

Nota Técnica

Nº 67

Dinte

Diretoria de Estudos e Relações
Econômicas e Políticas Internacionais

Abril de 2023

RELACIONAMENTO EXTERNO DO MERCOSUL: FUNDAMENTOS HISTÓRICOS, DILEMAS CONTEMPORÂNEOS E PERSPECTIVAS FUTURAS

Marina Amaral Egydio de Carvalho

Marcus Maurer de Salles

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Antonio Lassance

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

EQUIPE TÉCNICA

Marina Amaral Egydio de Carvalho

Pesquisadora do Subprograma Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e doutora em direito das relações econômicas internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). *E-mail:* <marina@marinaegydio.com.br>.

Marcus Maurer de Salles

Pesquisador do PNPD na Dinte/Ipea; e doutor em integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP). *E-mail:* <mmsalles79@gmail.com>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdinte67-port>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 FUNDAMENTOS NORMATIVOS E INSTITUCIONAIS	5
3 DECISÃO CMC Nº 32/00: INTERPRETAÇÕES E DILEMAS.....	12
4 PERSPECTIVAS PARA O FUTURO DO RELACIONAMENTO EXTERNO DO MERCOSUL.....	17
REFERÊNCIAS	21

1 INTRODUÇÃO

Esta *Nota Técnica* tem como objeto analisar o cenário atual do relacionamento externo do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a partir dos seus fundamentos normativos e institucionais, bem como das perspectivas futuras, especialmente considerando o posicionamento recente individual de cada um de seus membros a respeito da projeção internacional do bloco. Busca-se, portanto, trazer luz sobre as possibilidades e eventuais contradições existentes no posicionamento de cada país em relação às negociações de acordos de preferência comercial, individualmente ou em conjunto, no âmbito do bloco mercosulino.

Na primeira seção é realizada uma breve evolução do desenvolvimento do Mercosul desde a sua formação, levando em consideração sua estrutura jurídica e institucional orientada ao relacionamento externo. Apresenta-se o contexto global em que a referida organização está inserida, bem como o andamento de negociações externas e do desenvolvimento de regras internas, intrabloco, que acompanharam tais relacionamentos.

A segunda seção trata do texto da Decisão CMC nº 32/00 e das interpretações que se realizaram para legitimar o posicionamento dos países em negociações externas. Da mesma forma, revela como cada país vem lidando com as negociações de acordos de preferência comercial, mantendo ou não o Mercosul no centro dessas negociações.

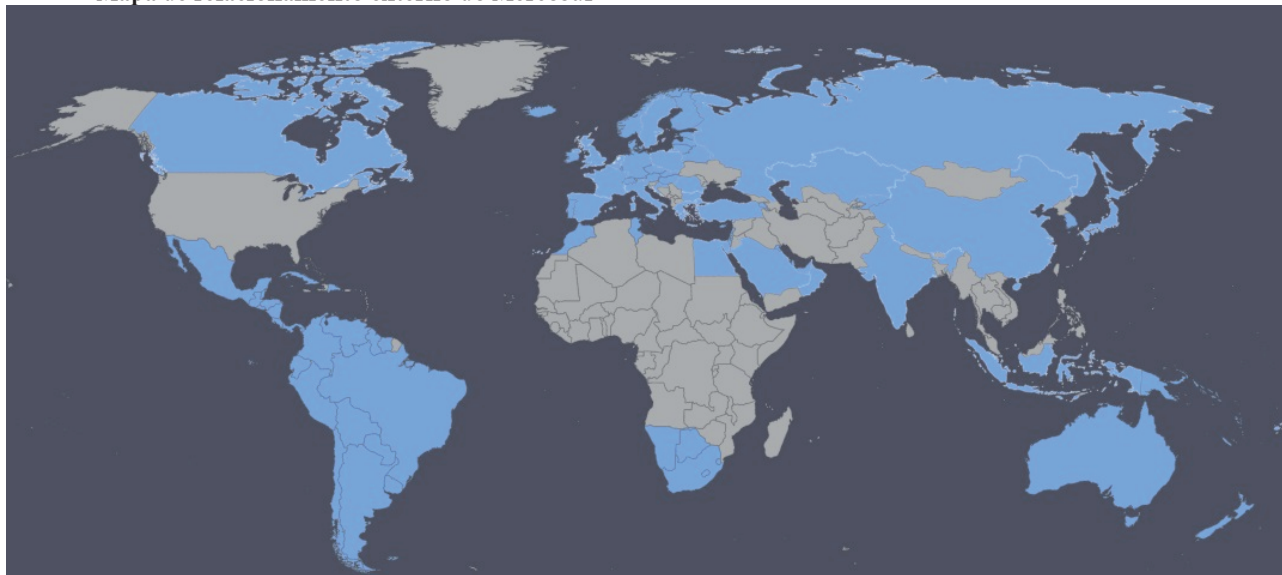
Na última seção reflete-se sobre o que pode ser realizado no futuro de curto prazo pelo Brasil e pelo Mercosul e sobre quais as perspectivas possíveis, tendo em vista as mudanças políticas e o relacionamento dos países-membros entre si.

2 FUNDAMENTOS NORMATIVOS E INSTITUCIONAIS

Ao longo dos seus trinta anos de existência, o Mercosul procurou servir de plataforma de inserção internacional dos Estados-partes. Em matéria de relacionamento externo, o bloco se engajou em negociações e diálogos comerciais com mais de noventa países de todos os continentes, destacados em azul na figura 1.

FIGURA 1

Mapa de relacionamento externo do Mercosul



Fonte: Mercosul. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/media/publicaciones/informes-de-la-secretaria-del-mercosur/>>.

Este dinamismo, entretanto, contrasta com um número bastante limitado de acordos comerciais vigentes entre o Mercosul e terceiros, especialmente quando se trata de sócios comerciais de fora da América Latina. Como será apresentado ao longo deste artigo, apesar de abrir frentes de diálogo e negociação com uma quase centena de países de todas as regiões do mundo, o Mercosul concluiu e assinou, até hoje, apenas oito acordos comerciais com sócios ou blocos de fora da região, dos quais somente quatro estão em vigor.

Em contrapartida, produziu em termos normativos internos, ao longo dos seus trinta anos, um amplo marco legal de orientação institucional ao relacionamento externo, com aproximadamente cem normas que estabelecem

parâmetros para a condução de negociações externas. Avançou-se no estabelecimento de um corpo normativo que busca estabelecer princípios e regulamentar procedimentos de negociação e celebração dos mencionados acordos internacionais, bem como sua implementação e administração.

Nos anos recentes, a agenda de relacionamento externo do bloco teve um novo impulso. A declaração sobre relacionamento externo do Mercosul, de 2015, teve como objetivo central ressaltar

a conveniência de que o Mercosul incremente ainda mais sua inserção no fluxo mundial de comércio e investimentos, mediante acordos ambiciosos, amplos e equilibrados, com países ou blocos do mundo inteiro, de forma a contribuir para o crescimento econômico, a criação de emprego e de melhores condições de trabalho, o aumento da produção regional e de nossa capacidade para concorrer, preservando os direitos dos trabalhadores.¹

Tal movimentação por parte do Mercosul se enquadra em um contexto global de proliferação contemporânea de acordos bilaterais, regionais e plurilaterais de comércio e investimentos, que vem provocando transformações substantivas nas dinâmicas do comércio internacional, além de reformas estruturais nos marcos regulatórios dos países signatários.

Nesse sentido, faz-se necessário conhecer os diversos parâmetros conceituais voltados ao relacionamento externo que emergem do marco normativo do Mercosul e se converteram em referências nem sempre consensuais do bloco, entre os quais se destacam: a governança institucional conjunta; a convergência intrarregional com América Latina; o universalismo; a representatividade global; e a renovação regulatória intramercosul.

2.1 Governança institucional conjunta

Em termos de relacionamento externo com terceiros, o Tratado de Assunção, em seu preâmbulo, estabelece entre seus princípios fundacionais a importância de alcançar uma adequada inserção internacional para seus países.

Para tanto, o tratado estipulou que, durante a sua fase inicial (1991-1994), os países deveriam se comprometer a preservar os compromissos assumidos até a data de celebração do acordo em termos de relacionamento externo e a coordenar suas posições nas negociações comerciais externas que empreendesse durante essa etapa. Para tanto, deveriam: i) evitar afetar os interesses dos demais Estados-partes ou os objetivos do Mercosul; ii) estender automaticamente aos demais Estados-partes qualquer vantagem que concedesse a um produto originário de terceiros países não membros da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). Durante essa etapa, pelo fato de o Mercosul ainda não contar com personalidade jurídica, as primeiras negociações internacionais foram celebradas com um formato denominado 4 + 1. Tal formato implicava a necessidade de coordenação prévia das posições negociadoras entre os quatro Estados-parte do bloco com um mesmo sócio externo, já que o Mercosul, prévio ao Protocolo de Ouro Preto, ainda não possuía a capacidade jurídica internacional que, entre outros atributos, lhe outorgaria capacidade de manifestação em nome do conjunto de membros.

Nessa etapa inicial, duas decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC) estabeleceram as bases para a governança conjunta de negociações externas: na Decisão CMC nº 15/91, acordou-se a coordenação de posições comuns, nos três âmbitos prioritários: Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT); Comunidade Econômica Europeia (CEE); e Aladi. Já a Decisão CMC nº 13/96 estabeleceu que, visando a uma futura negociação com a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), os Estados-partes acordavam trabalhar nesse âmbito de forma coordenada.

Com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, o Mercosul passou a ter personalidade jurídica, as negociações internacionais adquiriram um novo formato e o esquema institucional ofereceu novos responsáveis para entabular as referidas negociações. O CMC passou a ser o responsável por “negociar e assinar acordos, em nome do Mercosul, com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais”, existindo a possibilidade de delegar o referido mandato ao Grupo Mercado Comum (GMC), em conformidade com o estabelecido no inciso IV do art. 8º do Protocolo de Ouro Preto. O GMC também poderia delegar os referidos poderes à Comissão de Comércio do Mercosul (CCM).

O GMC cria, por meio da Resolução GMC Nº 34/95, o Grupo *Ad-Hoc* sobre Relacionamento Externo (Gahre), para tratar dos assuntos relativos às relações do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. Em conformidade com sua norma de criação, suas funções estariam apontadas para as áreas econômico-comerciais e seriam: assessorar o GMC em matéria de negociações externas; elaborar e realizar as atualizações dos textos-base das diferentes disciplinas; preparar e atualizar as apresentações do Mercosul a serem utilizadas no diálogo; acompanhar os acordos econômico-comerciais assinados ou em negociação; e coordenar e realizar o acompanhamento das comissões administradoras dos acordos.

1. Disponível em: <<https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/5699>>.

Nessa época, entre 1995 e 1999, o Mercosul assinou o Acordo-quadro de Cooperação Mercosul-CEE – base negociadora do recentemente concluído Acordo Mercosul-União Europeia (UE) –, bem como os primeiros acordos de complementação econômica no âmbito da Aladi, com Chile e Bolívia, além de lançar negociações com a Comunidade Andina (CAN), o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e o Canadá.

O ano 2000 é conhecido por ser o ano do “relançamento do Mercosul”, que teve como objetivo fundamental o reforço da união aduaneira, tanto em nível intracomunitário como no relacionamento externo. Nesse contexto, assina-se a Decisão CMC nº 32/00 Relançamento do Mercosul-Relacionamento Externo, em que se reafirma o compromisso dos Estados-partes do Mercosul de negociar, conjuntamente, acordos de natureza comercial nos quais se outorguem preferências tarifárias.

Além da Decisão CMC nº 32/00, a Decisão nº 08/01 impulsionou ainda mais a intenção política de negociações externas do Mercosul ao prever a aceleração dos processos de negociações bilaterais, em particular Mercosul-UE, e examinar a possibilidade de negociações bilaterais no formato 4 + 1, como se havia iniciado com os Estados Unidos.

Como se verá em detalhes a seguir, a Decisão CMC nº 32/00 tornou-se a pedra angular, do ponto de vista de fundamento jurídico, para o relacionamento externo do Mercosul, e desde a sua assinatura teve vigência e alcance bastante controversos entre os sócios do bloco.

Apesar da controvérsia, os primeiros anos do século XXI apresentaram resultados em múltiplas frentes de negociação de acordos com terceiros: Associação Europeia de Comércio Livre (European Free Trade Association – EFTA), África do Sul e México (2000); Índia (2003); Egito e Marrocos (2004); Israel e Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) (2005); Paquistão e Rússia (2006); Cuba (2006); Singapura (2007); Jordânia, Turquia e União Aduaneira da África Austral (Southern Africa Customs Union – Sacu) (2008); Coreia do Sul (2009); e Palestina e Síria (2010).

À medida que essas negociações avançavam, a questão do “tratamento de assimetrias” foi tomando força na agenda global e regional. Nesse contexto, o Paraguai passou a reivindicar que tal perspectiva fosse contemplada em seu benefício na lógica de relacionamento externo do Mercosul. Mediante a Decisão CMC nº 28/03, o Mercosul passou a impulsionar, em todas as negociações externas, a obtenção de um tratamento diferenciado para o Paraguai, de acordo com sua condição de menor economia e de país sem litoral marítimo.

Além disso, em paralelo ao avanço dessas negociações com terceiros países e à assinatura dos primeiros acordos comerciais, institucionalmente foi-se buscando fortalecer os órgãos encarregados das negociações, como também se criaram outros com o objetivo de alcançar uma melhor projeção do Mercosul.

Mediante a Decisão CMC nº 22/11 criou-se o Grupo de Relacionamento Externo do Mercosul (Grelex), substituindo o Gahre, um órgão permanente dependente do GMC, mantendo suas atribuições em matéria de negociações econômico-comerciais do Mercosul. Em nível institucional, a norma faculta ao grupo manter comunicação direta com os demais órgãos da estrutura institucional, para solicitar o assessoramento técnico nas matérias de negociação. Dessa forma, o Grelex constituiu-se como o órgão de referências em relação a negociações comerciais do Mercosul.

Em suma, do ponto de vista institucional, desde o Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, passando pela criação dos distintos órgãos de relacionamento externo, deduz-se da normativa revisada que sempre houve no Mercosul o esforço jurídico para que seu relacionamento externo fosse conduzido com base nos princípios de: i) governança institucional; ii) negociação extrarregional conjunta; e iii) correção de assimetrias nas negociações externas.

2.2 Convergência intrarregional com a América Latina

Como foi mencionado, um dos focos prioritários e no qual o Mercosul mais investiu esforços políticos e diplomáticos, do ponto de vista de regulação institucional e normativa, foi com a América Latina. Esta subseção pretende revisar o marco legal dos processos negociadores intrarregionais, contemplando tanto os processos de negociação comercial com terceiros países da Aladi quanto as normas relativas à ampliação do Mercosul, nas condições de Estado-associado e em processo de adesão.

Ao longo da sua primeira década, um dos pilares centrais do relacionamento externo do Mercosul foi construir, sob os princípios da harmonização, coordenação e convergência, uma revisão do conjunto de acordos comerciais intra-Aladi existentes antes da sua criação – conhecidos no âmbito da Aladi como *patrimônio histórico* –, por meio do Acordo de Complementação Econômica nº 18 – o acordo fundador do bloco.

A renegociação do patrimônio histórico constituiu uma etapa central para a coexistência do Mercosul com a América Latina e proporcionou uma negociação mais ampla, destinada, no caso dos países sul-americanos, a celebrar acordos tendentes a conformar uma grande zona livre de comércio continental.

Nesse sentido, há atualmente uma complexa rede de acordos de complementação econômica que, atualmente, sob o amparo da Aladi, vinculam o Mercosul a todos os países da América do Sul, bem como aos maiores blocos regionais latino-americanos: CAN, MCCA, Sistema de Integração Centro-Americano (Sica) e a Aliança do Pacífico.

QUADRO 1

Rede de acordos de complementação econômica que vinculam o Mercosul à América Latina

Acordos	Assinatura
Nº 35 Mercosul-Chile	25/6/1996
Nº 36 Mercosul-Bolívia	17/12/1996
Nº 54 Mercosul-México	5/7/2002
Nº 55 Mercosul-México	27/9/2002
Nº 59 Mercosul-CAN	18/10/2004
Nº 58 Mercosul-Peru	30/11/2005
Nº 62 Mercosul-Cuba	21/7/2006
Nº 72 Mercosul-Colômbia	21/7/2017

Fonte: Aladi, 2023. Disponível em: <<https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/acordosatuais/>>. Elaboração dos autores.

No âmbito desse processo de aproximação orientado à convergência intra-regional, merecem atenção e importância também os processos de associação e adesão que o Mercosul levou adiante visando ampliá-lo de modo a vincular-se com todos os países da América do Sul.

QUADRO 2

Mercosul: Estados-partes, associados e em processo de adesão

Estados-partes	
Argentina	Estado fundador
Brasil	Estado fundador
Paraguai	Estado fundador
Uruguai	Estado fundador
Venezuela ¹	Decisão CMC nº 27/12
Estados em processo de adesão	
Bolívia	Decisão CMC nº 13/15
Estados associados: intra-Aladi	
Chile	Decisão CMC nº 12/97
Colômbia	Decisão CMC nº 44/04
Equador	Decisão CMC nº 43/04
Peru	Decisão CMC nº 39/03
Estados associados: extra-Aladi	
Guiana	Decisão CMC nº 19/15
Suriname	Decisão CMC nº 21/15

Fonte: Mercosul, 2023. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>>. Elaboração dos autores.

Nota: ¹ No momento da redação deste texto, a República Bolivariana da Venezuela encontrava-se suspensa por aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul.

Merece destaque, em termos de aprofundamento do relacionamento do Mercosul com a América Latina, o projeto de associação com a Aliança do Pacífico, que vem sendo impulsionado por meio do recente acordo do Mercosul com a Colômbia (2017) e também, por meio de acordos bilaterais assinados entre membros do Mercosul e o Chile, entre 2016 e 2021, sob amparo da Aladi. Atualmente, Argentina, Brasil e Uruguai têm acordos comerciais assinados e vigentes com o Chile, acordos estes que, além de aprofundar o processo de liberalização comercial entre Mercosul e Chile, incorporou novas disciplinas ao comércio intrarregional, como *comércio e gênero* e *comércio e desenvolvimento sustentável*.

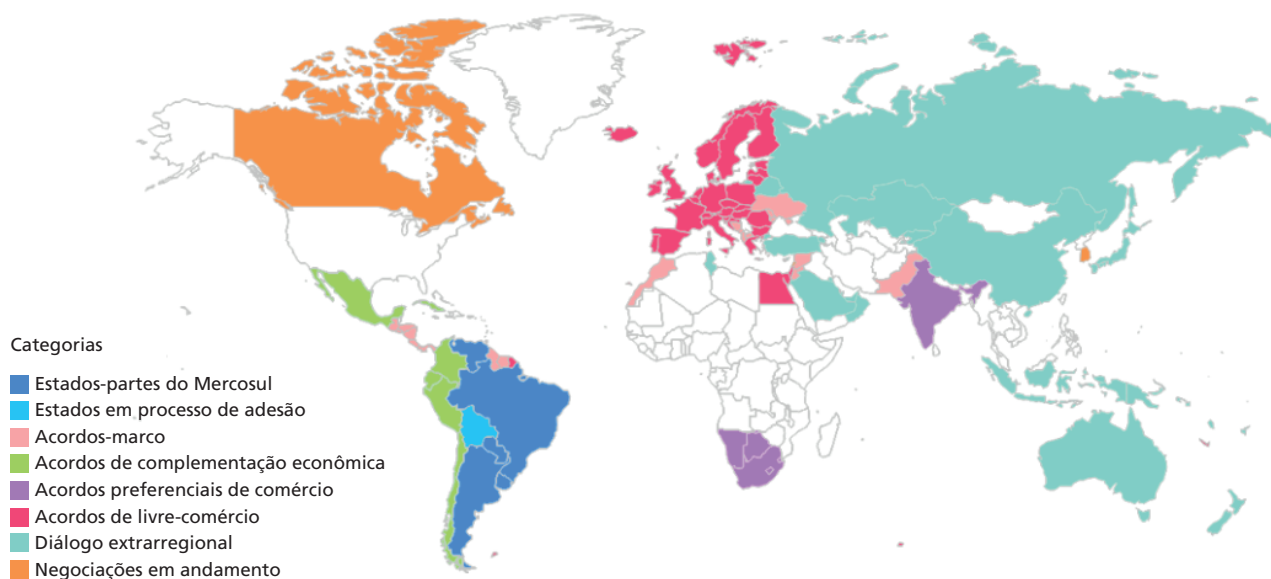
Como se vê, desse subgrupo de normas, emerge um importante vetor que vem historicamente sendo consolidado como paradigma de relacionamento externo do Mercosul, que é o aprofundamento das relações com a América Latina e o Caribe, construído sob parâmetros de: i) harmonização jurídica intra-Aladi; ii) coordenação; iii) convergência; e iv) aprofundamento do relacionamento intrarregional.

2.3 Universalismo e representatividade global

Em termos de inserção global, ao longo dos seus trinta anos, o Mercosul tentou aprofundar o diálogo tanto político quanto comercial com sócios de todos os continentes. A figura 2 ilustra o alcance do relacionamento externo do Mercosul.

FIGURA 2

Mercosul: rede de acordos, negociações e diálogos comerciais



Fonte: Mercosul, 2020. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/media/publicaciones/informes-de-la-secretaria-del-mercosur/>>.

Além disso, como pode-se depreender do quadro 3, o Mercosul se encontra inserido nesse movimento contemporâneo de diálogo e negociação com regiões e blocos em vez de em negociações bilaterais. Entre o universo de negociações comerciais em andamento, a partir de um levantamento realizado das atas do Grelex, emerge a informação de que o Mercosul mantém diálogo e/ou negociações com os seguintes grupos de países ou blocos regionais:²

QUADRO 3

Mercosul: principais acordos concluídos e em negociação com grupos de países

Acordos concluídos e/ou em vigor	Negociações e diálogos em andamento
UE	Aliança do Pacífico
EFTA	Sica
Sacu	União Econômica Euroasiática (UEE)
CAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean)
	CCG

Fonte: Mercosul. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/relacionamiento-externo/red-de-acuerdos/>>.

Elaboração dos autores.

2. Os dados atualizados sobre a rede de acordos comerciais do Mercosul estão disponíveis em: <<https://www.mercosur.int/relacionamiento-externo/red-de-acuerdos/>>.

Nesse sentido, embora atualmente esteja sendo dada atenção e repercussão prioritária ao Acordo Mercosul-UE, é possível deduzir que o Mercosul não é um processo de integração regional fechado em si mesmo, mas desempenha um importante esforço negociador de manter e avançar tratativas de acordos com diversos outros processos de integração regional igualmente relevantes para o cenário internacional contemporâneo, abrangendo África, Ásia, Pacífico, Oceania, Oriente Médio e América Central, como afirmam Araújo e Borba (2020).

Utilizando uma divisão geográfica, nos últimos anos, fortaleceram-se as relações com o Norte Global (por exemplo, os acordos com a EFTA e a UE) e, sobretudo, com o Sudeste Asiático (Asean, Coreia do Sul e Singapura, entre outros). No entanto, isso não significou um distanciamento total da América Latina (caso da Aliança do Pacífico) nem da África (Marrocos) e do Oriente Médio (Libano). De certa forma, isso aponta para a continuidade da relação institucional do Mercosul, já que as negociações geralmente levam anos, passando por diferentes governos e eleições. Muitas das negociações atuais derivam de memorandos de entendimento ou acordos-quadro assinados em décadas anteriores. Dessa forma, perpetua-se o esforço feito em alguma medida para o avanço de novos acordos.

2.4 Diversificação da agenda temática e renovação regulatória

Em termos da agenda temática da rede de acordos do Mercosul e os consequentes impactos regulatórios, faz-se necessário avançar no acompanhamento da cobertura temática das diferentes disciplinas que vêm sendo negociadas simultaneamente em todas as frentes de negociações hoje levadas adiante pelo Mercosul. Novos temas estão surgindo, e temas tradicionais estão recebendo novas abordagens, o que demanda análise atenta e crítica, com a finalidade de compreender o alcance e os impactos dos acordos nas referidas temáticas.

A recente conclusão das negociações do Acordo Mercosul-UE é um dos avanços mais significativos em termos de negociações econômicas internacionais e regionais desta década. Entre as diversas inovações regulatórias trazidas pelo acordo merece destaque o capítulo *Comércio e Desenvolvimento Sustentável*.

O referido capítulo traz para o acordo comercial um amplo conjunto de concertos, de natureza não comercial, que vem ganhando espaço nas agendas das negociações econômicas internacionais, tais como: direitos humanos, direitos trabalhistas, proteção de biodiversidade, mudanças climáticas, proteção das comunidades indígenas e tradicionais, proteção dos rios e dos mares, entre outros.

Entretanto, cabe destacar que essa nova “linguagem jurídica” que os negociadores do Mercosul enfrentaram nessa fase do seu relacionamento externo demonstrou uma profunda desatualização com o marco regulatório econômico-comercial do bloco, se comparado aos novos *standards* regulatórios adotados tanto em escala multilateral – pela Organização Mundial de Comércio (OMC) e Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – quanto na escala regional/bilateral – com os novos modelos de acordos de livre-comércio e de acordos bilaterais de investimentos.

Tal defasagem demandou, como consequência, um grande esforço negociador para se construir um acervo considerável de novos acordos intramercosul de natureza econômico-comercial, que acarretam e acarretarão diversos impactos jurídicos, institucionais e econômicos no Mercosul e no Brasil. Entre tais acordos, destacam-se os que se seguem.

- Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul (2017);
- Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul (2017);
- Acordo de Boas Práticas e Coerência Regulatória do Mercosul (2018);
- Acordo de Facilitação de Comércio do Mercosul (2019); e
- Acordo de Comércio Eletrônico do Mercosul (2020).

No momento de elaboração deste artigo, apenas um desses acordos estava em vigor, como se vê no quadro 4.

QUADRO 4

Acordos intra-Mercosul pós-2015

Acordo/tema	Assinatura	Entrada em vigor
Investimentos	2017	2019
Contratações públicas	2017	Não vigente
Coerência regulatória	2018	Não vigente
Facilitação do comércio	2019	Não vigente
Comércio eletrônico	2021	Não vigente

Fonte: Ministério das Relações Exteriores (MRE)/Paraguai. Disponível em: <https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx>. Elaboração dos autores.

Além dos acordos intrabloco, há também três acordos concluídos nesse período recente pós-2015, que demandam uma atenção especial tanto dos poderes Executivo e Legislativo para concluir seu processo de entrada em vigor (quadro 5).

QUADRO 5

Entrada em vigor de acordos comerciais pós-2015

Acordo	Conclusão	Assinatura	Entrada em vigor
Mercosul-Chile (Acordo de Complementação Econômica nº 35 – atualização)		2016-2021	2018-2022 ¹
Mercosul-Colômbia (Acordo de Complementação Econômica nº 72)		2017	2017-2019 ²
Mercosul-EFTA	2019		
Mercosul-UE	2019		
Mercosul-Singapura	2022		

Fonte: MRE/Paraguai. Disponível em: <https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ A atualização do Acordo de Complementação Econômica nº 35 entrou em vigor em 2018 para Uruguai, 2019 para Argentina, 2022 para Brasil. Paraguai ainda aguarda conclusão do processo de ratificação para entrada em vigor.

² O Acordo de Complementação Econômica nº 72 entrou em vigor em 2017 para Argentina e Brasil, 2018 para Uruguai e 2019 para Paraguai.

Para sanar esse déficit de incorporação dos acordos intra-Mercosul, e de fato atualizar a região em aspectos regulatórios mínimos para dialogar com as outras regiões do mundo, será fundamental que todos os Estados-partes foquem também na sua relação com os congressos nacionais, a fim de agilizar e concluir o processo de incorporação e entrada em vigor desses acordos.

A esse respeito, diversas propostas já foram apresentadas para tentar criar algum mecanismo de *fast-track* para acordos internacionais no Brasil. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) sistematizou e propôs, em 2018, aprimoramentos para o processo de internalização de atos internacionais no Brasil (CNI, 2018). De acordo com o diagnóstico produzido pela confederação havia naquele momento em tramitação nove projetos de emenda constitucional visando alterar e agilizar o rito de tramitação dos atos internacionais.

Enquanto os poderes Executivo e Legislativo dos Estados-partes não concluem o processo de entrada em vigor dos acordos listados no quadro 5, o Mercosul conta atualmente com a seguinte rede de acordos comerciais atualmente vigente, listados nos quadros 6 e 7.

QUADRO 6

Totalidade de acordos regionais vigentes com terceiros

Acordos intrarregionais	
Entrada em vigor	
Mercosul-Chile	1996
Mercosul-Bolívia	1997
Mercosul-CAN	2005
Mercosul-Peru	2006
Mercosul-México	2006
Mercosul-Cuba	2007/2008/2009 ¹
Mercosul-Colômbia	2018

Fonte: Aladi; MRE/Paraguai. Disponível em: <https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Vigente desde 2007 (Argentina e Brasil), 2008 (Uruguai) e 2009 (Paraguai).

QUADRO 7

Totalidade de acordos extra-regionais vigentes com terceiros

Acordos extrarregionais	
Entrada em vigor	
Mercosul-Índia	2009
Mercosul-Israel	2009/2010/2011 ¹
Mercosul-Sacu	2016
Mercosul-Egito	2017

Fonte: MRE/Paraguai, 2023. Disponível em: <https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Vigente desde 2009 (Uruguai), 2010 (Brasil e Paraguai) e 2011 (Argentina).

À modo de conclusão, deve se destacar que, nesses trinta anos de Mercosul, o esforço de construção de parâmetros institucionais e normativos para guiar o relacionamento externo do bloco é notório.

Em termos de governança institucional conjunta, desde que, com o Protocolo de Ouro Preto, o Mercosul assumiu personalidade jurídica como organização internacional, os mandatos negociadores para acordos comerciais com terceiros já não estão mais na alçada dos Estados-Partes, mas sim dos órgãos internos do bloco. É no âmbito do Grelex que, atualmente, os Estados-Partes centralizam e coordenam as agendas e as prioridades entre os sócios com os quais se está negociando. Para um bloco que foi criado com forte natureza intergovernamental, a manutenção dessa governança centralizada no Grelex demonstra o quanto o bloco necessita dessa coordenação, permanência e institucionalidade para avançar e concluir tantas frentes, com tamanha diversidade e complexidade, como são as negociações externas com terceiros.

Apesar desse esforço, há ainda dificuldades de natureza política e diplomática que dificultam o avanço do bloco em suas relações com parceiros externos. Como se aprofundará adiante, embora sob a ótica jurídico-institucional haja uma união negociadora dos Estados-partes, na prática esse corpo normativo não tem impedido que os membros se posicionem de forma distinta quando os interesses políticos e econômicos se sobrepõem às regras postas.

Isso pode explicar por que há mais avanços negociadores, acordos concluídos e em vigor com os sócios latino-americanos membros da Aladi do que em acordos extrarregionais. Como foi explicado, o fato de o Mercosul ser um sub-bloco regional dentro do escopo da Aladi habilita os países a negociarem e aprofundarem individualmente compromissos intrarregionais, sem violar as cláusulas vigentes nem da Aladi, nem do Mercosul. Apesar disso, o histórico de relacionamento externo do Mercosul com a América Latina também foi guiado pela lógica de governança institucional conjunta, cujos acordos de ampliação do Mercosul foram concluídos em conjunto. Exceção deve ser destacada ao recente processo de modernização do Acordo Mercosul-Chile, que se deu por uma metodologia de negociações bilaterais. Tal dinâmica será analisada a seguir e pode servir de experiência para reposicionar a lógica de relacionamento externo do bloco.

De fato, embora a Decisão CMC nº 32/00 tenha relançado o Mercosul para negociações conjuntas extrabloco, quase todos os seus membros, em diferentes momentos, trouxeram interpretações e leituras enviesadas para a decisão, como forma ora de atenuar, ora de exigir a obrigação de negociar conjuntamente ou garantir concessões e acesso a mercados de forma individual. Apesar da regra prevendo que sigam unidos, tem sido cada vez mais frequente a posição dos Estados-partes do Mercosul de buscar negociar externamente independentemente da vontade de seus pares mercosulinos.

3 DECISÃO CMC Nº 32/00: INTERPRETAÇÕES E DILEMAS

A Decisão CMC nº 32/00 traz dispositivos que tratam da relação dos membros do Mercosul em negociações com terceiros países para celebração de acordos de livre comércio. Esse regulamento do Mercosul tem gerado uma série de controvérsias sobre qual interpretação deve ser dada a essa regra, tendo em vista que cada membro do bloco, de tempos em tempos, apresenta entendimentos divergentes sobre seu significado, a depender do momento político e da consequente visão que cada um tem, naquele momento, sobre negociações de acordos com terceiros.

Esta seção apresenta o conteúdo da referida decisão CMC, suas nuances e como cada país-membro do Mercosul vem interpretando a regra ali contida. O objetivo é delinear como cada um está utilizando a regra para legitimar seu posicionamento em termos de relações comerciais com terceiros países. Ao mesmo tempo, pretende mostrar que, apesar do esforço regulatório e institucional, o Mercosul enfrenta desafios que vão além da construção regulatória realizada até aqui.

3.1 A Decisão CMC nº 32/00: interpretações e aplicações recentes

Antes da Decisão CMC nº 32/00, no momento de formação do Mercosul, seus membros afirmaram que a existência do bloco implica “a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais”³ e que o bloco está fundado na reciprocidade de direitos e obrigações.⁴

Após a concepção do bloco, o texto da Decisão CMC nº 32/00 reafirmou que:

O CONSELHO DO MERCADO COMUM DECIDE:

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 extrazona 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.

Art. 3º – Os Estados Partes realizarão todos os esforços, com o objetivo de concluir, até 31 de dezembro de 2000, a renegociação tarifária das consolidações de cada Estado-Parte na OMC, com base na TEC [Tarifa Externa Comum].

Art. 4º – Os Estados-Partes proporão reiniciar as negociações com a Comunidade Andina de Nações (CAN) e com o México com vistas a assinar, no máximo até 31 de dezembro de 2001, o acordo para regular as relações comerciais preferenciais entre o Mercosul e a CAN e entre o Mercosul e o México. Caso não seja possível concluir as negociações, as preferências vigentes só poderão ser mantidas até 30 de junho de 2003.⁵

A Decisão CMC nº 32/00 aparece como uma tentativa de fortalecer o Mercosul em razão da possibilidade de enfraquecimento do bloco caso os países decidissem realizar negociações individuais e esvaziar as preferências existentes no bloco. As negociações anteriores com a Alca e as ações individuais do Chile motivaram muitas das preocupações existentes à época, que culminaram na proposta da Decisão nº 32/00. Além disso após a publicação da decisão, até 2008, parte dos esforços dos países do bloco mercosulino se concentrou na revisão dos acordos da OMC e das preferências negociadas multilateralmente, bem como na equalização dos interesses ofensivos na área agrícola (Andrade Junior, 2017).

Cumprido ressaltar, contudo, que, após 2008, houve o enfraquecimento da Rodada Doha e das negociações multilaterais. Ao mesmo tempo, surgiu um novo impulso de negociações regionais e bilaterais que intensificaram o questionamento sobre a força, e o alcance da Decisão CMC nº 32/00 também ganhou espaço.

Foi nesse período que o Mercosul negociou os acordos comerciais que atualmente estão vigentes, e todos foram negociados e concluídos seguindo o estabelecido na Decisão CMC nº 32/00. Essas negociações, contudo, não foram desprovidas de fricções entre os Estados-partes.

A Decisão CMC nº 32/00 prevê que os membros devem negociar de forma conjunta acordos que visem à concessão de preferências tarifárias em bens. Estão de fora do escopo da decisão temas como serviços, propriedade intelectual, investimentos, convergência regulatória e meio ambiente.

Um ponto que se discute a respeito da decisão é o fato de o Mercosul ser uma união aduaneira e, conseqüentemente, estar estruturado por uma TEC. Por um lado, sustenta-se que não há previsão expressa que impeça a capacidade negociadora da união aduaneira ou de seus membros. Por outro, argumenta-se que as negociações extrabloco devem acontecer necessariamente em conjunto, pois a manutenção da coerência da TEC passaria por manter a mesma tarifa externa com sócios extrabloco.

Outro argumento vinculado a essa eventual faculdade negociadora diz respeito ao fato de o próprio Mercosul, na vigência da Decisão CMC nº 32/00, ter a possibilidade de negociar bilateralmente no âmbito da Aladi. Por que a negociação bilateral com países da região está escusada da obrigação de negociação conjunta e a negociação extrarregional não? Seria, portanto, uma escolha política, sedimentada na regulação, mas que demonstra a opção dos Estados-partes em negociar ou não conjuntamente, mesmo no âmbito de uma união aduaneira.

3. Decreto nº 350 de 21 de novembro de 1991, art. 1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm>.

4. Decreto nº 350 de 21 de novembro de 1991, art. 2º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm>.

5. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200p.asp>>.

Há questionamentos também sobre a validade legal da decisão. A questão que se coloca é se ela precisaria ser internalizada pelo ordenamento jurídico interno dos países-membros para entrar em vigor. De acordo com a plataforma oficial do Mercosul a Decisão CMC nº 32/00 requer incorporação pelos membros, e até o momento tal incorporação não foi realizada por nenhum deles.⁶ Some-se a isso o fato de que outras decisões do CMC normalmente dispõem expressamente quando seu conteúdo está dispensado de internalização para vigorar, e geralmente isso ocorre para decisões que tratam de temas administrativos ou organizacionais do Mercosul. Essa situação dá margem para a fragilidade do alcance da decisão e para constantes dúvidas quanto à vontade política dos membros de sustentar a obrigação de negociar conjuntamente futuros acordos comerciais.

Há também quem sustente o inverso, que a Decisão CMC nº 32/00 reafirma uma obrigação já existente no Tratado de Assunção, coração do Mercosul, e estaria dispensada de internalização para gerar as obrigações ali decorrentes. Essa dispensa estaria baseada no art. 42 do Protocolo de Ouro Preto, o qual prevê que as normas do Mercosul deverão, quando necessário, ser incorporadas ao ordenamento jurídico dos países-membros. Nesse caso, a internalização teria que ocorrer nos seguintes casos: i) quando a própria norma do Mercosul determinar expressamente que ela deve ser incorporada pelo ordenamento jurídico nacional; ii) quando ela não é operacional por si só e requer o complemento do ordenamento jurídico interno; ou iii) quando ela estiver sujeita à condição ou atividade dos órgãos competentes do Mercosul ou das autoridades estatais correspondentes. Nenhuma dessas hipóteses se identificam com a Decisão CMC nº 32/00, a qual estaria, portanto, dispensada de internalização (Ventura e Perotti, 2004).

Junte-se a isso o fato de haver uma reafirmação sobre dispositivo contido no art. 1º do Tratado de Assunção, bem como a existência de obrigação de reciprocidade, indicando que os países-membros seriam um conjunto indissociável. Assim sendo, a revogação ou inexistência da Decisão CMC nº 32/00, por exemplo, não eliminaria a obrigação de negociar em bloco os acordos com terceiros (Peña, 2015). Para além da discussão teórica em torno da Decisão CMC nº 32/00, a reflexão sobre seu alcance surge sempre que momentos políticos sensíveis se colocam entre os membros, dificultando sua capacidade negociadora em bloco.

Entre 2015 e 2022 houve novo impulso negociador do bloco com parceiros extrabloco, notadamente a conclusão do acordo com UE, EFTA e Singapura e negociações em andamento com Canadá e Coreia. Embora a Decisão CMC nº 32/00 não se aplique no âmbito latino-americano, vale mencionar que foram atualizados e ampliados acordos já existentes com Colômbia e Chile.⁷

Como será visto, em momentos de dúvidas ou dificuldades com relação ao fechamento de uma oferta negociadora única do Mercosul, os países do bloco, incluindo o Brasil, adotam posicionamentos distintos sobre o vínculo obrigacional da Decisão CMC nº 32/00 ou, mesmo sem citá-la, sobre a liberdade dos membros de adotar formato negociador mais flexível.

Por fim, veja-se por exemplo a situação vivenciada pela Comunidade Andina em termos de relacionamento externo. Da mesma forma que o Mercosul, a CAN possui previsão expressa no Protocolo de Cartagena estabelecendo que as negociações com outros processos de integração sejam empreendidas de maneira comunitária.⁸ Quando Peru e Colômbia pressionaram por negociações com os Estados Unidos, por meio do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership – CPTPP) e com a UE, propuseram a flexibilização das normas andinas sobre acordos bilaterais, que se materializou em mudança normativa, com a Decisão nº 598/05 e permitiu que os países do bloco andino concluíssem acordos bilaterais com terceiros. Caberia ao Mercosul e aos seus Estados-partes avaliar os eventuais efeitos – positivos e negativos – que essa mudança de orientação externa provocou no processo de integração andino e como isso repercutiria no bloco.

3.2 A Decisão CMC nº 32/00 à luz das relações externas individuais

3.2.1 Argentina

A Argentina tradicionalmente defende a união do bloco mercosulino em suas negociações externas. Essa posição sofreu variação no governo Macri, quando houve manifestação sobre a possibilidade de seguir negociando unilateralmente no ápice das movimentações para dar seguimento às negociações do acordo Mercosul-UE.

6. Disponível em: <<https://normas.mercosur.int/public/normativas/1248>>.

7. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais?b_start:int=40>.

8. Protocolo Constitutivo da Comunidade Andina de Nações, arts. 51 e 52.

Outra aproximação que colocou em risco o fortalecimento da união do Mercosul, foi a aproximação da Argentina com a China em 2015 e as diversas iniciativas para atrair capital chinês para território argentino, algo criticado interna e externamente na época (Simonoff, 2021). Esse movimento de aproximação chinesa foi parcialmente limitado no governo Macri com a reaproximação do país com o bloco europeu e o impulso para concluir o mega-acordo. Embora o acordo finalmente tenha sido concluído de forma conjunta pelo Mercosul, deixou marcas sobre a força do Mercosul como bloco em suas ações extrarregionais, com críticas internas a respeito do benefício do acordo para os diferentes setores argentinos (Lucero e Kestelboim, 2019; Jueguen, 2020).

Na gestão do presidente Alberto Fernandez houve um reforço pela união do Mercosul e da sua força integradora (Argentina, 2020a). Além disso, a negociação extrabloco não foi desprezada, mas a Argentina deixou clara a necessidade de resolver questões internas do Mercosul e ao mesmo tempo proteger seus setores mais sensíveis durante essas negociações. Não se posicionou, contudo, por uma negociação individual (Argentina, 2020b).

Apesar disso, essa mesma gestão adotou uma fala flexibilizadora da posição negociadora argentina, de possibilitar o estabelecimento de velocidades distintas de compromissos, em relação à união do Mercosul. Essa posição foi adotada frente aos novos acordos que estavam sendo negociados pelo Mercosul, notadamente com a Coreia do Sul. A Argentina inicialmente se retirou das negociações e depois voltou atrás, advogando por uma negociação com compromissos diferenciados para ela em relação aos demais membros do bloco, que seguiam negociando 3 + 1 em diversos temas (Resende, 2020). Essa postura vai de encontro à Decisão CMC nº 32/00 e gera mais uma vez dúvidas a respeito de sua relevância quando se apresentam os desafios negociadores do bloco.

3.2.2 Brasil

Em 2015, quando houve intensificação da negociação do acordo Mercosul-UE e um potencial impasse interno do bloco mercosulino com relação às ofertas a serem negociadas e à dificuldade em unificar uma proposta conjunta do bloco, o Brasil chegou a noticiar – com o apoio do Uruguai – que poderia considerar a flexibilização para a apresentação de ofertas diferentes por cada país do bloco para forçar a conclusão do acordo (Bandeira e Carmo, 2015). Isso porque, naquele momento, a Argentina estava com entraves maiores para concluir a sua oferta (Uruguai..., 2022). Nessa fase se intensificaram debates importantes sobre as possibilidades jurídicas, institucionais e políticas de flexibilizar a Decisão CMC nº 32/00 para permitir a negociação de acordos com preferências comerciais pelos membros, de forma individual.

Note-se que esse mesmo posicionamento de velocidades diferenciadas foi novamente trazido à baila – como visto anteriormente – no contexto das novas negociações extrabloco do Mercosul (Acordo..., 2015) com o intuito de viabilizar acordos que incluíssem os quatro Estados-partes, mas com opções diferentes de compromissos e ofertas de desgravação. Ou seja, Brasil e Argentina em polos diferentes – um querendo celebrar acordo e outro querendo celebrar mais “lentamente” – usam o mesmo argumento para defender que seria possível concretizar acordos celebrados pelo Mercosul. Questiona-se, então, até que ponto os Estados-partes poderiam expressar em comum acordo que a aplicação de geometrias variáveis e velocidades diferentes de compromissos em negociações extrabloco do Mercosul não configuraria violação da Decisão CMC nº 32/00 e não teria o condão de enfraquecer o Mercosul.

3.2.3 Paraguai

O Paraguai historicamente teve posição flexibilizadora dentro do bloco, muito em razão de sua posição como país com maior déficit de desenvolvimento se comparado aos seus parceiros do Mercosul. Essa condição possibilitou que o país garantisse direitos e condições diferenciadas de tratamento para viabilizar sua posição na organização, visando diminuir as assimetrias entre os países-membros.

Nesse cenário, o governo paraguaio adotou posicionamento que autoriza negociações com países de fora do Mercosul – algo que foi amplamente discutido em diferentes momentos históricos do Mercosul (Flexibilidade..., 2006). Recentemente, esse posicionamento se manteve, de modo que o Paraguai continua sendo um dos países que segue favorável às iniciativas negociadoras extrarregionais.

3.2.4 Uruguai

Para o Uruguai não haveria impedimento à celebração de acordos de livre-comércio de forma individual. Sinal desse entendimento são os recentes movimentos para celebrar acordos de preferência comercial com a China e para adesão ao CPTPP.

Em setembro de 2021, o país sinalizou sua intenção de celebrar acordo com a China individualmente, iniciativa combatida fortemente pela Argentina e demais membros do bloco. Foram realizadas conversas exploratórias, e, em julho de 2022, pouco antes da LX Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, o Uruguai formalmente indicou que os dois

países estariam prontos para iniciar as tratativas. Os demais componentes do bloco seriam convidados a participar e aderir às negociações em um segundo momento. Na cúpula do Mercosul de julho de 2022 houve desconforto com relação a essa iniciativa, principalmente porque o lado uruguaio entendia que as regras do bloco não impediam o país de negociar unilateralmente acordos de preferência comercial, posicionamento que diverge dos demais países-membros, notadamente a Argentina, para quem todas as negociações com parceiros externos deveriam ocorrer em bloco, com participação de todos os integrantes do Mercosul.

Agravando ainda mais tensão entre Uruguai e demais membros do bloco, pouco antes da LXI Cúpula do Mercosul, marcada para ocorrer na primeira semana de dezembro de 2022, foi noticiada a solicitação de adesão do Uruguai ao CPTPP. Diante da iminência de ocorrer tal situação, os demais membros do bloco apresentaram um texto conjunto com a ameaça de serem adotadas eventuais as medidas que se julguem necessárias para defender os interesses da organização, nos âmbitos jurídico e comercial caso o país decidisse efetivamente solicitar a adesão ao acordo. Essa notificação, porém, não impediu que a solicitação de adesão uruguaia fosse realizada pelo chanceler desse país, Francisco Bustillo, ao ministro de Comércio e Crescimento das Exportações da Nova Zelândia, Damien O'Connor, durante visita à Oceania. Para o Uruguai não haveria impedimento no direito internacional dessas aproximações com blocos e países de fora do Mercosul (Uruguai..., 2022).

O argumento jurídico do Uruguai é de três ordens: em primeiro lugar, a restrição contida na Decisão CMC nº 32/00 violaria a soberania política do país; em segundo lugar, a referida decisão não teria sido internalizada no ordenamento jurídico uruguaio e não teria validade como obrigação para ser cumprida; e em terceiro lugar, para ter vigência interna a decisão teria que ser aprovada pelo Congresso do país, por limitar ou restringir a atuação internacional do Estado (Natalevich, 2018).

A expectativa do Uruguai é ampliar o acesso a mercados de carne e outros produtos agrícolas para os países membros do CPTPP (Miyamoto, 2022). A cúpula do Mercosul de dezembro de 2022 contou com nota à imprensa não assinada pelo Uruguai – assim como a cúpula de julho também não havia contado com o Uruguai na nota correspondente, denotando a sensibilidade política que paira na relação entre os países do bloco.

Por fim, sobre a Decisão CMC nº 32/00, cabe lembrar que até o momento não houve decisão do sistema de solução de controvérsias do Mercosul a respeito dessa norma, e tampouco foi publicada normativa que a regulamente ou esclareça a respeito da sua interpretação ou necessidade de internalização. A clareza em relação a esse tópico traria segurança jurídica e estabilidade institucional para o bloco, além de aliviar tensões políticas na região. Para que haja clareza, é necessário que os Estados-partes decidam por consenso qual a amplitude da referida decisão CMC.

A falta de um entendimento do bloco sobre a Decisão CMC nº 32/00, perpetua dilemas e abre oportunidades para que os Estados possam, à *la carte*, interpretar e se posicionar em relação ao tema, conforme seja a conveniência da ocasião e de turno. Ao mesmo tempo que a rigidez da norma, tal como colocada, dificulta que os Estados-partes sigam em frente com determinados impulsos negociadores, talvez a previsão ali existente sirva justamente para frear iniciativas que poderiam enfraquecer a união do bloco.

No Mercosul, a ventilação de novas metodologias de negociação que proporcionem concomitantemente projeção internacional e integração regional podem surgir a partir de uma interpretação da posição negociadora dos Estados-partes. Algo que, para além do debate da Decisão CMC nº 32/00, poderia oferecer uma postura mais unificada do grupo.

Percebendo que todos os Estados-partes de alguma forma buscam atenuar a norma da Decisão CMC nº 32/00 em momentos de impasse e vislumbram como saída a possibilidade de negociações com velocidades distintas, a depender do acordo, mas sem a retirada ou exclusão da membresia, questiona-se, como já comentado, até que ponto um entendimento comum do bloco a respeito do alcance da Decisão CMC nº 32/00 ou alguma regulamentação específica poderia facilitar processos negociadores futuros, especialmente quando determinados membros do bloco demonstram maior ou menor apetite negociador. A partir da análise dos distintos formatos e estratégias adotadas pelos mega-acordos contemporâneos – especialmente, CPTPP, Zona de Comércio Livre Continental Africana (*The African Continental Free Trade Area* – AfCFTA) e Parceria Econômica Regional Abrangente (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP) –, algumas metodologias poderiam ser úteis para o atual impasse do Mercosul em termos de relacionamento externo: *built-in* agendas, acordos de múltiplas velocidades e compromissos variáveis para contemplar assimetrias.

A organização da Decisão CMC nº 32/00 por meio de algum consenso que abarque seu alcance e aplicação, para além do que está ali disposto, poderia favorecer a transparência das posições negociadoras e evitar subterfúgios que atualmente favorecem os questionamentos dos Estados-partes. Por outro lado, manter a situação como está e ignorar o descompasso do texto da Decisão CMC nº 32/00 com o discurso dos diferentes membros do bloco, em momentos

importantes de negociações extrabloco, pode dificultar e até mesmo travar o andamento de processos negociadores, a um custo político tão alto, que culminaria no questionamento sobre a continuidade do Mercosul. Ao mesmo tempo que negociar unilateralmente ou negar a Decisão CMC nº 32/00 enfraquece o Mercosul, insistir que apenas em bloco e de forma única os países-membros podem seguir negociando também pode levar ao enfraquecimento do bloco.

O pano de fundo apresentado serve para estabelecer os paradigmas jurídicos existentes para negociações atuais e futuras do Mercosul no cenário que se vislumbra para 2023, com o novo governo brasileiro. As dificuldades e desafios existentes em torno do *status quo* das regras e das posições dos países diante das negociações do bloco servirão para pautar as estratégias a serem adotadas por esse novo governo. A próxima seção apontará perspectivas de como essas negociações podem ocorrer.

É notória a necessidade de o Brasil liderar a discussão interna – que parece cada vez mais inevitável – sobre como o Mercosul pode continuar oferecendo uma plataforma global de integração sem tolher a vontade política de alguns Estados-partes que se mostram determinados a seguir em frente com a abertura comercial extrabloco. Esse equilíbrio dependerá da habilidade diplomática na relação intrabloco e do potencial esclarecimento sobre a Decisão CMC nº 32/00 e/ou sobre a aceitação de metodologias negociadoras pouco empregadas ou inéditas nos acordos mercosulinos (CNI..., 2015).

4 PERSPECTIVAS PARA O FUTURO DO RELACIONAMENTO EXTERNO DO MERCOSUL

4.1 Primeiros sinais do novo governo Lula

No que diz respeito às negociações externas, a nota à imprensa emitida pela LXI Cúpula do Mercosul, de dezembro de 2022, aponta para necessidade de modernização da agenda externa do bloco para o aumento da sua inserção internacional. A declaração destaca também os resultados do recém-concluído acordo com Singapura, ainda pendente de assinatura, e do empenho para a conclusão do acordo com EFTA. Ao mesmo tempo, assinala os esforços em rodadas de negociações futuras com Canadá, Coreia e Indonésia e nos diálogos exploratórios com Vietnã e El Salvador. Foram registrados, ainda, os contatos realizados com a Aliança do Pacífico, Colômbia e Equador. Além disso,

ressaltaram os avanços alcançados nos assuntos técnicos pendentes no marco da concretização do Acordo de Associação com a União Europeia, bem como os trabalhos realizados com relação a indicações geográficas. Igualmente, acordaram continuar realizando esforços com vistas à assinatura, no mais breve prazo possível, de um acordo equilibrado e benéfico para todas as partes.

Em tal sentido, expressaram sua preocupação pela evolução de iniciativas legislativas que, inspiradas por uma legítima preocupação pelo meio ambiente, possam desembocar em medidas restritivas de natureza unilateral, extraterritorial e discriminatória, em prejuízo das economias do Mercosul.

Congratularam-se pela realização da reunião do Grupo de Trabalho para a Promoção do Comércio, os Investimentos e o Encadeamento Produtivo com a República Dominicana, que teve lugar em formato presencial na cidade de Santo Domingo (Brasil, 2022d).

No comunicado conjunto dos presidentes dos países que compõem o bloco, o conteúdo foi majoritariamente formado por declarações sobre questões ambientais, sociais e de direitos humanos. Houve apenas uma menção sobre a questão comercial, a qual pouco revela os meandros do potencial conflito sobre negociações comerciais do bloco e seus membros.

Reafirmaram seu compromisso em continuar fortalecendo e aprofundando o desenvolvimento econômico da região, buscando promover políticas que fortaleçam o comércio de bens e serviços, incorporando um enfoque inclusivo e sustentável em benefício dos cidadãos de nossos países (Brasil, 2022c).

Após as declarações realizadas na cúpula do Mercosul, com a posse do novo governo brasileiro e a indicação dos novos líderes da agenda de comércio exterior do país, pondera-se sobre a continuidade das iniciativas mencionadas na nota à imprensa naquela oportunidade e sobre a possibilidade de uma eventual alteração de prioridades negociadoras, inclusive no que se refere ao posicionamento do Brasil perante o próprio Mercosul.

O discurso de Lula em sua posse no Planalto não tratou de questões relacionadas ao comércio exterior ou à situação do Mercosul. No entanto, a fala do presidente no Congresso Nacional trouxe considerações sobre a relação do Brasil com o Mercosul e destacou que o diálogo externo do Brasil será retomado a partir de blocos regionais, especificamente o Mercosul e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul),⁹

9. Formado em 2008, a Unasul é um bloco que reúne os doze países da América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. O acordo tem como principal objetivo fomentar a integração entre os seus países-membros.

Nosso protagonismo se concretizará pela retomada da integração sul-americana, a partir do Mercosul, da revitalização da Unasul e demais instâncias de articulação soberana da região. Sobre esta base poderemos reconstruir o diálogo altivo e ativo com os Estados Unidos, a Comunidade Europeia, a China, os países do Oriente e outros atores globais; fortalecendo os Brics, a cooperação com os países da África e rompendo o isolamento a que o país foi relegado (Brasil, 2023a).

Fica claro, portanto, que esses blocos regionais assumirão um protagonismo diferente na nova gestão federal, e o Brasil seguirá suas parcerias estratégicas a partir deles.

O vice-presidente Geraldo Alckimin, no seu discurso de posse como novo ministro do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, sinalizou que a política do Brasil será de fortalecimento das relações com os países vizinhos.

(...) o Brasil não tem conseguido desempenhar o papel de coordenação em seu entorno, assim incluir significará também integrar o Brasil. Não por capricho ou para simplesmente acompanhar as boas novas do pensamento econômico, mas porque juntos e integrados produtivamente aos nossos vizinhos somos mais fortes e cumprimos as diretrizes para as nossas relações internacionais que estão esculpidas, no artigo 4º, parágrafo único da nossa Constituição.

(...)

A integração, contudo, não virá por geração espontânea, ela exigirá diálogo constante com nossos parceiros com vistas a se criar uma verdadeira governança produtiva em nossa região. O presidente Lula, todos sabemos, é o único capaz de liderar esse moderno e corajoso projeto (Brasil, 2023c).

No discurso do novo chanceler, Mauro Vieira, há sinais ainda mais fortes sobre a aproximação da política brasileira com a América Latina e com os parceiros do Mercosul. Exemplo disso foi a menção ao retorno do país à Unasul e também à Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), formalizado no dia 5 de janeiro de 2023, com presença confirmada do presidente do Brasil na primeira reunião do ano, reforçando a intenção de resolver tensões internas e a vontade de tornar o Caribe e a América Latina uma força multipolar.

Mais do que isso, o novo chanceler deu indícios do direcionamento da política nacional em relação às futuras negociações com parceiros de fora do bloco.

De todas as ausências do Brasil, o abandono da América Latina e do Caribe talvez seja a que nos ocasionou maiores prejuízos.

O retorno do Brasil à sua própria região significará o engajamento e o diálogo com todas as forças políticas, para que possamos recuperar a capacidade de defender nossos interesses e contribuir para o desenvolvimento e a estabilidade regionais. Nossa ideologia na região será a ideologia da integração.

Daremos atenção especial à parceria estratégica com Argentina, Uruguai e Paraguai, fortalecendo os mecanismos bilaterais e a implementação de projetos de interesse comum. O Mercosul deve ser aprofundado, juntamente com nossos três parceiros, nas vertentes que tenham impacto direto na vida das pessoas e no comércio intra e extrarregional, com ênfase no avanço da liberalização e facilitação do comércio dentro do bloco, da conclusão de acordos externos equilibrados, na promoção dos investimentos, no turismo, e na facilitação da circulação de pessoas e bens (Brasil, 2023b).

Para as relações externas, o discurso do chanceler aponta para a Ásia, em particular China, Índia, Japão e Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean), sob a forma de “uma estratégia ambiciosa”. Destaca-se a realização do instrumento de cooperação como forma prioritária de tratar temas relevantes como mudança do clima, proteção do meio ambiente, ciência, tecnologia e inovação. Chama a atenção a fala transcrita a seguir sobre a relação com a UE.

As relações com países europeus serão retomadas em novas bases. Aprofundaremos a parceria estratégica com a União Europeia e cooperaremos em temas de interesse mútuo, como a dupla transição climática e digital, a inclusão social e a igualdade de gênero. Valorizaremos os ideais democráticos de parte a parte. Nos interessa um acordo Mercosul-União Europeia equilibrado e com ganhos reais para a economia brasileira, tanto em comércio como em investimentos, e evitando que o meio ambiente, tema muito caro ao Brasil, seja utilizado como pretexto para o protecionismo (Brasil, 2023b).

Cabe mencionar a primeira visita oficial feita por um chanceler estrangeiro realizada na nova gestão, a do ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão, Yoshimasa Hayashi, para tratar de temas como expansão do comércio e investimentos; cooperação em ciência, tecnologia e inovação; segurança energética e alimentar; mudança do clima e parcerias para descarbonização; atualização do mecanismo bilateral de cooperação técnica; política de vistos para viagens de curta duração e integração de comunidades; e diálogo em foros multilaterais (Brasil, 2023d).

Ao mesmo tempo que Ásia e UE aparecem como prioridade na visão do novo chanceler, sinaliza-se que as negociações com países dessas regiões poderão ter uma nova abordagem. Há um desafio sobre como essa nova abordagem irá casar os interesses de todos os países do bloco, que apresentam diferentes momentos de maturidade negociadora em relação a tais parceiros comerciais, ponto discutido na seção anterior. Nesse ponto, o Brasil enfrenta a difícil posição de exercer a liderança que lhe cabe no Mercosul para equilibrar as forças – por vezes antagônicas – de suas contrapartes mercosulinas e conduzir negociações extrabloco que atendam à expectativa de todos. Como mencionado, um entendimento comum a respeito da Decisão CMC nº 32/00 ou regulamentação específica pode beneficiar

negociações futuras. Os mega-acordos contemporâneos – especialmente CPTPP, AfCFTA e RCEP – colocam sobre a mesa negociadora metodologias que poderiam ser úteis para o atual impasse do Mercosul em termos de relacionamento externo: *built-in* agendas, acordos de múltiplas velocidades e compromissos variáveis para contemplar assimetrias.

4.2 Estratégias possíveis

Considerando as inovações regulatórias realizadas no âmbito do Mercosul nos temas de facilitação de investimentos internos, contratações públicas, boas práticas e coerência regulatória, facilitação de comércio e comércio eletrônico, seria válido se pensar em iniciativas exploratórias e de cooperação nesses temas com países asiáticos e com a Asean. Negociações de acesso a mercado e redução de tarifas, porém, parecem de difícil concretização, pelo menos em bloco, com os países identificados pelo chanceler em seu discurso de posse.

Da mesma forma, a concretização do acordo com Singapura, com a assinatura final do documento, irá depender dos esforços do parceiro comercial e do setor privado para que a revisão legal do texto e a assinatura do acordo avancem. A dificuldade não é tanto comercial – já que, sendo o sexto maior destino das exportações brasileiras,¹⁰ Singapura viabiliza o acesso pelo Mercosul a mercados do setor de carnes e minério, majoritariamente –, mas de posicionamento político no que diz respeito à relação com países da Ásia e à vontade política. Espera-se que a assinatura seja realizada com sucesso, uma vez que tanto Argentina como Uruguai – países que vêm divergindo sensivelmente quanto às liberdades negociadoras com terceiros países – concordam com os benefícios de tal aproximação comercial.

Dificuldades ainda maiores devem ocorrer nas conversas com países como Vietnã e Coreia. Mais uma vez, o setor privado – principalmente empresas do agronegócio – terá que envidar esforços importantes para impulsionar os diálogos.

Considerando a prioridade que o tema ambiental assume na nova administração federal e a abordagem da UE com relação a esse tema nas frentes de conclusão do acordo entre Mercosul e UE, pode haver novo estímulo aos diálogos entre os blocos. Sabe-se que Bruxelas tem dificultado abordagens bilaterais com Brasil para debater temas relacionados a segurança alimentar, meio ambiente e medidas sanitárias e fitossanitárias, muito em razão de uma política que visa alcance regulatório extraterritorial e, por vezes, carece de aparato multilateral consistente. Com a abordagem contundente adotada pelo novo governo em torno da temática ambiental é possível que haja um arrefecimento da rigidez europeia, possibilitando algum nível de diálogo para melhorias no acordo do Mercosul com o bloco europeu. Certamente o setor privado agroindustrial também deverá engajar-se nesse diálogo para mostrar união entre o discurso público e os atos do setor privado que podem afetar diretamente a política ambiental.

Essa aproximação, contudo, não depende só da relação extrabloco, mas também de um consenso entre os próprios membros do Mercosul a respeito das posições conjuntas que podem ser adotadas para implementação e efetiva conclusão do acordo com os europeus em outros temas, como propriedade intelectual e compras governamentais. Certamente haverá uma busca por temas que fortaleçam a industrialização do Brasil, algo reforçado durante a campanha presidencial, destacado pelo novo ministro da Indústria e Comércio Exterior e apontado como prioridade no relatório de transição governamental (Brasil, 2022e, p. 32).

Ao mirar as relações do Brasil com o Mercosul e com a América Latina, alguns pontos chamam atenção. Em primeiro lugar a vinda do atual presidente da Argentina, Alberto Fernández, para cumprimentar pessoalmente o presidente Lula após a divulgação dos resultados das eleições aponta para a proximidade da parceria política que será desenvolvida nos próximos quatro anos. O fato de a atual administração argentina querer atuação conjunta do Mercosul para negociações extrabloco reforça a Decisão CMC nº 32/00, mas a menção a diferentes velocidades negociadoras pode convergir futuramente com uma posição brasileira nesse mesmo sentido.

Em segundo lugar, com a exceção do presidente Lula, não há menção nos discursos de posse dos principais líderes da política comercial brasileira às perspectivas de relações com os Estados Unidos. Esse “esquecimento” pode sinalizar tanto uma mudança na priorização das relações com esse país como ser uma provocação política para atrair a atenção do líder norte-americano. Evidência disso é a confirmação de que o primeiro encontro entre chefes de Estado da nova administração federal será justamente entre os presidentes do Brasil e dos Estados Unidos em fevereiro de 2023 (Riveira, 2023). Chama atenção, por exemplo, a menção no relatório de transição do novo governo que o Brasil isolou a Venezuela e, por isso, “cometeu erro estratégico de transformar a América do Sul em palco da disputa geopolítica entre Estados Unidos, Rússia e China” (Brasil, 2022e, p. 51). É possível que uma reaproximação com a Venezuela tente equilibrar as forças de poder em relação à posição dos Estados Unidos na região. Os relatos sobre o encontro entre os chefes de Estado do Brasil e dos Estados Unidos apontam para esse xadrez em torno da Venezuela e do fortalecimento dos líderes na América Latina.

10. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/julho/acordo-de-livre-comercio-entre-o-mercosul-e-singapura-e-concluido>>.

Em terceiro lugar, a exaltação da Unasul reflete importante resgate e contraponto da política brasileira em direção à integração latino-americana, retomando questões da política social desenvolvimentista regional, com valorização de temas como direitos humanos, igualdade de gênero e proteção de populações indígenas. Isso pode representar um contraponto aos Estados Unidos e sua potencial liderança frente a países da América Latina, o que corrobora o esforço prioritário do Brasil em liderar novamente a região da América Latina e estabelecer novos parâmetros de cooperação entre todos os países latinos – principalmente entre os países do Mercosul.

Em setembro de 2022, outra iniciativa que foi realizada e que não era implementada desde 1995 diz respeito às reduções das alíquotas vigentes na TEC pelo bloco. O CMC decidiu reduzir definitivamente e de forma horizontal em 10% as alíquotas de importação de 80% do universo tarifário da TEC (Brasil, 2022b). Essa medida representou a formalização de um acordo realizado em novembro de 2021 (Brasil, 2021) entre Brasil e Argentina, que foi aceito pelos demais membros do bloco apenas em agosto de 2022, tornando-se então definitivo para o Mercosul.

Antes disso, em maio de 2022, de forma unilateral e temporária, o Brasil reduziu em mais 10% as alíquotas da TEC, sob a justificativa de tentar minimizar as dificuldades trazidas pela guerra entre Ucrânia e Rússia. Essa redução é válida até dezembro de 2023 e não há garantias de que será mantida após esse prazo. Na verdade, a nova gestão pode revogar essa decisão se entender cabível (Brasil, 2022a). Atualmente, até dezembro de 2023, a redução definitiva publicada pelo Mercosul (de 10%) não possui efeito prático na TEC do Brasil, pois a redução do país está em 20%.

Contudo, essa situação pode mudar, e há dúvidas quanto à continuidade da política de redução da TEC fora do contexto de negociações bilaterais ou regionais de acesso a mercados. Os discursos dos representantes do novo governo federal anteriormente analisados aqui sugerem que essa abordagem de redução tarifária unilateral não será continuada.

Tomando como base as recentes declarações presidenciais e ministeriais a respeito do interesse em estabelecer diálogo com a China, a relação diplomática existente entre Paraguai e Taiwan poderia ser apontada como um fator político impeditivo para o desenvolvimento de um acordo que satisfaça o Mercosul, como um bloco. Entretanto, ao analisar o histórico de relacionamento externo, bem como o atual acervo de acordos comerciais da China, percebe-se que o fato de Estados terem acordos em vigor ou em negociação com Taiwan não é um obstáculo para que aquele país também negocie e assine acordos com esses mesmos sócios. Isso pode ser identificado tanto em acordos bilaterais quanto regionais e até no mega-acordo regional asiático, o RCEP, no qual diversos membros têm acordos com Taiwan, sem que isso tenha inviabilizado a conclusão do negócio.

Taiwan possui acordos comerciais vigentes com Nova Zelândia e Singapura, membros do RCEP desde 2013 e 2014, respectivamente. Também está com negociações em andamento para eventual acordo comercial com Indonésia e Filipinas, signatários do mega-acordo asiático. Além disso, China e Taiwan têm acordos bilaterais com outros sócios em comum, tais como Panamá e Índia.

Como já ficou claro, o processo negociador do Mercosul tem enormes complexidades e alcançar o consenso para a conclusão de um acordo comercial exige construção de vontade política em escala regional, bem como diálogo e transparência com o setor privado, movimentos sociais e sociedade em geral, que serão os principais afetados pela entrada em vigor de um acordo.

Como se viu, o Mercosul já acumula três acordos concluídos – com UE, EFTA e Singapura – porém não assinados. Com base no que se vê com o processo de revisão jurídica do Acordo Mercosul-UE, a retomada política desses acordos concluídos em princípio deve seguir diversas etapas até a finalização do processo legislativo internacional para, de fato, entrar em vigor, ou seja, concluir a revisão jurídica, a assinatura dos chefes de Estado, a ratificação pelos congressos nacionais e finalmente o início da implementação do acordo. Essas etapas ainda vão gerar enorme desgaste negociador, do ponto de vista da política interna, tanto para os governos quanto para os setores privado e social, tanto do lado do Mercosul quanto dos demais sócios.

Será necessário internalizar esses três acordos com o máximo de diálogo e transparência entre os setores envolvidos e atingidos para evitar que as pressões internas sejam empecilho a sua plena entrada implementação – e para que não se juntem junto a uma série já considerável de acordos firmados pelo Mercosul, tanto intra quanto extrarregional, que ainda não estão em vigor.

ANDRADE JUNIOR, Evaristo Nunes de. A Decisão CMC no 32/00 e os acordos extra regionais do Mercosul. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 6., 2017, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: ABRI, 2017. p. 12-13. Disponível em: <http://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1499720171_ARQUIVO_ADecisao3200eosAcordosExtrarregionaisdoMercosul.pdf>.

ACORDO do Mercosul com a UE pode ter distintas velocidades. **Exame.com**, 25 maio 2015. Disponível em: <<https://exame.com/economia/uruguai-acordo-do-mercosul-com-a-ue-pode-ter-distintas-velocidades/>>.

ARGENTINA. Presidencia. **Discurso del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la apertura del 138º período de sesiones ordinárias del Congreso de la Nación**. Buenos Aires: Presidencia, 2020a. Disponível em: <<http://bit.ly/3zpjHsa>>.

_____. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. **Mercosur**: Argentina presentó soluciones para continuar negociaciones externas. Buenos Aires: MRE, 2020b. (Información para la Prensa nº 095/2020). Disponível em: <<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-argentina-presento-soluciones-para-continuar-negociaciones-externas>>.

BANDEIRA, Luiza; CARMO, Marcia. Cautela argentina em acordo com UE divide governo brasileiro. **UOL**, 11 jun. 2015. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2015/06/11/cautela-argentina-em-acordo-com-ue-divide-governo-brasileiro.htm>>.

BRASIL. Ministério da Economia. Resolução Gecex nº 269, de 4 de novembro de 2021. Concede redução temporária das alíquotas do Imposto de Importação ao amparo do art. 50, alínea d, do Tratado de Montevidéu de 1980, internalizado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 16 de novembro de 1981, tendo por objetivo facilitar o combate aos efeitos da pandemia do corona vírus/covid-19 na economia nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-gecex-n-269-de-4-de-novembro-de-2021-357327000>>.

_____. Ministério da Economia. Resolução Gecex nº 353, 23 de maio de 2022. Altera a Resolução Gecex nº 272, de 19 de novembro de 2021 e concede redução temporária das alíquotas do Imposto de Importação ao amparo do art. 50, alínea d, do Tratado de Montevidéu de 1980, internalizado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 16 de novembro de 1981, tendo por objetivo atenuar os efeitos dos choques de oferta causados pela pandemia e pela crise internacional na economia brasileira. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 maio 2022a. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-gecex-n-353-de-23-de-maio-de-2022-402126532>>.

_____. Ministério da Economia. Resolução Gecex nº 391, de 23 de agosto de 2022. Altera a Tarifa Externa Comum, conforme estabelecido na Decisão nº 08/22 do Conselho do Mercado Comum do Mercosul e altera os Anexos I, II e VI da Resolução Gecex nº 272, de 19 de novembro de 2021, que alterou a Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM e a Tarifa Externa Comum - TEC para adaptação às modificações do Sistema Harmonizado (SH-2022). **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 ago. 2022b. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-gecex-n-391-de-23-de-agosto-de-2022-425062262>>.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado conjunto dos presidentes dos Estados-partes do Mercosul e Estados associados**. Nota à Imprensa nº 189. Brasília: MRE, 6 dez. 2022c. Disponível em: <<http://bit.ly/3G5I7e2>>.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **LXI cúpula de chefes de Estado do Mercosul e Estados associados e LXI Reunião ordinária do Conselho do Mercado Comum**: Comunicado de Imprensa de Argentina, Brasil, Paraguai e Bolívia. Nota à Imprensa nº 192. Brasília: MRE, 6 dez. 2022d. Disponível em: <<http://bit.ly/42TvLiZ>>.

_____. Gabinete de Transição Governamental. **Relatório final do Gabinete de Transição Governamental**. Brasília, 22 dez. 2022e. Disponível em: <<https://gabinetedatransicao.com.br/noticias/relatorio-final-do-gabinete-de-transicao-governamental/>>.

_____. Câmara dos Deputados. **Leia o discurso do presidente Lula na íntegra**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1 jan. 2023a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/932450-leia-o-discurso-do-presidente-lula-na-integra/>>.

_____. Fundação Alexandre de Gusmão. **Discurso do embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**. Brasília: Funag, 2 jan. 2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discursos-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023>>.

_____. Serviços e Informações do Brasil. **Discurso do vice-presidente Geraldo Alckmin**. Brasília, 4 jan. 2023c. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/comunicacao/2023/01/discursos-do-vice-presidente-geraldo-alckmin>>.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Visita oficial ao Brasil do Ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão, Yoshimasa Hayashi**. Nota à Imprensa nº 6. Brasília: MRE, 6 jan. 2023d. Disponível em: <<http://bit.ly/3M7fAZw>>.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Processo de internalização dos atos internacionais no Brasil**: diagnóstico e sugestões de aprimoramento. Brasília: CNI, 2018.

CNI defende que países do Mercosul permitam flexibilidade para negociar acordos comerciais. **Agência de Notícias da Indústria**, 16 jul. 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/3ZEW35H>>.

FLEXIBILIDADE no Mercosul tem limites, diz Amorim. **G1**, 11 set. 2006. Disponível em: <<http://bit.ly/410b17z>>.

JUEGUEN, Francisco. El plan de Alberto Fernández para el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. **La Nación**, 10 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/economia/industria-el-plan-alberto-fernandez-acuerdo-ue-nid2341934/>>.

LUCERO, Juan Cruz; KESTELBOIM, Mariano. Los riesgos de bajar las barreras. **Página 12**, 29 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.pagina12.com.ar/208915-los-riesgos-de-bajar-las-barreras>>.

MIYAMOTO, Hidetake. Uruguay applies to join CPTPP in bid for Asian export boost. **Nikkei Asia**, 2 dez. 2022. Disponível em: <<https://asia.nikkei.com/Economy/Trade/Uruguay-applies-to-join-CPTPP-in-bid-for-Asian-export-boost>>.

NATALEVICH, Martín. Gobierno concluyó que puede negociar por fuera del Mercosur. **El Observador**, 3 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.elobservador.com.uy/nota/gobierno-concluyo-que-puede-negociar-por-fuera-del-mercotur-201833500>>.

PEÑA, Félix. La adaptación del Mercosur a realidades dinámicas: nueva aproximación al debate recurrente y complejo sobre compromisos asumidos. **Félix Peña**, maio 2015. Disponível em: <<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2015-05-adaptacion-mercotur-realidades-dinamicas>>.

RESENDE, Márcio. Argentina recua e quer continuar nas negociações do Mercosul, mas num ritmo diferente de Brasil, Paraguai e Uruguai. **G1**, 1 maio 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3Gcduns>>.

RIVEIRA, Carolina. Biden convida Lula para visita à Casa Branca em fevereiro; veja íntegra da mensagem. **Exame.com**, 9 jan. 2023. Disponível em: <<https://exame.com/mundo/biden-convida-lula-para-visita-a-casa-branca-em-fevereiro-veja-integra-da-mensagem/>>.

SIMONOFF, Alejandro. Mercosur como política exterior argentina y sus desafíos actuales. **Lua Nova**, n. 112, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/vgJHCrWMwbN9hVTFhZHNQcg/?lang=es>>.

URUGUAI esnoba Mercosul e anuncia entrada em tratado Transpacífico. **O Tempo**, 1 dez. 2022. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/mundo/uruguai-esnoba-mercotur-e-anuncia-entrada-em-tratado-transpacifico-1.2775586>>.

VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro D. **El proceso legislativo del Mercosur**. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer Uruguay, 2004. Disponível em: <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=feee2698-0783-2855-8b7f-4ad80dc7f533&groupId=252038>.

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elías de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Laize Santos de Oliveira

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO