



# NECAT

Núcleo de Estudos de Economia Catarinense

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**

**019/2016**

**O GOVERNO INTERINO E OS IMPASSES  
POLÍTICOS NO MERCOSUL**

Lauro Mattei



# O GOVERNO INTERINO E OS IMPASSES POLÍTICOS NO MERCOSUL

Lauro Mattei

*Lema do Mercosul: Nosso Norte é o Sul*

## INTRODUÇÃO

As primeiras tentativas do processo de integração na América Latina remontam à década de 1960 quando foi celebrado o Tratado de Montevideu (18.02.1960), que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALAC) com o objetivo de instituir a formação de uma zona de livre comércio para ampliar as trocas econômicas e impulsionar o desenvolvimento industrial da região<sup>1</sup>.

Desde então se observa na região importantes movimentos no sentido de oficializar e implementar a formação de um bloco regional. Embora a iniciativa da ALAC não tenha tido sucesso em seus objetivos, ela propiciou a criação da Associação Latino-Americana da Integração (ALADI) na década de 1980, quando praticamente todos os países do Continente foram afetados por graves crises econômicas. O principal objetivo da ALADI foi manter vivo o projeto integracionista, que naquele momento esteve fortemente condicionado pela celebração de acordos preferenciais de tarifas, os quais poderiam levar à constituição de uma área de livre comércio na região.

Esta trajetória, somada ao fim do regime militar durante a década de 1980 na maioria dos países latino-americanos, facilitou a constituição do Mercosul no ano de 1991. De um modo geral, se buscou inicialmente constituir um mercado comum regional com o objetivo de eliminar barreiras tarifárias para permitir a livre circulação de bens e serviços. Essa ideia ganhou concretude em 1991, por meio do Tratado de Assunção, e personalidade jurídica em 1994, através do Protocolo de Ouro Preto.

A partir de então, os Estados Membros vêm somando esforços no sentido de promover uma integração regional com o objetivo de fortalecer suas economias e, ao mesmo tempo, aumentar a capacidade de negociações do bloco com os demais países do

---

<sup>1</sup> Registre-se que já naquela época os EUA se posicionaram contrários a este tipo de acordo, defendendo a celebração de negociações e acordos bilaterais.

mundo. Obviamente que muitas contradições afloraram ao longo desse processo, não permitindo que houvesse uma integração regional plena. É exatamente nesta direção que este texto aponta, quando um novo impasse político está em curso, especialmente em função de contradições políticas em relação à Venezuela, Estado Membro pleno a partir de 2012. Em particular, será analisada a posição do chanceler interino do Brasil, tanto em termos da proposição da nova política externa do país para o bloco, como em relação às pendências relacionadas ao exercício da presidência do bloco por parte da Venezuela.

## **1-BREVES NOTAS SOBRE A CRIAÇÃO E TRAJETÓRIA DO MERCOSUL**

Nos debates sobre a constituição do Mercosul sempre tem tido maior relevância os temas relativos ao desempenho econômico. Todavia, Amaral Júnior (2000) mostra que pouca atenção tem sido dada aos aspectos políticos que contribuíram de forma decisiva para viabilizar o processo de integração. Segundo esse autor, no campo político dois fatores contribuíram para a conformação do bloco regional: por um lado, as mudanças do caráter de relações entre Brasil e Argentina e, por outro, o estabelecimento de regimes democráticos em ambos os países.

Assim, “a transição dos governos autoritários para os regimes democráticos foi, na realidade, o marco que tornou possível a transformação das relações de cooperação entre Brasil e Argentina...sendo que a passagem do conflito para a cooperação ficou expressa, em 1985, na assinatura da Ata de Iguazu; no Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina de 1986 e no Tratado Bilateral de Integração e Cooperação Econômica de 1988, tendo o seu ponto culminante na celebração do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991” (Amaral Júnior, 2000:293).

Do ponto de vista econômico internacional, o cenário das décadas de 1980 e 1990 foi marcado pela conformação de diversos blocos econômicos. É neste contexto que o Mercosul foi criado, representando um esforço dos governos da região para expandir a participação de seus países no comércio mundial. Com isso, a adoção de políticas comerciais comuns acabou fortalecendo a posição dos quatro países nas negociações nos fóruns internacionais.

Além disso, Amaral Júnior (2000) destaca mais dois aspectos relevantes. Por um lado, a criação do Mercosul foi facilitada pela proximidade linguística e existência de

culturas que se entrelaçam, o que facilita o diálogo no plano regional e, por outro, por ser uma forma de regionalismo aberto que não se apoia em discriminações impostas a outros mercados, inserindo-se atualmente no espírito que norteia a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Do ponto de vista da trajetória, observa-se que, diferentemente de outras experiências mundiais, o Mercosul teve como fio condutor a instituição de uma união aduaneira que se caracteriza pela completa eliminação de barreiras alfandegárias e não alfandegárias entre os países membros. Ao ganhar personalidade jurídica (Tratado de Ouro Preto, 1994), o órgão diretivo do bloco passou a ter poder de negociar com outros países e organizações internacionais em nome do Mercosul.

Segundo Carvalho (2000), resumidamente pode-se caracterizar o Mercosul a partir de quatro grandes linhas temáticas: a) Livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países; b) Estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC); c) Coordenação conjunta de políticas macroeconômicas e setoriais; d) Compromissos dos países membros de harmonizar suas legislações nas áreas onde são firmados os acordos.

Obviamente que o processo de integração sofreu diversos sobressaltos em seu percurso, sendo que até hoje não se viabilizou uma integração plena, comparativamente a outras experiências mundiais. Todavia, depois de firmado o Tratado de Assunção em 1991 foram implementadas diversas iniciativas que poderão ser determinantes para o futuro do bloco. Dentre estas, destacamos: Protocolo de Las Leñas (1992); Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdição Internacional em Matéria Contratual (1994); Protocolo de Ouro Preto (1994); Protocolo de Medidas Cautelares (1994); Protocolo de Assistência Jurídica mútua em Assuntos Penais (1996); Protocolo de Integração educativa para a Formação de Recursos Humanos a Nível de Pós-Graduação entre os Países Membros do Mercosul (1996); Protocolo de Ushuaia I (1998); Protocolo de Olivos (2002); Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (2005); Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (2005); Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas (2008); Tratado de Ushuaia II (2011).

São evidentes os efeitos sobre o fluxo de comércio entre os países a partir da celebração dos Acordos Preferenciais de Comércio (APC), os quais procuram expandir a integração comercial entre os Estados membros. Neste caso, deve-se registrar que a

livre circulação de produtos, serviços e fatores de produção foi potencializada, tanto em termos das políticas macroeconômicas e setoriais, que provocaram importantes reduções de tarifas intrabloco, como em termos da definição de uma Tarifa Externa Comum (TEC)<sup>2</sup>.

Neste sentido, é importante registrar que o comércio interno ao bloco cresceu acentuadamente desde o início da formação do mercado comum, sendo que durante a década de 1990 apresentou uma taxa de crescimento média acumulada ao de 73%, sendo que grande parte desses resultados positivos deve-se ao aprofundamento das relações comerciais entre Brasil e Argentina, países que ao final do século XX enfrentaram grave crise econômica. Mesmo assim, nos primórdios do século XXI essa tendência continua se fortalecendo, porém em ritmo menor que o verificado na década anterior devido às crises econômicas que se abateram sobre as principais economias da região.

## **2-POLÍTICA EXTERNA PARA O MERCOSUL NOS PRIMÓRDIOS DO SÉCULO XXI**

A política externa brasileira, embora aparentemente possa representar a cara da diplomacia do país, resente-se de uma multiplicidade de interações sociais e de jogos de interesses das frações de classes sociais, em especial da classe empresarial; dos interesses econômicos e políticos aos quais o poder executivo esteja vinculado; da própria configuração política parlamentar originária de diferentes segmentos e atores sociais; e da possibilidade de ação da sociedade civil organizada nos debates e discussões sobre a inserção do país no cenário global.

A década de 1990 é bastante ilustrativa nesta linha interpretativa, especialmente se considerarmos que a política externa desse período promovida pelo Estado brasileiro foi de subordinação passiva à conjuntura internacional dominado pela globalização econômica e pelo neoliberalismo político. Nesta lógica, prevaleceu durante o governo FHC (1995-2002) uma intervenção vertical que privilegiou determinados setores da burguesia brasileira, especialmente daqueles representados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP),

---

<sup>2</sup> É verdade que muitos acordos sobre alguns produtos foram sendo postergados, assim como outros acordos celebrados acabaram sendo ignorados.

bem como de alguns setores de commodities baseados nos recursos naturais, cujas demandas foram impulsionadas pela crescente presença da China no mercado mundial.

De alguma forma, essa política subordinada e marcada por uma intervenção verticalizada acabou privilegiando as relações com alguns países aos quais o Brasil era muito dependente economicamente, em especial os Estados Unidos. Talvez esta seja a razão que explique porque o país nunca teve uma posição clara em relação à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) proposta pelos EUA, a qual gerou discussões conflituosas em vários países latino-americanos. Além disso, merece registro o fato de que o país integralizou grande parte das medidas econômicas e políticas propostas pelo “Consenso de Washington”, bem como assinou o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, medidas estas comandadas pela batuta da política externa norte-americana. Fez-se tudo isso em nome da recuperação da confiança política brasileira e do reconhecimento do país, por parte das grandes potências mundiais, como um ator relevante na arena política internacional.

O processo de inserção internacional do Brasil nos primórdios do século XXI foi sendo alterado significativamente em relação à política externa do país que vinha sendo seguida, principalmente na década de 1990, quando a ideologia neoliberal também passou a ser parte integrante da política externa brasileira. De um modo geral, pode-se dizer que o projeto político vencedor nas eleições de 2002 estabeleceu dois pontos de inflexão. Por um lado, ao implementar um projeto econômico denominado genericamente de “Novo Desenvolvimentista”, o governo Lula (2003-2010) conseguiu reduzir a dependência econômica do país em relação aos EUA e, por outro, rearticulou as ações diplomáticas mais fortemente na direção Sul-Sul. Com isso, a política externa passou também a fortalecer relações com países denominados de “não desenvolvidos” (também chamados de emergentes), o que lhe dá a característica de uma política mais horizontalizada, mesmo que as relações com as grandes potências mundiais tenham sido mantidas.

É neste contexto que tanto o Mercosul como o bloco do BRIC foram priorizados<sup>3</sup>. No caso deste último, formado em 2009 e que contou com a adesão da África do Sul a partir de 2010, o Brasil teve um papel fundamental na conformação e

---

<sup>3</sup> Aqui também poderiam ser mencionadas as iniciativas de criação da UNASUL e o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), o que caracteriza a multipolaridade da política externa.

expansão do bloco, cujas ações econômicas e políticas passaram a ser devidamente reconhecida pelas grandes potências mundiais. Seja através de mecanismos de cooperação, seja através da mobilização de investimentos e de relações comerciais mútuas, o bloco conseguiu se estabelecer como um importante *player* no cenário mundial, ao mesmo tempo em que propiciou uma melhor horizontalização das relações internacionais. Neste caso, merece destaque as ações firmes do BRICS em defesa de reformas no sistema de cotas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (WB) e a constituição do G-20 no âmbito da organização Mundial do Comércio (OMC), processo este que alterou o padrão das negociações comerciais em nível mundial.

No âmbito do Mercosul, essa política procurou expandir suas fronteiras para a América Latina, sendo firmado o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela no ano de 2006, ao mesmo tempo em que Peru (2003), Colômbia (2004) e Equador (2004) passaram a figurar como Estados Associados. Além disso, Nova Zelândia e México passaram a fazer parte oficialmente a partir de 2010 como Estados Observadores. Além disso, em 2012 a Bolívia assinou um Protocolo em que manifesta sua intenção de se tornar também um Estado Membro.

Para além da esfera geográfica, o Mercosul avançou em mais duas direções. Por um lado, firmou-se no ano de 2005 o protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no bloco regional e, por outro, firmou-se no mesmo ano o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, que no Brasil foi promulgado em 2010, por meio do decreto 6.105.

Ainda no campo político, em 2008 foi assinado o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), composta por doze estados nacionais e pautada pelo ideal da integração multissetorial. Neste caso, a UNASUL articula os dois blocos regionais: Mercosul e Comunidade Andina, com o objetivo de defender interesses econômicos e políticos de todos os países da América do Sul.

No cenário internacional, merecem registro os acordos firmados pelo bloco com outros países. Neste caso, registre-se o Tratado de Livre Comércio (TLC) firmado com Israel no ano de 2007 e o mesmo tratado firmado com o Egito no ano de 2010.

Esse conjunto de informações revela claramente uma mudança de rota do processo de integração regional para além de uma mera área de livre de barreiras tarifárias, ao incorporar questões políticas e humanitárias. Parece evidente ser esta a mudança de rota que está sendo questionada no momento pelo governo interino do Brasil, conforme veremos na sequência.

### **3-A POLÍTICA DO GOVERNO INTERINO EM RELAÇÃO AO MERCOSUL**

O governo interino do Sr. Michel Temer iniciou no dia 12.05.2016 quando o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff foi aceito pela Câmara dos Deputados. Um dos primeiros atos do governo interino foi a nomeação do Sr. José Serra (senador pelo PSDB-SP) como Ministro das Relações Exteriores.

Em seu discurso de posse, o novo ministro apresentou “a nova política externa brasileira” composta por princípios políticos e dez diretrizes programáticas<sup>4</sup>, que encetam uma visão claramente oposta à política externa que estava em curso há mais de uma década. Tal política foi qualificada pelo novo chanceler de “conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior”. Já a sua foi definida como “uma política externa que será regida pelos valores do Estado e da nação”<sup>5</sup>.

Após criticar quase que cegamente o multilateralismo existente nas relações internacionais, que segundo o novo chanceler não aconteceu e, pior, só prejudicou, passou-se a defender o bilateralismo como o caminho da nova política externa. Para tanto, definiu-se como prioridade ampliar o intercâmbio comercial com EUA, Japão, China e Europa, enquanto que na América Latina deverão merecer prioridade as relações com a Argentina e com o México. Quanto ao Mercosul, afirmou-se que será necessário “corrigir o que for preciso como forma de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros, que ainda deixa a

---

<sup>4</sup> Uma análise da “nova política externa” será publicada brevemente pela série Texto de Discussão NECAT ([www.necat.ufsc.br](http://www.necat.ufsc.br)).

<sup>5</sup> Em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo no dia 20.05.2016 o ex-Chanceler Celso Amorim afirmou: “o que mais preocupa é o afã em diferenciar-se de governos anteriores, acusados de ação partidária, como se esta só existisse na esquerda do espectro político. Quando o partido é de direita, e as opções seguem a cartilha do neoliberalismo, não haveria partidarismo. Tratar-se-ia de políticas de Estado”. Além disso, Amorin também afirma que há muito tempo “especialistas” vêm acusando de partidária a política externa dos governos Lula e Dilma, se esquecendo que muitas de suas iniciativas foram objeto de respeito e admiração pelo mundo afora.

desejar”<sup>6</sup>. Quanto às demais ações nas relações Sul-Sul percebeu-se apenas uma visão econômica, especialmente quando se refere à África que, segundo a nova política, “não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio econômico”<sup>7</sup>.

### **3.1- Ações do governo interino brasileiro poderão implodir o Mercosul**

Desde o ingresso da Venezuela no Mercosul (2006) existe ações políticas de países-membros que promovem cisões e conflitos internos ao bloco. Vejamos algumas delas. A primeira decorreu da postura do Paraguai. Após a aceitação da Venezuela como quinto país membro, essa decisão precisava ser referendada pelos congressos dos quatro países, fato que ocorreu imediatamente na Argentina e no Uruguai. No Brasil a adesão da Venezuela ao Mercosul só foi aprovado pelo Congresso Nacional em dezembro de 2009. Já o congresso do Paraguai não referendava tal decisão, o que impedia a adesão plena da Venezuela ao bloco. Com o golpe que ocorreu naquele país e que promoveu a destituição do presidente Lugo em 29/06/2012, os presidentes dos demais países-membros se reuniram e suspenderam o Paraguai do bloco até a realização de novas eleições, o que ocorreu em abril de 2013. Além disso, naquela ocasião, os presidentes do Brasil, Argentina e Uruguai reconheceram a adesão plena da Venezuela, que passou a ser o quinto integrante pleno do bloco a partir de 2012.

Um segundo fato político relevante diz respeito à posição da Argentina. Tão logo foi eleito presidente em 22.11.2015, o Sr. Mauricio Macri disse em sua primeira entrevista que iria pedir a suspensão da Venezuela do Mercosul devido às acusações de abusos dos direitos humanos e às perseguições políticas aos opositores do atual governo. Para isso, lançaria mão da cláusula democrática do bloco comum. Tal feito seria realizado na reunião de cúpula no dia 21.12.2015 na capital do Paraguai. Todavia, no dia 07/12/2015, Macri voltou atrás de sua decisão justificando que o fato do governo da Venezuela reconhecer os resultados das eleições realizadas no dia 06/12/2015, as quais ocorreram com tranquilidade e deram vitória à oposição, retirava qualquer razão

---

<sup>6</sup> - Para o ex-Chanceler Amorim “busca-se derreter o Mercosul, retirando-lhe seu coração, a União Aduaneira, isto porque, em matéria comercial, o afã de aderir a mega acordos regionais do tipo TPP, denota total ignorância das cláusulas que cerceiam possibilidades de políticas soberanas no campo industrial, ambiental e de saúde, dentre outros” (FSP, 20.05.2016).

<sup>7</sup> Para Amorin, “ a África, de onde provém metade da população brasileira e onde os negócios do Brasil cresceram exponencialmente ficará em segundo plano, sob a ótica de um pragmatismo imediatista” (FSP, 18.05.2016).

para se aplicar a cláusula democrática. Este episódio mostra o quanto ideológico é o movimento de chefes de Estado do bloco em relação à Venezuela.

Finalmente, chegou a vez do governo interino do Brasil agir contrariamente às regras estabelecidas legalmente no âmbito do bloco. No início do mês de julho de 2016, o presidente interino afirmou que era necessário “rediscutir o bloco para atingir o objetivo de sua política externa que é ampliar as relações com o maior número possível de países do mundo”. Para ele, o Mercosul está dificultando que o Brasil estabeleça essas relações e faça outros acordos tarifários. Com isso, o país fica muito preso ao compromisso com o bloco.

Ou seja, na visão do governo interino do Brasil todo o processo que foi construído até o presente momento, com base numa visão multilateral e sempre procurando o fortalecimento do conjunto dos países membros, precisa ser alterado porque o Brasil não está conseguindo fazer valer sua lógica atual de política externa que se assenta na ideia de acordos comerciais bilaterais.

A segunda tentativa do governo interino de implodir o Mercosul teve início em meados do mês de julho de 2016 quando o Sr. José Serra começou a se posicionar contrariamente à transmissão da presidência do bloco para a Venezuela. Neste sentido, ele foi até o Uruguai, acompanhado do ex-presidente FHC, para tentar convencer o presidente Tabaré Vazquez a não transmitir a presidência do bloco à Venezuela com o argumento de este país não é uma “democracia plena”<sup>8</sup>.

Em entrevista ao jornal O Globo (16.07.2016) assim se manifestou o ministro das Relações Exteriores do Brasil: “imaginar a Venezuela dirigindo o Mercosul às vezes dá arrepios em face dos desafios que o próprio Mercosul tem pela frente. A Venezuela tem questões mais profundas. Realmente, é um país em que não há democracia plena. Quando você tem presos políticos, você não tem um regime democrático funcionando a contento”.

A partir de então Serra passou a defender que a transferência do bloco fosse repassada para a Argentina, não obtendo o consentimento do Uruguai, país que estava exercendo tal cargo até o final do mês de julho de 2016. Como não houve consenso, no

---

<sup>8</sup> Registre-se que o presidente do Uruguai deixou claro que seu país respeita as regras internacionais e que respeita o governo da Venezuela porque o mesmo foi legitimamente eleito pelo povo.

final do mês de Julho o Uruguai deu por encerrada sua gestão, de acordo com os procedimentos legais instituídos pelo bloco.

Articulados pelo governo interino do Brasil, os governos da Argentina e do Paraguai ajudaram a impedir a realização da cerimônia oficial de transmissão do cargo, solenidade que nunca deixou de ocorrer nos vinte e cinco anos de formação do bloco. Mesmo assim, o governo da Venezuela, com base no artigo 5º do Protocolo de Ouro preto, se declarou oficialmente no cargo.

Esta atitude Venezuelana desagradou o governo interino brasileiro que em carta enviada aos chanceleres dos demais países membros em 01.08.2016 afirma-se que o Brasil não reconhece a Venezuela como presidente do bloco. Textualmente diz-se que “o governo brasileiro entende que se encontra vaga a presidência pro tempore do Mercosul, uma vez que não houve decisão consensual a respeito de seu exercício no período semestral subsequente”.

Todavia, o Protocolo de Ouro Preto (1994) diz que a Presidência do Conselho do Mercado Comum (órgão máximo do bloco) será exercida por rotação dos Estados Partes, em ordem alfabética, pelo período de seis meses. Esta resolução é autoaplicável e automática, sabendo-se a priori que após seis meses o país de ordem alfabética subsequente será o novo presidente do bloco. No caso em pauta, era conhecido desde o início do ano de 2016 que a próxima presidência seria exercida pela Venezuela. Isso revela que o argumento do chanceler brasileiro de que não houve uma decisão consensual prévia não encontra guarida nos fatos, uma vez que nunca houve anteriormente uma discussão consensual prévia sobre a transmissão da presidência. Ela sempre foi automática e seguindo as normas e regras definidas nos Tratados e Protocolos firmados pelos países membros. Portanto, neste episódio revela-se falsa a argumentação do governo interino do Brasil.

### **3.2- Possíveis explicações sobre o posicionamento do governo interino**

A retórica utilizada pelo chanceler brasileiro para justificar o posicionamento do país assenta-se no fato de que existem indícios de que a Venezuela não seria capaz de cumprir algumas disposições essenciais à sua adesão ao bloco regional. Nas suas palavras: “torna-se evidente que se está diante de um cenário de descumprimento unilateral de disposições essenciais para a execução do Protocolo de Adesão da

Venezuela ao Mercosul, que deverá ser avaliado detidamente à luz do direito internacional”.

Essa retórica precisa ser analisada à luz dos fatos. Em primeiro lugar, qualquer estudioso da trajetória do processo de integração regional sabe que nenhum Estado Membro do Mercosul tem cumprido integralmente todas as normas e protocolos acordados pelo bloco, inclusive o Brasil, que até hoje não ratificou diversos protocolos, destacando-se o Protocolo sobre promoção de investimentos provenientes de países não membros do bloco; o Acordo de defesa da concorrência no Mercosul, etc.<sup>9</sup>

Em segundo lugar, deve-se registrar o fato de que, mesmo ratificados, muitos protocolos e acordos firmados no âmbito do bloco não são cumpridos integralmente por todos os países membros. A dimensão disso pode ser mensurada pela enorme quantidade de reclamações, especialmente na esfera comercial, feitas entre os próprios membros no âmbito do bloco, ou até mesmo no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Sobre a questão da democracia mencionada pelo chanceler brasileiro, é preciso fazer uma ponderação sobre as normas e prática vigentes relativas ao quesito “democracia”. Sabe-se que este tema foi tratado pelo bloco no Protocolo de Ushuaia (Argentina), assinado em 24.07.1998 pelos quatro Estados Membros e também por mais dois Estados Associados (Bolívia e Chile). Este Protocolo estabeleceu o compromisso democrático entre os participantes, definindo que a plena vigência de instituições democráticas é a condição essencial para o desenvolvimento do processo de integração entre os Estados Partes.

Este protocolo foi aprimorado posteriormente, recebendo o nome de Protocolo de Montevideu para a Defesa da Democracia, também conhecido como Ushuaia II. Tal documento, assinado em 20.12.2011 pelos quatro países membros mais Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, estabeleceu a chamada Cláusula Democrática do Mercosul. Esta cláusula, além da plena vigência das instituições democráticas (Ushuaia I), estabeleceu o compromisso dos Estados Partes com a promoção, defesa e proteção do estado de direito democrático e com os direitos humanos e com as liberdades como

---

<sup>9</sup> Da mesma forma, a Argentina não ratificou ainda o Acordo sobre regularização migratória interna de cidadãos do Mercosul e o Paraguai não ratificou o Acordo de defesa da concorrência do Mercosul, dentre outros.

condições essenciais para o aprofundamento do processo de integração. Esse Protocolo será aplicado toda vez que ocorrer ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos.

Deve-se realçar que a Venezuela foi o único integrante do bloco que até o presente momento ratificou o Ushuaia II (em 07.05.2013), sendo seguido pelo Equador, que o ratificou no ano de 2014. Todos os demais Estados Membros ou Estados Associados do bloco sequer ratificaram tal cláusula. Chama atenção que o Paraguai, que agora se associou ao Brasil para impedir a posse da Venezuela na Presidência Pro Tempore do Bloco, afirmou taxativamente, quando de seu regresso ao bloco em 20.12.2013, que se reservava alguns direitos, sendo o principal deles a não aceitação do Ushuaia II.

Portanto, fica explícito nas passagens anteriores que o motivo atual de conflito entre Brasil, Paraguai e Argentina em relação ao exercício legítimo da presidência do bloco por parte da Venezuela está fortemente contaminado por diferenças ideológicas, muito mais do que simples conjecturas sobre “democracia plena”. Afinal, tomando-se o Ushuaia II como referência, nota-se que a Venezuela foi o único país que até o momento honrou a Cláusula Democrática do Bloco, uma vez que a ratificou. Portanto, os demais membros que não a ratificaram não têm nenhuma condição para exigir, no âmbito do Mercosul, qualquer posicionamento daquele país, em especial no quesito democracia.

Mas suspeitamos que existam outros motivos por trás da decisão do governo interino brasileiro de aprofundar os conflitos que, na prática, enfraquecem ainda mais o Mercosul. Por um lado, a ação decisiva do bloco na formação da UNASUL e da CELAC de alguma forma ajudou a expandir de forma expressiva o processo integracionista regional, o que pode ser mensurado por meio do aumento do volume de intercâmbios comerciais e investimentos intrarregião. Por outro, a perspectiva desenhada pela chamada “nova política externa” definiu como estratégico firmar acordos bilaterais aos moldes clássicos das estratégias das grandes potências, em particular da política externa norte-americana. Provavelmente era isso que o presidente interino se referia quando afirmou que hoje o Mercosul dificulta que o Brasil faça

acordos tarifários, faltando dizer os países prioritários mencionados no documento de posse do chanceler interino.

#### **4-CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O assunto tratado neste texto debate o posicionamento político e a concepção de política externa do governo interino. Por isso, iniciaremos essas considerações finais destacando inicialmente a mensagem política do chanceler interino que, ao afirmar estar fazendo uma política de Estado e não de governo e nem de um partido, talvez propositalmente tenha se esquecido de alguns fatos óbvios. Em primeiro lugar, suas proposições são essencialmente políticas e, portanto, refletem uma concepção de governo e não de Estado. E seus atos subsequentes - como os relatados neste artigo em relação ao Mercosul - espelham exatamente isso. Em segundo lugar, quando o chanceler interino menciona partido político obviamente que ele está se referindo ao partido do governo que sofreu o impeachment. Todavia convém lembrar que durante o governo Lula (PT) não havia correligionários no Itamaraty e o posto de chanceler foi ocupado por diplomata de carreira. Já no governo Dilma todos os ocupantes do Itamaraty foram diplomatas de carreira e nenhum deles era filiado a um partido político. Já o mesmo não se pode dizer sobre passagens recentes de correligionários do chanceler pelo Itamaraty. Por exemplo, em termos políticos, deve-se registrar que FHC (enquanto senador pelo PSDB) foi ministro das relações exteriores em 1992/93. No segundo governo FHC (1999-2002) o chanceler era correligionário do mesmo partido (PSDB) do presidente. Nas palavras de Celso Amorim, essa presunção de que somente o que o chanceler interino propõe é política de Estado pode ser considerada um misto de arrogância e de prepotência.

Outro aspecto central desse debate é que as proposições e ações recentes do chanceler interino vem no sentido contrário a alguns aspectos presentes na sua sétima diretriz, quando afirmou que, juntamente com os demais parceiros, pretendia renovar o Mercosul. Na prática, o que o Brasil está fazendo, com apoio do Paraguai e também da Argentina, é implodir o bloco por dentro ao não aceitar uma regra comum definida em Protocolo assinado por todos os Estado Membros. Obviamente que esta atitude do chanceler interino brasileiro tenta fazer jus à sua diretriz geral de política externa que procura privilegiar acordos bilaterais. Registre-se que esta também é uma intenção do

verno Macri (Argentina) que está procurando uma aproximação de seu país com o bloco Aliança para o Pacífico, composto pelo Chile, Colômbia, México e Peru.

Por fim, é importante ressaltar que por trás da agenda com forte conteúdo neoliberal do chanceler interino do Brasil, bem como dos chanceleres da Argentina e do Paraguai, está o interesse de se associar ao Tratado Transpacífico (TPP) e ao Tratado Internacional de Serviços (TISA), atitude que poderá afetar negativamente o já complicado cenário de conformação do bloco regional.

## **BIBLIOGRAFIA**

AMARAL JÚNIOR, A. Mercosul: características e perspectivas. In: *Brasília*, ano 37, n.146, p.291-295, abr/jun.2000.

AMORIN, C. Guinada à direita no Itamaraty. *Jornal Folha de São Paulo*, p.3, 20.05.2016.

AZZI, D. Jogo de dois níveis à brasileira: interesses de classe e estratégias diplomáticas sobre FHC e Lula. In: *Cadernos CRH*, v. 29, n.76, p.187-189, Jan/Abr.2016.

CARVALHO, M.A. **Economia Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2000.

JORNAL O GLOBO. Entrevista com José Serra, 16.07.2016.

SERRA, J. Discurso de posse no Itamaraty. Brasília, 18.05.2016.