

# O Brasil e o Mercosul no governo Dilma (2011-2016)



**Walter Antonio Desiderá Neto**  
Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI)  
e-mail: [walter.desidera@ipea.gov.br](mailto:walter.desidera@ipea.gov.br)

## Introdução

No início do governo Lula (2003-2010), o contexto regional no Cone Sul se caracterizava pelos reflexos da crise que havia se instalado no Mercado Comum do Sul (Mercosul) devido à desvalorização da moeda brasileira em 1999 e a moratória da dívida argentina de 2001. Diante disso, os dois maiores sócios propuseram uma renovação, como forma de superar as dificuldades. Com o chamado Consenso de Buenos Aires (2003), foram decididas novas prioridades para o bloco, de modo a dedicar mais atenção às dimensões social, política, participativa e distributiva da integração regional. Ainda que a agenda comercial não tenha sido abandonada, os novos motes a guiar o o processo passaram a ser a justiça social (luta contra pobreza, fome, desigualdade e analfabetismo); a ação conjunta nas arenas multilaterais onde são negociadas as regras da governança global; a participação da sociedade civil nas discussões sobre os rumos do bloco; e a redução das assimetrias estruturais regionais.

Como resultados efetivos dessa estratégia, a criação de algumas iniciativas no quadro institucional do bloco merece destaque: o Instituto Social do Mercosul (ISM), que desenvolve pesquisas e promove a cooperação regional com o objetivo de desenvolver políticas públicas sociais; o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), por meio do qual os sócios maiores transferem recursos para os menores, de modo a realizar investimentos principalmente em infraestrutura e projetos sociais; as Cúpulas Sociais do Mercosul, que ocorrem paralelamente às cúpulas presidenciais semestrais e nas quais a sociedade civil organizada discute a integração regional e expõe suas demandas aos mandatários dos países; o Parlamento do Mercosul (Parlasul), com papel consultivo e de controle, ademais da função de auxiliar na harmonização entre as normas regionais e a legislação de cada país; e o cargo de Alto-Representante Geral do Mercosul (ARGM), com a função de promover a cooperação para o desenvolvimento entre os membros, além de representar o bloco perante terceiras partes sob o mandato expresso do Conselho Mercado Comum (CMC).

Do ponto de vista comercial, por outro lado, o período compreendido pelo governo Lula (2003-2010) foi caracterizado pela celebração de poucos acordos. De toda forma, vale sublinhar a assinatura do tratado com os países da Comunidade Andina de Nações (CAN) em 2004, que abriu o caminho para a formação de uma área de livre comércio na América do Sul –e confirmou a rejeição do continente à proposta americana de formar a Área de Livre Comércio das Américas (Alca); além dos tratados firmados com Índia, Israel, União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês) e Egito.

Com relação ao melhoramento do funcionamento das relações



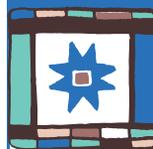
comerciais intrabloco, em 2010 foi aprovado o Programa de Consolidação da União Aduaneira, contendo uma variedade de medidas a serem aplicadas em prazos variados para enfrentar alguns desafios, entre os quais: o controle da utilização de incentivos econômicos nas transações regionais; as falhas do regime de origem, que permitem a infiltração por triangulação dos produtos manufaturados asiáticos; e o fim das exceções à Tarifa Externa Comum (TEC) e de sua dupla cobrança nas importações realizadas pelo Paraguai.

Tomando esses breves antecedentes como pano de fundo, este artigo tem o objetivo de efetuar uma análise descritiva da política externa brasileira para o Mercosul ao longo do governo de Dilma V. Rousseff (2011-2016). O texto está organizado em três seções. Após esta introdução, a segunda seção realiza uma análise descritiva das iniciativas brasileiras no Mercosul, sejam as regionais, sejam as bilaterais com cada um dos quatro sócios. Em seguida, a terceira seção busca concluir e dar sentido aos aportes anteriores, trazendo também algumas reflexões a respeito da guinada à direita no bloco representada pelo *impeachment* dos presidentes no Brasil e no Paraguai e a eleição de Maurício Macri na Argentina.

## O Brasil e o Mercosul no governo Dilma (2011-2016)

Essas novas características adquiridas pelo bloco desde o Consenso de Buenos Aires, e promovidas em grande medida pelo Brasil –a ênfase nos aspectos sociais e políticos e uma disposição limitada para negociar e assinar acordos com terceiras partes, porém com tentativas de melhorar as condições econômicas intrabloco–, não mudaram muito ao longo do governo Dilma (2011-2016). De certa forma, as questões relacionadas às novas dimensões da integração tiveram um pouco mais de espaço para se desenvolver, e por isso seguiram no centro dos avanços. O governo brasileiro, com o apoio de seu setor privado, posicionou-se na dianteira do processo de retomada das negociações do acordo comercial com a União Europeia (UE), porém o protecionismo cresceu muito na perspectiva governamental argentina. Portanto, o tema comercial seguiu em segundo plano.

Nessa direção, no que se refere ao lado social, duas iniciativas relacionadas com a promoção dos direitos humanos merecem destaque: a entrada em funcionamento do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH), com sede em Buenos Aires e com as funções de pesquisar, capacitar e assessorar a implementação de políticas sociais para a proteção e promoção dos direitos humanos,



especialmente os de segunda geração; e a criação, no âmbito da Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos (RAADH), de um grupo de pesquisa sobre a Operação Condor. Sua meta principal foi estimular a solidariedade, o direito à memória, à verdade e à justiça, e a própria democracia na região. Dessa forma, refletiu-se no Mercosul a agenda promovida em seus países membros de criação de Comissões da Verdade, orientadas a levantar os crimes cometidos ao longo dos anos em que vigoraram as ditaduras militares –e evitar sua repetição.

No campo político, com relação ao cargo de ARGM, o diplomata brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães, que havia sido Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do governo Lula, foi eleito para cumprir o primeiro mandato. Ao longo de 2011, o embaixador buscou mobilizar as chancelarias dos quatro Estados Partes para alinhar acordos que promovessem um maior financiamento das instituições do Mercosul, principalmente o Focem, ademais de propor a criação de fundos setoriais para financiar estudos e projetos comuns, inclusive para as empresas privadas dos países.

Entretanto, em meados de 2012, faltando ainda mais da metade do tempo para terminar seu mandato, o ARGM pediu demissão do cargo e escreveu uma carta na qual indicava os problemas do bloco regional e, portanto, as razões de sua saída. Entre eles, merecem ser assinaladas as seguintes críticas presentes na carta: as cúpulas presidenciais com periodização semestral são consideradas insuficientes para a construção da aproximação política e econômica necessária para enfrentar a crise internacional –e sugere trimestrais; a persistência das assimetrias estruturais entre os membros deve ser enfrentada com mais empenho e, para tanto, é necessário prover mais recursos para financiar os projetos do Focem; o orçamento da Secretaria Administrativa do bloco em Montevidéu deve ser aumentado, e é fundamental que o Brasil, por possuir a maior economia, tome a dianteira e aplique mais recursos que os demais membros para sua manutenção (atualmente as contribuições são divididas igualmente).

A demissão e as críticas do embaixador tinham seu mérito e, por isso, causaram um pequeno mal-estar no governo brasileiro, principalmente no Itamaraty, uma vez que se direcionavam ao posicionamento histórico brasileiro de manter uma baixa institucionalidade ao processo regional e não arcar com os custos da liderança. Além disso, a criação do cargo havia sido uma iniciativa brasileira, e por isso um diplomata do Brasil havia sido indicado para ocupá-lo. Por isso, a demissão significou também um desprestígio.

Após a saída de Guimarães, os países indicaram o economista Ivan Ramalho para ocupar o cargo e terminar o mandato até 2014. Ao longo de sua atuação, o brasileiro executou suas atividades com

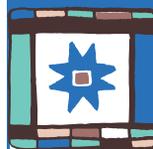
mais discricão, sem elaborar ou externar grandes avaliações sobre o processo regional. Seu papel foi composto de duas frentes principais de ações: a promoção do alargamento do bloco, havendo realizado visitas à Bolívia e ao Equador, os quais firmaram protocolos para sua adesão plena e seguem em processo de adaptação, e a Guiana e Suriname, que se tornaram membros associados; e o acompanhamento de processos eleitorais em países do continente, sejam os Estados Partes ou os associados. Em 2015, o ex-deputado brasileiro do estado fronteiro do Paraná, Dr. Rosinha, que em seus mandatos parlamentares havia se envolvido bastante com o tema da integração regional, foi eleito para o segundo mandato de ARGM (2015-2018).

Ainda na dimensão política, referente à harmonização das políticas exteriores, os dados das votações para resoluções na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) revelam que a convergência nesse mecanismo multilateral seguiu crescendo entre os países do bloco ao longo do governo Dilma. Em 2012, por exemplo, os quatro membros originais apresentaram os mesmos votos para 87% delas –sendo que, em 1991, quando foi criado o bloco, a convergência era de apenas 57% (Desiderá, 2016). A quantidade de temas de consenso –e a profundidade de seu tratamento– presentes nos comunicados conjuntos semestrais do bloco (incluindo os países associados) também cresceu.

Por outro lado, as perspectivas para que o Parlasul tenha um papel mais relevante no Mercosul, essencialmente algum poder supranacional, não obtiveram sucesso. Ainda que a Argentina tenha realizado eleições diretas para seus representantes em 2015, no Brasil não se chegou a um acordo no Congresso Nacional sobre as regras para a realização de um certame semelhante. Sem deputados eleitos em todos os países membros pela via do voto direto, segue sendo complicado, do ponto de vista democrático, estimular a supranacionalidade do parlamento regional.

No caso da participação da sociedade civil nas decisões do bloco, o período foi marcado pelo relativo descontentamento das organizações participantes. Seja no caso do Programa Mercosul Social e Participativo (MSP) brasileiro –no qual o Itamaraty se reúne com as organizações brasileiras para escutar suas demandas–, seja nas Cúpulas Sociais, os participantes se queixaram cada vez mais de que suas propostas não tinham nenhum caráter vinculante. Além disso, em alguns momentos acusaram os governos de que apenas as chamavam para referendar decisões que já haviam sido tomadas *ex ante*. De toda forma, os encontros seguiram ocorrendo –apesar de que, no caso do MSP, a falta de uma periodicidade regular também tenha levantado críticas.

Do lado distributivo, deve-se assinalar que os projetos do Focem



continuaram sendo formulados e executados, mas o aporte dos recursos ocorreu de maneira irregular de um ano a outro. Entre 2011 e 2016, foram aprovados e começaram a ser executados 11 projetos. Entre os quatro programas do fundo<sup>1</sup>, o primeiro (Convergência Estrutural) foi o que consumiu a maior parte dos recursos: mais de 90% do montante total. Dos 6 projetos em execução sob este programa, 5 são obras de infraestrutura de transportes, as quais apresentam alto custo<sup>2</sup>.

Já com relação aos recursos recebidos por cada país, diferentemente da regra<sup>3</sup>, Argentina, Brasil e Paraguai executaram menos do que tinham direito: 5,37%, 1,06% e 30,91% respectivamente. O Uruguai, por sua vez, levou adiante projetos que contabilizaram quase 60% do montante total investido pelo fundo. Ainda que em valores absolutos o país não tenha superado sua cota anual (US\$ 32 milhões), esta porcentagem mais alta se deve ao fato de que o Paraguai, suspenso das instituições do bloco entre 2012 e 2013<sup>4</sup>, não utilizou seus recursos durante estes anos.

De toda forma, é importante lembrar que o projeto 03/10 – Construção da Linha de Transmissão 500kv Itaipu-Villa Hayes, a Subestação Villa Hayes e a Ampliação da Subestação Margem Direita Itaipú– realizado no Paraguai desde 2010, possui um capital investido de US\$ 400 milhões, os quais são provenientes de um aporte adicional voluntário do Brasil. Portanto, ao incluir este projeto na conta, considerando também que seus recursos foram desembolsados pouco a pouco ao longo dos anos, o percentual paraguaio de utilização do fundo voltaria à normalidade.

A distribuição anual de recursos por novos projetos aprovados demonstra que em 2011, 2012 e 2016, os aportes investidos se situaram muito abaixo dos US\$ 100 milhões pactuados. Isso se deve aos seguintes fatores: a contratação de projetos mais caros e com execução plurianual em anos anteriores, que reduziu o montante disponível para novos projetos nestes anos; e, no caso de 2016, com a crise econômica no Brasil e na Argentina, os países fizeram pagamentos incompletos de suas cotas, deixando o fundo sem seus recursos habituais. Comparando os aportes do fundo entre os períodos de 2007-2010 e 2011-2016, os dados revelam que o período mais recente, mesmo sendo mais longo, contratou ao redor de um terço dos recursos que o primeiro tinha recebido. Mais uma vez, são explicações a suspensão paraguaia, a baixa execução de Argentina e Brasil, a ausência de novos projetos em 2015 (discutida abaixo), além dos aportes incompletos de 2016.

Quando foi criado em 2005, os membros decidiram que o fundo funcionaria por apenas 10 anos. Por esse motivo, ao longo de 2015, a renovação do funcionamento do Focem foi posta em discussão,

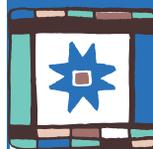


devido também à necessidade de se decidir como se daria a entrada da Venezuela: com quanto contribuiria e qual seria sua porcentagem na recepção dos recursos fornecidos. Assim, no ano de 2015 não foi aprovado nenhum projeto novo, apesar de os demais terem seguido em execução. No final do ano, foi decidido pela continuação do funcionamento do mecanismo e foi determinado que a contribuição da Venezuela seria de um aporte anual adicional de US\$ 27 milhões (como o da Argentina). Com isso, as receitas anuais totais do fundo se elevaram para US\$ 127 milhões. A repartição dos recursos também sofreu mudanças e passou a ser de 43,65% ao Paraguai, 29,05% ao Uruguai e para Argentina, Brasil e Venezuela, 9,1% cada –mantendo assim a ênfase sobre os países pequenos. Além disso, devido às restrições fiscais dos países, especialmente desde 2013, propostas para que o fundo atuasse em colaboração com os bancos de desenvolvimento regionais –CAF (Banco de Desenvolvimento da América Latina) e Fonplata (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata)– começaram a aparecer na agenda.

A respeito da dimensão econômico-comercial da integração, conforme mencionado anteriormente, o período em análise foi caracterizado pela escassez de iniciativas. Ainda que as discussões para encontrar uma solução para acabar com a dupla cobrança da TEC sem prejudicar o Paraguai tenham avançado, encontrando uma maneira de fazer uma distribuição adequada da renda aduaneira e compensar os paraguaios, sua eliminação completa somente ocorrerá em 2019. Outro acordo importante para a consolidação da união aduaneira foi a aprovação do Código Aduaneiro Comum, mas ele ainda não está vigente porque por enquanto apenas a Argentina o ratificou.

No âmbito da integração produtiva, os avanços foram também bastante incipientes. Os grupos de trabalho que obtiveram um pouco mais de sucesso na identificação de potencialidades foram os dos setores de madeira e móveis, petróleo e gás, autopeças, naval, aeronáutico e de brinquedos. O Fundo Mercosul de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas (Fundo Pymes), que também tem o objetivo de fomentar a integração de cadeias de valor, provendo garantias para que as empresas menores tenham acesso ao mercado de crédito, tampouco entrou em operação. Os países não conseguiram chegar a um acordo sobre seu desenho burocrático e institucional, além de não terem exibido muita disposição para a realização de novos aportes regulares de recursos.

Ainda com relação a questões econômicas, uma iniciativa interessante foi a criação em 2012 do Foro Empresarial do Mercosul, que passou a reunir-se semestralmente em paralelo às cúpulas presidenciais. Seu objetivo é aproximar os setores privados dos países membros entre si e também com os governos, de modo a buscar canais para fomentar



a integração de cadeias produtivas, além de estimular o comércio de uma forma geral.

Na parte comercial externa, foram iniciadas negociações do bloco com a Associação Europeia de Livre Comércio (AELC), Japão, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (Alba-TCP) e a Comunidade do Caribe (Caricom). Contudo, o único acordo de preferências comerciais firmado no período foi com a Autoridade Palestina – o que significou mais um gesto político, uma vez que todos os membros do Mercosul passaram a reconhecer formalmente o Estado Palestino em bloco.

Dessa forma, fica claro que o Brasil e os demais sócios preferiram apostar nas negociações multilaterais na Organização Mundial do Comércio (OMC), por acreditar que ali teriam melhores chances de acessar os mercados agrícolas dos países desenvolvidos. Entretanto, a Rodada Doha não avançou e, enquanto os mega-acordos eram negociados no mundo – o Acordo de Associação Transpacífico (TPP, na sigla em inglês) e a Associação Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês), principalmente –, o Mercosul ficou isolado dessas grandes iniciativas globais. Ao mesmo tempo, a quantidade de medidas protecionistas adotadas ao redor do planeta cresceu ano após ano desde a crise iniciada em 2008, as quais reforçaram o relativo isolamento comercial do bloco.

No que se refere às relações bilaterais do Brasil com os demais países do Mercosul, começando pelo Paraguai, o principal desafio para a política exterior de Dilma foi a crise política que terminou com a destituição sumária do presidente Fernando Lugo de seu cargo em meados de 2012. O mandatário paraguaio havia chegado ao poder como candidato de uma coalizão formada pelas forças de esquerda, essencialmente movimentos sociais, e o Partido Liberal, de centro-direita. Essa foi a solução encontrada pelas duas partes para tirar os colorados do poder. Contudo, o governo não obteve maioria no parlamento e teve dificuldades para levar adiante suas propostas. Paralisado, pouco a pouco o presidente foi perdendo suas bases de sustentação, seja da mobilização popular, seja dos liberais. Os colorados se aproveitaram da situação e seguiram pressionando o governo: ao longo dos cinco anos desde sua eleição (2008-2012), 23 acusações constitucionais foram apresentadas contra Lugo, uma delas antes mesmo de sua cerimônia de posse (Garcia, 2012).

Com esse contexto político instável, um episódio violento, no qual se opuseram os movimentos sociais camponeses e os empresários agrícolas da soja de origem brasileira (os chamados brasiguaios), foi utilizado politicamente para levar a cabo o *impeachment* do presidente.

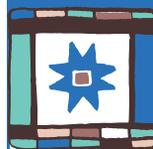
Especificamente, uma operação da polícia para a reintegração de posse de uma propriedade rural em Curuguaty resultou na morte de 17 pessoas, entre *carperos* (os sem-terra) e policiais. Diante do massacre, na Câmara dos Deputados o presidente foi acusado, entre outras coisas, de negligência, e em menos de 48 horas foi destituído de seu cargo pelo Senado.

Conforme a análise de Tokatlián (2012), deve ser assinalado que este golpe parlamentar no Paraguai está inserido em um contexto mais amplo de neogolpismo na América Latina. O autor recorda que

o “novo golpismo” é formalmente menos virulento, é liderado por civis (com suporte implícito ou cumplicidade explícita dos militares), mantém uma certa aparência institucional, não envolve necessariamente uma potência (Estados Unidos) e pretende resolver, ao menos de início, um impasse social ou político potencialmente arruinador. A sucessão neogolpista recente é reveladora: a remoção “legal” de Jamil Mahuad no Equador em 2000; a derrocada “institucional” de Hugo Chávez na Venezuela em 2002; a “saída” forçada de Jean-Bertrand Aristide no Haiti em 2004; a substituição “constitucional” de Manuel Zelaya em Honduras em 2009; e o cerco policial contra Rafael Correa no Equador em 2010. A “destituição” de Fernando Lugo por mal desempenho de suas funções se insere na dinâmica de supostos “golpes benéficos”, em que seus autores se veem “compelidos” a “salvar” a democracia (Tokatlián, 2012).

De fato, nos dias seguintes ao *impeachment* de Lugo, na cúpula semestral do Mercosul (que coincidiu com a da União de Nações Sul-Americanas – Unasul), foi decidido em solo argentino pela suspensão do Paraguai do bloco regional e da organização continental. A alegação era de que a democracia havia sido interrompida no Paraguai porque, no processo de *impeachment*, não foram apresentadas as provas necessárias de acusação nem foi oferecido um tempo razoável para a defesa do presidente.

Segundo a letra do Protocolo de Ushuaia de 1998 do Mercosul, nenhum país, sejam os Estados Partes ou os associados, pode romper com a estabilidade democrática. Nesses casos, existe uma lista de penalidades previstas, incluindo a expulsão completa do bloco. No caso paraguaio, foi decidido que Assunção apenas ficaria suspensa das decisões do Mercosul até que novas eleições fossem realizadas – uma forma de pressionar o governo formado a convocá-las imediatamente, em vez de esperar pela data regular, abril de 2013. Essa foi a mesma decisão adotada pela Unasul, tendo como base o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia.



Certamente, a decisão não foi bem aceita do lado paraguaio, fazendo com que o governo encabeçado por Federico Franco após a queda de Lugo chegasse a acusar perante a Organização dos Estados Americanos (OEA) uma reedição da Tríplice Aliança, em referência à Guerra do Paraguai (1864-70). Para ainda mais descontentamento paraguaio, a decisão tomada na cúpula de Mendoza, de que os demais países membros poderiam seguir implementando ações para não paralisar o bloco, foi a chave para consolidar a adesão plena da Venezuela ao bloco –que estava travada pelos colorados no Senado do Paraguai. Sob acusações de que Chávez teria oferecido dinheiro a um senador paraguaio para votar contra o *impeachment* –somadas a boatos de que teria ocorrido uma reunião entre o então ministro das relações exteriores venezuelano, Nicolás Maduro, e comandantes militares paraguaios no dia da votação, com um suposto pedido de intervenção –, Franco decidiu chamar de volta seu embaixador em Caracas e declarar o embaixador venezuelano em Assunção como *persona non grata*.

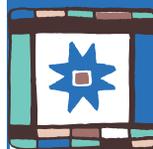
No Uruguai, a crise paraguaia também teve suas repercussões. O chanceler e o vice-presidente uruguaios fizeram declarações públicas contrárias à entrada da Venezuela no Mercosul enquanto o Paraguai estivesse suspenso, alegando que traria problemas jurídicos no futuro –para o descontentamento do presidente José Mujica. De fato, a política externa paraguaia sob o comando de Franco dedicou uma parte considerável de seu tempo para fazer campanha internacional contra a legalidade das decisões tomadas no Mercosur durante sua ausência. Essa questão e o massacre de Nacunday estiveram no centro das eleições paraguaias que, por fim, somente ocorreram em 2013, conforme estaria previsto em condições normais. Horacio Cartes, do Partido Colorado, foi o candidato eleito. Com a volta da normalidade democrática, o Paraguai foi convidado a voltar ao bloco, o que veio acontecer no final daquele ano.

Ainda que durante a campanha e em suas primeiras declarações como presidente Cartes pudesse parecer um grande desafio para a política externa brasileira, em pouco tempo ele passou a adotar um discurso mais pragmático e conciliador em suas relações tanto com o Congresso do Paraguai quanto com o Brasil. Com isso, ele conseguiu convencer o Senado pela aprovação da entrada da Venezuela no Mercosul. Isso trouxe normalidade jurídica ao bloco, apesar de que algumas decisões de 2012 e 2013 tiveram que ser reeditadas e assinadas novamente após o retorno do país mediterrâneo. De toda maneira, mesmo que esses desenlaces tenham contaminado um pouco a agenda bilateral com o Brasil, seguiu em marcha – inclusive ao longo da suspensão – uma agenda positiva que tinha como meta central a integração de cadeias produtivas entre o país vizinho e os setores manufatureiros dos estados do Paraná e de São Paulo brasileiros.

De fato, após a aprovação das novas condições do Tratado de Itaipu no Congresso Nacional brasileiro em 2011, o Brasil passou a pagar mais pelo excedente da energia elétrica que os paraguaios não utilizam e lhes vendem. Assim, as condições das relações econômicas bilaterais melhoraram um pouco para Assunção. Levando em consideração a renda da eletricidade, o Paraguai chega a apresentar superávit comercial com o Brasil. Ademais, em todo o período entre 2011-2016 cresceu o estoque de investimentos brasileiros no setor industrial do Paraguai, revelando uma busca do empresariado por custos mais baixos de mão-de-obra e de energia, além de um ambiente regulatório e tributário mais frouxo. Esses investimentos produziram um impacto positivo tanto no crescimento global da economia paraguaia – de 14,1% em 2013, o maior do mundo – como nas exportações do país para o Brasil, o que indica um processo inicial de integração produtiva (Rojas, 2016).

O Brasil é o principal parceiro econômico do Paraguai e, certamente, os paraguaios não seguiriam adiante com o enfrentamento e as acusações que caracterizaram o período governado por Franco. Horacio Cartes, após sua eleição, visitou Brasília e buscou o diálogo, com o objetivo de normalizar as relações e dar seguimento à agenda de integração produtiva. Nessa visita, o tema econômico principal foi a integração logística – estradas, ferrovias e hidrovias. Ainda que a tônica do encontro fosse bastante política, relacionada à reincorporação do Paraguai ao Mercosul o mais rápido possível, a aparição destes temas diretamente relacionados com a eficiência comercial deixa clara a importância dessas demandas para o desenvolvimento paraguaio. O próprio presidente Cartes é empresário, e por isso buscou empreender reformas em seu país que favorecessem o ambiente de negócios – como uma lei de responsabilidade fiscal e outra para a regulamentação das associações público-privadas em investimentos de infraestrutura.

Passando para a Argentina, o período 2011-2016 foi marcado pelas disputas comerciais bilaterais com o Brasil. Desde o início de 2011, Buenos Aires já tinha passado a cobrar licenças de importação para uma lista de 600 produtos industrializados, muitos deles provenientes do Brasil, incluindo setores importantes como os de eletrônicos e calçados. Em resposta, o governo brasileiro também passou a cobrar licenças para a importação de produtos argentinos, porém do setor mais importante do comércio bilateral: automóveis e autopeças. Em tese, não haveria problema legal em cobrar licenças, mas a liberação dos produtos não poderia superar 60 dias, de acordo com as regras da OMC – prazo que não foi respeitado por ambos os lados. Esse clima de competição cresceu ainda mais quando Brasília decidiu elevar a alíquota do imposto sobre os carros importados que não possuíssem um determinado percentual de conteúdo regional, mas fez acordos



com benefícios diferenciados com a Argentina, o México e o Uruguai. De toda forma, apesar das medidas dos dois lados, nesse primeiro momento as exportações brasileiras de carros ao seu maior parceiro no Mercosul seguiram crescendo, favorecidas pela economia aquecida do país vizinho – crescimento econômico de 6% na Argentina em 2011.

Contudo, as disputas comerciais se tornaram muito mais complicadas desde o início do segundo mandato de Cristina F. de Kirchner (2012-2015). A situação macroeconômica e das contas exteriores argentinas piorou progressivamente desde 2012 com a desvalorização do preço internacional da soja (um de seus principais produtos de exportação) e a perda de parte da colheita daquele ano causada pela seca, além da persistente inflação. Por isso, o governo intensificou as medidas protecionistas para evitar a perda de divisas, uma vez que o país apenas conta com o comércio exterior e os investimentos externos como fonte de dólares devido à sua expulsão do mercado de crédito internacional desde a moratória de 2001. A grande preocupação com a balança de pagamentos se explica também pela dependência do país da importação de combustíveis, além da necessidade de realizar os pagamentos das parcelas e dos juros da dívida que foi reestruturada. Nos anos anteriores, as reservas cambiais haviam crescido substancialmente, chegando a superar os US\$ 50 bilhões, mas o governo não queria consumi-las com custos correntes.

Nessa direção, em 2012 a Argentina instaurou, ademais de diferentes controles cambiais sobre os movimentos bancários dos cidadãos, a Declaração Juramentada Antecipada de Importação (DJAI), que retirou as licenças automáticas de todos os procedimentos de importação dos países. Desde então, todos os importadores tinham que declarar antecipadamente quais importações fariam ao longo de todo o ano. Meses depois, o governo também passou a cobrar de seus importadores a realização de exportações de valor equivalente aos produtos que pretendessem importar como requisito para facilitar a liberação das licenças. Em outra frente de ação, as tarifas de importação de 100 bens manufaturados de vários setores foram elevadas, dentro das exceções à TEC que o país tem o direito de praticar. Devido a esse conjunto de medidas, Estados Unidos, Japão e UE abriram painéis contra a Argentina na OMC – e a acusação foi aceita em 2014.

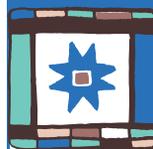
Com essas e outras iniciativas, como a estatização das operações da petrolífera espanhola YPF no país e o controle de preços, a instauração de um ambiente de negócios incerto fez diminuir progressivamente a entrada de investimentos diretos no país, fazendo com que o problema das contas exteriores se tornasse ainda mais preocupante. Se não fosse pouco, a situação se tornou ainda pior com a entrada em cena de um novo problema: os chamados fundos abutres. Os *holdout* (na denominação inglesa) puseram em marcha a reclamação judicial

de títulos de crédito que haviam comprado a preços muito baixos dos investidores que recusaram as condições das reestruturações negociadas durante a moratória da dívida soberana de 2001, nas quais se havia dado um desconto de 66% à Argentina.

Por decisão de um juiz de Nova York, Buenos Aires seria obrigada a pagar estes valores (principal de US\$ 1,3 bilhões, equivalente a 7% dos credores dos quase US\$ 100 bilhões da moratória) sem desconto, mesmo que de forma parcelada. Além disso, no caso de não pagar estes fundos, o país seria impedido judicialmente de utilizar o sistema financeiro americano para pagar as cotas de juros dos demais credores. A sentença levou a uma longa disputa que durou quase quatro anos. Ao longo das tratativas, o problema do setor externo argentino teve altos e baixos. A mudança da equipe econômica do governo em finais de 2013 trouxe esperanças do lado brasileiro de que a situação das DJAI melhoraria. Entretanto, o desnível crescente entre a taxa oficial e a paralela do dólar contra o peso, ao qual se adicionou o problema de desabastecimento de alguns produtos –fazendo com que o governo tivesse que restringir a exportação de trigo em 2014, por exemplo, para garantir o mercado interno, mesmo que perdesse receita externa–, deixaram claro que poucas coisas mudariam.

Ao longo de 2014 os argentinos tentaram trocar sua dívida com os fundos abutres por novos títulos, mas não obtiveram êxito. As diversas negociações não trouxeram resultados positivos para a Argentina, conduzindo o país a uma nova situação de *default* técnico por vários meses entre o final de 2014 e o início de 2015. Em alguns momentos, a questão contou com as boas intenções de um banco privado brasileiro –sob a mediação do governo brasileiro–, junto com alguns bancos chineses, de realizar um resgate completo pela compra da dívida. Contudo, essa operação não se concretizou e a salvação das contas externas argentinas acabou vindo do governo chinês. Um acordo de *swap* cambial da ordem de US\$ 11 bilhões, uma parte dos quais denominados em renminbi, foi firmado no final de 2014. A conclusão das negociações diretamente com os fundos, de toda forma, somente se completou em 2016.

No que concerne à reação brasileira diante de todas essas ações argentinas, deve ser assinalado que, em um primeiro momento, especialmente em 2011 e 2012, o governo Dilma adotou a estratégia de, ao mesmo tempo, promover algumas represálias ao protecionismo argentino, mas também buscar o diálogo, propondo a discussão de medidas efetivas para a integração de cadeias produtivas que pudessem aumentar as importações brasileiras procedentes da Argentina e reduzir o superávit comercial. De toda maneira, na verdade estes diálogos não prosperaram suficientemente e a espiral negativa na qual entrou a economia argentina nos anos seguintes, em



especial após a disputa com os fundos abutres, causou uma crescente preocupação no Brasil de que o país pudesse ser conduzido outra vez a uma moratória –como acabou acontecendo, de certa forma– e isso afetasse negativamente a economia dos dois lados da fronteira.

Por essa razão, o governo tomou a decisão de esperar até que a conjuntura econômica argentina melhorasse e, portanto, não adotar medidas que pudessem contribuir para sua piora. Nas negociações do acordo com a UE, por exemplo, Dilma chegou a pedir paciência aos europeus com relação à situação argentina. Bilateralmente, a estratégia foi negociar as restrições comerciais setor a setor, ademais de em algum momento oferecer o financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a obras de infraestrutura na Argentina como forma de compensar o balanço de pagamentos. Com relação ao acordo automotivo, o Brasil aceitou reduzir suas cotas de exportação com alíquota zero, e chegou a criar um fundo nacional para financiar a exportação das empresas produtoras de automóveis. Em uma entrevista, o presidente uruguaio afirmou que Dilma lhe disse uma vez que “com a Argentina é preciso ter paciência estratégica”.

Em outras palavras, a partir de 2013, o Brasil não fez nada substantivo com respeito à questão comercial bilateral, aguardando a reação da economia argentina. Devido a isso, a pauta econômica no Mercosul ficou esvaziada ao longo de todos estes anos. Assim, o país assistiu à queda sequencial de suas exportações de melhor qualidade e, conseqüentemente, o reforço da primarização de sua pauta global de produtos vendidos ao exterior, em um contexto em que a progressiva queda dos preços das *commodities* fazia reduzir as receitas dessas vendas. Vale destacar que o Brasil foi o país mais afetado pelas medidas protecionistas argentinas, seja em termos absolutos ou relativos. Em março de 2013, por exemplo, o superávit brasileiro chegou a se tornar um déficit.

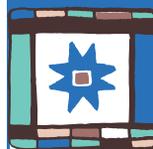
Diante dessa situação, o setor manufatureiro brasileiro, sob a representação da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI), mudou sua histórica posição de reserva com relação à celebração de acordos comerciais com países desenvolvidos. Influenciada pela discussão do fenômeno das cadeias globais de valor promovida no Fórum Econômico de Davos em 2013, além da perda de cotas de mercado em toda a América do Sul para a competição asiática, a Fiesp começou a cobrar do governo brasileiro uma posição mais firme com os argentinos para a celebração do acordo com a UE e outros sócios potenciais, como o Canadá. Frente aos impasses da Rodada Doha da OMC e a negociação dos mega-acordos, o setor privado e alguns analistas passaram a assinalar o risco de isolamento do Mercosul na nova ordem do comércio internacional.

Dessa maneira, com o apoio tanto de seu setor fabril como do agrícola, Brasília começou a pressionar Buenos Aires para que o bloco pactuasse uma oferta conjunta de liberalização comercial aos europeus que alcançasse pelo menos 90% das linhas tarifárias da TEC. Entretanto, essa era uma tarefa aparentemente impossível de executar levando em consideração toda a guinada protecionista que vinha representando a política econômica do segundo mandato de Cristina. O Paraguai e o Uruguai, por sua vez, sempre se mostraram favoráveis a acordos preferenciais com terceiras partes –inclusive expressaram seu apoio à flexibilização da regra de que os membros do Mercosul somente podem firmar acordos em bloco–, uma vez que não têm um setor industrial amplo a proteger. Um novo problema seria a Venezuela, mas com o avanço da crise no vizinho caribenho foi decidido que eles não participariam das negociações e entrariam posteriormente caso um acordo fosse pactuado.

Com as repetidas dificuldades encontradas pelo governo brasileiro em extrair dos argentinos uma oferta robusta, a CNI e a Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA) brasileiras chegaram a propor que o país buscasse um modelo diferenciado de acordo no qual fosse possível assiná-lo separadamente, de forma a não depender do vizinho platino. Então, o governo brasileiro ofereceu um modelo segundo o qual todos os membros do bloco assinariam o acordo conjuntamente, mas poderiam apresentar ritmos diferenciados para efetuar as liberalizações.

Ainda que um modelo parecido já tivesse sido aplicado pela UE em seu acordo com a América Central, essa possibilidade foi recusada pelos europeus, afirmando que não se poderia compara o peso da economia argentina com o de Costa Rica. De toda forma, as posições protecionistas dos setores agropecuários organizados em França, Irlanda e Polônia (especialmente os relacionados à carne bovina) sempre foram os verdadeiros motivos para que a UE dificultasse as negociações, apesar de nessa ocasião o bloco do Velho Mundo ter alegado oficialmente que “não queriam ser culpados por qualquer divisão no Mercosul”.

Contudo, para a surpresa de todos, em meados de 2014, sob a nova equipe econômica de Axel Kicillof, o governo argentino pôde apresentar aos demais sócios uma oferta de liberalização em concordância com os moldes que estavam sendo exigidos pelos europeus. Com isso, o Mercosul pode reunir um pacote de liberalização robusto para entregar à UE. Como é de costume nessas negociações, a troca de ofertas deve ocorrer simultaneamente, para que nenhum dos lados conte com informações privilegiadas no momento de realizar suas concessões. Contudo, apesar da pressão que a Europa vinha exercendo sobre o bloco do Cone Sul para que sua oferta fosse pactuada o quanto antes,



por fim a própria UE não tinha uma contraoferta para apresentar naquele momento, e pediu um prazo maior para a negociação interna entre seus membros. A temática avançou lentamente e uma primeira troca efetiva de ofertas somente ocorreu em maio de 2016, um dia antes da aceitação do processo de *impeachment* de Dilma pelo Senado brasileiro e seu afastamento, então temporário, da presidência. Naquela ocasião, a Argentina já era presidida por Maurício Macri, de visão econômica liberal.

Com relação ao Uruguai, as relações bilaterais com o Brasil não apresentaram nenhum inconveniente relevante entre 2011-2016. Ao contrário disso, Dilma e o mandatário uruguaio, José “Pepe” Mujica, tinham relações interpessoais muito positivas, e por isso podiam discutir as demandas de ambas as partes em um diálogo franco e aberto. Além disso, no programa de governo da Frente Ampla era afirmado que a integração regional era uma questão de primeira importância na agenda externa do país platino. Inclusive as queixas históricas de Montevideu com relação à baixa quantidade de acordos que o Mercosul possui com terceiras partes ficaram em segundo plano, devido à retomada das tratativas com a UE.

Nessa direção, a agenda bilateral apresentou apenas características cooperativas. A assinatura por Dilma e Mujica em 2012 do documento denominado Novo Paradigma para a Relação Brasil-Uruguai resultou na aprovação de um amplo plano de ação para o crescimento da integração bilateral nas seguintes áreas: integração produtiva; ciência, tecnologia e inovação; comunicação e informação; integração da infraestrutura de transportes; livre circulação de bens e serviços; e livre circulação de pessoas. Em 2015, os dois países assinaram também um acordo para o pagamento das transações comerciais em moeda local. De fato, Mujica reconheceu e promoveu o papel de liderança do Brasil na América do Sul em diversos momentos (Allende, 2015).

Em 2013, a disputa uruguaia com a Argentina voltou a entrar em cena após a autorização fornecida pelo governo do Uruguai para o aumento da produção de uma fábrica papeleira na fronteira, às margens do Rio Uruguai. Em represália, os argentinos proibiram o embarque de suas exportações por portos uruguaio. Esse conflito havia surgido em 2005, sob a alegação do lado argentino de que a construção de duas plantas de celulose na região teria efeitos poluentes. Os dois países platinos levaram a questão para a Corte Internacional de Justiça, a qual chegou a uma resolução em 2010 –com vitória uruguaia.

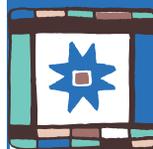
Na época da disputa, o governo brasileiro decidiu não se envolver na briga. A busca uruguaia por um acordo comercial com os Estados Unidos, na época, foi apontada por alguns analistas como uma represália à neutralidade brasileira. De fato, já com a volta

de Tabaré Vázquez ao governo uruguaio em 2015, o Brasil seguiu observando o ressurgimento do conflito à distância, e o vizinho voltou a reclamar publicamente pela flexibilização do Mercosul no sentido de os membros poderem celebrar acordos com terceiras partes isoladamente.

Finalmente, com relação à Venezuela, ademais de sua incorporação definitiva ao Mercosul em 2012, o principal desafio para a política externa brasileira foi a crescente crise política e econômica na qual entrou o país desde 2013. A respeito disso, é importante lembrar que, no final de 2012, apesar de Hugo Chávez ter conquistado sua reeleição contra o rival Henrique Capriles, a vitória se caracterizou como a mais disputada de todas em que o presidente venezuelano havia concorrido, recebendo apenas 54% dos votos, a margem mais estreita de suas vitórias. Na campanha eleitoral, a oposição criticava medidas adotadas pelo governo como os controles da taxa de câmbio e dos preços (que causaram escassez de alimentos e de alguns produtos básicos de higiene nos mercados), além do crescimento da violência em Caracas. Por outro lado, a melhora substantiva dos índices sociais na Venezuela desde a chegada do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV) ao poder permitiu sua sustentação no governo. A manutenção dos gastos sociais, contudo, tornou-se dependente dos preços e do nível da demanda do petróleo no mercado internacional. Em tempos de baixa, o financiamento dos chineses – contra o pagamento na *commodity* – veio surgindo como a salvação desde 2007.

A morte do presidente devido a um câncer no início de 2013 gerou um problema de sucessão no país. Ainda que Chávez tenha indicado Nicolás Maduro para o cargo de vice-presidente, novas eleições foram convocadas, de acordo com a constituição. Nessa nova disputa, o bloco liderado por Maduro pôde ganhar mais uma vez contra Capriles, mas a margem de vitória ficou ainda mais estreita: 50,6%. Somado a isso, a necessidade de desvalorizar o câmbio para impulsionar as exportações e financiar os gastos em moeda local fizeram crescer de maneira vertiginosa os índices de inflação (de três dígitos anuais), aumentando a crise de desabastecimento e o descontentamento popular. Com isso, os opositores aproveitaram para fazer denúncias de irregularidades nas eleições, iniciando uma crise política cada vez mais violenta no país – especialmente desde que Maduro proibiu uma manifestação nas ruas de Caracas liderada pelo grupo político de Capriles.

Diante dessa conjuntura no vizinho caribenho, Dilma, em visita recebida do novo presidente venezuelano em 2013, mostrou-se solidária ao enfrentamento da crise econômica (a qual passou a contar também com a ocorrência de apagões no sistema elétrico). O Brasil ofereceu apoio oficial para que empresários brasileiros fornecessem alguns dos produtos que estavam se tornando escassos nos mercados



venezuelanos –como alimentos e fraldas descartáveis. Ademais, foram enviados técnicos para ajudar a solucionar a questão da provisão de energia. Em outra frente, empresas brasileiras fariam investimentos na Venezuela para a exploração de coque verde e ureia, produtos com potencial exportador para o Brasil que poderiam contribuir para a redução do superávit comercial brasileiro.

Em que pese essa boa vontade paliativa, Brasília não tinha em sua estratégia medidas para, por um lado, pressionar Caracas a ajustar as graves distorções econômicas em seu país e, por outro lado, oferecer-se para mediar a crescente divisão entre governo e oposição. Portanto, mesmo que a ajuda servisse de atenuante para a crise econômica, ela não contribuía para a superação da segregação política que o endurecimento do regime de Maduro e a revolta dos opositores estava produzindo. Devido à crise, a cúpula presidencial do Mercosul do segundo semestre de 2013, uma responsabilidade da presidência *pro tempore* da Venezuela, não pôde ser celebrada naquele momento. O encontro somente ocorreu na metade do ano seguinte.

Entre fevereiro e março de 2014, as disputas políticas nas ruas contabilizaram a morte de 24 pessoas na Venezuela. Um dos líderes da oposição, Leopoldo López, foi preso pela polícia, levantando acusações de cárcere político. Diante desse contexto, a Unasul convocou uma reunião extraordinária dos 12 países membros e decidiu se envolver de maneira mais próxima na crise política venezuelana, oferecendo-se como mediadora entre os dois lados –ou ao menos respaldando iniciativas em curso no país. Dilma, por sua vez, já em campanha eleitoral para a reeleição, decidiu deixar o Brasil nos bastidores, de maneira a evitar críticas da oposição– uma vez que a proximidade do governo brasileiro com os vizinhos bolivarianos passou a ser crescentemente um dos temas eleitorais preferidos da oposição. O governo preferiu deixar que a atuação saísse com os selos Mercosul e Unasul.

Em 2015, o prefeito de Caracas, Antonio Ledezma, também foi preso, sob a alegação de que estaria participando de uma conspiração para executar um golpe contra o governo de Maduro. Nesse contexto, a polarização do governo da Venezuela com os Estados Unidos também cresceu, sob acusações de espionagem. O cenário ficou ainda mais complicado para o país devido à desvalorização de mais de 50% do preço internacional do barril de petróleo, corroendo a principal fonte de renda governamental. O financiamento chinês também deixou de chegar com a mesma efervescência. Devido às críticas da oposição no Brasil, o governo enviou seu chanceler à Venezuela para pressionar pela realização das eleições parlamentares no final de 2015. De toda forma, a crise política e econômica no país permanece sem solução até os dias atuais.

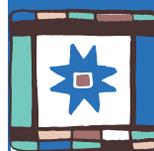
Por último, ainda sobre as relações com a Venezuela, é importante assinalar que o Brasil tampouco se envolveu na retomada de velhos conflitos fronteiriços dos venezuelanos com seus demais vizinhos, Colômbia e Guiana. Em ambos casos, as disputas foram levadas pelas contrapartes para discussão na OEA, indicando a relativa redução da influência brasileira – e da Unasul – sobre a governança de importantes questões regionais. No caso colombiano, a mediação foi feita por Equador e Uruguai. Já no caso guianense, o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) teve esse papel. De certa maneira, isso também simbolizou a crescente divisão instalada na América do Sul desde 2011 entre os grupos liberal, bolivariano, mercosulino e caribenho – ou entre o primeiro (Aliança do Pacífico) e os demais.

## Conclusão

De acordo com o apresentado, é possível fazer um pequeno balanço das relações do Brasil com o Mercosul ao longo do governo Dilma (2011-2016). Do ponto de vista regional, foi um período no qual se observou uma notável redução do entusiasmo brasileiro para criar ou aperfeiçoar as instituições da integração regional. Nesse sentido, no Mercosul, a única iniciativa que recebeu uma atenção considerável do governo foi o relançamento das negociações com a UE – um caso no qual havia apoio do setor privado, porém sofria restrições externas, seja no bloco, seja na contraparte. Por outro lado, o governo não conseguiu o apoio interno necessário no legislativo para aprovar a eleição direta dos mercodeputados – em meio aos protestos de 2013 e as dificuldades na discussão da reforma política – ou para internalizar o Código Aduaneiro Comum.

Tampouco as condições externas gerais e bilaterais eram favoráveis: o golpe no Paraguai, o protecionismo argentino e a crise política na Venezuela consumiram boa parte das energias, num contexto marcado pelo endurecimento da crise internacional, a queda do crescimento econômico e da arrecadação fiscal e o fim do ciclo de alta das *commodities*. No conjunto, portanto, foi um período caracterizado de uma forma geral pela inércia institucional da integração regional, mas em alguns casos apresentando alguns retrocessos, como a redução na execução dos projetos do Focem.

Diante desse quadro, cresceram as críticas na opinião pública com relação à ineficiência das novas dimensões da integração e ao isolamento do bloco na economia internacional. Após a crise política que resultou na dissolução da coalizão política do governo e o



*impeachment* de Dilma em 2016, a chegada ao poder de Michel Temer –aliado à oposição e passando a defender seu projeto de governo– trouxe uma perspectiva crítica com relação ao período anterior.

Ao lado dos novos presidentes da Argentina e do Paraguai, o Brasil buscou trazer à agenda regional dois temas principais: a necessidade de endurecer a posição frente à crise venezuelana; e a urgência de flexibilizar as regras do bloco, de modo a facilitar a assinatura de acordos com terceiras partes. Com relação à primeira questão, os três países lograram pressionar o governo uruguaio e conseguiram suspender a Venezuela do bloco –primeiro, alegando que o país não estaria realizando as adaptações às regras do Mercosul de acordo com o cronograma, mas depois oficialmente acusando-o de haver interrompido com a normalidade democrática.

Por outro lado, no que se refere à questão comercial, o entusiasmo inicial do novo governo acabou perdendo força com a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos no final de 2016. A agenda nacionalista e protecionista do presidente americano, que incluiu a denúncia ao TPP e a interrupção das negociações do TTIP, representou uma reviravolta na conjuntura do comércio internacional com o fim dos mega-acordos. Diante da turbulência –que foi um dos fatores a motivar a queda do ministro das relações exteriores no Brasil–, restou ao Mercosul seguir adiante com as negociações com a UE. As duas partes finalmente voltaram a trocar ofertas em 2017, mas as limitadas cotas oferecidas pelos europeus à carne bovina revelaram a força dos grupos organizados em França, Irlanda e Polônia –além de trazer à tona as próprias dificuldades que sempre rodearam esse acordo.

Afinal, a conjuntura internacional, além de permanecer desfavorável, ganhou uma dose importante de incerteza de 2016 em diante. Dessa forma, espera-se que o governo Temer, envolto a acusações de corrupção, com crises na base aliada e preocupado com as eleições de 2018, deva seguir concentrado em sua agenda de reformas domésticas. Em outras palavras, apesar da retórica inicial da necessidade de promover mudanças na dimensão comercial do Mercosul, a conjuntura indica que elas não ocorrerão neste governo.

## Notas

1. I) Programa de Convergência Estrutural; II) Programa de Desenvolvimento da Competitividade; III) Programa de Coesão Social; IV) Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional.
2. As lâminas com os dados de cada um desses projetos estão disponíveis em <[focem.mercosur.int](http://focem.mercosur.int)>.

3. O Focem possui recursos anuais de US\$ 100 milhões, os quais são investidos a fundo perdido pelos sócios na seguintes proporção: Brasil 70%, Argentina 27%, Uruguai 2% e Paraguai 1%. Os recursos captados são destinados a projetos em países membros na proporção inversa: Paraguai recebe 48%, Uruguai 32% e Argentina e Brasil 10% cada – deixando claro o objetivo de favorecer os sócios menores.
4. A suspensão paraguaia será explicada e discutida mais adiante.

## Bibliografia

- Allende, Rafael, “La bilateralidad Uruguay-Brasil en las presidencias de José Mujica y Dilma Rousseff: apuntes desde la política exterior uruguaya”, en *Revista Conjuntura Austral*, v., 2015, 6, n. 27-28, p. 16-39.
- Desiderá, Walter, “The evolution of Mercosur behaving as an international coalition, 1991-2012”, en *Contexto Internacional*, 2016, v. 38, n. 2, p. 593-620.
- García, Marco Aurelio., “Paraguai, Brasil e o Mercosul”, en *Revista Política Externa*, 2016, v. 21, n. 2.
- Tokatlián, Juan Gabriel, 2012, “El auge del neogolpismo”, en *La Nación*. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/1484794-el-auge-del-neogolpismo> (último acceso 18/09/2017).

