobre uma mudança de um modelo intergovernamental para supranacional. A medida, em tese, traria maior vinculação das decisões e criaria um recurso humano independente e próprio do bloco. Entretanto, assim como na primeira sugestão, há muitas ressalvas à real eficiência da ideia.

Uma proposta que tem sido discutida é que os associados não sejam mais obrigados a concluir, simultaneamente, uma negociação, isto é, um país membro finalizaria a negociação de um acordo com um país terceiro em um momento distinto dos demais parceiros (IGLESIAS; OLIVEIRA; VALENTE, 2016). Entretanto, quando analisado o caso do acordo com o México, isso pode levar a diferentes níveis de aprofundamento entre os estados assinantes, visto que países como Brasil e Argentina sofrem embargos maiores pelo seu tamanho, principalmente devido ao setor agrícola (CNI, 2019, p.24).

A Confederação Nacional da Indústria também contribuiu com uma proposta de modelo alternativo. De acordo com a entidade, dever-se-ia manter a decisão em

conjunto, porém se aplicaria uma flexibilização na oferta de bens para acomodar posições distintas que, no caso de fracasso, possibilitaria a opção pela criação de um acordo quadro com negociações individuais (2019, p.24-25).

Seguindo essa lógica de flexibilização por oferta de bens, poder-se-ia pensar também pela flexibilização de setores por inteiro. A título de exemplo, caso acordado pelo grupo, o setor de bens de capital poderia ser flexibilizado, ao passo que um outro setor, como o agropecuário, deveria permanecer obrigatoriamente dentro da política de negociação por consenso.

Essa estratégia não precisaria se ater apenas aos setores econômicos, mas se estender a temas correlatos que impactassem o comércio de ditos bens. Questões como logística, assuntos sanitários e procedimentos aduaneiros e burocráticos poderiam ser levados em conta, visto que na prática são custos que perpassam a mera esfera tarifária. Assim sendo, produtos afetados por tais questões poderiam ser pauta para políticas de flexibilização.

Essa flexibilização por setor ou oferta de bens não necessariamente deveria vingar sobre a política de consenso permanentemente, podendo ser acordado um prazo de validade para tal ou permitindo-se uma cláusula de revogação da concessão mediante requisitos específicos. Com isso, teria-se uma alternativa aos embargos nas negociações, atendendo às eventuais demandas específicas de cada país, e, por consequência, permitiria o desenrolar de uma estratégia de política externa mais condizente com as necessidades e demanda econômicas de cada parte.

Em resumo, estratégias de flexibilização visam adaptar o bloco ao fato de ser uma união aduaneira imperfeita. Significa manter estipulações mínimas para as políticas comerciais, mas flexibilizar os entraves que impedem o desenvolvimento do bloco e seus membros, seja essa flexibilização provisória ou não. Essa lógica se assemelha um pouco às presentes nas organizações internacionais multilaterais que

estabelecem as diretrizes mínimas a serem cumpridas, bem como hipóteses de flexibilização.

Apesar de tal semelhança, ainda é difícil visualizar um cenário de um Mercosul flexibilizado, o que requer fazer uma comparação com um modelo de um bloco que tenha um certo grau de flexibilização, bem como esteja cultural e geograficamente próximo. Através de uma análise comparativa entre blocos podemos ter uma ideia da dinâmica de um modelo distinto, visualizar os principais resultados por ele auferidos e se estes, por meio de um modelo menos inflexível, atendem aos interesses de seus integrantes.

## **5 O MODELO DA ALIANÇA DO PACÍFICO**

Em prol de compreender a dinâmica de blocos mais flexibilizados em matéria de política comercial, embora sendo um modelo de integração regional distinto, podemos citar o exemplo da Aliança do Pacífico, grupo composto por Chile, Colômbia, México e Peru. Não somente o bloco vizinho ao Mercosul permite uma postura menos rígida quanto aos acordos internacionais, como a incentiva. É de se notar que seus membros, sobretudo o Chile, destacam-se regionalmente pela sua inserção internacional, principalmente pelo número de acordos comerciais assinados, um dos principais temas na discussão em favor da flexibilização do Mercosul.

Além disso, a Aliança do Pacífico também é um bloco de grande potência econômica na América do Sul e sua realidade se aproxima a do Mercosul, assim, portanto, sendo um parâmetro regional adequado para uma comparação. A diferença está, justamente, na falta de uma política comercial ancorada em uma estrutura de consenso e embates demasiadamente políticos.

Ainda, é de se notar que entre ambos blocos sulamericanos, bem como entre seus países-membros, tem-se buscado cada vez mais uma integração, assim como é possível observar certa identificação entre os governos. Isso é visível, por exemplo, na aproximação entre Brasil e Chile, movimento em que se nota uma convergência de política econômica entre o modelo de economia aberta chileno e o viés mais liberal trazido pelo Ministro da Economia brasileiro Paulo Guedes.

Tal fato ganhou maior destaque quando, em março de 2019, o recém empossado presidente do Brasil Jair Bolsonaro visitou o presidente chileno Sebastián Piñera, resultando assim na assinatura de uma Declaração Conjunta indicando diretrizes e um plano de trabalho para a maior integração entre os países e blocos. Cabe sinalizar que pouco tempo depois ambos líderes estavam encabeçando a presidência pro tempore de seus respectivos blocos, estreitando com isso os laços políticos e ideológicos.

Deve-se frisar que em vários episódios o presidente Bolsonaro citou seu apreço pela economia aberta chilena e a adoção da mesma como um modelo. De fato, é possível perceber certa similitude quando olhamos para o novo governo brasileiro e sua condução mais liberal no aspecto econômico, seja na política doméstica ou externa.

Ditos episódios sinalizam uma aproximação entre governos e ideologias que vem e devem cada vez mais impactar a região e a conduta de seus líderes. Visto isso, é de se entender que a Aliança do Pacífico pode se tornar cada vez mais um modelo para o governo brasileiro, o que de fato em muito influenciará os demais integrantes do Mercosul. Assim sendo, faz-se ainda mais necessário olhar para a realidade do bloco vizinho.

A Aliança do Pacífico surgiu em 28 de abril de 2011, sendo uma iniciativa de integração bem recente. Seus objetivos são o de criar uma área de profunda integração para a mobilidade de bens, serviços, recursos e pessoas, ao mesmo tempo que aprofunda o crescimento, desenvolvimento e competitividade dos países sem abrir mão

da questão social. O grupo também almeja uma articulação política e econômica de projeção ao mundo, mas seu foco se estabelece no eixo Ásia-Pacífico.

Juntos, de acordo com o próprio bloco, os membros somam 38% do PIB, 50% do comércio e 45% do investimento estrangeiro direto na América Latina, além de serem a oitava economia do mundo e possuir 225 milhões de pessoas, a maioria jovem (ALIANZA DEL PACÍFICO, 2019). Dentro do bloco, ainda, há uma desgravação quase total das tarifas aduaneiras, propulsionando assim uma zona de livre comércio.

Ao se olhar para o tratado constitutivo, o artigo quinto estabelece também o incentivo de uma política de consenso para acordos no âmbito do bloco, sem, contudo, delimitar-se proibições. Ainda, o artigo nono fomenta as relações com terceiros países, caracterizando o viés internacional do bloco.

Tão importante quanto o marco constitutivo, o protocolo adicional de 2014 merece destaque. Além de estabelecer a redução das tarifas aduaneiras, o documento formalizou a política do Grupo em diversos pontos. Dentre os temas acordados temos acesso ao mercado, regras de origem, facilitação de comércio, mediadas sanitárias, fitossanitárias e regulamentos técnicos, comércio eletrônico, investimento e financiamento, telecomunicações e serviços marítimos. Ainda, destaca-se o artigo 1.2 que cria uma harmonização entre os objetivos do bloco e os acordos de cada país:

#### ARTÍCULO 1.2: Relación con otros Acuerdos Internacionales

1. De conformidad con el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, y reconociendo la intención de las Partes de que sus acuerdos internacionales existentes coexistan con el presente Protocolo Adicional, las Partes confirman: (a) sus derechos y obligaciones en relación con los acuerdos internacionales existentes en los que todas las Partes sean parte, incluido el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, y

(b) sus derechos y obligaciones en relación con los acuerdos internacionales existentes en los que una Parte y al menos otra Parte sean parte.

2. Si una Parte considera que una disposición del presente Protocolo Adicional es incompatible con una disposición de otro acuerdo en que esa Parte y al menos otra Parte sean partes, previa solicitud, dichas Partes realizarán consultas con el objeto de alcanzar una solución mutuamente satisfactoria. Lo anterior, es sin perjuicio de los derechos y obligaciones de las Partes de conformidad con el Capítulo 17 (Solución de Diferencias). (2014)

Esse viés do bloco explica a possibilidade de manutenção e expansão da rede de acordos internacionais dos signatários do grupo. De uma forma geral, os países-membros, em especial o México e o Chile, possuem uma boa integração internacional, o que podemos verificar pela quantidade de tratados assinados.

De acordo com a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Chile tem 29 acordos regionais de comércio em vigência, relativos a bens e serviços, enquanto o Peru tem 18, Colômbia 13 e México 22 (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2020). Esses números, por motivos de atualização e classificação, divergem um pouco daqueles publicados nas páginas oficiais dos governos de cada país, bem como estas consideram também outros tipos de tratados.

Analisando as páginas oficiais de cada país no começo de 2020, a começar pelo México, o país conta com 12 tratados de livre comércio com 46 países, 32 acordos em matéria de investimento com 33 países e nove acordos de alcance limitado (SECRETARÍA DE ECONOMÍA, 2015). A Colômbia, por sua vez, conta com 15 acordos que contemplam países e blocos estratégicos (MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, 2019). O Peru possui uma atuação semelhante à da Colômbia e, assim como os outros membros do grupo, possui acordos com atores importantes como China, Estados Unidos, União Europeia e os países da Associação Europeia de Livre Comércio (MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO, 2019).

O Chile se destaca por ser um dos países com mais acordos de livre comércio assinados no mundo, tendo 21 tratados de livre comércio com mais de 60 países (DIRECON, 2019). Ainda, foi o primeiro país a assinar com o Reino Unido um tratado de continuidade pós Brexit, garantindo a permanência dos benefícios concedidos pelo acordo com a União Europeia (MILLAR, 2019).

Quando olhamos para os impactos internos ao Chile podemos constatar a importância do comércio internacional para o país. De acordo com dados do Banco Mundial, a participação do Comércio Exterior no PIB chileno foi de 29% em 1960 para 56% em 2017, dados esse que no Brasil, relativo ao mesmo período, variou de 14% para 24% (2019). O país ainda atingiu em 2018 o menor índice histórico de sua taxa efetiva de importação com 0,81%, um contraste muito grande aos 6,7% registrados no início da década passada e os 32,6% em 1970 (DIB, 2019).

A maior flexibilidade da Aliança do Pacífico, portanto, somada a maior abertura internacional do Chile, levou o país a uma competitividade mundial surpreendente, o que justifica o interesse da parte do novo governo brasileiro em se inspirar no modelo chileno de atuação no comércio global, fato esse que pode influenciar na discussão por flexibilizar o Mercosul.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O artigo apresentado, ainda que não esgote o tema, levanta diversos pontos em prol de assinalar a importância de se repensar a estratégia do bloco. Alinhar os benefícios concedidos pelo Mercosul com as vantagens trazidas pelos acordos bilaterais incrementa os artifícios para geração de competitividade nos países. A flexibilização, como assinalado, é uma dupla solução para permitir uma atuação mais autônoma de cada país, sem, contudo, ameaçar a existência do bloco.

Entretanto, ainda não é clara a melhor forma de realização dessa nova política. O meio acadêmico, empresarial e governamental, além da própria população, devem ser promotores de uma análise profunda que assessore os novos rumos do bloco. Estudos mais extensos em campos como o da economia, direito, história e relações internacionais, entre outros, permitem a construção de um arcabouço teórico e empírico fundamental para promover tal mudança. Ainda, é preciso predisposição e boa-fé dos países-membros para se articular e discutir interesses e medidas, demandando, assim portanto, o Mercosul como prioridade na pauta dos países.

Algumas sugestões foram apresentadas neste trabalho e servem como base para estudos futuros. Como ficou claro, as soluções apresentadas não trazem solução definitiva ao tema, tampouco há consenso em como implementá-las. Daí a necessidade de posicionar a discussão como uma prioridade na pauta do Mercosul.

É preciso salientar também a importância de se observar a atuação de outros blocos. O grupo sul-americano vizinho, Aliança do Pacífico, é um exemplo de atuação diferenciada que parece vir trazendo os resultados pretendidos por sua constituição, sem, contudo, ameaçar as estratégias individuais que cada país vem traçando nos últimos anos. Em meio a isso, destaca-se o elevado número de acordos assinados pelos países-membros, patamar esse que os países do Mercosul vêm buscando alcançar.

Por fim, resta entender também os novos rumos almejados pelos governos ascendentes na América do Sul e os futuros cenários a serem instaurados no comércio internacional. Fato é que predomina a incerteza, mas até então podemos verificar uma convergência de pensamento entre os países do Mercosul para a mudança. Caberá às próximas análises vislumbrar os impactos das medidas a serem adotadas e tentar antever possíveis problemas e soluções.

## REFERÊNCIAS

ALIANZA DEL PACÍFICO. **Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico**. 2012. Disponível em: <[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/alianza-del-pacifico/acuerdo\\_marco\\_alianza\\_del\\_pacifico\\_06\\_jun\\_2012\\_mejorado.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/alianza-del-pacifico/acuerdo_marco_alianza_del_pacifico_06_jun_2012_mejorado.pdf)>. Acesso em: 06 abr. 2020.

ALIANZA DEL PACÍFICO. **Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico**. 2014. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/trade/pac\\_all/PROTOCOLO\\_COMPLETO.pdf](http://www.sice.oas.org/trade/pac_all/PROTOCOLO_COMPLETO.pdf)>. Acesso em: 06 abr. 2020.

ARAUJO, André Leite; ARAUJO, Flavia Loss. **27 anos de Mercosul: um balanço positivo ou negativo?** Observatório Regionalismo. Disponível em: <<http://observatorio.repri.org/artigos/27-anos-de-mercosul-um-balanco-positivo-ou-negativo/>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

AUREA, Adriana Pacheco; GALVÃO, Antonio Carlos. **Importação de tecnologia, acesso às inovações e desenvolvimento regional: o quadro recente no Brasil**. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3922](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3922)>. Acesso em: 06 abr. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm)>. Acesso em: 06 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 1901, de 09 de maio de 1996**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm)>. Acesso em: 06 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm)>. Acesso em: 06 abr. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Agenda para o Mercosul 2019: um novo impulso para o bloco**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2019. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2019/4/agenda-para-o-mercosul-2019-um-novo-impulso-para-o-bloco/>>. Acesso em: 21 abr. 2020.

DIB, A. C. **Em contraste com o Brasil, Chile usa acordos comerciais para reduzir tarifas de importação.** Comex do Brasil. Disponível em: <<https://www.comexdobrasil.com/em-contraste-com-o-brasil-chile-usa-acordos-comerciais-para-reduzir-tarifas-de-importacao/>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES DE CHILE. **Acuerdos comerciales.** Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019. Disponível em: <<https://www.direcon.gob.cl/certificacion-de-origen/acuerdos-comerciales/#tabs-1>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

FERRAZ, Lucas Pedreira do Couto; ORNELAS, Emanuel Augusto Rodrigues; PESSOA, João Paulo Cordeiro de Noronha. **Política comercial brasileira: estratégias de inserção internacional.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas Escola de Economia de São Paulo, 2018.

FLORENCIO, Sérgio de Abreu e Lima. **Trajatória do Mercosul e mudança de paradigmas da política externa brasileira: possíveis interpretações para a crise do bloco.** Boletim de Economia e Política Internacional, n. 19, p.59-73, jan./abr. 2015.

IGLESIAS, Simone; OLIVEIRA, Eliane; VALENTE, Gabriela. **Brasil quer que Mercosul permita acordos comerciais em separado.** O Globo. Disponível em: <<https://www.google.com.br/amp/s/oglobo.globo.com/economia/brasil-quer-que-mercosul-permita-acordos-comerciais-em-separado-19952881%3fversao=amp>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

LUIGI, Ricardo; PENNAFORTE, Charles. **Mercosul: entre o sucesso e o fracasso total.** Revista Mundorama. Disponível em: <<https://www.mundorama.net/?p=15636>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

MILLAR, Rupert. **Breaking: UK and Chile sign trade agreement.** The Drinks Business, 2019. Disponível em: <<http://www.thedrinksbusiness.com/2019/01/breaking-uk-and-chile-sign-trade-agreement/>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO DE COLOMBIA. **Tratados de Libre Comercio:** acuerdos vigentes. 2019. Disponível em: <[http://www.tlc.gov.co/publicaciones/5398/acuerdos\\_vigentes](http://www.tlc.gov.co/publicaciones/5398/acuerdos_vigentes)>. Acesso em: 06 abr. 2020.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO. **Acuerdos comerciales del Perú.** 2019. Disponível em: <<http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Mercosul/CMC/Dec. nº 32/00. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200p.asp>>. Acesso em 06 abr. 2020.

RESENDE, Alberto. **Em reunião hoje, Mercosul tenta resolver impasse do "Brexit argentino"**. 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/05/07/em-reuniao-hoje-mercosul-tenta-resolver-impasse-do-brexit-argentino.amp.htm>>. Acesso em: 09 mai. 2020.

REUTERS. **BRASIL tem acordos de livre comércio pouco relevantes e é limitado por Mercosul, diz FGV.** Disponível em: <<https://m.extra.globo.com/noticias/economia/brasil-tem-acordos-de-livre-comercio-pouco-relevantes-e-limitado-por-mercosul-diz-fgv-23213107.html?versao=amp>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA. **Comercio Exterior / Países con Tratados y Acuerdos firmados con México.** Gobierno de México, 2015. Disponível em: <<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados->>. Acesso em: 06 abr. 2020.

THE WORLD BANK. **Trade % of GDP 1960-2017** – World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files, 2019. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

VAZ, Alcides Costa. **O relançamento do Mercosul**. Meridiano 47 Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais, n.1, p.3-4, jun. 2000.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Regional trade agreements database**. 2020. Disponível em: <<http://rtais.wto.org/UI/publicPreDefRepByCountry.aspx>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALIANZA DEL PACÍFICO. **¿What is the Pacific Alliance?**. 2020. Disponível em: <<https://alianzapacifico.net/en/what-is-the-pacific-alliance/>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

BARBIÉRI, Luiz Felipe. **Brasil e Argentina cogitam fim da regra do Mercosul que proíbe livre comércio bilateral com outro país**. Disponível em: <<https://www.google.com/amp/s/g1.globo.com/google/amp/politica/noticia/2019/01/16/brasil-e-argentina-cogitam-fim-da-regra-do-mercosul-que-proibe-livre-comercio-bilateral-com-outro-pais.ghtml>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

BRASIL. **Declaração conjunta presidencial por razão da visita oficial à República do Chile de sua Excelência o presidente da República Federativa do Brasil, Jair Bolsonaro**. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br>>. Acesso em 06 abr. 2020.

GAZETA DO POVO. **Por que Chile virou a referência econômica de Bolsonaro**. 2018. Disponível em: <<https://www.google.com/amp/s/www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/por-que-o-chile-viceu-a-referencia-economica-de-bolsonaro-e-o-que-pode-ser-feito-aqui-0wdv3cbajjhj9x2x7m44dkosb/amp/>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

MERCOSUL. **Saiba mais sobre o Mercosul**. 2020 Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

NOTÍCIAS UOL. **Mercosul estuda permissão para que países façam acordos fora do bloco**. 2019. Disponível em: <<https://www.google.com/amp/s/noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia->

brasil/2019/01/16/mercosul-estuda-permissao-para-que-paises-facam-acordos-fora-do-bloco.amp.htm>. Acesso em: 06 abr. 2020.

PEREIRA, Lia Baker Valls. **Mercosul, uma agenda além da conjuntura: para onde vamos?** Revista Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, v. 69, n. 8, 2015. Disponível em: <<https://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPagelId=4028818B37A00A200137A4099DA13ADA&contentId=8A7C82C54DB5CA9F014F191C7BD753BE>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

VALOR ECONÔMICO. **É preciso flexibilizar o Mercosul e fazer acordos bilaterais, diz Serra.** Disponível em: <<https://www.google.com/amp/s/amp.valor.com.br/brasil/4571311/e-preciso-flexibilizar-mercosul-e-fazer-acordos-bilaterais-diz-serra>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

VARGAS-ALZATE, Luís Fernando. **Integração diferenciada: a Aliança do Pacífico e o setor privado.** ICTSD. Revista Pontes, v. 13, n.8, 2017. Disponível em: <<https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/integração-diferenciada-a-aliança-do-pacífico-e-o-setor-privado>>. Acesso em 06 abr. 2020.