

INTEGRAÇÃO REGIONAL: O MERCOSUL NA ENSEADA DAS ORIENTAÇÕES POLÍTICAS

Marcelo Pereira Fernandes¹

Rubia Wegner²

Introdução

Para quase totalidade dos países da América do Sul, o início do século XXI simbolizou uma mudança histórica em relação aos rumos do desenvolvimento econômico. Diversos dirigentes críticos à agenda neoliberal colocada em prática durante a década de 1990 ascenderam, pela via eleitoral e num curto espaço de tempo, a presidência da república. A vitória de tantos governos identificados com a esquerda política é algo inédito na região, mas não ocorreu por acaso. Ela é o resultado direto do fracasso das políticas neoliberais em alavancar uma nova fase de crescimento após a chamada “década perdida” dos anos 1980. Essa trajetória singular na América do Sul foi reconhecida por vários autores como um retorno a algum modelo de desenvolvimentismo econômico liderado pelo Estado (Hist et al, 2010; Fiori, 2007). De tal modo, com esse cenário criou-se um ânimo novo sobre a integração sul-americana, em especial quanto ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

O MERCOSUL conta hoje com cinco Estados Partes: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, e mais cinco Estados Associados: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. A Bolívia está em processo de negociação para sua incorporação como membro pleno. No momento da sua criação em 26 de março de 1991, prevalecia a visão neoliberal do regionalismo. Nessa perspectiva a integração sul-americana faria parte de um processo de liberalização mais abrangente, com vistas à totalidade do continente americano no

¹ Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: mapefern@gmail.com.

² Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: rubicawegner@gmail.com.

qual os Estados Unidos exerceriam um papel de liderança “natural”. Tal visão foi incorporada à agenda externa durante os dois governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) entre 1995 e 2002.

Entretanto, o constrangimento gerado em vários países da região devido às reformas neoliberais da década de 1990 se confrontou, nos primeiros anos do século XXI, na chegada de governos identificados com uma agenda desenvolvimentista, com prioridades distintas quanto ao processo de integração daqueles promovidos pelos governos anteriores. Com isso, o MERCOSUL introduziu uma agenda que pretendia ir além dos objetivos meramente comerciais de integração, enquanto a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), proposta norte-americana que propugna uma integração voltada principalmente ao comércio e que deveria entrar em vigor em 2005, foi encerrada.

Assim, dentro desse novo processo de integração, o Brasil teve um papel proeminente desde a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2002. Em seu discurso de posse Lula afirmou que o Brasil queria associar seu destino ao da América do Sul (Silva, 2008 [2003]). Essa relação mais estreita com os países sul-americanos foi mantida com a sua sucessora, Dilma Rousseff, desde o início do seu governo em 2011, ainda que com algumas diferenças e em condições econômicas e políticas menos favoráveis. De tal modo, podemos afirmar que para esses governos o MERCOSUL passou a ter um peso geopolítico fundamental para o país e o seu fortalecimento prevaleceu como estratégia de Estado.

No entanto, a conjuntura atual de grave crise política no Brasil, que resultou no afastamento da presidenta Dilma em maio de 2016, sem qualquer fundamento jurídico, logo, configurando-se num golpe, ameaça o processo de integração construído nos últimos anos³ (Hist, 2016; Milani, 2016). O atual presidente Michel Temer, ainda quando estava na posição de interino, determinou uma guinada neoliberal na economia⁴. E isso também se refletiu na política externa. De fato, a nomeação de José Serra como ministro das Relações Exteriores, um economista sem experiência e conhecimento técnico sobre agenda internacional, marcou uma mudança profunda de posição em

3 Em geral a imprensa internacional compreendeu que o afastamento da Dilma se configurou num golpe promovido pelo parlamento brasileiro.

4 Anteriormente, em outubro de 2015, foi divulgado o programa “Uma ponte para o Futuro”. Sob a justificativa de ‘pacificar o país’, o referido programa estabelece uma agenda totalmente pró-mercado para ‘colocar a inflação na meta’ e retomar o crescimento do PIB. Neste programa está o recado de Michel Temer assumia que estava preparado para substituir a presidente Dilma Rousseff. Maiores informações: <<http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf>>.

relação à forma como o Brasil orientava sua política externa desde 2003, em especial na relação com a América do Sul. Todavia, isso não foi surpresa. Já em 2010, Serra declarou que o governo boliviano de Evo Morales era cúmplice do tráfico de drogas, e que não temia incidentes diplomáticos com o país vizinho devido a sua acusação (Senra, 2016).

Portanto, a aposta de uma integração Sul-Sul está dando lugar a um projeto de aproximação com as potências ocidentais, notadamente com os Estados Unidos. Ao invés do MERCOSUL, um regionalismo aberto como a Aliança do Pacífico, em que prevalece um modelo neoliberal de integração, vem ganhando prioridade. Isto talvez explique o silêncio obsequioso de Washington em relação à quebra da ordem democrática no Brasil.

O MERCOSUL já conta com 25 anos de existência e uma estrutura institucional relativamente consolidada, o que dificulta mudanças mais profundas, mesmo que determinado governo não o tenha como prioridade. Apesar disso, não há como subestimar os impactos negativos de uma mudança radical de orientação e das hostilidades que o novo governo brasileiro vem disseminando sobre o bloco.

O objetivo deste artigo é analisar as mudanças na orientação da política externa do Brasil relacionadas ao MERCOSUL desde o início do governo Lula, e o retorno à concepção de integração de regionalismo aberto com a chegada de Michel Temer ao poder. Além desta introdução o artigo está organizado em mais três seções. Na segunda seção analisaremos brevemente alguns apontamentos à teoria da integração. A terceira seção está dividida em duas partes. Na primeira discutiremos as mudanças que representou o governo Lula e Dilma para o MERCOSUL, e na segunda, já no governo Temer, o papel do novo chanceler José Serra sobre o bloco. Este, conforme mostraremos, indicou um retorno à concepção que prevaleceu até 2002 com algumas características que o tornou ainda mais deletério quanto às possibilidades de integração da América do Sul, mesmo considerando unicamente o lado comercial. E, na última seção, as considerações finais.

Teoria da Integração e Mercosul: Breves Apontamentos

O modelo para inserção internacional da América Latina, sistematizado pela CEPAL nos anos 1950, manifestava a visão centro-periferia⁵ elaborada

5 À guisa de esclarecimento, a visão centro-periferia estabelece que ao contrário do preconizado pelas teorias clássica e neoclássica do comércio internacional, a especialização com base nas vantagens comparativas levaria ao aprofundamento da desigualdade entre a periferia – exportadora de bens primários – e o centro – exportador de bens industrializados. Assim, sem

por Raul Prebisch, nos anos 1930. Desse modo, tem a industrialização como variável básica para a superação de atrasos entre os países. A despeito de a concepção da ‘velha’ CEPAL ter sido apontada como ‘autárquica’, Macedo e Silva (2009) esclarecem que Prebisch propunha uma abordagem dinâmica da política de comércio exterior da periferia de forma que as tarifas preferenciais praticadas entre os países deveriam refletir a evolução da estrutura produtiva destes países. A regionalização constituiria uma opção à substituição de importações, na medida em que fortalecesse a capacidade e diversificação exportadora de um conjunto de países e permitisse a importação de países da região que produzem a um custo menor (Carneiro, 2009). O regionalismo desenvolvimentista⁶ concebe a integração regional importância estratégica para a promoção do desenvolvimento econômico (List *apud* Teixeira e Desiderá, 2012).

De modo geral, os processos de integração econômica estão associados a acordos preferenciais em torno de tarifas de comércio exterior dos países envolvidos. Enquanto que o regionalismo liberal em suas raízes teóricas⁷ não concebe os acordos regionais de comércio como algo positivo em termos de bem-estar, sendo um caso de *second best* em relação a uma abertura econômica multilateral, como seria defendido na década de 1990⁸, sobretudo. Como a teoria convencional do comércio internacional (protecionismo x livre comércio) não se aprofunda em aspectos relacionados às transformações estruturais e ao progresso técnico, a sua concepção a respeito da integração é meramente comercialista (Corazza, 2006; Teixeira e Desiderá Neto, 2012).

A integração econômica regional, na teoria convencional, pode assumir desde a forma de livre comércio até a união política. Essa perspectiva enclausurada de Balassa (1962) serviu de ponto de partida estudos assentados em perspectivas mais críticas do processo de integração econômica regional, especialmente aqueles transcorridos na periferia. Ao lado da teoria convencional do comércio internacional, ela pertence à visão pragmática da Organização do Comércio Internacional (OMC). Isto é, no que concerne às instituições intergovernamentais, o comércio internacional é tomado sob a perspectiva de um ótimo de Pareto mundial (livre comércio) e de um equilíbrio, que é o se-

qualquer intervenção do Estado, as relações comerciais não promoveriam a igual distribuição dos frutos do progresso técnico.

6 A visão desenvolvimentista do processo econômico de integração tem base nos estudos de Frederick List (1841).

7 O liberalismo econômico construído por Adam Smith e David Ricardo.

8 Schiff e Winters (2003) acredita que os acordos de integração surgem em resposta às dificuldades do multilateralismo e, nesse caso, os blocos regionais seriam uma etapa para a integração com a economia global.

gundo melhor (blocos regionais). O MERCOSUL, fundado em 1991, expressa essa perspectiva de segundo melhor (*second Best*).

A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a expressão latino-americana do desenvolvimentismo, das décadas de 1960-1980, em acordos regionais de integração econômica se mantém mais como uma *OMC regional*, no sentido de regulamentação de blocos de comércio com os países latino-americanos. Em contraposição, lembra-se, com frequência, do exemplo do leste do sudeste asiático e, claro, da União Europeia cujo processo teve início na década de 1950 com os acordos do carvão e do aço e que só foi materializada com os acertos em torno da Política Agrícola Comum. Tanto no exemplo da periferia quanto no exemplo do centro, fatores geopolíticos pesaram deveras para que houvesse algum êxito. Esse êxito, para não soarmos *convencionalistas*, é em termos de fluxos de comércio, de investimento. Mais ainda, de comércio intrafirma e de multiplicador de renda e de emprego, sem que o aprofundamento do acordo (redução das barreiras de comércio entre os países) provocasse um desalinhamento entre os países quanto a desenvolvimento econômico relativo.

Nesse último aspecto, a União Europeia com seus fundos regionais de compensação – todos postos em quase derrocada após a crise do euro – é exemplar. A despeito de acordos pertinentes no leste e sudeste asiático, como ASEAN e Chiang Mai (recentemente reforçado pela China), a (teoria) integração econômica regional mantém, por exemplo, concreto único, a União Europeia. O motivo desenvolvimentista de industrialização não motivou e não aprofundou quaisquer desses acordos.

Contudo, não se conformou entre os países da região – dada a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e depois da ALADI⁹ – integração produtiva tão intensa quanto aquela ocorrida na asiática (Carneiro, 2008). Medeiros (2010) avalia que a significância da integração regional ocorre quando ela contribui para o desenvolvimento produtivo e tecnológico, sendo que o livre comércio por si só – tal como defendido no regionalismo aberto – induziria ao aumento das assimetrias entre os países-parte.

Ademais, o panorama da integração latino-americana nos anos 1990 não se mostrou promissor até mesmo quanto à intensificação dos fluxos de comércio entre os países-parte. Veiga e Ríos (2007) destacam que MERCOSUL e a Comunidade Andina das Nações (CAN) seriam aqueles esquemas de integração regional que mais avançaram em termos de liberalização comercial, sendo que no MERCOSUL, as exceções aos produtos automotivos

9 A ALALC, criada nos anos 1960, visava a criação de um mercado comum latino-americano e foi substituída nos anos 1980 pela ALADI.

e ao açúcar, em 2006, teriam sido de 93% em termos de linhas tarifárias, 80%, em valor de comércio, enquanto que na CAN, a liberalização teria sido integral. Todavia, “os dois acordos sub-regionais que explicitamente optaram pelo modelo de união aduaneira e por projetos de integração mais profundos foram capazes de estabelecer, nos últimos quinze anos, áreas de livre comércio com cobertura expressiva – objetivo que, sob a ótica dos modelos acima referidos, é apenas uma meta intermediária”. (Veiga e Ríos: 2007:10).

No início dos anos 2000, o movimento de ‘virada à esquerda’ (Fiori, 2011) em boa parte da América do Sul deflagrou o resgate de ideias desenvolvimentistas. Veiga e Ríos (2007) denominam de regionalismo pós-liberal esse novo contexto de maior coordenação e cooperação entre as economias da região quanto a aspectos que não somente comerciais.

Em 2009, os países membros da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) criaram o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) com vistas a conferir maior complexidade política e estratégica para as atividades de integração de infraestrutura física regional. Dessa forma, pretende-se fazer com que a gestão dos recursos para o financiamento do investimento em infraestrutura não se esvazie da promoção da integração econômica e do desenvolvimento (Calixtre e Barros, 2010).

Na década de 1980, quando Brasil e Argentina iniciaram suas conversas para uma cooperação regional, o fizeram nas bases da infraestrutura como, por exemplo, o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) em 1986. Mas em uma perspectiva diametralmente oposta. A Infraestrutura regional de hoje é para responder a exportações, é voltada para fora, para facilitar o escoamento de empresas multinacionais (e.g. como as chinesas). Como pano de fundo, lembra-se frequentemente que melhorar a posição nas cadeias globais de valor dependerá de melhorias nas conexões logísticas entre países (a exemplo da Ásia).

Na década de 2000, o andamento das ações no âmbito do MERCOSUL andou simultaneamente ao aprofundamento da integração por infraestrutura física sul-americana. O ensejo para a construção da infraestrutura física regional entre todos os países da América do Sul ocorreu em 2000 sob a chancela da presidência de FHC, que propôs a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Foi institucionalmente apoiada e estruturada, na forma do Comitê e Coordenação Técnica (CCT), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF) – que a partir de 2007 passa a ser denominada de Banco de Desenvolvimento da América Latina – e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). A principal justificativa para a criação da IIRSA se assentava nas premissas do regionalismo aber-

to, isto é, na promoção do investimento privado, bem como na sustentação de maiores níveis de competitividade nos mercados internacionais (Corazza, 2005). O planejamento da carteira de investimentos em infraestrutura e da correspondente divisão territorial da América do Sul foi realizado pelo Comitê de Coordenação Técnica (CCT), seguindo critérios de proximidade geográfica e complementaridade produtiva e de base econômica.

O tratamento da integração física sul-americana pela planificação territorial indicativa em eixos de integração e desenvolvimento (EID) seguiu uma lógica multinacional de identificação de semelhanças quanto a recursos naturais e fluxos comerciais e bases produtivas, o que indicaria um tratamento meramente geoeconômico do processo de integração da sub-região. O padrão dependente da inserção internacional das economias sul-americanas contribuiu com a parca conexão existente entre os países. Não bastasse a dificuldade imposta por fatores naturais e geográficos, como a região Amazônica e a Cordilheira dos Andes, a necessidade de escoar mercadorias – *commodities*, essencialmente – para as economias desenvolvidas tornou o desenho da infraestrutura ‘voltado para fora’. Historicamente os núcleos urbanos das economias da região foram sendo constituídos na faixa litorânea e sua aderência aos encadeamentos produtivos e logísticos *locais* se tornou uma preocupação apenas no século XX. E foi somente na década de 1990, quando os auspícios dos blocos regionais de comércio como *second best* ao livre comércio apontaram a correlação direta entre competitividade do comércio e logística, que se articulou uma construção regional da conexão física.

Ainda assim, o fluxo comercial é determinante do nível ou da fase da integração econômica, ainda que acordos de cooperação, em geral, constituam o preâmbulo da integração econômica. Poucos produtos explicam a pauta exportadora dos países da região com a China. Basicamente, produtos primários, como soja *in natura*, minério de ferro e combustíveis fósseis. As principais economias da região, como o Brasil, têm a China como o seu principal parceiro comercial, desbancando os Estados Unidos. Em 2015, de acordo com BID (2016), as exportações do bloco caíram 22,4% e ficaram em torno de US\$ 300 milhões – 33% abaixo do nível de exportações registrado em 2011. O destino preferencial das exportações do bloco tem sido Ásia (sem Oriente Médio): 31,2% as exportações e 29,8%, as importações. Dentro do bloco, o Brasil é a economia que ao longo dos anos tem mantido superávits comerciais com todos os países do bloco, ainda que em franca redução desde 2009.

Entre 2013 e 2016, é válido destacar, reduziram-se os valores da pauta exportadora dos países do MERCOSUL dada a redução dos preços internacionais das principais *commodities*, bem como da retração da economia. As instabilidades políticas, experimentadas sobretudo por Brasil e Venezuela,

contribuíram para um quadro de instabilidades nos índices de intercâmbio comercial. Pode-se considerar que a própria institucionalidade do bloco tem se mostrado instável. Com o cenário de instabilidades macroeconômicas, política e comercial, a agenda institucional de integração não logrou avanços. Nos últimos anos, sob as presidências uruguaia e paraguaia, na avaliação do BID (2016), as tensões comerciais predominaram em função do posicionamento, principalmente da Argentina de dificultar as importações. Em seguida, principalmente em razão do posicionamento do Brasil, as reuniões do bloco foram dominadas por uma falta de consenso quanto à exclusão da Venezuela e sua possibilidade de exercer a presidência *pro-tempore*.

Uma agenda internacionalizada do MERCOSUL tem dado lugar a uma agenda interna voltada, ainda que debilmente, para fortalecer os encaideamentos produtivos entre os países. Na perspectiva da ‘virada à esquerda’, conforme discutiremos na próxima seção, buscou-se aprofundar a integração entre os países – embora essas ações olhassem mais para América do Sul – entendendo-se que arranjos superficiais ancorados no mero aumento de fluxos comerciais poderiam apenas aprofundar as desigualdades entre as economias do bloco. As economias do bloco estariam convergindo para assinatura de acordos bilaterais com União Europeia, China e Aliança do Pacífico – esta ao que tudo indica está naufragada. Além das próprias mudanças políticas no interior do bloco, está a instabilidade mundial presenciada pela integração econômica convencional.

Mercosul e o processo de integração econômica a partir de 2000

O Mercosul e a ‘virada à esquerda’ na América do Sul

Inseridos em distintos contextos econômicos, ideológicos e políticos, os objetivos dos projetos de integração regional modificam-se ao longo do tempo. Na América Latina, nos anos 1960 e 1970, entendia-se que a integração deveria apoiar um projeto com vistas à superação dos obstáculos estruturais ao processo de industrialização, principalmente aqueles relacionados com a dimensão dos mercados e com a necessidade de transpor os limites criados à produção de bens de capital, bem como de minimizar a vulnerabilidade externa dos países da região (Furtado, 2007). Nos anos 1990, contudo, a tônica do discurso integracionista passou a ser a liberalização dos mercados e, nesse contexto, os esquemas de integração deveriam fomentar o comércio internacional. Nessa concepção, supunha-se que a liberalização comercial en-

tre as economias ampliaria o mercado regional de maneira a promover certa especialização entre os setores das economias, bem como redução de custos e ganhos de escala. Esse “regionalismo aberto”, foi a forma como MERCOSUL foi concebido em 26 de março de 1991 (Gonçalves et al, 1998, p.89).

No começo da década de 2000 com a chegada ao poder de governos de esquerda e centro-esquerda, o MERCOSUL passou a buscar novos rumos que pretendiam ir além dos objetivos meramente econômicos de integração (Vadell et al, 2009; Coutinho et al, 2007). De acordo com Hist et al (2010, p.23), ao contrário do período anterior em que a política externa era um acessório à estabilidade macroeconômica a fim de garantir a credibilidade internacional, a política externa passou a ser proativa e pragmática sustentada em três pilares: i) manutenção da estabilidade econômica; ii) recuperação do papel do Estado como organizador de uma agenda neo-desenvolvimentista; iii) e inclusão social e a constituição de um importante mercado de massas¹⁰.

O primeiro ato simbólico das novas diretrizes da política externa está no documento “Consenso de Buenos Aires”¹¹ assinado pelos presidentes do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da Argentina, Néstor Kirchner, em outubro 2003. O documento visava destacar as ações econômicas e, principalmente, políticas de ambos os governos, como o fortalecimento da democracia e das instituições do MERCOSUL e a luta contra a pobreza. Em março de 2004 os dois governos anunciaram novas medidas para intensificar a cooperação entre a América do Sul com a “Ata de Copacabana”. Mais um importante passo foi dado na Cúpula de Ouro Preto do MERCOSUL em 2004, quando Equador, Colômbia e Venezuela passaram a fazer parte do MERCOSUL como Estados associados (Amorim, 2005, p.2).

Os novos compromissos assumidos favoráveis à integração ficaram visíveis em um conjunto de iniciativas que ampliaram a estrutura institucional do MERCOSUL direcionados à redução das desigualdades econômicas, à agenda social e aos direitos humanos (Klemi; Menezes, 2016, p.142). A redução das assimetrias se tornou um tema central no MERCOSUL. Nesse sentido, foi criado o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) em dezembro de 2004, e estabelecido em junho de 2005, com o obje-

¹⁰ Sobre o desenvolvimentismo do governo Lula, Fiori (2007, p.259) considera que: “seu objetivo estratégico não é construir o socialismo, é ‘destravar o capitalismo’ brasileiro, para que ele alcance altas taxas de crescimento capazes de criar empregos e aumentar os salários de forma sustentada, fortalecendo a capacidade fiscal do investimento e proteção social do Estado brasileiro”.

¹¹ O contraponto ao chamado Consenso de Washington lançado em 1989 e que deu suporte as políticas neoliberais na década de 1990 é óbvio.

tivo de reduzir as assimetrias dentro do bloco, o que, por sua vez, fortaleceu o processo de integração. O FOCEM financia programas que incentivam a convergência estrutural, aumente a competitividade e contribua com a coesão social, principalmente das regiões menos desenvolvidas¹². O FOCEM recebe contribuições não reembolsáveis que totalizam US\$ 100 milhões por ano. O Brasil é o maior contribuinte do Fundo, destinando 70% dos recursos, e o Paraguai e Uruguai seus maiores beneficiários.

Também foi criado o Instituto Social do MERCOSUL (ISM) em janeiro de 2007, e entrando em funcionamento em 2009. Com sede permanente em Assunção, tem o propósito de intensificar a questão social no processo de integração. E o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH) em 2009 com função de apoiar o fortalecimento das capacidades, instituições e políticas públicas nacionais em Direitos Humanos. Ainda entre as ações para avançar na integração podemos citar a formação do Parlamento do MERCOSUL (Parlasul), órgão legislativo e consultivo dos povos do MERCOSUL, que entrou em funcionamento em 2005.

Outra iniciativa importante ocorreu com criação das Comunidades Sul-Americana, e renomeada como União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, a fim de integrar o MERCOSUL e a Comunidade Andina, além de inaugurar uma agenda comum para os países sul-americanos, visando o desenvolvimento da região¹³ (Oliveira; Silveira, 2015). Da Unasul surgiu o Conselho de Defesa Sul-Americano (Hist et al, 2010). O Conselho de Defesa é uma decisão principalmente do Brasil, segundo expresso no documento “Estratégia de Defesa Nacional” lançado no mesmo ano pelo governo brasileiro. Com isso, além de avançar a cooperação sul-americana em questões de defesa, segurança e indústria militar, o Conselho promoveu uma correta resistência à presença militar dos Estados Unidos na América do Sul e a posição norte-americana de considerar o continente americano como espaço estratégico

12 Diversos projetos são voltados às áreas sociais, como assentamento rural, saneamento básico e construção de moradia popular. Enquanto outros têm o objetivo de melhorar a integração da infraestrutura física, como a construção e recuperação de estradas e a transmissão de energia elétrica (Dulci, 2010, p.8).

13 Na avaliação de alguns autores, como Calixtre e Barros (2010) e Bandeira (2006) a América do Sul, ainda que de modo difuso, sempre esteve presente na política externa brasileira, como por exemplo, no início do século XX, quando o subcontinente era variável estratégica, dadas as definições das fronteiras nacionais. Mais tarde, nos anos 1930, a região se tornou lócus do nacional-desenvolvimentismo e também da sua frustração. É a partir da década de 1980 que as relações do Brasil com os seus vizinhos sul-americanos se consubstanciaram em acordos relevantes, como o PICE, entre Brasil e Argentina, Tratado da Cooperação Amazônica (TCA), em 1978, entre Venezuela e Brasil, Tratado do Rio da Prata (TRP), em 1969, entre os países da bacia do rio da Prata. Calixtre e Barros (2010) destacam que a Cúpula de Brasília, ocorrida em 2000, representou o marco para consolidar o conceito de América do Sul na política.

único para seus interesses (Saint-Pierre, 2009). Da Unasul surgiu também o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) com vistas a conferir maior complexidade política e estratégica para as atividades de integração de infraestrutura física regional. Dessa forma, pretende-se fazer com que a gestão dos recursos para o financiamento do investimento em infraestrutura não se esvazie da promoção da integração econômica e do desenvolvimento. A COSIPLAN que passou a gerir a carteira de investimentos em projetos de infraestrutura entre os países sul-americanos, substituindo as instituições financeiras BID, CAF e Fonplata – que formavam a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Ainda podemos citar a instalação da Universidade de Integração Latino-Americana (UNILA) em 2010 em Foz do Iguaçu na tríplice fronteira. E que desde o começo das suas atividades já contava com alunos oriundos do Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai.

Em relação às questões econômicas devemos destacar a rejeição ao projeto da ALCA, projeto concorrente ao MERCOSUL (Batista Jr, 2008), que na prática foi sepultado durante a Cúpula das Américas de Mar Del Plata (2005). Na ocasião, o MERCOSUL, numa posição unitária e com o apoio da Venezuela, impediu que o projeto de livre comércio proposto em 1994 pelo governo norte-americano progredisse (Garcia, 2013, p.56). Do mesmo modo, podemos observar algumas iniciativas que apontam no sentido de aprofundar a cooperação financeira, ancoradas quer na institucionalidade do MERCOSUL, quer em projetos de integração econômica entre países da América do Sul. Na perspectiva da cooperação financeira, podemos mencionar o acordo para compensação de transações comerciais entre moedas locais entre Brasil e Argentina assinado em 2008. E a intensificação da presença da Embrapa na América do Sul buscando fomentar o crescimento econômico por meio de transferência de tecnologia e da troca de conhecimentos e de experiências no campo da pesquisa agropecuária (Hist et al, 2010).

A agenda integracionista manteve-se em linhas gerais durante o governo Dilma Rouseff (2011-2014), principalmente em relação à América do Sul (Klemi; Menezes, 2016; Oliveira; Silveira, 2015). Porém, isso ocorreu em condições econômicas e políticas adversas, o que criou dificuldades ao avanço da diplomacia brasileira para o MERCOSUL e do processo de integração sul-americano como um todo.

Crise e mudança radical

No dia 12 de maio Dilma Rouseff foi afastada pelo Senado Federal da

presidência do Brasil. Ainda que não em caráter definitivo, já que contava com um prazo de até 180 dias para se defender¹⁴, o vice-presidente Michel Temer assumiu como interino e iniciou uma mudança em todos os Ministérios. E foi exatamente no Ministério das Relações Exteriores que a alteração de rumo se apresentou provavelmente como a mais radical. A escolha de José Serra expressou efetivamente uma mudança profunda na política externa brasileira.

Desde a sua posse em maio de 2016 até a sua saída em fevereiro de 2017, o então ministro José Serra aplicou uma agenda diametralmente oposta daquela que prevalecia desde 2003, e podemos afirmar, num retrocesso inclusive quando comparado à aproximação com a América do Sul promovida pelo governo FHC. Com um discurso belicoso e com evidente desprezo pela cooperação Sul-Sul, o chanceler sinalizou uma política externa voltada estritamente ao comércio e de maior aproximação com os Estados Unidos que sempre observaram com desconfianças o processo de integração sul-americano (Batista Jr, 2008, p.237). Por isso, num tom de ameaça, uma das primeiras medidas do novo ministro foi requisitar um estudo de custo de postos diplomáticos abertos durante os governos Lula e Dilma na África e no Caribe. José Serra também considerava o MERCOSUL – nas suas próprias palavras proferidas em um discurso no senado em março de 2015 – um “delírio megalomaniaco” – e que sua manutenção significava um retrocesso comercial para o país (Serra, 2015). É sintomático, por exemplo, a retirada da bandeira do MERCOSUL da frente do Itamaraty.

Na sua conferência de posse Serra garantiu que:

“Um dos principais focos de nossa ação diplomática em curto prazo será a parceria com a Argentina, com a qual passamos a compartilhar referências semelhantes para a reorganização da política e da economia. Junto com os demais parceiros, precisamos renovar o MERCOSUL, para corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros, que ainda deixa a desejar, de promover uma prosperidade compartilhada e continuar a construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança para o Pacífico, que envolve três países sul-americanos, Chile, Peru e Colômbia, mais o México”. (Serra, 2016a).

No entanto, conforme veremos, ao contrário do discurso de posse, as

¹⁴ Durante esse período o Senado teria que colher provas e ouvir testemunhas de acusação e defesa para embasar a decisão final. Mas isso foi somente uma formalidade, uma vez que, todo o processo foi político e a decisão dos senadores já estavam tomadas. O afastamento definitivo da presidente Dilma ocorreu em 31 de agosto.

suas declarações e atos posteriores foram no sentido de enfraquecer o MERCOSUL e o projeto de integração sul-americana. Sua primeira decisão como chanceler foi “rejeitar enfaticamente” a críticas internacionais recebidas ao processo de impeachment. Serra citou diretamente, Cuba, Bolívia, Equador e Nicarágua, e a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA). Em nota o Itamaraty afirmou que:

“O Ministério das Relações Exteriores rejeita enfaticamente as manifestações dos governos da Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador e Nicarágua, assim como da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América/Tratado de Cooperação dos Povos (ALBA/TCP), que se permitem opinar e propagar falsidades sobre o processo político interno no Brasil. Esse processo se desenvolve em quadro de absoluto respeito às instituições democráticas e à Constituição federal”. (Serra, 2016b).

De fato, os primeiros sinais dados por Serra demonstravam que a nova política externa teria um caráter principalmente comercial, direcionado aos parceiros tradicionais, a Europa, os Estados Unidos e o Japão. Uma volta radical ao “regionalismo aberto” para o MERCOSUL. A começar pela incorporação ao Ministério das Relações Exteriores da Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), que antes funcionava no Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Com essa decisão, Serra aproveitava para atacar o MERCOSUL. Segundo ele, o Brasil precisaria celebrar acordos comerciais com diferentes países e não deveria ficar preso ao bloco que supostamente dificultava o comércio do Brasil.

Em consonância com seu discurso de posse, o novo chanceler fez sua primeira visita oficial à Argentina. Em Buenos Aires encontrou com a chanceler argentina, Suzana Malcorra, o então ministro da Fazenda Alfonso Prat-Gay e o presidente Mauricio Macri. Na conversa Serra apresentou a proposta de flexibilizar os acordos comerciais do MERCOSUL (Dênis; Andreatta, 2016), citando uma resolução do bloco, a Decisão 32, de 2000, que define que os acordos comerciais não podem ser feitos sem aprovação do bloco. Na realidade a proposta era mais uma peça de retórica.

Conforme seu artigo. 1ºffl. “Reafirmar o compromisso dos Estados Partes do MERCOSUL de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extra-zona nos quais se outorguem preferências tarifárias”. Isso significa que não se podem realizar acordos comerciais com tarifas menores que a Tarifa Externa Comum (TEC)¹⁵,

¹⁵ A TEC entrou em vigor com o Tratado de Assunção em 1995. Ao uniformizar as alíquotas incidentes sobre bens, serviços e direitos comercializados no Mercosul, a TEC busca proteger o

mas o artigo não impede acordos comerciais com outros países. Ademais, existe uma lista de exceções que não são importados com a mesma tarifa, o que significa um tratamento diferenciado a um determinado número de mercadorias. Isso confere um grau de autonomia considerável aos países membros. De acordo com Guimarães e Oliveira (2011, p. 406): “Esse tratamento tem sido prorrogado constantemente, fazendo com que a União Aduaneira (estágio atual da integração no MERCOSUL) funcione como Zona de Livre Comércio”.

Outro ponto que deve ser destacado: a vacância na presidência *pro-tempore* do MERCOSUL, depois de encerrado o período que coube ao Uruguai a partir de dezembro de 2015, e que deveria ser entregue a Caracas, jogou o bloco na sua maior crise desde a sua criação em 1991 (Amorim, 2016). O Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994, no seu artigo 5º diz que: “La Presidencia del Consejo del Mercado Común será ejercida em rotación de los Estados Partes, en orden alfabético, por un período de seis meses”.

De tal modo, pela ordem alfabética a Venezuela deveria assumir a presidência pelos próximos seis meses. Contra isso as maiores resistências vieram do Paraguai e do Brasil, que desde o primeiro momento rejeitaram a legitimidade de Caracas em assumir a presidência. O argumento levantado era que a Venezuela não assinou o Protocolo de Ushuaia de 1998 – e reafirmado em 2011 – no qual diz respeito à democracia e aos direitos humanos. Além disso, o governo brasileiro também afirmou que a Venezuela está inadimplente com alguns compromissos acertados para sua entrada no MERCOSUL (Amorim, 2016). Entretanto, cabe observar que o Protocolo de Ouro Preto não faz referência à penalização de um membro por estar inadimplente com algum compromisso; portanto, a alegação não encontrava amparo jurídico.

Com esse entendimento, o Uruguai entregou a presidência do bloco esperando que Caracas assumisse. E, uma vez que o MERCOSUL não possui instituições supranacionais que solucione problemas desse tipo, como é o caso da União Europeia, a solução somente poderia sair de um consenso entre os Estados partes. É aí que a retórica do Serra se tornou um forte empecilho, encorajando posições conflituosas como a do Paraguai, neste caso. Sobre o governo paraguaio pesava um ressentimento, uma vez que a entrada da Venezuela no bloco ocorreu quando, em razão do golpe parlamentar em 22 de junho de 2012 que destituiu o então presidente Fernando Lugo, o país estava com a sua participação do MERCOSUL suspensa. Na ocasião o presidente Hugo Chávez ordenou a retirada do embaixador em Assunção e cortou

comércio dos países membros frente às importações de terceiros países (Guimarães; Oliveira, 2011).

o fornecimento de petróleo para o Paraguai.

Assim sendo, Serra utilizou esse fato para afirmar que a entrada da Venezuela no MERCOSUL aconteceu por meio de um golpe liderado por Brasil e a Argentina que conjuntamente suspenderam o Paraguai¹⁶ (Cristaldo, 2016). Quanto a isso é importante lembrar que a decisão que suspendeu o Paraguai foi tomada por todos os Estados partes do bloco. Some-se a isso, o parlamento do Paraguai aprovou, em dezembro de 2013, o protocolo de adesão da Venezuela, e suas relações com Caracas estavam plenamente normalizadas (Parlamento do MERCOSUL, 2013).

A investida de Serra contra Caracas ainda gerou um considerável mal-estar com o Uruguai. De acordo com o chanceler uruguaio, Rodolfo Nin Novoa, Serra tentou comprar o voto do Uruguai no MERCOSUL contra a entrada da Venezuela. Novoa afirmou que:

“No nos gustó mucho que el canceller (José) Serra viniera a Uruguay a decirnos —lo hizo público, por eso lo digo— que venían con la pretensión de que se suspendiera el traspaso y que, además, si se suspendía, nos iban a llevar en sus negociaciones con otros países, como queriendo comprar el voto de Uruguay” (Gil, 2016).

A despeito das queixas públicas de Montevideu contra o chanceler brasileiro, a pressão surtiu efeito: em 13 de setembro os chanceleres do Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina anunciaram que a Venezuela não assumiria a presidência rotativa do MERCOSUL. Em nota o ministro Serra justificou a mudança nas regras do jogo:

“A Declaração foi adotada em razão do descumprimento, pela Venezuela, dos compromissos assumidos no Protocolo de Adesão ao MERCOSUL, assinado em Caracas em 2006, especificamente no que se refere à incorporação ao ordenamento jurídico venezuelano de normas e acordos vigentes no MERCOSUL. O prazo para que a Venezuela cumprisse com essa obrigação encerrou-se em 12 de agosto de 2016 e entre os importantes acordos e normas que não foram incorporados ao ordenamento jurídico venezuelano estão o Acordo de Complementação Econômica nº 18 (1991), o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção

16 Como demonstrou Sloboda (2015) à luz do direito internacional o argumento do golpe não se sustenta. O Paraguai estava suspenso do direito de deliberar a respeito da entrada de novos membros nos termos do artigo 5 do Protocolo de Ushuaia, uma vez que tinha violado a ordem democrática do país. Curiosamente, o Protocolo de Ushuaia aprovado em julho de 1998 pelos quatro Estados membros do Mercosul mais o Chile e a Bolívia e que reafirmou o compromisso democrático do Mercosul, é o resultado da tentativa de golpe no Paraguai em 1996.

dos Direitos Humanos do MERCOSUL (2005) e o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL (2002).” (Serra, 2016c).

De tal modo, durante seis meses a presidência do MERCOSUL foi exercida em conjunto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Ainda em tom de intimidação, a nota estabeleceu que a Venezuela fosse suspensa do bloco no dia 11 de dezembro, caso não cumprisse seus compromissos, o que, de fato, ocorreu. Do mesmo modo, as negociações para incorporação da Bolívia ao MERCOSUL como membro pleno não avançaram. A postura de Serra, ideológica e partidarizada, visava claramente enfraquecer ainda mais o governo de Nicolas Maduro que ainda está envolto numa grave crise econômica e política. Vale lembrar que antes do imbróglio com a Venezuela, em 14 de junho, Serra se encontrou em Brasília com o governador de Miranda, Henrique Capriles, um dos principais opositores ao governo venezuelano.

Considerações finais

Conforme observamos, a partir de 2003, com o início do governo Lula houve um aprofundamento do processo de integração econômica e política com a promoção de várias ações com essa lógica. Em especial, daqueles voltadas à questão social como a criação do ISM e do IPPDH. Contudo, desde o afastamento da presidente Dilma Rouseff assistiu-se a um retorno da visão da política externa com um viés meramente econômico, talvez ainda mais radical daquele que prevaleceu durante os governos FHC.

No entanto, não se trata somente uma mudança de agenda de maior aproximação com os Estados Unidos e Europa com o subsequente afastamento do MERCOSUL e a volta do regionalismo aberto. A nomeação do José Serra como chanceler marcou uma forte ruptura com a possibilidade de integração, o que coloca em risco iniciativas como o MERCOSUL Social e o Instituto de Direitos Humanos. No pouco tempo em que permaneceu no cargo Serra criou várias animosidades entre seus membros. O atual ministro Aloysio Nunes nomeado após a saída de Serra vem mantendo esse quadro.

REFERÊNCIAS

Amorim, Celso. 2016. “A terra treme no MERCOSUL”. Opinião. *Carta Capital*. 11 de agosto. Available from: <<http://www.cartacapital.com.br/>

- politica/a-terra-treme-no-MERCOSUL>. Accessed on September 04, 2016.
- _____. 2005. Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. *Análise de conjuntura* OPSA, 4.
- Batista Jr., Paulo Nogueira. 2008. A América do Sul em movimento. *Revista de Economia Política* 28, 2, 226-238.
- BID. 2016. *Informe MERCOSUR* n. 21. Nota Técnica IDB-TN-1145. 177p.
- Calixtre, André Bojikian, and Pedro Barros. 2010. *A integração sul-americana, além da circunstância: do Mercosul à Unasul*. Brasília: IPEA - Série Brasil: o estado de uma nação (Brasil em Desenvolvimento 2010), (Colaboração em capítulo de livro institucional - IPEA).
- Carneiro, Ricardo. 2008. "Globalização e integração regional". *Cadernos do Desenvolvimento* 5, 43-80.
- Corazza, Gentil. 2006. "O 'regionalismo aberto' da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização". *Ensaio FEE* 27, 1, 135-152.
- Cornejo, R., and A.N. García. 2010. "China y América Latina: recursos, mercados y poder global". *Nueva Sociedad* 228, 79-99.
- Coutinho, Marcelo et al. 2007. Raio-X da Integração Regional. *Estudos e Cenários, Observatório Político Sul-Americano*.
- Cristaldo, Heloisa. 2016. "Serra: Venezuela entrou no MERCOSUL por golpe e não pode assumir a presidência". *EBC – Agência Brasil*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-08/serra-venezuela-entrou-no-MERCOSUL-por-golpe-e-nao-pode-assumir-presidencia>>. Acesso em 30 de setembro de 2016.
- Dênis, Chico; Andreatta, Alexandre. 2016. "José Serra afasta o Brasil da América Latina". *Rede Latin America*. Disponível em: <<http://rede-latinamerica.cartacapital.com.br/jose-serra-afasta-o-brasil-da-america-latina/>>. Acesso em: 30 de agosto de 2016.
- Dulci, Luiz Soares. 2010. *MERCOSUL Social e Participativo – Construindo o MERCOSUL dos Povos com Democracia e Cidadania*. Secretaria-Geral da Presidência da República.
- Fiori, José Luís. 2007. *O Poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo.
- Furtado, Celso. 2007. *A economia Latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Garcia, Marco Aurélio. 2013. "Dez anos de política externa". In: SADER, Emir (org). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.

- Gil, Valeria. 2016. El gobierno dice que Brasil lo molestó al intentar “comprar” su voto para aislar a Maduro. Disponível em: < <http://www.el-pais.com.uy/informacion/gobierno-dice-que-brasil-molesto.html> >. Acesso em 08 de outubro de 2016.
- Gonçalves, Reinaldo et al. 1998. *A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.
- Guimarães, Ariane Costa, and Rafael Battella Oliveira. 2011. *Tarifa externa comum (TEC): estrutura, definição e histórico de mudanças*.
- Hirst, Mônica. 2016. La crisis política de Brasil afecta a toda la región. *La Nacion*. Opinión. Disponível em: < <http://www.lanacion.com.ar/1886120-la-crisis-politica-de-brasil-afecta-a-toda-la-region>>. Acesso em: 25 de setembro de 2016.
- Hirst, Mônica et al. 2010. “Luzes e sombras do Brasil atual”, *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, número especial em português, dezembro de 2010, 22-41.
- Klemi, Albene Miriam Menezes, and Roberto Goulart Menezes. 2016. Brasil e MERCOSUL: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). *Cad. CRH*, Salvador, 29, 3, 135-150.
- Macedo e Silva, Antônio Carlos. 2009. Estrutura produtiva e especialização comercial: observações sobre a Ásia em desenvolvimento e América Latina. *Cadernos do Desenvolvimento* 5, 81-125.
- Medeiros, Carlos Aguiar. 2010. “Integração produtiva: a experiência asiática e algumas referências para o Mercosul”. In: ALVAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOHLERS, M. (Org.). *Integração produtiva: caminhos para o Mercosul*. Brasília: ABDI (Série Cadernos da Indústria ABDI, v. XVI).
- Mercosur. 1994. *Protocolo de Ouro Preto*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf> Acesso em: 4 de setembro de 2016.
- Milani, Carlos R. S. 2016. *The 2016 coup d'état in Brazil: why going international is a key strategy for domestic actors*. Observatório Político Sul-Americano. Instituto de Estudos Sociais e Políticos Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ
- Oliveira, Guilherme Ziebell de, and Isadora Loreto da Silveira. 2015. “De Lula a Dilma: mudança ou continuidade na política externa brasileira para a América do Sul?”. *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, 6 (2).
- Parlamento do Mercosul. 2013. Senado Paraguaio aprova ingresso da Venezuela no MERCOSUL. Disponível em: < <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/8094/2/parlasur/senado-paraguaio-aprova> >

- va-ingresso-da-venezuela-no-MERCOSUL-+audio.html>. Acesso em: 20 de setembro de 2016.
- Saint-Pierre, Héctor Luis. 2009. “La Defensa en la Política Exterior del Brasil: El Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa”. *Documento de Trabajo* 50. Madri, Real instituto Elcano.
- Schiff, Lmaurice, and Alan Winters. 2003. Regional integration and development. *The World Bank*.
- Senra, Ricardo. 2016. Respostas ‘duras’ de Serra a críticas de países vizinhos dividem Itamaraty. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160516_serra_itamaraty_fs. Acesso em: 02 de setembro de 2016.
- Serra, José. 2015. “Pronunciamento”. *Tribuna do Senado* (04/03/2015). Disponível em: <http://www.joseserra.com.br/pronunciamento-do-senador-jose-serra-na-tribuna-do-senado/>. Acesso em: 10 de abril de 2016.
- _____. 2016a. “Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores – Brasília, 18 de maio”. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>>. Acesso em: 20 de setembro de 2016.
- _____. 2016b. “Manifestações sobre a situação interna no Brasil”. Nota 176. *Ministério das Relações Exteriores*. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14023-manifestacoes-sobre-a-situacao-interna-no-brasil> >. Acesso em: 20 de setembro de 2016.
- _____. 2016c. “Aprovação da “Declaração Relativa ao Funcionamento do MERCOSUL e ao Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela”. *Ministério das Relações Exteriores*. Disponível em:< <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14727-aproacao-da-declaracao-relativa-ao-funcionamento-do-MERCOSUL-e-ao-protocolo-de-adesao-da-republica-bolivariana-da-venezuela>> Acesso em: 20 de setembro de 2016.
- Silva, Luiz Inácio Lula da. 2008[2003]. Discurso de Posse. *Discursos seccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Sloboda, Pedro Muniz Pinto. 2015. “A legalidade da entrada da Venezuela no MERCOSUL”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 15, 1,

701-716.

- Teixeira, Rodrigo Alves, and Walter Desiderá. 2012. A recuperação do desenvolvimentismo no regionalismo latino-americano. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), 1790, 1-37.
- Vadell, Javier, et al. 2009. "Integração e desenvolvimento no MERCOSUL: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner". *Revista de Sociologia e Política* 17, 33.
- Veiga, Pedro da Motta.; RÍOS, Sandra. 2007. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago: CEPAL (Serie Comercio Internacional 82).
- Vadell, Javier. 2011. "A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do Pacífico". *Revista de Sociologia Política* 19, n. suplementar, 57-79.

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a mudança na orientação da política externa do Brasil após o início do governo Temer, destacando as principais medidas relacionadas ao MERCOSUL. Com a nomeação de José Serra como ministro das Relações Exteriores teve lugar uma profunda mudança de posição em relação à forma como o Brasil orientou sua política externa desde 2003, especialmente em relação ao MERCOSUL. A evidência mostra que o foco da integração Sul-Sul provavelmente dará origem a um projeto de aproximação com as potências ocidentais, notadamente com os Estados Unidos.

PALAVRAS-CHAVE

MERCOSUL; integração; Política Externa.

Recebido em 18 de março de 2018.

Aprovado em 21 de julho de 2018.