



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

LARISSA PAVANI SANTOS

**INFLUÊNCIA DOS GRUPOS DE INTERESSES DO BRASIL E DA ARGENTINA NO
MERCOSUL: O CASO DO SETOR AÇUCAREIRO**

São Cristóvão

2024

LARISSA PAVANI SANTOS

**INFLUÊNCIA DOS GRUPOS DE INTERESSES DO BRASIL E DA ARGENTINA NO
MERCOSUL: O CASO DO SETOR AÇUCAREIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso II apresentado ao Departamento de Relações Internacionais como requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Maciel Santos

São Cristóvão

2024

LARISSA PAVANI SANTOS

INFLUÊNCIA DOS GRUPOS DE INTERESSES DO BRASIL E DA ARGENTINA NO
MERCOSUL: O CASO DO SETOR AÇUCAREIRO

Trabalho de Conclusão de Curso II apresentado ao
Departamento de Relações Internacionais como
requisito para obtenção do título de Bacharel em
Relações Internacionais.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Bruno Maciel Santos

Prof. Dr. Edson Tomaz de Aquino

Prof. Dr. Thiago Fernandes Rodrigues

São Cristóvão

2024

RESUMO

Este estudo investiga a influência dos grupos de interesse no processo de integração regional do Mercosul, concentrando-se nas relações entre Brasil e Argentina no período de 1995 a 2010. A pesquisa é dividida em três partes principais. Primeiramente, apresenta-se uma análise histórica da evolução do Mercosul, destacando os principais avanços, crises e desafios enfrentados pelo bloco em diferentes contextos políticos e econômicos. Em seguida, o estudo aborda teorias fundamentais para a compreensão do papel dos grupos de interesse, como o intergovernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik e a teoria dos jogos de dois níveis de Robert Putnam. Essas teorias explicam como os interesses domésticos moldam as posturas dos Estados em negociações internacionais, especialmente no contexto do Mercosul. Por fim, o trabalho analisa o conflito de interesses específicos do setor açucareiro entre Brasil e Argentina, onde as pressões de setores econômicos em ambos os países impactaram diretamente as negociações no bloco. Os resultados mostram que a integração do Mercosul é fortemente condicionada pela necessidade dos governos de equilibrar demandas internas e compromissos regionais. Conclui-se que a capacidade de conciliar os interesses dos grupos domésticos é determinante para o sucesso das negociações no bloco, evidenciando os desafios para uma integração mais profunda no Mercosul.

Palavras-chave: Brasil; Argentina; Grupos de Interesses; Integração Regional; Mercosul; Setor Açucareiro.

ABSTRACT

This study investigates the influence of interest groups on the regional integration process of Mercosur, focusing on relations between Brazil and Argentina from 1995 to 2010. The research is divided into three main parts. First, a historical analysis of the evolution of Mercosur is presented, highlighting the main advances, crises and challenges faced by the bloc in different political and economic contexts. Next, the study addresses fundamental theories for understanding the role of interest groups, such as Andrew Moravcsik's liberal intergovernmentalism and Robert Putnam's two-level game theory. These theories explain how domestic interests shape the positions of states in international negotiations, especially in the context of Mercosur. Finally, the work analyzes the conflict of specific interests in the sugar sector between Brazil and Argentina, where pressures from economic sectors in both countries directly impacted negotiations within the bloc. The results show that Mercosur integration is strongly conditioned by the need for governments to balance internal demands and regional commitments. It is concluded that the ability to reconcile the interests of domestic groups is crucial to the success of negotiations within the bloc, highlighting the challenges for deeper integration within Mercosur.

Keywords: Brazil; Argentina; Interest Groups; Regional Integration; Mercosur. Sugar Sector.

SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	6
SIGLAS E ABREVIACÕES.....	7
1. INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO 1 - BREVE HISTÓRICO DA TRAJETÓRIA DO MERCOSUL.....	12
1.1 PERÍODO DE FORMAÇÃO DO MERCOSUL.....	12
1.2 PERÍODO DE CRISE DO MERCOSUL.....	17
1.3 RETOMADA DO MERCOSUL.....	21
CAPÍTULO 2 - GRUPOS DE INTERESSES E SUA INFLUÊNCIA NO MERCOSUL.....	29
2.1 ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE GRUPOS DE INTERESSES.....	29
2.2 ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE A INFLUÊNCIA DOS GRUPOS DE INTERESSE NA INTEGRAÇÃO REGIONAL E TOMADA DE DECISÃO POLÍTICA.....	32
2.3 GRUPOS DE INTERESSE E RELAÇÃO COM O MERCOSUL.....	38
2.3.1 EXEMPLOS DE CONFLITOS DE INTERESSES NO ÂMBITO DO MERCOSUL....	41
CAPÍTULO 3 - SETOR AÇUCAREIRO.....	44
3.1 CONFLITOS DE INTERESSE NO SETOR AÇUCAREIRO: DINÂMICAS INTERNAS E IMPACTOS NA INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL.....	44
3.2 INÍCIO DE UM CONFLITO: O CASO DO SETOR AÇUCAREIRO.....	46
3.3 CONTINUAÇÃO DE UM CONFLITO: SETOR AÇUCAREIRO NOS ANOS 2000.....	52
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
5. REFERÊNCIAS.....	60
7. REFERÊNCIAS MULTIMÍDIA.....	62

SIGLAS E ABREVIACÕES

ALADI - Associação Latino-Americana de Integração

CAA - Centro Azucarero Argentino

CACTU - Centro de Agricultores Cañeros de tucumán

CMC - Conselho Mercado Comum

CNA - Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária

CNI - Confederação Nacional da Indústria

FCCR - Fórum Consultivo de Município, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul

FCES - Fórum Consultivo Econômico e Social

FEIA - Federación de Empleados de la industria Azucarera

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FOCEM - Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul

FOTIA - Federación Obrera de la industria Azucarera

IED - investimento estrangeiro direto

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

PARSUL - Parlamento do Mercosul

TEC - Tarifa Externa Comum

UCIT - Unión de Cañeros independientes de tucumán

UIA - Argentina pela União Industrial Argentina

UNICA - União da Indústria de Cana-de-Açúcar

1. INTRODUÇÃO

O processo de integração regional pode ser influenciado por diversos atores políticos, econômicos ou sociais. Nesse sentido, este trabalho se concentra mais especificamente em compreender como os grupos de interesses podem influenciar tal dinâmica no caso do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), cujos atuais membros são a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Serão analisados aqui os grupos pertencentes ao Brasil e a Argentina, pelo fato de serem as maiores economias do bloco, de modo que entende-se que estes países têm um papel central para o desenvolvimento da organização intergovernamental (Oliveira, 2018). Além disso, partindo-se do entendimento de que a análise de todos os grupos de interesses que afetam os processo do bloco não caberia neste trabalho, será feito um estudo de caso a partir de como o setor açucareiro em específico influencia as dinâmicas do Mercosul, possibilitando assim um melhor compressão de como os grupos atuam para conseguir a efetivação de seus interesses.

Assim, parte-se do o pressuposto de que os atores em questão, sobretudo os de setores econômicos/comerciais, uma vez que é devido a este elemento que surge o projeto de integração (Oliveira, 2018), ao demonstrarem interesse ou desinteresse pelo Mercosul pressionando as autoridades de seus respectivos países, podem impactar seu andamento. Desse modo, conforme Moravcsik (1993) e Putnam (2010), como será visto melhor mais adiante, os interesses de atores domésticos sobre questões internacionais são elementos importantes que irão moldar como os governantes de cada país negociam no ambiente exterior, pois estão representando as demandas internas. Nesse sentido, há no âmbito regulamentar¹ do Mercosul a menção a “setores econômicos e sociais”, os quais Sanchez entende (2007) como grupos de interesses e os define como atores socialmente organizados. Isso demonstra que a instituição em questão reconhece a influência que a participação desses agentes tem no bloco.

Desse modo, o entendimento de que a relação dos grupos de interesses presentes no Brasil e na Argentina afetam o processo de integração no Mercosul guiam as questões que serão trazidas pelo presente trabalho. Estas referem-se ao grau de importância dada à integração regional por parte dos grupos dos países mencionados; aos conflitos de interesse que podem advir, de modo a impactarem as negociações; e à relação que isso tem com o desenvolvimento da organização em seus diversos aspectos. Para compreender essas questões, busca-se identificar os principais grupos econômicos da Argentina e do Brasil interessados no

¹“Esse termo foi aplicado tanto no POP quanto no Regulamento Interno do FCES, mas apenas o Regulamento definiu: empresários, trabalhadores e demais setores econômicos e sociais (Artigo 12.2)” (Sanchez, 2007, p. 40).

Mercosul e analisar seus conflitos de interesse por meio das decisões dos órgãos do Mercosul e publicações de entidades que representam tais atores. Além disso, se investigará o posicionamento do legislativo de ambos os países quanto à negociação do acordos do bloco

Com isso, o impasse da presente pesquisa concentra-se em compreender como a convergência ou divergência dos grupos de interesses estão atreladas à maior ou menor integração dos países do Mercosul. Nesse sentido, é necessário atentar-se para a importância de considerar os conflitos de interesses existentes em cada país do bloco (Cavalcanti; Granato, 2020). Isso porque um projeto de integração como o Mercosul não se reduz apenas a uma cooperação econômica-comercial catalisada pelo Estado, mas inclui também diversas correlações de forças internas a cada país que influenciam o processo (*ibid.*).

Desse modo, a compreensão do problema suscitado possibilitará, por meio deste trabalho, avaliar o potencial impacto na integração regional e ressaltar a relevância que os grupos de interesse têm na tomada de decisão política para as negociações do bloco, uma vez que tais atores são afetados pela dinâmica da organização (Oliveira, 2003). Além disso, tendo em vista que o Mercosul engloba as principais economias da América Latina, entende-se que os desdobramentos das políticas realizadas pelos atores do bloco podem, ou pelo menos pretendem, ter efeitos não só regionais, como também globais para a economia internacional. Isso porque o bloco foi pensado e criado, dentre outros, com fins a possibilitar a inserção dos países participantes na economia mundial, de modo a obterem mais competitividade nos mercados intra e extra-bloco (Mariano; Menezes, 2021).

Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008) argumentam que pode-se dividir em três fases o processo de integração do Mercosul. O primeiro, de 1991 a 1997, é entendido como um momento de formação gradual do bloco, em que se dá maior atenção para o desenvolvimento das questões comerciais e em que se verifica uma expansão bastante considerável no comércio intra-bloco. O segundo, de 1998 a 2002, reflete um momento de crise econômica interna aos países, de modo que o comércio entre os Estados membros cai substancialmente, o que afetou o processo de integração. Por fim, o terceiro começa em 2003 com a vontade dos países em recuperar o desenvolvimento do bloco e com o alinhamento político dos governos da Argentina e do Brasil.

Nesse sentido, destaca-se no presente trabalho o período de 1995 a 2010 a partir da compreensão de que este intervalo engloba momentos de ruptura e possibilita um entendimento mais completo de como os grupos de interesses atuam em diferentes contextos econômicos e políticos. Além disso, tal intervalo marca o início do governo de Fernando

Henrique Cardoso e o final do governo de Lula no Brasil, os quais possuem elementos de continuidade e ruptura quanto ao Mercosul e à relação com a Argentina (Oliveira, 2018).

Desse modo, considera-se que o tema integração regional de um modo geral é importante para as Relações Internacionais, pois surge justamente enquanto produto da configuração do sistema internacional no pós-segunda guerra mundial, em que passou-se a preconizar a ideia de um livre mercado comum enquanto meio para expandir cada vez mais o capitalismo e inserir a economia interna no plano externo (Osório, 2020). Nesse sentido, depreende-se que a investigação das variáveis que trazem consequências para o desenvolvimento dentro do bloco também implicam em efeitos para a integração.

Assim, o trabalho envolve questões muito relevantes para área, como a intersecção entre interesses políticos-econômicos e o comércio internacional, o impacto das negociações entre os países e a influência que estes têm sobre as Organizações Internacionais, na medida em que considera como os grupos de interesse influenciam na tomada de decisão com relação às questões do Mercosul. Além disso, a compreensão do problema exposto é importante para a sociedade, pois possibilita maior transparência com relação a como o conjunto de atores envolvidos na tomada de decisão do bloco atuam.

Com isso, no Capítulo 1, será apresentada uma visão histórica do Mercosul, desde sua criação em 1991 até 2010, abordando os momentos de crescimento e crise do bloco, assim como as mudanças nos contextos políticos e econômicos de seus países membros, principalmente Brasil e Argentina. Dessa forma, será ressaltado que a criação do Mercosul se deu em um contexto de abertura econômica e de adesão a políticas neoliberais, com o objetivo de fortalecer a integração regional e aumentar a competitividade econômica dos países no mercado global.

O Capítulo 2 se concentra nas abordagens teóricas sobre grupos de interesse e suas influências sobre a integração regional, utilizando, principalmente, as teorias de Andrew Moravcsik e Robert Putnam. A teoria do intergovernamentalismo liberal de Moravcsik (1993) sugere que a cooperação internacional é moldada pelos interesses domésticos que os governos representam em negociações externas. De acordo com essa perspectiva, os grupos de interesse têm um papel fundamental na formação das preferências nacionais, uma vez que influenciam diretamente a política externa. Já a teoria dos jogos de dois níveis de Putnam (2010) destaca a interação entre a política doméstica (nível II) e a política internacional (nível I), sugerindo que os governos atuam como mediadores entre as demandas internas e as oportunidades externas. Essa abordagem enfatiza a importância dos “conjuntos de vitórias” (win-sets), que são os

acordos que têm chances de serem aceitos tanto nos cenários domésticos quanto internacionais.

Por fim, no Capítulo 3, a análise foca na atuação dos grupos de interesse do setor açucareiro do Brasil e da Argentina no contexto do Mercosul, especialmente dos grupos da Argentina, destacando como esses atores influenciam as políticas dos governos e, por consequência, as negociações no bloco. É observado que a pressão deste setor é determinante para as posições que Brasil e Argentina adotam nas negociações da organização em questão. Essa pressão dos grupos de interesse evidencia como os interesses internos dos países moldam suas estratégias e compromissos no âmbito do Mercosul, confirmando as teorias abordadas no capítulo anterior.

CAPÍTULO 1 - BREVE HISTÓRICO DA TRAJETÓRIA DO MERCOSUL

Neste capítulo busca-se contextualizar o momento de criação do Mercosul, bem como discorrer sobre sua trajetória desde a sua criação em 1991 até o ano 2010, ressaltando seus avanços e retrocessos para a integração regional frente à diferentes contextos políticos-econômicos. Além disso, cabe ressaltar que a exposição de tal percurso parte uma ótica das relações entre o Brasil e a Argentina dentro do bloco.

1.1 PERÍODO DE FORMAÇÃO DO MERCOSUL

As iniciativas de integração regional se intensificaram em um contexto pós guerra-fria em que a internacionalização da produção econômica estava em crescente expansão, de maneira que “a promoção de espaços mais uniformizados, coesos e bem definidos, de laços mais estreitos e sólidos, cujo vetor é o econômico, podendo assim resistir e sobreviver em meio à concorrência internacional” (Osório, 2020, p.190) passa ser um instrumento buscado por diversos países que, sobretudo, se veem em dificuldade de se inserir no mercado global isoladamente. Desse modo, tanto o Brasil quanto a Argentina ao se verem, em meados da década de 1980, em uma conjuntura de instabilidade econômica interna, passam a investir esforços em um projeto integracionista que pudesse contornar tal problema por meio da atração de capitais e a abertura de novos mercados, bem como incluir suas economias no âmbito global (Júnior; Mariano; Vigevani, 2021)

As relações entre o Brasil e Argentina foram, por muito tempo, caracterizadas como conflituosas, pois havia uma rivalidade entre ambos países por uma liderança regional que pudesse influenciar econômica e politicamente os Estados vizinhos, assim como a ambição de se tornar em uma hegemonia do cone sul (Caetano, 2011). Nesse sentido, estava em disputa, dentre outros, o domínio pelo fluxo de produção e exportação, bem como dos recursos hídricos dos Rios da Prata e Paraná, além de uma corrida nuclear, que se encerrou rapidamente (Camargo, 2006). A partir dessa concorrência, o Brasil sobressaiu-se como mais vantajoso, pois além de ter uma posição geográfica melhor que lhe permite o acesso direto, em termos fronteiriços, com diversos países da América Latina, sua política externa para com a região se baseava em relações pragmáticas. A Argentina, por outro lado, costumava fundamentar suas relações de maneira ora integracionista, ora anti-integracionista a depender dos governantes em mandato nos países vizinhos, de modo que não possuía um projeto político-diplomático consistente (Caetano, 2011)

Contudo, apesar de essa hostilidade permanecer por décadas, com o fim da ditadura na Argentina em 1983 e a entrada de um governo democrático com a figura de Dr. Raúl Alfonsín

como presidente, o país passou a orientar sua política externa com mais atenção aos países vizinhos, em especial para o Brasil, o qual também acabava de se democratizar, como aponta Caetano (2011, p. 30, tradução nossa)²:

no marco de uma conjuntura marcada por fenômenos como os problemas crescentes da dívida externa, o aumento do protecionismo, a deterioração dos termos de troca a nível internacional e as implicações positivas da estabilidade político-institucional de ambos os países no pós - ditatorial, os Presidentes da Argentina e do Brasil manifestaram uma vontade política inequívoca no sentido de acelerar o processo de integração bilateral.

Dessa maneira, o projeto de integração regional iniciou-se a partir da aproximação entre o Brasil e a Argentina, em um contexto pós ditaduras militares, tratando de questões sobre democracia, paz, segurança e desenvolvimento econômico. Assim, em 1985, os presidentes de ambos países, José Sarney e Raúl Alfonsín, assinaram a Declaração de Iguazu “que enfatizou a consolidação do processo democrático, a união de esforços na defesa conjunta dos interesses de ambos os países nos foros internacionais e o aproveitamento dos recursos comuns entre eles” (Oliveira, 2003, p. 60). Aliado a isso, os objetivos relacionados aos interesses econômicos dos países em questão foram colocados por meio do Programa de Integração de Cooperação Econômica (Pice) em 1986, o qual objetivava a criação de um espaço comum onde pudessem se desenvolver a complementaridade dos setores econômicos gradualmente (Oliveira, 2003). Nesse sentido, o início das relações bilaterais Brasil-Argentina, tinha como pano de fundo um caráter mais desenvolvimentista, cujo foco não era apenas a promoção de interesses comerciais (Camargo, 2006).

Dessa forma, com o Pice a relação entre o Brasil e a Argentina aprofundou-se cada vez mais, tanto por conta da cooperação quanto por conta do aumento do comércio bilateral. Com isso, ficou claro para os países que era necessário um projeto de integração regional para uma inserção internacional com mais credibilidade, de modo que precisava-se de um arcabouço institucional permanente para as negociações (Oliveira, 2003). Assim, em 1988 o Brasil e a Argentina, em um contexto onde ambos estavam se abrindo às políticas e ideias neoliberais, assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, o qual visava a construção de um espaço econômico comum dentro de dez anos “por meio da liberalização integral do intercâmbio recíproco, bem como a convergência entre as políticas macroeconômica” (Oliveira, 2003, p. 64).

² en el marco de una coyuntura signada por fenómenos como los problemas crecientes del endeudamiento externo, el auge del proteccionismo, el deterioro de los términos de intercambio a nivel internacional y las implicaciones positivas de la estabilidad político-institucional de ambos países en la etapa pos-dictatorial, los Presidentes de Argentina y Brasil expresaron una voluntad política inequívoca en el sentido de acelerar el proceso de integración bilateral.

O Mercosul surge então enquanto um empreendimento idealizado e levado para frente sobretudo pelo Brasil e pela Argentina, mas com a inclusão de Paraguai e Uruguai. Assim, é criado em 1991 a partir do Tratado de Assunção assinado pelos quatro países, o Mercado Comum do Sul como um projeto de cunho liberal e comercialista, que visa a ampliação dos mercados, mais oportunidades de crescimento e desenvolvimento econômico para os membros do bloco, e como uma tentativa de inserção na economia global (Oliveira, 2003). Nesse sentido, o objetivo do bloco, quando da sua criação, era a implementação de uma união aduaneira que "implicaria a livre circulação de bens de serviços e de fatores de produção por meio da eliminação de tarifas e barreiras não alfandegárias" (Oliveira, 2003, p. 68) aliado a uma tarifa externa comum (TEC) a países de fora do bloco que se concretizaria até o final de 1994.

Dessa forma, a TEC foi pensada para que haja oportunidades mais igualitárias de concorrência comercial intrabloco. Entretanto, ao olhar para os diversos setores dos países integrantes, percebeu-se que seria necessária uma lista de exceções a diversos produtos de cada país, pois "cada setor tem interesse em uma TEC mais baixa para seus insumos (com o objetivo de reduzir custos de produção), ao mesmo tempo em que defende uma TEC mais alta para seus produtos para afastar a competição externa" (Abreu; Florêncio, 2015, p. 10). Entretanto, como objetivo é de uma união aduaneira, ficou definido no Tratado de Assunção que estas listas deveriam ser revistas anualmente e os países deveriam caminhar em sentido com um regime de adequação (Abreu; Florêncio, 2015).

O Tratado de Assunção previa uma harmonização gradual entre as legislações internas a cada país membro que fossem importantes para o desenvolvimento da integração. Isso deveria ser feito por meio da adoção de um regime geral de origem, um sistema de solução de controvérsias e cláusulas de salvaguardas, mas ao mesmo tempo, respeitando acordos firmados anteriormente ao Tratado de Assunção (Oliveira, 2003). Com relação à estrutura organizacional do bloco, foram criados dois órgãos com poder decisório, o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), a qual possibilita que os parlamentares de cada Estado participasse do processo de desenvolvimento do bloco, mas sem poder de tomada de decisão, e um Secretaria Executiva para desempenhar funções técnicas (*Ibid.*). Nesse sentido, ficou definido a criação de

órgãos compostos por representantes dos poderes executivos dos Estados-membros, e um sistema de tomada de decisão por consenso. Segundo o estabelecido no Tratado de Assunção, o Mercosul contaria com dois órgãos: o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC). O CMC seria o órgão superior do Mercosul, formado pelos ministros de Relações Exteriores e pelos ministros de

Economia de cada um dos Estados-membros, além da participação dos presidentes dos Estados membros em pelo menos uma reunião anual. Ao CMC estava designada a condução política do bloco e a tomada de decisões para a constituição do Mercado Comum (Hoffmann; Coutinho; Kfuri, 2008, p. 104)

O Tratado de Assunção explicita sobretudo questões de cunho comerciais, uma vez que isso refletia a tentativa do Brasil e da Argentina de aderir a uma agenda neoliberal e ter estabilidade econômica interna (Oliveira, 2003). Por conta disso, muitas das questões acordadas durante a criação do bloco ficaram em segundo plano, uma vez que era necessário que primeiro se resolvessem problemas no interior de cada país. Contudo, Oliveira (2003) considera que isso foi importante, pois ao concentrarem-se em realizar ajustes macroeconômicos nacionalmente, tornava-se as economias nacionais mais propícias para poder aprofundar o processo de integração, sobretudo à medida que as economias dos blocos iam se tornando mais interdependentes, de modo que “pelo menos no discurso, os governos nacionais, principalmente os da Argentina e do Brasil, implementavam as reformas neoliberais no âmbito nacional como condicionantes ao avanço do processo integracionista e vice-versa” (*ibid.*, p.72).

Dessa maneira, as medidas propostas em 1991 pelo Tratado de Assunção acabaram sendo postergadas, de modo que a previsão de se ter uma efetivamente uma união aduaneira até 1994 se dissipou (Oliveira, 2003). Assim, os formuladores deste processo de integração perceberam que seria necessário a reformulação e complementação do que foi acordado em 1991, o que levou à realização de diversas reuniões e negociações que resultaram no Protocolo de Ouro Preto aprovado em 1994 pelo Conselho Mercado Comum (Oliveira, 2003). Com isso, há a criação da Comissão de Comércio Exterior, a qual passa a ter poder de decisão juntamente com o Conselho Mercado Comum e com o Grupo Mercado Comum, e do Fórum Consultivo Econômico-Social (*ibid.*).

Entretanto, isso configurou-se apenas como uma ampliação da estrutura institucional do bloco, pois as principais características do bloco permaneceram, como as decisões aprovadas por consenso, tornando-se obrigatórias assim que internalizadas no ordenamento jurídico de todos os países membros (Hoffmann, Coutinho e Kfuri, 2008). Dessa maneira,

O Protocolo de Ouro Preto resultou numa estrutura institucional mais ramificada, com atribuições mais bem definidas e com mecanismos mais específicos para a atuação dos setores não-governamentais através da constituição do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES). No entanto, o poder decisório manteve-se com as burocracias governamentais formuladores das políticas externa (Mariano; Mendes; Vigevani, 2002, p. 45).

Assim, a estrutura institucional do Mercosul segue o modelo intergovernamental, pois tem “órgãos compostos por representantes dos poderes executivos dos Estados-membros, e

um sistema de tomada de decisão por consenso” (Hoffman, 2008, p. 104). Isso traz vantagens, por um lado, pois coloca os integrantes em pé de igualdade, por outro, dificulta a chegada a um resultado de negociações em casos de divergências (Oliveira, 2015).

Com relação a um organismo de solução de controvérsias, o Protocolo de Ouro Preto institucionalizou o Protocolo de Brasília, o qual define que quando há conflitos entre os países membros primeiramente deve-se tentar solucionar por meio da negociação direta e informar o GMC sobre seu andamento que, por sua vez, formula recomendações (Vigevani; Mariano; Mendes, 2002). Caso não haja uma resolução, algumas das partes insatisfeitas podem recorrer a um procedimento arbitral dando início à criação de um Tribunal Arbitral *ad hoc* que julgará a questão apresentada e emitirá uma decisão obrigatória ao país reconhecido como infrator pela maioria dos árbitros. Contudo, Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008) afirmam que as diretrizes do Protocolo de Brasília só passam a serem efetivamente empregadas a partir de 1999 quando começou a haver com mais frequência diversos conflitos de natureza, sobretudo, comercial entre os membros a ponto de ser necessário a criação de Tribunais arbitrais para a solução.

Dessa forma, durante essa fase de formação e estruturação institucional do bloco que se estende entre os anos de 1991 e 1997, segundo Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008), se evidenciou uma expansão muito considerável do comércio entre os países membros, de modo que desde a sua criação até 1997, houve um aumento de 13% para 23%. Nesse sentido, Abreu e Florêncio (2015) argumentam que a primeira década do Mercosul constitui-se enquanto o seu período de apogeu, pois além de impulsionar as trocas comerciais intrabloco, serviu para os países integrantes como um mecanismo didático de inserção internacional, contribuindo para um melhor posicionamento de suas economias perante os fóruns e mercados globais. Além disso, neste período, verificou-se uma maior estabilidade econômica dos países, principalmente Brasil e Argentina, com relação aos anos 1980, o que atraiu investimento externo direto (Oliveira, 2015).

Também, apesar de o foco do bloco estar, neste período, mais direcionado para questões econômicas-comerciais, foi possível verificar uma maior coesão política no que se refere aos esforços de manutenção de um Estado democrático de direito. Nesse sentido, quando houve uma tentativa de golpe de Estado no Paraguai, em 1996, os países membros assinaram a Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático no Mercosul, que ficou conhecida como “cláusula democrática”, e criaram o Mecanismo de Consulta e Concertação Política (Granato, 2021). Assinaram, também, em 1998, o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile (*ibid.*). Dessa forma, ficou

definido que se algumas das partes violassem tais compromissos, poderiam ser sancionadas por meio do da Cláusula Democrática e ter a sua participação do bloco suspensa (Oliveira, 2018).

1.2 PERÍODO DE CRISE DO MERCOSUL

Apesar dos consideráveis avanços apontados da seção anterior, Caetano (2011) argumenta que o bloco ainda permanecia fortemente dependente dos fluxos comerciais e financeiros internacionais. Como posto anteriormente, o contexto em que começou a formação do Mercosul foi caracterizado pela vontade dos então governantes de liberalizar suas economias, de modo que houve diversas privatizações de empresas públicas, as quais foram adquiridas por “grupos econômicos transnacionais interessados na possibilidade de auferir vantagens do espaço regional” (Oliveira, 2003, p. 80), e da inserção, devido ao aumento da taxa de juros, de capitais especulativos internacionais com expectativa de rentabilidade a curto prazo. Isso, por um lado, contribuiu para o equilíbrio da balança de pagamentos e a contenção da inflação, por outro, tornou os países vulneráveis aos capitais externos, os quais não favorecem o efetivo crescimento produtivo, e aumentou a dívida externa pública e privada por conta da elevação da taxa de juros (Oliveira, 2003). Desse modo, Oliveira (2003, p.82) comenta que “o comércio regional é altamente dependente da expansão do financiamento externo, o principal ponto fraco do processo de integração regional como um todo”.

Além disso, Caetano (2011) argumenta que havia muitas fragilidades institucionais, em parte por conta de seu caráter intergovernamental, que não tinha a capacidade de gerenciar momentos de instabilidade, tampouco de lidar com os conflitos que começaram a surgir por conta da criação do bloco e em função das adaptações que eram necessárias. Desse modo, a estrutura do Mercosul “não ofereceria âmbitos consistentes nem às vezes possibilidades de negociação e convergência entre os setores enfrentados”³ (*ibid.*, 2011, p. 36, tradução nossa). A partir de 1995 começou a evidenciar-se, portanto, que diversos grupos econômico-comerciais não foram preparados para lidar com as exigências das regras tarifárias, o que levou à perfuração das medidas e acordos realizados. Assim, o GMC precisou alterar a lista de exceções diversas vezes (*ibid.*).

Oliveira (2003), por seu turno, explica que os Estados nacionais não tinham um projeto de desenvolvimento regional que possibilitasse o investimento em setores específicos

³ no ofrecía âmbitos consistentes ni a veces posibilidades de negociación y convergencia entre los sectores enfrentados.

que contribuíram para a geração de riquezas dentro do bloco. Para a concretização disso, seria necessário a criação de órgãos executivos supranacionais que estivessem atentos aos interesses de todos os países membros, impossibilitando, assim, a tomada de medidas unilaterais que fossem de encontro com a pretensão comum da organização (Oliveira, 2003; Camargo, 2006). Com isso, a substituição das “instituições intergovernamentais ora vigentes, que, em momentos de crise, tendem a fragilizar o Mercosul ao buscar saídas nacionais para problemas comuns” (Oliveira, 2003, p. 83) conformaria um passo importante para o crescimento do processo de integração.

A questão sobre a fragilidade das instituições remonta ao fato de que o Mercosul surgiu em um momento em que os governos estavam aderindo a medidas neoliberais, como supracitado (Oliveira, 2003). Dessa forma, priorizou-se mais o aspecto comercial do bloco em detrimento do político-institucional (*Ibid.*). Camargo (2006) coloca que essa demanda foi posta de lado pelos então governantes dos Estados-membros, pois consideravam que isso seria passível de uma “burocratização excessiva ao processo ou uma perda de soberania dos Estados – ou mais, perda de poder, no caso brasileiro – sem que, necessariamente, os problemas fossem resolvido” (*ibid.*, p. 78). Dessa forma, na primeira década do Mercosul, o aspecto comercial foi preponderante, mas isso precisou ser revisto, como será discutido mais adiante, devido à problemas que pôs em xeque a relevância do bloco.

Abreu e Florência (2015), por outro lado, argumentam que os problemas enfrentados pelo Mercosul não acontecem, necessariamente, em função do seu grau de institucionalidade. Os autores informam que costuma-se colocar, além desta questão, elementos como vontade política, redução de assimetrias entre os países membros e harmonização de políticas macroeconômicas enquanto processos que, se realizados, garantirão o sucesso e prosperidade do bloco. Eles se opõe a essa perspectiva, pois entendem que a concretização desses fatores é muito improvável no contexto do Mercosul, em que o comércio intrabloco não é o vetor central dos sócios maiores, os quais eram, por sua vez, na década de 1990, os Estados Unidos e União Européia respectivamente (*ibid.*).

Além disso, Abreu e Florência (2015) mencionam outros processos de integração que puderam prosperar e se desenvolver na ausência de tais elementos, como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) e o regionalismo no sudeste asiático. Entretanto, no caso do primeiro, houve uma aumento de assimetrias, de modo que, apesar de ter havido grande e acelerado fluxo de comércio entre os países signatários do acordo, para o México houve intensificação da pobreza e menor crescimento econômico em comparação à média da América Latina (*ibid.*). Dessa forma, entende-se que o fator mais relevante, para os autores,

como referência de maior desenvolvimento para a integração regional é o fluxo comercial entre os membros.

Nesse sentido, o objetivo de uma União Aduaneira começa a parecer cada vez mais distantes, uma vez que os países passavam por “crises derivadas da adoção de modelos de estabilização macroeconômica e de ajustamento estrutural às novas condições do comércio global que haviam adotado e de abertura indiscriminada de seus mercados” (Camargo, 2006, p. 64). Isso começou a acentuar-se principalmente a partir de 1997, quando o Brasil decretou uma medida que iria restringir o financiamento às importações, o que gerou preocupação entre os outros países do bloco, pois iria afetar suas relações comerciais (Caetano, 2011).

O Brasil enfrentava problemas com o câmbio e isso levou a Argentina a adotar medidas unilaterais e renovar acordos bilaterais, o que foi de encontro com a proposta do Mercosul, a qual determina que, ao fim da vigência de um acordo, este deveria ser reafirmado em conjunto com o bloco (Caetano, 2011). Nesse sentido, a dinâmica do processo de integração estava muito ligada mais à promoção de interesses privados setoriais do que nacionais e regionais, gerando disputas entre os diversos setores, de modo que a relação Brasil-Argentina começou a configurar-se, em determinados momentos, mais enquanto concorrentes dos que aliados (Oliveira, 2003). Dessa maneira, a Argentina começou a priorizar uma relação mais estreita com os Estados Unidos, em detrimento da cooperação bilateral com o Brasil, pois via este país como um ator que “perturbava a ordem hemisférica” (Camargo, 2006, p. 70)

Em 1999, o Brasil desvalorizou sua moeda, a qual desde 1994 tinha uma paridade fixa com relação ao dólar - medida também adotada pela Argentina desde 1991. Tal decisão foi tomada sem a consulta dos demais membros, o que agravou ainda mais a crise dentro do bloco, afetando os outros países e provocando reações dos membros, principalmente da Argentina (Camargo, 2006). Isso porque o real foi desvalorizado em torno de 35% em relação à moeda argentina, tornando os produtos brasileiros mais competitivos no mercado argentino, o que acentuou o desemprego e a recessão econômica no país (*ibid.*). Isso fez com que a Argentina, novamente, aprovasse medida unilaterais como a de “proteção contra qualquer produto importado dos membros do Mercosul e, especificamente, um sistema de salvaguardas contra determinados produtos brasileiros, como têxteis, alegando que as regras do jogo haviam sido mudadas no meio da partida” (Camargo, 2006, p. 67).

Aliado a isso, durante este período, os conflitos comerciais, sobretudo entre o Brasil e a Argentina se acentuaram significativamente, levando ao descumprimento dos acordos estabelecidos, o que pouco a pouco passou a descredibilizar as negociações e parcerias

firmadas no âmbito da organização (Caetano, 2011). Além disso, parte dessas disputas foram levadas aos Tribunais Arbitrais do Mercosul e à Organização Mundial do Comércio, demonstrando a incapacidade dos países em questão de negociarem com o fim da solução das rivalidades comerciais (*Ibid.*). Assim, apesar da formalização de diversas declarações e protocolos entre os anos 1995 e 1998 acerca de variados temas como democracia, educação, desenvolvimento econômico e comercial, dentre outros, que em outra conjuntura poderiam intensificar o processo de integração, a promoção do bloco se viu adiada diante dos problemas supracitados (Caetano, 2011).

Dessa maneira, entre os anos 1999 até início de 2002 deflagrou-se uma crise dentro do bloco devido à instabilidade das economias dos maiores sócios que se viram ainda mais comprometidas devido à crises sistêmicas internacionais que provocaram a fuga de capitais. Isso porque, como dito anteriormente, tanto a Argentina, quanto o Brasil estavam altamente dependentes do capital financeiro externo (Caetano, 2011). Assim, do lado da Argentina uma crise econômica e financeira se intensificava, uma vez que seu mercado estava altamente dependente das exportações escoadas para o Brasil, o qual já não podia mais absorver na mesma intensidade. Aliado a isso, a Argentina enfrentou uma forte crise política em que diversos presidentes renunciaram ao cargo em um curto período de tempo (Camargo, 2006). O Brasil, por sua vez, como dito anteriormente, desvalorizou o real em função de uma crise cambial, afetando o comércio intrabloco, de modo que provocou uma severa diminuição das exportações dos demais países membros. Neste período houve a sugestão, por parte da União Industrial da Argentina, de suspensão do bloco. Dessa maneira, conforme Caetano (2011, p. 38-39, tradução nossa):

os governos dos Estados Partes passaram a desenhar e implementar unilateralmente medidas na tentativa de diversificar o destino de suas exportações, a fim de escapar ao máximo da dependência do mercado brasileiro, que naquele momento especial derivam necessariamente em um quadro deficitário.(...) O unilateralismo cada vez mais dominante e as fricções comerciais prejudicam interesses muito específicos: em resposta às exigências dos empresários locais, o governo argentino ordenou a aplicação de um regime de salvaguarda para impedir o fluxo de importações têxteis do Brasil, China e Paquistão. Diante desta medida, o governo brasileiro decidiu suspender todas as negociações dentro do MERCOSUL⁴.

⁴ No original: “los gobiernos de los Estados Partes comenzaron en forma unilateral a diseñar y a implementar medidas en procura de diversificar el destino de sus exportaciones, de modo de escapar en lo posible a la dependencia respecto al mercado brasileño, que en aquel momento especial derivaba forzosamente en un cuadro muy deficitario. (...) El unilateralismo cada vez más dominante y las fricciones comerciales herían intereses bien concretos: ante el reclamo de empresarios locales, el gobierno argentino dispuso la aplicación de un régimen de salvaguardas para frenar el flujo de las importaciones textiles de Brasil, China y Pakistán. Ante esta medida, el gobierno brasileño decidió suspender todas las negociaciones en el ámbito del MERCOSUR” (Caetano, 2011, p. 38-39).

Não obstante tal cenário, o projeto de integração não foi abandonado pelos participantes, pois, com a crise não só evidenciou as assimetrias e conflitos, mas também o grau de interdependência entre as economias integrantes do bloco (Caetano, 2011). Assim, diante dessa situação, após diversas negociações entre os países membros do bloco, em 29 de junho de 2000 foram oficializadas decisões na XVIII reunião do CMC relativas ao lançamento do programa “Relançamento do Mercosul”. Este projeto visava o “fortalecer a União Aduaneira e consolidar a plena acessibilidade do mercado ampliado para todos exportações intrazonais” (*Ibid.*, 2011, p. 40) e reiterar que os Estados membros do Mercosul se comprometiam a negociar em conjunto temas relativos à preferências tarifárias com país e/ou blocos extra-zona (Coutinho; Hoffmann; Kfuri, 2008). O programa, entretanto, logo evidenciou-se ser irrealista, uma vez que os conflitos comerciais, dentre outras questões, não foram resolvidos, como será visto na próxima seção.

1.3 RETOMADA DO MERCOSUL

A partir de 2003 o Mercosul passa a tomar novos contornos com a eleição de governos alinhados mais à esquerda, em contraposição à década anterior, com presidentes neoliberais - Carlos Menem na Argentina e Fernando Collor e FHC no Brasil (Oliveira, 2018). No Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu seu mandato como presidente em 2003 e o revigoração do Mercosul foi uma pauta importante no seu discurso; no mesmo ano, na Argentina, Nestor Kirchner tomou posse da presidência com um plano de governo similar ao do seu homólogo brasileiro com relação ao bloco (Coutinho; Hoffmann; Kfuri, 2008). Nesse sentido, começou a haver uma maior preocupação em internalizar no bloco questões mais políticas e sociais com a participação ativa da sociedade civil e dos parlamentos dos Estados participantes (Caetano, 2011). Além disso, propunha-se uma maior institucionalização da organização por meio de uma reforma institucional, com fins de lidar melhor com os problemas que enfrentava, bem como de trazer novamente legitimidade ao bloco, uma vez que a crise o havia descredibilizado perante diversos setores das sociedades dos países membros (*Ibid.*).

Assim, se por um lado, o argumento da década anterior de que uma maior institucionalização iria restringir parte da soberania dos Estados sócios e traria maior burocratização para o processo, por outro, nesta nova fase do Mercosul, o discurso voltava sua atenção para os benefícios que isso traria. Estes seriam concretizados por meio de organismos de representação da sociedade civil e política que possibilitariam que o processo da integração fosse mais democrático, dando mais espaço de negociação (Caetano, 2011). Para dar marcha a tal objetivo, os então governantes propunham, inicialmente, o fortalecimento dos principais

organismos de representação do Mercosul existentes naquele momento: o Fórum Consultivo Econômico e Social e a Comissão Parlamentar Conjunta (*Ibid.*).

Assim, o projeto de retomada do Mercosul começa a tomar forma a partir da XXIV Cúpula do Mercosul, em que o Brasil anunciou o programa “Objetivo 2006”, cuja finalidade visava, dentre outros, a consolidação da União Aduaneira, lançamento de um mercado comum e a criação do Parlamento do Mercosul eleito por voto direto até o fim de 2006 (Caetano, 2011). Ademais, o programa previa, além da revitalização institucional, a formação de um Instituto Social para lidar com questões relativas à imigração e cooperação judicial e propunha medidas para a redução de assimetrias entre os países do bloco para que pudesse haver uma integração com um grau maior de compatibilidade (*ibid.*). O projeto “Objetivo 2006” foi aprovado e contemplava um Programa de trabalho entre os anos 2004-2006, cujos temas citados passam a ser o ponto de partida da agenda do Mercosul neste período (Granato, 2021)

A Argentina, por sua vez, propôs a criação de um Instituto de Cooperação Monetária do Mercosul, o qual seria responsável por implementar instrumentos para a criação gradual de políticas monetárias comuns entre os membros, podendo avançar, posteriormente, para uma moeda comum (Caetano, 2011). O Paraguai trouxe propostas que discorriam acerca da solução das assimetrias entre os sócios, enquanto que o Uruguai não levou propostas.

Além disso, o ano de 2003 marca um momento de reaproximação entre a Argentina e o Brasil com fins a superar os conflitos que se colocaram entre os países no final da década de 1990 e início dos anos 2000. Nesse sentido, conforme Caetano (2011, p. 47, tradução nossa):

Con la iniciativa una vez más en Itamaraty y en el Presidente Lula, pero con plena receptividad del Presidente Néstor Kirchner, a la salida de la crisis los dos grandes del MERCOSUR se preocupaban por explicitar el pleno reinicio de un bilateralismo privilegiado, sustentado además en toda una ambiciosa propuesta integracionista de nuevo tipo para el conjunto del MERCOSUR. Este movimiento de acercamiento programático y hasta ideológico se hizo explícito a través de documentos y pronunciamientos como el llamado Consenso de Buenos Aires del 16 de octubre de 2003 o el Acta de Copacabana del 17 de Marzo de 2000.⁵

Aliado a tal reaproximação, o comércio intrabloco teve um crescimento significativo, suscitando, assim, expectativas em diversos atores acerca do desenvolvimento do bloco (Caetano, 2011). De fato, algumas delas puderam ser cumpridas com o firmamento de

⁵ No original: “Com a iniciativa mais uma vez do Itamaraty e do Presidente Lula, mas com total receptividade do Presidente Néstor Kirchner, ao final da crise os dois grandes do MERCOSUL preocuparam-se em explicitar o pleno reinício de um bilateralismo privilegiado, apoiado também por todos os proposta integracionista ambiciosa de um novo tipo para todo o MERCOSUL. Esse movimento de aproximação programática e até ideológica ficou explícito através de documentos e pronunciamentos como o chamado Consenso de Buenos Aires de 16 de outubro de 2003 ou a Lei de Copacabana de 17 de março de 2000” (Caetano, 2011, p.47).

diversos acordos. Caetano (2011, p.48-49, tradução nossa) destaca decisões que foram importantes para criar-se um ambiente em que o Mercosul passa a ser mais bem visto:

aprovação do Regime de participação dos Estados Associados ao MERCOSUL, para os países membros da ALADI com os quais o MERCOSUL assinou Acordos de Livre Comércio; criação do Centro MERCOSUL para a Promoção do Estado de Direito; aprovação de um Acordo para Facilitação de Atividades Empresariais no MERCOSUL, que proporcionou facilidades para o estabelecimento de empresários de qualquer dos demais Estados Partes; a criação do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), disposição de inegável importância – talvez mais programática do que eficaz, devido aos reduzidos recursos iniciais disponíveis – para o tratamento das assimetrias no interior do bloco; criação do Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCMEFPD)⁶

Nesse sentido, uma das questões muito presentes nos debates nesse período era a da assimetria entre os países do bloco, de modo que em 2003 foi determinado, por meio da decisão CMC n 27/03, “a realização de estudos para o estabelecimento, no Mercosul, de Fundos Estruturais destinados a elevar a competitividade dos sócios menores e daquelas regiões menos desenvolvida” (Granato, 2011, p.17). Desse modo, em 2004 é criado o FOCEM e em 2006 começa a sua operacionalização (*ibid.*).

O FOCEM financia quatro programas: o primeiro apoia projetos para o desenvolvimento e ajuste estrutural de economias menores; o segundo promove a competitividade no Mercosul, fortalecendo a integração produtiva e a qualidade; o terceiro foca no desenvolvimento social, principalmente em áreas de fronteira; e o quarto visa melhorar a estrutura institucional do bloco (*ibid.*). Com relação às contribuições para o financiamento do programa, levou-se em conta a média histórica do produto interno do Mercosul, de modo que o Brasil ficou responsável por 70%, a Argentina 27%, o Uruguai 2% e o Paraguai 1%. Já com relação ao recebimento dos recursos do programa, o Brasil e a Argentina recebem 10%, o Uruguai 32%, e o Paraguai 48% (Granato, 2011).

Quando se trata da efetividade do FOCEM para reduzir as assimetrias entre os países, Granato (2011) pontua que nesse sentido o programa não foi muito competente. Entretanto, o mesmo teve muitos avanços em projetos relativos a questões conjunturais que contribuem para as desigualdades nacionais e sociais dentro de cada país no bloco. Assim, “destaca-se,

⁶ No original: “aprobación del Régimen de participación de los Estados Asociados al MERCOSUR, para aquellos países miembros de la ALADI con los cuales el MERCOSUR hubiera suscrito Acuerdos de Libre Comercio; creación del Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho; aprobación de un Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales en el MERCOSUR, por el que se habilitaban facilidades para la radicación de empresarios de cualquiera de los otros Estados Parte; creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), disposición de innegable trascendencia –tal vez más programática que efectiva, debido a lo menguado de los recursos iniciais disponibles- para el tratamiento de las asimetrías dentro del bloque; creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCMEFPD).” (Caetano, 2011, p.48-49).

por exemplo, a realização de projetos de saneamento, moradia, água potável, reabilitação de rodovias e de vias férreas, instalação de redes elétricas, dentre outros” (Granato, 2011, p. 18). Nesse sentido, o programa esteve mais relacionado com projetos de infraestrutura. Isso em si é positivo, mas, conforme argumenta Porta (2015), já existem outros instrumentos de financiamento que lidam com essas questões, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dentre outros, de modo que o FOCEM poderia focar em questões mais concretas para redução de assimetrias dos membros, como projetos de reestruturação produtiva.

Com isso, em 2004, em vista desse clima de maior aprofundamento do mercosul, tinha-se expectativa de que um novo acordo com mais significância pudesse surgir, uma vez que aquele ano marcou os 10 anos do Protocolo de Ouro Preto, o qual, como dito anteriormente, foi um passo importante para o avanço institucional do bloco (Caetano, 2011). Apesar disso, ao se aproximar das negociações da Cúpula de 2004, começaram também a surgir vozes dissonantes que acreditavam que a concretização de um Protocolo de Ouro Preto II se configuraria como “inflação institucional”, e traria maiores dificuldades ao processo de integração (*Ibid.*). Esta visão se evidenciou quando as negociações com a União Europeia em busca de tratado birregional foram suspensas, pois não houve convergência na questão comercial entre os blocos (Caetano, 2011). Isso fomentou a visão de que o bloco como condutor de negociação com terceiros não tem um papel efetivo. Além disso, tais grupos desejavam que houvesse uma maior flexibilização dentro do bloco, permitindo assim o firmamento de acordos bilaterais com mais facilidade (*Ibid.*).

Apesar disso, as negociações da Cúpula de 2004 resultaram em diversos acordos importantes, sobretudo no que diz respeito ao aprimoramento da União Aduaneira, a qual, até então, ainda não pôde ser totalmente concretizada (Granato, 2011). Nesse sentido, pode-se destacar compromissos e avanços do MERCOSUL, incluindo a “decisão n. 54/2004, o CMC estabeleceu a necessidade de eliminar a cobrança dupla da TEC, de estabelecer um mecanismo de distribuição da renda aduaneira e de adotar um Código Aduaneiro Comum” (Granato, 2021, p. 16) e uma futura da interligação online das alfândegas. Além disso, ficou decidido a operacionalização do Parlamento do Mercosul até 31 de dezembro de 2006, e a criação de fundos para reduzir desigualdades regionais e melhorar a competitividade. Ademais, houve acordos para a regulação conjunta das compras governamentais, a criação de um Fórum Consultivo para promover a integração a nível local e sub-regional, e a formação de Grupos de Alto Nível para tratar de direitos humanos, emprego e atividades empresariais

(Caetano, 2011). Houve também a negociação de acordos de livre comércio com a União Aduaneira da África Austral e a Índia (*ibid.*).

Nesse período de retomada do Mercosul também foi confirmada a associação da Venezuela, Equador, Chile, Bolívia, Peru e Colômbia, uma vez que apresentaram tal solicitação ao CMC (Granato, 2011). Isso demonstra que o bloco estava disposto a uma ampliação, pois uma política de boa vizinhança possibilitaria a “integração em áreas estratégicas como a energética e de infraestrutura, principalmente, assim como para construir uma certa autonomia estratégica do bloco na periferia da geopolítica mundial” (Granato, 2011, p. 19)

Apesar disso, alguns problemas estruturais já antigos no Mercosul renasceram. Estes dizem respeito ao não cumprimento dos acordos comerciais, à violações da Tarifa Externa Comum (TEC), às dificuldades de acesso ao mercado ampliado, à persistência de desequilíbrios devido a falta de consideração adequada das assimetrias entre os parceiros, baixa capacidade de execução da agenda externa comum e dificuldades significativas na adoção eficaz de políticas públicas regionais, dentre outros (Caetano, 2011). Além disso, a perspectiva de que o alinhamento político-ideológico entre os governantes dos Estados parte seria um ponto de inflexão para o avanço do Mercosul, não se comprovou totalmente precisa. Dessa forma, impasses similares que contribuíram para a crise do Mercosul descrita anteriormente, ainda persistiam, demonstrando que os novos governos não tiveram grande capacidade de solucionar problemas que são raízes das dificuldades enfrentadas pelo bloco.

Entretanto, tentativas para contornar tal situação foram feitas, sobretudo no que diz respeito a conflitos comerciais. Como exemplo disso, Caetano (2011) destaca o Protocolo assinado entre Argentina e Brasil em 2006, que criou o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), o qual visa implementar ações provisórias para limitar as importações de determinados produtos entre os dois países quando essas importações afetarem o equilíbrio da produção do parceiro. A administração desse protocolo foi atribuída à Comissão Bilateral de Acompanhamento do Comércio. Ademais, já em 2006 na Cúpula do Mercosul, os governantes puderam observar que houve avanços com relação a diversos acordos firmados em anos anteriores, dos quais, Caetano (2011, p. 53, tradução nossa) destaca:

Código Aduaneiro do MERCOSUL; progresso na implementação do FOCEM; adoção do Protocolo de Contratos Públicos; progressos na harmonização das regras para a liberalização do comércio de serviços; avanços nas iniciativas que visam a criação de uma rede de gasodutos Sul-Sul na região; avanços obtidos no âmbito do chamado “MERCOSUL político”, com destaque para a consolidação do processo de instalação do Parlamento do MERCOSUL; progressos na conclusão de acordos de

complementaridade económica e de aproximação comercial com países terceiros; entre outros pontos que poderiam.⁷

Com relação ao Parlamento do Mercosul sua inauguração de fato aconteceu em 2006 como previsto. Durante 2007 e 2010, anos da primeira legislatura, participavam do órgão representantes dos Paramentos dos Estados-Membros, mas a partir de 2011 o Protocolo do Parlamento do Mercosul definiu que “seus integrantes sejam eleitos por sufrágio direto, universal e secreto” (Coutinho; Hoffmann; Kfuri, 2008, p. 111). Em termos de avanço institucional do bloco, Coutinho; Hoffmann; Kfuri, (2008) colocam que o estabelecimento do Parlamento não teve tanta contribuição, pois suas funções são muito similares à já então existente Comissão Parlamentar Conjunta, e seu caráter é apenas consultivo, não tendo capacidade de legislar. Assim, seu papel principal se resume a contribuir para que as normas do Mercosul adentrassem a jurisdição dos Estados-partes com mais celeridade (*Ibid.*). Além disso, conforme Coutinho, Hoffmann, Kfuri (2008, p.111-112) tem também a função de

elaborar e publicar relatórios sobre a situação dos direitos humanos nos Estados Partes, realizar reuniões semestrais com o Foro Consultivo Econômico-Social a fim de intercambiar informações e opiniões sobre o desenvolvimento do Mercosul, e organizar reuniões públicas com entidades da sociedade civil e os setores produtivos sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração.

Além disso, ainda na cúpula de 2006, os governantes se comprometeram a realizar um projeto que possibilitasse a integração produtiva, na qual Pequenas e Médias Empresas (PeME) também tivessem condições de concorrer nos diversos espaço do mercado mercosulino (Caetano, 2011; Granato, 2021). Assim, ficou decidido o desenvolvimento de um Plano de Integração Produtiva Regional (Granato, 2011). Assim, em 2007 houve a elaboração de tal plano, que foi efetivamente lançado em 2008 com o Programa de Integração Produtiva do Mercosul, o Grupo de Integração Produtiva e o Fundo Mercosul de Apoio às PeME (Granato, 2011). O Programa foi criado com o objetivo de fortalecer a “complementação produtiva das empresas do bloco (com ênfase nas PeME) e o incremento da competitividade de diferentes setores dos Estados partes” (*ibid.*, p.17).

Entretanto, Porta (2015) argumenta que a perspectiva de um Mercosul social e produtivo é utópica, pois o bloco ainda permanece bastante vinculado à uma agenda

⁷No original: “Código Aduanero del MERCOSUR; progresos en la implementación del FOCEM; adopción del Protocolo de Contrataciones Públicas; avances en la armonización de normas para la liberalización del comercio de servicios; progresos en las iniciativas en procura de la concreción en la región de una red de gasoductos Sur-Sur; avances obtenidos en el marco del llamado “MERCOSUR político”, con el destaque de la consolidación del proceso de instalación del Parlamento del MERCOSUR; avances en la concreción de acuerdos de complementación económica y de acercamiento comercial con terceros países; entre otros puntos que podrían” (Caetano, 2011, p.53).

comercialista dos anos 90. Além disso, para o autor, os mecanismos criados para superar isso não foram capazes e/ou não tiveram o compromisso que deveriam para lidar com os efeitos negativos de uma agenda focada predominantemente no comércio. Ademais, Porta (2015) coloca que não existe uma estratégia de desenvolvimento consistente nem para os países do bloco nem para a região, pois não há consenso entre os participantes acerca de uma definição para tal plano, apesar de neste período (2003 - 2010) haver um alinhamento político entre os governantes, sobretudo da Argentina e do Brasil.

Com a crise financeira de 2008, os países do Mercosul tiveram impactos políticos, econômicos e sociais. Desse modo, houve uma desaceleração do comércio na região que se intensificou em 2009, mas conseguiu ter uma recuperação em 2010 (Caetano, 2011). Assim, em 2009, a América do Sul enfrentou uma desaceleração nas exportações, exacerbada pela queda e instabilidade dos preços internacionais das commodities. Isso intensificou a primarização das exportações e aumentou o déficit comercial. Como resultado, o PIB da maioria dos países da região caiu, interrompendo um período de cinco anos de crescimento sustentado e levando a uma recessão. Além disso, houve uma redução acentuada nas remessas, no investimento estrangeiro direto (IED) e nas receitas do turismo, ao mesmo tempo em que o acesso ao crédito externo ficou mais difícil e caro. A participação da região nos fluxos globais de IED e na ajuda oficial ao desenvolvimento também continuou a diminuir (*Ibid*).

Não obstante, Caetano (2011) sustenta que no biênio 2008-2010, mesmo que ainda não tenha resolvido totalmente seus problemas, o MERCOSUL demonstrou ter recuperado parte de sua capacidade de formular e aprofundar propostas, com a entrada em vigência de diversos acordos. Principalmente no que diz respeito à integração produtiva, uma vez que houve uma maior consolidação de propostas e acordos realizados em anos anteriores, como supracitado, e à políticas sociais com as ações do FOCEM e outros instrumentos criados anteriormente. Aliado a isso, em 2010, o bloco retoma as negociações com a União Européia, parada desde 2004, apesar da incerteza de um acordo efetivamente. Assim, ao final da década em questão havia um “contexto de consolidación de nueva agenda de profundización integracionista” (Caetano, 2011, p. 63).

Dessa forma, a partir do que foi até agora colocado, entende-se que o Mercosul tem enfrentado diversos desafios ao longo de sua trajetória, sobretudo no que concerne ao seu objetivo inicial de ser uma União Aduaneira. Não obstante, o bloco tem tido um papel importante em ampliar os mercados, bem como em lidar com diversos temas que afetam os países membros. Nesse sentido, Coutinho, Hoffmann, Kfuri (2008) ressalta que mesmo diante

de muitos impasses o desenvolvimento da integração regional permanece e discorda de perspectivas que colocam no grau institucional a principal fonte dos entraves para o progresso da organização. Para os autores essa abordagem é limitada pois o “processo de institucionalização de integração regional não se limita a um modelo específico, e sua restrição ao caráter supranacional ou jurídico é uma atitude eurocentrada e simplificadora” (Coutinho; Hoffmann; Kfuri, 2008, p.114).

Para Coutinho, Hoffmann, Kfuri (2008) a autonomia das instituições regionais é importante, mas além disso há outros critérios que se verificam dentro do Mercosul que são igualmente relevantes para a institucionalização. Assim, eles colocam a adaptabilidade do bloco, pois precisou lidar com situações de crise contundentes, mas mesmo assim resistiu; a complexidade, uma vez que abarca diferentes instituições e temas; e a coesão devida ao potencial para agir de forma conjunta em fóruns multilaterais. Sobre a diversificação de temas, Porta (2015) entende isso como positivo para a integração, pois significa a participação de mais atores da sociedade na dinâmica do bloco, o que o torna mais deliberativo.

A partir do exposto neste capítulo, é possível compreender como a trajetória do bloco foi marcada por fatores políticos e econômicos que influenciaram diretamente as relações entre os países membros, especialmente entre Brasil e Argentina. Neste capítulo buscou-se ressaltar como os contextos internos de cada país impactaram a coesão do Mercosul e revelaram a importância dos interesses nacionais para a dinâmica do bloco. Essa compreensão é fundamental para o Capítulo II, que explorará as teorias sobre a influência dos grupos de interesse nas negociações do Mercosul. A partir disso, será possível analisar como os atores internos e suas pressões moldam as posturas dos governos nas negociações internacionais, aprofundando o entendimento do papel dos grupos de interesse no processo de integração regional.

CAPÍTULO 2 - GRUPOS DE INTERESSES E SUA INFLUÊNCIA NO MERCOSUL

Neste capítulo serão abordadas teorias a respeito da conceituação do termo grupos de interesse e sobre como a atuação desses atores influencia nos processos de integração regional, com foco no contexto do Mercosul. A análise se concentra em compreender o que são grupos de interesses e como esses grupos, que representam setores econômicos e sociais, moldam as políticas adotadas pelos governos de seus países, influenciando as decisões e negociações no âmbito do bloco.

2.1 ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE GRUPOS DE INTERESSES

Os estudos acerca do que se trata grupos de interesses não sugere uma definição precisa, tendo diversas ambiguidades e se confundindo, frequentemente, com outros termos como grupos de pressão, lobby, interesses organizacionais, dentre outros. Pasquino (1992), argumenta que tal estudo iniciou-se a partir das obras *The process of Government* (1998) de Arthur Bentley e *The Governmental Process* (1951) de David Truman, as quais tiveram importantes contribuições, mas também algumas limitações para a melhor compreensão desta expressão.

Pasquino (1992) informa que Bentley formulou a Teoria dos grupos, a qual entende que estes se tornam responsáveis pela produção das decisões políticas ao lutarem pelos seus interesses. As ações governamentais, por tanto, adviriam da atuação desses grupos, os quais podem ser indivíduos, instituições e ideias, o que torna a noção do termo bastante genérica e coloca os diversos atores do processo político no mesmo patamar, como se fossem uma coisa só (*Ibid.*). Desse modo, Pasquino (1992, p.563) critica esta perspectiva pois ela considera que a “atividade política se reduz a uma luta entre grupos e, uma vez que a definição de grupo é tão vasta que é omnicompreensiva e identificável com a definição de atividade, esta afirmação torna-se tautológica”.

Uma definição mais evidente de grupos de interesses, segundo Pasquino (1992), encontra-se na obra supracitada do autor Truman, o qual define como “qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes condividida” (Truman, 1995, *apud* Pasquino, 1992, p. 564). Apesar de ser uma conceituação mais explícita, Pasquino (1992) traz ressalvas, pois compreende que a ideia de interesse presente nesta definição é muito abrangente e é, frequentemente, observada a partir de uma ótica de motivações econômicas, de modo que negligencia outros tipos de interesses como culturais, religiosos, dentre outros. Para tentar

superar esta limitação, Truman (1995 *apud* Pasquino, 1992) sugere o termo *grupos de interesses políticos*, mas Pasquino (*id.*) argumenta que diferentes categorias de interesses podem precisar tornarem-se políticas.

Thomas (2004, p. 4), por sua vez, sugere uma definição ampla do conceito de grupo de interesse: “é uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em uma ou mais preocupações compartilhadas, tenta influenciar a política pública a seu favor”. O autor argumenta que a princípio tais grupos nem sempre surgem em função de motivações políticas, mas sim a partir de interesses econômicos e sociais comuns, os quais, por sua vez, os obrigam a serem politicamente ativos, pois é o único meio de serem defendidos e promovidos. Assim, os grupos de interesses são ativos no cenário político ou tem potencial para tal. Com isso, o autor exemplifica (2004, p.8):

Os movimentos de trabalhadores na Europa Ocidental entraram na arena política no final do século XIX para estabelecer a legalidade dos sindicatos e promover o trabalho infantil e as leis de segurança do trabalhador. As organizações de empregadores tornaram-se politicamente ativas para combater o poder sindical e resistir à regulamentação governamental. Grupos agrícolas em muitas partes do mundo usaram o processo político para garantir e preservar tarifas de importação e subsídios agrícolas.⁸

Além disso, Thomas (2004) argumenta que há três categorias de grupos de interesse que atuam em sistemas políticos. A primeira é composta por grupos de indivíduos como médicos, fazendeiros, estudantes, dentre outros, podendo ter uma associação oficial ou não. A segunda é conhecida como interesses organizacionais que é formada, como o próprio nome diz, por organizações, as quais podem ser públicas ou privadas. Exemplos desta categoria no âmbito da economia são entidades comerciais que representam empresas e corporações. No Brasil, pode-se destacar a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), dentre outros, como instituições privadas; no caso de entidades públicas, o autor exemplifica coletividades que defendem interesses públicos e sociais, como ambientalistas, universidades, hospitais e organizações sem fins lucrativos no geral. Por fim, a terceira diz respeito a interesses institucionais de organizações que se utilizam da atuação de lobbies para influenciar a política. Thomas (2004, p. 5) informa que

⁸ No original: “Workers’ movements in Western Europe entered the political arena in the late nineteenth century to establish the legality of trade unions and to promote child labor and worker safety laws. Employers’ organizations became politically active to counter both union power and to resist government regulation. Farm groups in many parts of the world used the political process to secure and preserve import tariffs and farm subsidies.” (Thomas, 2004, p. 8).

estas podem ser “corporações empresariais individuais, grupos de reflexão e a infinidade de agências governamentais (...) cidades e vilas, universidades públicas, corporações públicas”⁹.

Além disso, Thomas (2004) ressalta a distinção entre os termos interesses e lobby, os quais frequentemente são utilizados como sinônimos ao se referir a grupos de interesses. Desse modo, o autor argumenta que lobby está essencialmente associado a questões políticas, enquanto que o outro não necessariamente terá tal conotação, podendo apenas ser algum setor com preocupações comuns. Entretanto, ambos conceitos podem estar associados uma vez que, conforme Thomas (2004, p.6):

Grupos de interesse trabalham para atingir seu objetivo de influenciar políticas públicas por meio da atividade de lobby. O processo de lobby envolve três estágios que podem se sobrepor na prática: primeiro, obter acesso aos formuladores de políticas; segundo, criar uma atitude entre os formuladores de políticas conducente aos objetivos do grupo; e terceiro, influenciar os formuladores de políticas a favor do grupo.¹⁰

Pasquino (1992, p. 564), por sua vez, informa que a atividade de *lobbying* “é o processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos”. Contudo, tanto a definição de Pasquino (1992) quanto a de Thomas (2004), não deixa claro quem, efetivamente, é responsável pelo lobby, sendo estes classificados apenas como representantes.

Além disso, é importante discorrer sobre como grupos de interesse utilizam-se de diversas formas para influenciar o processo de tomada de decisão, uma vez que, as abordagens supracitadas destacam o papel deles sobre essa dinâmica. Potters e Sloof (1996) argumentam que a contribuição monetária às campanhas eleitorais é um meio muito comum onde tais atores concentram suas estratégias para alcançar seus interesses. Desse modo, por tal via, eles buscam apoiar candidatos cujos posicionamentos se alinham com suas preferências ou que têm possibilidades maiores de ganhar. Com relação a isto, Potters e Sloof (1996) colocam que setores econômicos são mais prováveis de financiar campanhas para candidatos mais fortes. Além disso, os autores comentam que os grupos também formam lobbies para influenciar a política, atuando, de um modo geral, por meio do apoio a determinados legisladores com ideias semelhantes, ou persuadindo-os a mudar sua posição contrária diante

⁹ No original: “individual business corporations, think tanks, and the multitude of government agencies and levels of government (including departments of national governments), cities and towns, public universities, public corporations (...)” (Thomas, 2004, p. 5).

¹⁰ No original “Interest groups work to achieve their goal of influencing public policy through the activity of lobbying. The process of lobbying involves three stages that may overlap in practice: first, gaining access to policy makers; second, creating an attitude among policy makers conducive to the group’s goals; and third, influencing policy makers in the group’s favor.” (Thomas, 2004,p.6)

de questões de seus interesses para uma favorável. Desse modo, ambas formas de influência são importantes para mudar o comportamento e, portanto, o voto de legisladores.

Ademais, o grau de participação ativa e destaque dos grupos de interesse na influência da política depende de diferentes variáveis. Potters e Sloof (1996) apontam três variáveis que produzem essa dinâmica. Em primeiro lugar, a força política de determinado grupo, que se materializa por meio de uma forte posição de barganha e um alto status social, indica o quão relevante é para conseguir intervenção governamental. Em segundo, coalizões e oposições podem ser decisivas para o sucesso ou fracasso político para a influência de certos grupos. Por fim, a pressão eleitoral e democrática no sistema político impõe um trade-off para os políticos, que ao favorecerem certo grupo em troca de seu apoio, pode acabar prejudicando as demandas de possíveis eleitores e estes, ao os pressionarem, fazem com que os favores aos grupos de interesses sejam menores.

A partir do exposto, no presente trabalho será adotada a definição de grupos de interesse de Thomas (2004), pois entende-se que ela consegue definir o que será abordado neste estudo. Com isso, do entendimento do que se trata grupos de interesses, bem como as variáveis que se relacionam com o termo, cabe compreender como estes atores influenciam o processo de tomada de decisão política no âmbito internacional.

2.2 ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE A INFLUÊNCIA DOS GRUPOS DE INTERESSE NA INTEGRAÇÃO REGIONAL E TOMADA DE DECISÃO POLÍTICA

Compreender a dinâmica das interações entre os diferentes atores participantes do Mercosul requer um olhar atento às teorias que explicam os processos de integração regional e cooperação internacional. Como dito no primeiro capítulo, a estrutura institucional do bloco, a partir de sua criação em 1991, é intergovernamental. Assim, para entender melhor o funcionamento deste modelo, será discutido aqui a abordagem do intergovernamentalismo liberal, desenvolvido por Andrew Moravcsik (1993), e a teoria dos jogos de dois níveis, por Robert Putnam (2010). Ambas são importantes, pois explicam como as questões domésticas têm impacto sobre as negociações internacionais e como isso, mais especificamente no caso da primeira abordagem, é decisivo para a formação e desenvolvimento de instituições tais como o Mercosul.

Nesse sentido, Moravcsik (1993), para explicar a integração por meio do intergovernamentalismo liberal, entende que a relação entre os grupos de interesses e demais atores domésticos com o Estado na tomada de decisão com relação à política externa é o que fomenta a cooperação internacional. Dessa forma, essa abordagem engloba a teoria liberal da

formação da preferência nacional, a de barganha interestatal e a de delegação institucional. Essa perspectiva considera que os Estados são interdependentes e por isso cooperam entre si, sobretudo no âmbito econômico, caracterizando assim a barganha intergovernamental, cujo principal ator para conduzi-la é o Estado e não uma autoridade supranacional. Além disso, parte do pressuposto de que o comportamento estatal é racional, no sentido de que seu principal objetivo é maximizar seus lucros. O Estado age assim no ambiente internacional porque representa interesses de grupos domésticos.

Assim, este modelo se define enquanto um processo que acontece em estágios: primeiramente cada governo negocia internamente para definir a formação do interesse nacional; posteriormente, barganham entre si no âmbito internacional a fim de alcançar os interesses formados; por fim, partem para a criação de uma instituição - caso ainda não tenha sido criada (Moravcsik, 1993). Dessa forma, entende-se que, para esta abordagem, o que determina os acontecimentos advindos das negociações internacionais é o produto da relação entre a sociedade e o Estado para a política externa deste.

Nesse sentido, é a partir dessa relação que surge a formação da preferência nacional, que se dá por meio da influência de atores importantes da sociedade na política externa. Estes podem ser uma “coalizão de eleitores domésticos, partidos, grupos de interesses e burocracias, cujas visões são transmitidas, direta ou indiretamente, através de instituições domésticas e práticas de representação política”¹¹ (Moravcsik, 1993, p. 483, tradução nossa). O governo, por sua vez, agrega essas preferências e as defende no âmbito internacional, e o faz, pois desejam se manter no poder com o apoio desses grupos - isso se dá sobretudo em democracias, uma vez que, supõe-se que é nelas que tais atores têm voz para articulações políticas. No entanto, Moravcsik (1993) traz ressalvas quanto ao conjunto de propostas à política externa, pois nem todas vêm necessariamente dessas coalizões, as quais nem sempre têm suas preferências bem definidas.

O cenário de negociação internacional, portanto, é formado por diversos governos que representam diferentes preferências nacionais que podem convergir ou divergir (Moravcsik, 1993). Em caso de divergência o intergovernamentalismo liberal recorre à teoria da barganha interestatal, pondo em destaque o poder relativo de cada Estado de barganhar e conseguir cooperar. Tal capacidade é frequentemente assimétrica, uma vez que determinados atores que

¹¹ No original: “coalition of domestic voters, parties, interest groups and bureaucracies, whose views are transmitted, directly or indirectly, through domestic institutions and practices of political representation” (Moravcsik, 1993, p. 483).

precisam menos de dado acordo podem fazer com que o outro realize concessões, o que pode resultar em um acordo com distribuição de benefícios desproporcionais (*ibid.*).

A integração surge, então, a partir da necessidade de cada Estado de garantir os interesses, principalmente comerciais, dos grupos domésticos dominantes que representa (Moravcsik, 1993). Para tanto, o intergovernamentalismo liberal entende que organizações supranacionais são necessárias para promover maior observância ao que foi acordado e, sobretudo, para reduzir dispêndios transacionais, pois lidam com “os custos de identificar problemas, negociar barganhas, codificar acordos, monitorar e fazer cumprir a conformidade”¹² (Moravcsik, 1993, p.508, tradução nossa), além de “prover informações e reduzir as incertezas”¹³ (*ibid.*, p.508, tradução nossa) sobre o comportamento e as preferências dos outros Estados. Não obstante, a fundamental ressalva dessa abordagem é que, mesmo havendo uma instituição supranacional, o principal ator do processo de integração é os Estados e os grupos representados. A organização, portanto, não tem poderes coercitivos.

Além disso, um dos impasses que, segundo Moravcsik (1993) permeia as negociações internacionais, são as externalidades políticas causadas por e sobre atores domésticos. Isso acontece quando “as políticas de um governo criam custos e benefícios para grupos sociais politicamente significativos fora da sua jurisdição nacional”¹⁴ (*ibid.*, p. 485, tradução nossa). Como consequência, esses atores com menos vantagens pressionam seus respectivos governos para chegarem a um acordo com mais benefícios, de modo que “a possibilidade de melhorá-las através da coordenação política gera um incentivo à cooperação”¹⁵ (*ibid.*, p. 485, tradução nossa).

A partir disso, cabe analisar como os diversos atores internos ao Brasil e à Argentina têm se mobilizado com relação ao Mercosul. Nesse sentido, verifica-se que a maior ou menor relevância dos grupos de interesses, bem como de suas demandas, depende de vários fatores e não somente da atenção que cada governo dará a eles (Putnam, 2010). Isso porque, à medida que surgem cenários econômicos e políticos que afetam determinados grupos, sobretudo, negativamente, a atuação deles tende a ser mais forte de modo a pressionar cada vez mais os governos e, dessa forma, terem mais destaque sobre o processo de tomada de decisão com relação às políticas adotadas pelo bloco (*ibid.*).

¹² No original: “issues, negotiating bargains, codifying agreements, and monitoring and enforcing compliance”(Moravcsik, 1993, p.508).

¹³ No original: “by providing information and reducing uncertainty” (Moravcsik, 1993, p.508).

¹⁴ “policies of one government create costs and benefits for politically significant social groups outside its national jurisdiction” (Moravcsik, 1993, p.485).

¹⁵ “the possibility of ameliorating them through policy coordination generates an incentive for cooperation” (Moravcsik, 1993, p.485).

Com relação a interdependência ressaltada como um fator propulsor da integração e cooperação internacional por Moravcsik (1993), percebe-se que não é um elemento preponderante entre os países do Mercosul, dado que há entre eles uma rivalidade histórica, além de suas economias serem majoritariamente produtoras de commodities, o que retira o caráter de complementaridade característico de países interdependentes (Malamud, 2005). Entretanto, a cooperação internacional foi se tornando cada vez mais acentuada, sobretudo no âmbito comercial, em que se verificou nos primeiros sete anos desde sua criação a triplicação do comércio intra-regional com maior investimento externo (*ibid.*). Desse modo, o mercosul se tornou um ator importante em negociações multilaterais.

Além disso, é relevante ressaltar que a abordagem descrita anteriormente foi pensada para explicar os processos que levaram à criação da União Europeia e, portanto, pode ser limitada para entender a dinâmica que levou à formação do Mercosul, bem como seu desenvolvimento. No entanto, buscou-se enfatizar elementos que mais se aproximam com as questões que envolvem o bloco em questão.

Robert Putnam (2010), por sua vez, concentrando-se mais em questões relativas à cooperação internacional do que integração regional, argumenta que a política doméstica e a internacional influenciam-se mutuamente devido à luta política que existe entre os atores envolvidos. Estes são, além do poder executivo e suas instituições, “os partidos, as classes sociais, os grupos de interesses (tanto econômicos quanto não econômicos) e mesmo a opinião pública e as eleições” (*ibid.*, p. 150). Os governos, no entanto, são os mediadores das demandas domésticas e internacionais. A partir disso, Putnam (2010) elabora a teoria dos jogos de dois níveis em que o nível II é o nacional e o I é o internacional:

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (Putnam, 2010, p.151).

Desse modo, Putnam (2010) salienta que cada lado de uma negociação tem um negociador-chefe cujas preferências políticas são a representação das pressões de suas bases domésticas e que tenta alcançar um acordo que as agrade. Ao contrário de Moravcsik (1993), a fim de melhor explicar seu argumento, Putnam (2010) coloca que primeiro há um processo de barganha no nível I (internacional), resultando em um acordo provisório, o qual será levado, posteriormente, para o nível II (nacional) onde será decidido pelos grupos de interesse se deve ser ratificado ou não. As possibilidades de ratificação dos acordos do nível I no II

implicam em um conjunto de vitórias (*win-sets*) para cada grupo interessado e, por conseguinte, quanto maior for o conjunto de vitórias de cada uma das partes participantes, maior a probabilidade de os acordos serem bem sucedidos.

Desse modo, Putnam (2010) coloca que “maiores conjuntos de vitórias tornam os acordos no nível I mais prováveis” (p.154) e que “os tamanhos relativos dos respectivos conjuntos de vitórias do nível II afetarão a distribuição de ganhos conjuntos das barganhas internacionais.” (*ibid.*, p.155). Nesse sentido, há três determinantes que influenciam o conjunto de vitórias: as preferências e coalizões do nível II, as instituições do nível II, as estratégias dos negociadores do nível I (*ibid.*). A partir disso, pode-se pressupor que em negociações feitas no âmbito do Mercosul os acordos realizados e sua possível ratificação, depende tanto do governo e suas burocracias, quanto da relação dos grupos de interesses com os diversos atores internos de cada país.

Putnam (2010) argumenta que Estados mais autossuficientes costumam ter menores conjuntos de vitórias e, portanto, menos acordos internacionais firmados do que os Estados menores. Isso porque o apoio doméstico incondicional a determinado acordo tem mais probabilidade de acontecer em países pequenos do que em seu oposto, pois são mais dependentes e tem mais a perder em um não-acordo. Países, auto suficientes, entretanto, podem negociar mais duramente, pois de forma geral, as consequências de não firmar um acordo são menos onerosas para os seus cidadãos (*ibid.*).

Dessa forma, com relação às preferências e coalizões do nível II, Putnam (2010) explica que deve-se considerar o quão homogêneo ou heterogêneo são as preferências no âmbito doméstico. Se for o primeiro, à medida que o negociador conseguir mais ganhos no nível I, aumentam suas chances de obter a ratificação, pois ao negociar pode utilizar uma ameaça implícita no sentido de que o acordo pode não ser realizado caso não agrade suas bases. Por outro lado, no nível II, “o negociador nota que seu principal problema em um conflito de preferências homogêneas é gerenciar as discrepâncias entre as expectativas de seus grupos de apoio e o resultado negociável” (*ibid.*, p.158). Isso pode levar a uma defecção involuntária¹⁶, pois pode não haver concessão por nenhum dos negociadores de ambos os níveis.

¹⁶ Sobre o conceito de defecção, Putnam (2010, p.154) coloca: “possibilidade de uma ratificação fracassada sugere que a análise teórica do jogo deveria distinguir entre voluntária e involuntária. A voluntária refere-se a uma recusa dada por um ator egoísta racional na ausência de contratos obrigatórios – por exemplo, o problema constantemente analisado do dilema do prisioneiro e outros dilemas de ação coletiva. A involuntária, por outro lado, reflete o comportamento de um agente que é incapaz de cumprir uma promessa devido ao fracasso de uma ratificação. Mesmo que esses dois tipos de comportamento sejam difíceis de distinguir em algumas situações, suas lógicas básicas são bem diferentes.”

No caso de interesses heterogêneos, embora as situações de negociações sejam mais complexas, os conjuntos de vitórias podem ser maiores, uma vez que no nível II há mais interesses que podem ser barganhados nível I. Além disso, há possibilidades de haver alinhamento com relação às preferências do âmbito doméstico dos oponentes. Assim, “os alinhamentos transnacionais podem surgir, de maneira tácita ou explícita, quando os interesses domésticos pressionam seus respectivos governos a adotar políticas que sejam mutuamente apoiadas” (Putnam, 2010, p.173). Desse modo, as chances de um acordo podem ser maiores para um governo que tenha divergência interna do que no caso de um que precisa levar apenas uma posição política para barganha.

Além disso, as instituições do nível II impactam o número do conjunto de vitórias, são as responsáveis por guiar o processo de ratificação e, a depender do procedimento de votação adotado pelo país - maioria simples, dois terços, entre outros - as chances podem ser maiores ou menores de o acordo ser ratificado. No caso de países considerados democráticos e com separação de poderes que adotam o modelo de dois terço dos votos dos parlamentares, por exemplo, o Putnam (2010) explica que diversos acordos importantes são recusados em função de uma minoria que não era a favor. Isso, por isso, possibilita maior poder de barganha no nível I, mas ao mesmo tempo pode deixar os possíveis sócios receosos de que uma ratificação não seja efetivada, de modo que “reduz o escopo da cooperação internacional” (*Ibid.*, p. 161).

Ademais, a disciplina do partido do governo é um fator que influencia o conjunto de vitórias, uma vez que amplia “o alcance dos acordos pelos quais o negociador do nível I pode esperar apoio” (Putnam, 2010, p. 162). A autonomia e força do Estado diante de negociações internacionais e pressões domésticas é outro ponto importante para o conjunto de vitórias. Isso porque, segundo Putnam (2010), Estados que têm mais autonomia com relação às demandas domésticas, têm menor capacidade de negociar no âmbito externo, pois a maior liberdade de ação sobre os interesses dos grupos internos, diminui seus argumentos ao barganhar internacionalmente.

Por fim, Putnam (2010) destaca que o tamanho do conjunto de vitórias também está sujeito às estratégias do negociador. Dessa forma, este pode adotar medidas como compensações paralelas para conseguir mais apoio à ratificação de um acordo. Essas, por sua vez, “podem vir de fontes domésticas sem nenhuma relação com o tema (...) ou podem-se receber como parte da negociação internacional” (Putnam, 2010 p. 163). Tais compensações, tendo em vista seu objetivo que é de conseguir que um acordo seja ratificado, não necessariamente precisam ser benéficas para a nação como um todo, mas sim para os grupos

marginais que podem aumentar as chances de uma ratificação. Além disso, o autor coloca que a posição de um negociador-chefe em termos de reputação política e status tanto no âmbito doméstico quanto no internacional contribui para o tamanho do conjunto de vitórias, uma vez que tem, provavelmente, mais condições de adquirir compensações paralelas além de terem mais credibilidade enquanto negociador.

Com isso, a partir da análise das abordagens de Putnam (2010) e Moravcsik (1993), é essencial aprofundar a discussão sobre como essas dinâmicas teóricas se refletem diretamente na atuação dos grupos de interesse no contexto do Mercosul. Desse modo, a próxima seção examinará especificamente a relação desses grupos com o processo de integração do bloco, explorando os casos concretos de influência no Brasil e na Argentina, e como esses interesses influenciam as dinâmicas do Mercosul.

2.3 GRUPOS DE INTERESSE E RELAÇÃO COM O MERCOSUL

Como colocado no primeiro capítulo, o Mercosul foi criado em 1991, com assinatura do Tratado Assunção, a partir da vontade dos executivos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em criar políticas macroeconômicas e comerciais que beneficiassem suas respectivas economias, e não pelo interesse de atores sociais dominantes (Malamud, 2005). Com isso, a estrutura do bloco é predominantemente intergovernamental, funcionando, sobretudo, por meio de negociações diplomáticas (*ibid.*). Contudo, após sua elaboração, grupos não-governamentais voltaram-se, um tanto timidamente, com interesse para as potencialidades comerciais que o bloco geraria. Assim, conforme Ferraz (2014, p. 11):

Nesse primeiro momento, observou-se a participação do empresariado e, também, dos trabalhadores nos Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum (GMC), tais como o de Indústria, Agricultura, Transporte, Meio-Ambiente, os quais produziam recomendações com caráter consultivo para este último. A estrutura institucional, porém, era bastante truncada, centralizada no GMC, na Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) e no Conselho Mercado Comum (CMC) como órgãos decisórios e definidores dos programas políticos e de trabalho, de modo que o diálogo com atores não-governamentais ocorria apenas no seio do próprio GMC.

Nesse sentido, fala-se que há no Mercosul um déficit democrático, uma vez que a tomada de decisão e as negociações são realizadas principalmente pelo executivo (Ferraz, 2014). O Fórum Consultivo, Econômico e Social (FCES), criado a partir do Protocolo de Ouro Preto (1994), foi uma tentativa de trazer mais representatividade de atores não governamentais para o bloco, atuando por meio de seções nacionais em que “formula recomendações sobre questões pertinentes ao bloco, propõe normas e políticas econômicas e sociais” (*ibid.*, p. 13). Contudo, este órgão, por ser consultivo, acaba não gerando resultados significativos com relação às demandas colocadas (*ibid.*).

Junqueira e Luciano (2014), em consonância com Ferraz (2014), discorrem sobre a falta de representatividade ampla da sociedade civil no Mercosul. Contudo, comentam sobre o Fórum Consultivo de Município, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) e o Parlamento do Mercosul (PARSUL) enquanto órgãos responsáveis para suplantar tal ausência. Sobre a FCCR, os autores pontuam que tem relativa importância em dar voz a atores subnacionais, mas seu caráter consultivo minimiza sua “potencialidade de ser interlocutor entre sociedades civis e Estados nacionais no ambiente regional” (*ibid.*, p. 94). O Parlasul, por sua vez, busca englobar os legislativos nacionais no processo de integração, tendo como competência elaborar pareceres sobre projetos que envolvam questões do bloco, mas continua com um papel de consulta, sem poder real de decisão. No entanto, Junqueira e Luciano (2014) vêem nesse órgão potencial para aproximar os cidadãos dos países do bloco com o processo de integração.

Setores dominantes no Brasil, entretanto, encontram caminhos para poder participar das decisões do Mercosul, uma vez que são estes os principais atores/grupos de interesses do comércio intra-bloco e, portanto, os mais afetados (Triches, 2003). Nesse sentido, Triches (2003) coloca que a agropecuária e a agroindústria, em momentos de conflitos de interesses provocados por conta das políticas do Mercosul, pressionam os governos por meio da Confederações Nacionais da Agricultura (CNA), representante dos setores no âmbito do bloco. Desse modo, “os grupos de interesse representados pelas lideranças da agropecuária e da agroindústria, em geral, sempre defenderam que a integração econômica do Mercosul é potencialmente positiva, mas com os devidos ajustes setoriais” (*ibid.*, p. 38).

De modo similar acontece com o setor industrial, com representação preponderante no Brasil pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e Confederação Nacional da Indústria (CNI) e na Argentina pela União Industrial Argentina (UIA) (Triches, 2014). Tais entidades têm certo poder para influenciar as decisões no âmbito do bloco, a fim de solucionar os conflitos de interesse advindos da participação desses setores, gerando competição comercial intra-bloco (*ibid.*). Assim, como dito anteriormente com Moravcsik (1993), a atuação desses atores na integração geram externalidades políticas, o que demanda cooperação internacional para solucionar as divergências.

Contudo, há críticas com relação ao grau de interesse que tais setores têm demonstrado ao Mercosul. Nesse sentido, Júnior, Mariano e Vigevani (2021) entendem que os diferentes atores nacionais, sobretudo as elites econômicas e políticas, juntamente com os governos são fundamentais para a promoção da integração regional. Com isso, ao analisarem momentos de continuidade e ruptura do bloco e a relação dos grupos de interesse com isso, compreendem

que independente do contexto econômico/político internacional, a ausência do interesse desses atores pela integração afeta diretamente o desenvolvimento do Mercosul. Desse modo, os autores colocam que mesmo quando o Brasil estava sob governos determinados em prosseguir com a integração e/ou politicamente alinhados com a Argentina - Cardoso, Lula e Dilma - “não desenvolveu capacidades de agência para impulsionar decisivamente o processo, em função de interesses contraditórios de parte importante das elites e das fragilidades estruturais do país, em particular a forma de inserção no sistema econômico e político internacional (*ibid.*, p.19).

Além disso, conforme visto em Moravcsik (1993), partidos políticos/legisladores são importantes para a formação da preferência nacional e, de acordo com Potters e Sloof (1996), são um meio em que grupos de interesses utilizam-se para influenciar a política. Entretanto, analisando a relação deles com o Mercosul, Oliveira (2003) argumenta que desde o início da integração os partidos políticos e os parlamentares não se mobilizaram muito por conta das demandas internas do momento, da redemocratização e pelo fato de a burocracia estatal estar à frente do Mercosul. Além disso, vêem o Mercosul sobretudo como um assunto de política externa, pois há uma agenda nacional ampla e tais questões estão fora da alçada dos partidos políticos e dos parlamentares (Oliveira, 2003). No entanto, embora seja o executivo e o ministério das relações exteriores que conduzem o processo de integração, o bloco tem repercussões em assuntos domésticos (*Ibid.*, 2003).

Assim, apesar de se verificar uma certa inatividade desses atores no âmbito do Mercosul, a partir de um estudo de caso, Oliveira (2003) irá demonstrar como os partidos podem ser importantes para as questões de organização, bem como sua atuação decisiva enquanto base de apoio para governos. Nesse sentido, um dos principais grupos de interesse tanto no Brasil quanto na Argentina é o setor do agronegócio e este, no caso analisado por Oliveira (2003), pressionam outros grupos de interesse, como os partidos e os parlamentares - que têm neste setor sua base de apoio - que, por sua vez, pressionam o governo por meio do legislativo, a fim alcançar os resultados desejados.

Dessa maneira, é possível concluir que para aumentar a representatividade pode-se prescindir de uma maior institucionalização com criação de órgãos para tal, pois há outros meios de exercer influência, como o legislativo, conforme visto com Potters e Sloof (1996), além de isso depender do grau de interesse de cada ator pelo bloco. Obviamente isso desconsidera a pluralidade de atores, tendo em mente que os grupos de interesses dominantes têm melhores condições - sobretudo monetárias - para alcançar meios de influência (*ibid.*).

A influência dos grupos de interesses no Mercosul pode ser percebida, sobretudo, a partir dos conflitos comerciais entre o Brasil e a Argentina, os quais foram, no período analisado em questão, são quase uma constante na relação dos países dentro do bloco, como visto no capítulo anterior, de modo que gerou controvérsias no âmbito do Mercosul e até da Organização Mundial do Comércio (OMC) (Chain et al., 2014). Isso se dá especialmente em função dos conflitos de interesses de setores econômicos similares que se sentem prejudicados com a abertura dos mercados e sua conseqüente maior concorrência. A partir disso, pode-se depreender que as demandas dos grupos de interesses dos membros do bloco, em especial do Brasil e da Argentina, constituem-se enquanto um dos impasses significativos para o aprofundamento da Integração Regional, sobretudo no que diz respeito ao avanço da União Aduaneira, o qual é um dos principais objetivos da organização.

Uma das razões da existência dos conflitos comerciais é o fato que determinados setores de cada país bloco são beneficiados com políticas públicas (BID-Intal, 1997). Em condições de livre comércio, isso prejudica o mesmo setor do país que não tem tais benefícios, de modo que os grupos afetados reivindicam perante seu governo alguma solução em busca de uma concorrência que considerem leal. Para contornar tal situação, dentro da Comissão de Comércio do Mercosul foi criado um Comitê Técnico Sobre Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade que passou a ter funcionamento em 1995 e cujo “objetivo é identificar aquelas medidas de política pública vigentes em cada Estado-Parte que podem distorcer as condições de concorrência dentro da região por seu caráter discriminatório” (BID-Intal, 1997, p.8). Entretanto, durante seus primeiros anos de existência sua atuação não foi muito eficaz em vistas das assimetrias das políticas públicas dos membros do bloco. Dessa forma, estes programas governamentais geram assimetrias que resultam em conflitos entre os setores e a não efetivação da União Aduaneira total.

Dessa forma, devido às reivindicações dos grupos afetados, os governos de cada Estado-membro, em vários momentos, realizaram medidas para proteger os setores atingidos. A seguir segue alguns exemplos de conflitos de interesses que geraram disputas comerciais principalmente entre o Brasil e a Argentina.

2.3.1 EXEMPLOS DE CONFLITOS DE INTERESSES NO ÂMBITO DO MERCOSUL

Em 1998, A Confederação Nacional da Agricultura (CNA) denunciou ao governo brasileiro que a Argentina e o Uruguai estavam importando leite em pó e derivados da Nova Zelândia e depois exportando o produto ao Brasil, afirmando tratar-se de mercadoria

produzida no Mercosul. Em retaliação, o Brasil emitiu o “decreto 2503/98 que elevou de 27% para 33% da alíquota do imposto de importação incidente sobre determinadas posições tarifárias do setor o que já se encontravam incluídas na lista brasileira de exceção à TEC” (BID-Intal, 1998, p. 19). Emitiu também o comunicado DECEX/SECEX N° 7/98, o qual alterou os procedimentos do sistema de licenciamento prévio não automático aplicável aos produtos do setor e estabelecendo um novo limite de 30 dias para o prazo máximo de financiamento das importações (BID-Intal, 1998). Esta última medida do Brasil também foi vista com preocupação pelo governo da Argentina que receava que se estendesse para outros produtos agrícolas, o que poria em riscos a exportação de diversos setores, cujo principal importador era o Brasil (*Ibid.*).

Na década de 1990 com a criação do Mercosul, a carne de porco brasileira começou a ter um aumento considerável de exportação em direção ao mercado Argentino. Isso incomodou diversos produtores argentinos deste setor, de modo que estes demandaram uma solução arbitrada perante o mecanismo de controvérsias do Mercosul a fim de resolver esta disputa (BID-Intal, 1998). Desse modo, Associação Argentina de Produtores de Suínos argumentou que a carne de porco brasileira era subsidiada indiretamente, pois o governo brasileiro tinha o programa de assistência à produção agrícola com destaque ao milho, o qual era utilizado para a produção da ração suína, e o Programa de Estímulo à Exportação (Proex) (*Ibid.*). Em 1999, os produtores pressionaram o governo Argentino em busca de uma medida mais incisiva, o qual solicitou novamente que houvesse uma solução arbitral que acabou não sendo efetivada:

A desconsideração desta denúncia por parte do Tribunal Arbitral no mês de novembro gerou ácidos protestos por parte dos produtores argentinos, os quais solicitaram a imediata aplicação de medidas de caráter sanitário com o fim de impedir a entrada de produtos de suínos tanto de intrazona como de extrazona.¹⁵ Neste cenário, e com a intenção de negociar um acordo a fim de restringir as exportações de produtos de suínos brasileiros para a Argentina (que representam 60% das compras totais ao exterior) em meados de novembro se realizou uma reunião entre representantes dos setores privados de ambos os países na sede da Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína (ABIPECS). Na dita reunião não se pôde lograr um acordo a respeito das quantidades a serem exportadas por parte do Brasil, ainda que se pôde observar boa predisposição por parte do setor privado desse país para chegar a um acordo de autolimitação de exportações (BID-Intal, 2000, p. 39).

Outro setor que gerou disputas comerciais entre o Brasil e Argentina foi o têxtil. Neste caso, os empresários da Argentina também estavam denunciando o Brasil por ter subsídios por meio de créditos do BNDES, juros preferenciais às exportações, dentre outras medidas

que os beneficiavam (BID-Intal, 2000). Desse modo, entre 1998 e 1999 a Argentina, pressionada pelos grupos de interesses vinculados a este segmento econômico, “argumentava que o aumento excessivo de importações de produtos têxteis originados do Brasil era prejudicial a sua indústria nacional” (Peixoto et al., 2014, p.139). Nesse sentido, em 1998, a Federação de Indústrias Têxteis da Argentina solicitou à Comissão Nacional de Comércio Exterior uma investigação. A partir disso, o governo Argentino, por meio da Resolução 861/99 do Ministério de Economía y Obras y Servicios Públicos, determinou a aplicação de medidas de salvaguarda que fixou “cotas tarifárias determinados produtos têxteis como algodão, filamentos sintéticos, fibras sintéticas descontínuas e tecidos especiais de origem do Brasil – também da China e Paquistão” (*Ibid*, p.139).

Diante da controvérsia sobre a aplicação de medidas de salvaguarda, o Governo brasileiro apresentou uma queixa diplomática, considerando a medida improcedente (BID-Intal, 2000). Após esgotar instâncias prévias, o Brasil decidiu levar o caso ao Mecanismo de Solução de Controvérsias do bloco e, paralelamente, à OMC em fevereiro de 2000. Em março, o Tribunal Arbitral do Mercosul rejeitou a legitimidade das salvaguardas no comércio intra-regional, levando a Argentina, em abril, a excluir os produtos brasileiros da medida (*Ibid.*) A Argentina pediu que o Brasil retirasse sua queixa na OMC, mas, apesar das negociações, adotou um sistema de licenças para monitorar o comércio setorial, o que gerou forte insatisfação entre empresários argentinos, que pressionaram o governo em busca de apoio (BID-Intal, 2000).

A partir disso, ressalta-se que os casos supracitados foram escolhidos para fins de uma breve ilustração de como diversos grupos de interesses podem se manifestar demandando ações de seus governos e até definindo os rumos da integração. Dessa forma, como visto no capítulo anterior, as disputas comerciais entre os sócios do bloco e, principalmente, entre os países que são destaque deste trabalho foram um dos pontos que afetaram o andamento da integração, sobretudo no que diz respeito à efetivação de uma União Aduaneira. Além disso, as disputas destacadas demonstram que os grupos de interesses manifestam suas reivindicações especialmente a partir de entidades representativas, as quais, conforme Thomas (2004), se caracterizam como interesses organizacionais.

Além dos conflitos citados acima, puderam verificar-se diversos outros que impactaram a relação entre o Brasil e a Argentina dentro do Mercosul e que não caberiam neste trabalho. Por esta razão, no próximo capítulo, o presente trabalho busca tratar de um grupo de interesse específico, o setor açucareiro, para poder compreender melhor como se dá a dinâmica das atuações dos atores vinculados ao setor com o bloco.

CAPÍTULO 3 - SETOR AÇUCAREIRO

Mariano et al. (2002, p. 49) argumenta que os conflitos do setor açucareiro brasileiro e argentino adquiriram “conotações políticas, afetando as relações globais entre os integrantes do Mercosul”. A razão disso, como será demonstrado ao longo deste capítulo, foi a atuação do grupos de interesses de ambos países, mas sobretudo os da Argentina, em pressionar os seus respectivos governos e parlamentares a defenderem suas demandas perante o Mercosul. Dessa forma, o motivo da escolha deste grupo em específico é justamente devido à repercussão negativa que causou às relações entre os países e ao rumo da integração regional.

3.1 CONFLITOS DE INTERESSE NO SETOR AÇUCAREIRO: DINÂMICAS INTERNAS E IMPACTOS NA INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL

A atividade da indústria açucareira tanto na Argentina quanto no Brasil conforma grupos que estão fortemente dispostos a pressionarem seus respectivos representantes políticos - o governo e o congresso - a fim de defender seus interesses diante de situações que os coloquem em risco ou que possam criar vantagens. Como será discutido neste capítulo, no caso da Argentina, pode-se dizer que tais atores estavam em uma posição defensiva, pois viam que seus interesses seriam prejudicados se o açúcar brasileiro pudesse ser exportado nos países do Mercosul sem tarifas. Os grupos de interesses brasileiros relacionados a este setor, por outro lado, buscavam melhorar sua posição comercial.

Na Argentina, a indústria açucareira concentra-se na região noroeste, cujas principais províncias que dominam a atividade do setor são Tucumán, Salta e Jujuy, de modo que detém participação de 98% com relação à produção total nacional. Além disso, esta é a segunda principal atividade econômica da região e emprega em torno de 45 mil pessoas (Inta Informa, 2013). Dessa maneira, este setor tornou-se parte da identidade social e cultural dessas províncias. Observando os dados do Centro Azucarero Argentino (CAA)¹⁷, umas das principais entidades representantes deste setor a nível nacional, identifica-se que ao longo do período em questão analisado no presente trabalho, Tucumán configura-se como primeira maior produtora do açúcar, Salta a segunda e Jujuy a terceira.

Diante disso compreende-se que a indústria açucareira é fonte de desenvolvimento econômico e social na região de modo que a liberalização do açúcar no bloco representaria um grande risco para todos que estão envolvidos direta ou indiretamente no processo produtivo e comercial que é demandado pelo setor. Com isso, conforme Medwid (2008, p.496, tradução nossa):

¹⁷ <https://centrozucarero.com.ar/produccion/>

Há alguns anos a palavra “açúcar” está relacionada ao Mercosul (Mercado Comum do Sul). Como o Brasil é o principal produtor mundial de açúcar, o Mercosul representa a provação dos produtores de açúcar de Tucumán. Os diferentes setores açucareiros lutam contra a liberalização para evitar a perda de numerosos empregos que provavelmente resultariam numa grave crise social, não só para Tucumán, mas para toda a região do noroeste da Argentina (NOA) que se dedica à produção de açúcar.¹⁸

Ao identificar quem são os grupos que fazem parte da indústria açucareira argentina e mais especificamente na província de Tucumán, Medwid (2008) explica que na etapa da produção da cana, onde configura-se o setor agrícola, estão os produtores (agricultores), os proprietários e os trabalhadores que são representados pelas seguintes associações: Centro de Agricultores Cañeros de tucumán (CACTU), a Unión de Cañeros independientes de tucumán (UCIT) e Federación Obrera de la industria Azucarera (FOTIA), respectivamente. Com relação à etapa de produção do açúcar, que refere-se ao setor industrial, a autora informa que indentificam-se os engenhos e seus respectivos trabalhadores, os quais são representados pelo já citado Centro Azucarero Argentino (CAA) e pela Federación de Empleados de la industria Azucarera (FEIA).

Tais entidades foram de suma importância para pressionar os parlamentares do congresso Argentino para que barrassem uma possível liberação do açúcar brasileiro no Mercosul (Medwid, 2008). Com isso, entende-se que existe todo um complexo de trabalhadores, empresários, produtores e até uma elite local, dentre outros, cuja fonte de renda e capital gira em torno da indústria açucareira, de modo que formam grupos de interesses formalizados para realizarem suas demandas perante o governo.

Com isso, o conflito de interesses entre o Brasil e a Argentina sobre a liberalização do açúcar ao longo do período em que se trata este trabalho, tem momento de ápice, os quais acontecem próximo aos vencimentos dos prazos de criação de um regime de adequação definidos pelo Conselho Mercado Comum (CMC) para que o setor possa ingressar ao livre comércio bloco (Medwid, 2008). Dessa forma, isso pode ser identificado em três momentos específicos:

os anos 1997, 2000 e final de 2002-início de 2003, todos eles coincidindo com a votação sobre a extensão da proteção. A pressão exercida pelos produtores de açúcar produziu um confronto entre o Executivo (Carlos Menem em 1997, Fernando De la Rúa em 2000 e Eduardo Duhalde no final de 2002 e os seus respectivos Ministros da Economia) e o Congresso. Em todas estas ocasiões, o Congresso, em ambas as câmaras, por unanimidade, ou quase unanimidade, aprovou as “leis do açúcar”, e o

¹⁸ No original: Desde hace algunos años, la palabra “azúcar” se relaciona con el Mercosur (Mercado Común del Sur). Por ser Brasil el principal productor mundial de azúcar, el Mercosur representa el calvario de los azucareros tucumanos. Los distintos sectores del azúcar luchan contra la liberalización para evitar la pérdida de numerosas fuentes de trabajo que, probablemente, resultaría en una grave crisis social, no sólo para Tucumán, sino para toda la región del noroeste argentino (NOA) que se dedica a la misma actividad (Medwid, 2003, p.496).

Executivo no poder tentou vetá-las, com base nos elevados custos políticos e econômicos que tais leis implicam para o Mercosul (Medwid, 2008, p. 499, tradução nossa).¹⁹

A partir disso, para tentar compreender tal conflito, é importante ter em mente o que a indústria açucareira significa para os argentinos, pois enquanto para o Brasil a liberalização deste setor implicaria a abertura de mercados e maiores possibilidades de lucratividade - ou seja, não tem nada a perder, apenas a ganhar - para a Argentina, pelo menos é dessa forma que os diversos atores mencionados veem, isso implicaria em perda de empregos e menor desenvolvimento da região (Medwid, 2008). Nesse sentido, para os produtores de açúcar, “a defesa do açúcar não se propõe apenas em busca dos setores relacionados ao próprio açúcar, mas em defesa de toda a região e da província de Tucumán em particular. Defender o açúcar é, neste contexto, defender a indústria nacional” (*Ibid.*, p. 202). Desse modo, os diversos atores que tomam esta posição entendem que a concretização da entrada do produto na integração regional criaria uma grande crise social e econômica na região (Medwid, 2008).

3.2 INÍCIO DE UM CONFLITO: O CASO DO SETOR AÇUCAREIRO

O açúcar foi um dos produtos que entraram para a lista de exceções do Mercosul, ficando assim excluído do livre comércio dentro do bloco, em função de conflitos de interesses entre a Argentina e o Brasil com relação ao setor. Havia sido acordado a criação de um regime de adequação até o final de 1995. Entretanto, devidos às diferenças entre os países com relação às políticas internas relativas ao setor, isso não se cumpriu, de modo que o CMC, a partir da decisão CMC/DEC 16/1996 prorrogou este prazo para 31 de março de 1997 e criou um grupo *ad-hoc* que para propor soluções à questão (BID-Intal, 1996). Com isso, ficou definido que este grupo deveria apresentar em 1997 um programa que tornasse viável a liberalização gradual do setor açucareiro no comércio intrabloco até 1º de janeiro de 2001, de modo que neste ano as alíquotas que incidem sobre o açúcar zerassem (*Ibid.*). Contudo, o grupo em questão não conseguiu apresentar uma proposta no prazo, o que gerou disputas entre os atores domésticos do Brasil e da Argentina no Mercosul interessados em uma solução para este caso (Oliveria, 2003).

A Argentina mantém uma alíquota de importação sobre o açúcar que “varia entre 20%, nas compras intra-regionais e 39%, para as importações procedentes de mercados extrazona”

¹⁹ No original: “años 1997, 2000 y finales de 2002-principios de 2003, todos ellos coincidentes con la votación de la prórroga de la protección. La presión ejercida por los azucareros produjo la confrontación entre el Ejecutivo (Carlos Menem en 1997, Fernando De la Rúa en 2000 y Eduardo Duhal-de a fines de 2002 y sus respectivos ministros de Economía) y el Congreso. En todas estas oportunidades, el Congreso, en ambas cámaras, aprobó por unanimidad, o casi unanimidad, las “leyes azucareras”, y el Ejecutivo de turno intentó vetarlas, basándose en los altos costos políticos y económicos que dichas leyes implicaban para el Mercosur (Medwid, 2008, p. 499)

(Bid-Intal, 1997, p. 26). Para os negociadores do Brasil, manter o setor açucareiro totalmente fora do processo de integração regional era injustificável, de modo que sugeriu um cronograma que se iniciaria em 1º de julho de 1997 para que houvesse a liberalização progressiva do setor. Entretanto, os negociadores da Argentina se contrapuseram, pois, para eles, o Brasil estava desconsiderando as assimetrias existentes entre os países com relação às políticas nacionais direcionadas para a indústria sucroalcooleira, o que tornava a concorrência desleal.

Nesse sentido, os argentinos entendiam que apenas um cronograma de desgravação gradual não iria resolver o problema, sendo necessário a criação de instrumentos que eliminassem as desigualdades existentes. Isso porque o setor em questão no Brasil era beneficiado por meio de subsídios do Programa Nacional do Álcool (Pró-álcool), o qual, segundo os argentinos, levava “os usineiros brasileiros a privilegiar a produção do álcool em detrimento da do açúcar, tornando este último um subproduto do álcool, diminuindo seu custo e deixando seu preço inferior ao dos outros países do Mercosul” (Oliveira, 2003, p. 175).

O Pró-álcool surgiu em 1975 a partir de uma iniciativa do governo brasileiro, com o objetivo de enfrentar os desafios impostos pela Crise do Petróleo de 1973, a qual havia aumentado substancialmente o preço dos combustíveis que advinham desta commodity (Porcelli, 2010). Assim, a fim de depender menos do petróleo, o referido programa brasileiro incentivou a produção do etanol. Nesse sentido, conforme afirma Porcelli (2010, p. 381):

O programa foi baseado no aumento artificial do preço do álcool e no fornecimento de subsídio para a adaptação dos veículos ao etanol. O álcool tornou-se, assim, produto final, deixando de ser um subproduto. O Brasil triplicou sua produção de cana, que até então visava somente à produção de açúcar para consumo. Dos 80 milhões de toneladas colhidas, em média, na década de 1970, passou-se para 240 milhões na década de 1990, sendo que dois terços dessa colheita se destinavam à produção de álcool. Em 1997, havia 170 usinas que fabricavam ambos os produtos e 134 que somente destilavam álcool. No entanto, durante a segunda metade na década de 1980 e durante a de 1990, o preço do petróleo caiu e o programa manteve-se à base de subsídios. Graças aos subsídios (estimados entre 1,5 bilhão e 2 bilhões de dólares por ano, em 1997), a produção combinada de açúcar e álcool reduziu os custos de produção do açúcar. Por outro lado, nesse período, o Brasil, em razão da queda dos preços do petróleo, migrou parte da sua produção para o açúcar, aumentando suas exportações para 5 milhões de toneladas (quatro vezes a produção na Argentina naquele período).

Tendo isso em vista, à medida que o preço do açúcar no mercado internacional aumentava, houve uma maior produção no Brasil, possibilitando assim ter preços competitivos em detrimento dos preços da produção argentina (Oliveira, 2003). Com isso, não foi possível realizar um acordo em função das pressões exercidas sobre os negociadores de ambos Estados pelos grupos de interesses internos a cada país, uma vez que no âmbito doméstico, “tanto no Brasil quanto na Argentina, essa questão politizou-e, promovendo um

clima de disputas entre os países do Mercosul, por causa da geração de custos distributivos domésticos advindos da política exterior” (Oliveira, 2003, p.175).

Dessa forma, na Argentina, o setor açucareiro, representado principalmente pelo Centro Açucareiro Argentino e seu presidente à época - o político Jorge Zorreguieta -, juntamente com produtores argentinos do açúcar, sobretudo os da província de Tucumán, Salta e Jujuy, pressionaram os parlamentares do Congresso de seu país, resultando na aprovação da Lei 24.822, mais conhecida como Lei do Açúcar, em abril de 1997 (Porcelli, 2010; Oliveira, 2003). Com isso tal instrumento jurídico proibia a redução das tarifas de importação do açúcar brasileiro, de modo que as exportações do produto em questão advindas do Brasil seriam taxadas como se viessem de países de fora do bloco, pois a lei estabeleceu a manutenção das tarifas criadas em 1992 a partir do decreto 797/92 aliadas a uma tarifa específica variável (Porcelli, 2010). Entretanto, tal instrumento jurídico violava os acordos do Mercosul, de modo que o presidente argentino, Carlos Menem, o vetou (Oliveira, 2003).

Medwid (2008, p.510, grifo nosso) informa que em 1997 o jornal La Nación colocava que parte da motivação dos parlamentares argentinos para votar em favor da lei era a questão social em relação às províncias que seriam afetadas, de modo que “os doze senadores das províncias do Noroeste conseguiram convencer a oposição, e a restante bancada do PJ (Partido Justicialista)”²⁰. Além disso, Jáuregui (2003, p.47) ressalta que alguns atores em específico foram importantes para este acontecimento:

Destacou-se a atuação dos legisladores que representaram as principais províncias produtoras de açúcar, ou seja, Tucumán, Jujuy e Salta. Entre eles estão o senador Máximo Tell (PJ - Jujuy), o senador Julio Miranda (PJ - Tucumán), o deputado Emilio Cantarero (PJ - Salta) e o deputado Julio Sant Millan (PJ - Salta). E entre as comissões participantes encontramos a Comissão do Mercosul da Câmara dos Deputados e a Comissão de Economias Regionais do Senado.²¹

Assim, o deputado Emilio Cantarero (PJ) argumentava que “não insistir nesta lei é comprometer o destino da indústria açucareira (...), eles não vão contar com o meu voto para trazer penalidades e desemprego a 10.000 dos meus concidadãos”²² (La Nación, 1997, tradução nossa). Em consonância, o senador Máximo Tell (PJ) também justifica seu voto em favor da lei: “Não partilhamos da teoria do Executivo de que este projeto vai contra o

²⁰ No original “(...) los doce senadores de las provincias del noroeste lograron convencer a la oposición, y al resto de la bancada del PJ, para insistir con el proyecto del PJ (...)” (Medwid, 2008, p. 510).

²¹No original: “se destacó la actuación de los legisladores que representaban a las principales provincias productoras de azúcar, es decir, Tucumán, Jujuy y Salta. Entre ellos, encontramos el senador Máximo Tell (PJ - Jujuy), el senador Julio Miranda (PJ - Tucumán), el diputado Emilio Cantarero (PJ - Salta) y el diputado Julio Sant Millan (PJ - Salta). Y entre las comisiones participantes encontramos a la Comisión del Mercosur de la Cámara de Diputados y la Comisión de Economías Regionales del Senado”. (Jáuregui, 2003, p. 47).

²² “No insistir con esta ley es comprometer el destino de la industria azucarera (...) No van a contar con mi voto para llevar penas y desempleo a 10.000 de mis comprovincianos”

Mercosul. Aspiramos criar o quadro de segurança necessário – acrescentou – para que este processo de integração no mercado comum seja sinônimo de transparência e competitividade” (La Nación, 1997, tradução nossa)²³.

Além disso, compreende-se a motivação de uma atuação mais forte sobretudo diante do fato de que as eleições legislativas na Argentina estavam próximas, de modo que os parlamentares apoiaram o projeto com o objetivo de receber apoio dos produtores do referido setor durante as eleições, pois, de acordo com Oliveira (2003, p.178):

se os produtores de açúcar argentinos paralisassem suas atividades, causariam um surto de desemprego nas regiões do açúcar que seria identificado com a postura dos parlamentares que se negassem a apoiar a Lei do Açúcar e com a política adotada pelo governo Menem no Mercosul. A imagem desses parlamentares na opinião pública argentina ficaria vinculada ao desemprego, dificultando sua reeleição.

Como colocado na seção anterior, houve divergências entre o Congresso e o Executivo Argentino a respeito da Lei do açúcar, pois enquanto este estava preocupado em respeitar os acordos do Mercosul, aquele queria defender os interesses de sua base eleitoral que estava associada ao setor açucareiro. Dessa forma, em resposta à insatisfação do governo brasileiro com a lei, o Ministro da Economia à época, Roque Fernández, ressaltou que o governo pretendia cumprir com a regras do bloco, mas isso não foi possível concretizar em função da “pressão do lobby açucareiro sobre o Congresso, no período pré-eleitoral”²⁴ (La Nación, 1997, tradução nossa).

Nesse sentido, conforme visto com Thomas (2004) os grupos de interesses atuam com o intuito de influenciar os formuladores de política a agirem em favor de suas demandas, e assim aconteceu. Com isso, ainda em 1997, o senado argentino, ratificou o projeto, tornando-o uma lei, indo em contraposição ao poder executivo. Com isso, quando pressionado pelos Ministério das Relações Exteriores do Brasil a tomar uma posição que respeite as regras do Mercosul, o então presidente e ministro, por meio de declarações, “tentava retirar do Poder Executivo a responsabilidade pelo conflito e pelo risco ao futuro do Mercosul, transferindo-a para o Congresso em geral, ao Senado e ao lobby do setor açucareiro, em particular, acusando-os de colocar em risco o futuro do Mercosul” (Porcelli, 2010, p. 387). Ainda sobre isso, Oliveira (2003, p. 179) pontua que:

Em grande medida isso era real, pois a análise da situação interna da Argentina sugere que o governo não tinha condições para impedir a aprovação da Lei do Açúcar, pelo fato de sua base parlamentar está sendo fortemente pressionada pelos usineiros, que souberam fortalecer a própria posição em razão da proximidade das

²³ No compartimos la teoría del Ejecutivo de que este proyecto va en contra del Mercosur. Aspiramos a crear el marco de seguridad necesario -agregó- para que este proceso de integración en el mercado común sea sinónimo de transparencia y competitividad”.

²⁴ No original: “presiones del lobby azucarero sobre el Congreso, en período preelectoral” (La Nación, 1997).

eleições parlamentar.(...) O governo argentino encontrava-se diante de um dilema: de um lado, tratados internacionais vigentes, e, de outro, a necessidade de reeleição dos parlamentares do próprio partido.

O Ministério das Relações Exteriores do Brasil demonstrou a insatisfação gerada, uma vez que “a norma aprovada pelo Congresso argentino era contrária aos compromissos assumidos no Tratado de Assunção, no Protocolo de Ouro Preto e na Cúpula de dezembro de 1996” (Porcelli, 2010, p.386). Com isso, a instituição representante do setor açucareiro no Brasil, a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), criticou a medida adotada pela Argentina, informando que a influência das exportações brasileiras na produção local não provocava o efeito negativo reivindicado pela Argentina, uma vez que o volume era significativamente menor com relação ao montante total das exportações do Brasil para aquele país (*ibid.*).

A partir disso, a questão adquire contornos mais hostis, pois no Parlamento brasileiro, o deputado Paulo Bornhausen (PFL-SC), à época presidente da seção brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, propôs à Câmara dos Deputados uma medida de retaliação contra a Argentina (Oliveira, 2003). A proposta era um decreto legislativo para proibir a importação de trigo argentino. Bornhausen defendeu a medida com o argumento de que o trigo argentino é proveniente de uma produção com subsídios, o que compromete a capacidade dos produtores brasileiros de competirem em condições de igualdade no mercado nacional, justificando que a produção de trigo na Argentina é altamente subsidiada, o que prejudica os produtores brasileiros, que não conseguem competir de forma justa no mercado interno (*Ibid.*).

Oliveira (2003) argumenta que a atitude do deputado Bornhausen, à princípio, tinha o objetivo de demonstrar ao governo e ao parlamento argentino que, embora o mercado de trigo brasileiro tenha sido afetado com a integração, o Brasil conseguiu contornar os problemas e manter os acordos firmados no âmbito do Mercosul. Além disso, em caso de aprovação do projeto em questão, abriria-se caminho para que os produtores argentinos pressionassem o congresso de seu país, de tal modo que os parlamentares estariam em uma posição delicada, tendo em vista que as eleições estavam próximas e o apoio dos grupos agroexportadores de trigo poderia migrar para outros candidatos, sobretudo considerando que o Brasil absorvia metade das exportações do trigo argentino (Oliveira, 2003). Com relação à atuação de Bornhausen, Oliveira (2003, p.182) pontua que “espelha interesses dos agricultores dos Estados do Sul do Brasil, Rio Grande do Sul e Paraná”.

Outro parlamentar brasileiro que atuou fortemente para solucionar a questão foi o presidente da câmara dos deputados à época, Michel Temer (PMDB-SP) que apoiou o projeto de Bornhausen, refletindo, assim, “as preocupações do empresariado paulista, sua base eleitoral, com uma crise maior do Mercosul” (Oliveira, 2003, p.182). Cabe ressaltar que São Paulo é o maior produtor de açúcar no país, conforme pode ser visualizado no site da União da Indústria de Cana-de-Açúcar²⁵ (UNICA) e, portanto, Temer estava preocupado em representar os interesses desse setor diante do Mercosul.

Além disso, o então presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), exigiu que o governo brasileiro agisse de uma forma mais contundente diante da atitude argentina de aprovar uma lei que iria de encontro com as regras acordadas no Mercosul (Oliveira, 2003). Tal postura do senador tinha relação com as demandas de grupos de interesses, sobretudo a de produtores de açúcar e trabalhadores dependentes deste setor, localizados no Nordeste do Brasil que compunham sua base eleitoral e a de seu partido (*Ibid.*).

A partir disso, a articulação no congresso brasileiro, incentivada pelo Ministério das Relações Exteriores, contribuiu para “pressionar o Parlamento e o governo argentinos para obter uma solução que não ameaçasse os interesses brasileiros” (Oliveira, 2003). Como resultado, o governo da Argentina buscou formas de solucionar o impasse de uma maneira mais assertiva, conforme argumenta Oliveira (2003, p.184):

Assessores do presidente Menem elaboraram um projeto de lei propondo a revogação da taxaço do açúcar brasileiro. Simultaneamente, chegou-se a estudar a possibilidade de um recurso à Corte Suprema argentina para pedir a declaração de inconstitucionalidade da decisão dos parlamentares, pois esta feria os acordos assinados com o Brasil em junho de 1997 os quais firmavam o compromisso de estudar as assimetrias entre os setores açucareiros e, conseqüentemente, implementar o início de uma política comum em busca da plena integração desse setor no Mercosul, com a implementação da livre-circulação e da tarifa externa comum.

Entretanto, a Argentina ainda solicitou um tempo para conseguir resolver esta situação, em vista do cenário de eleições que poderiam comprometer os candidatos apoiados pelo então governo, cujas bases eleitorais se concentravam no setor açucareiro (Oliveira, 2003). Assim, em setembro de 1997, representantes das Câmaras de Exportadores do Brasil e da Argentina, juntamente com parlamentares de ambos os países, reuniram-se para tentar encontrar uma solução, mas ao fim todos compreenderam que a concretização de tal processo levaria tempo (*ibid.*).

Não obstante, os grupos de interesses brasileiros continuaram pressionando o governo para para redução e posterior eliminação das tarifas argentinas. A União da Agroindústria Canavieira de São Paulo, por exemplo, pleiteou “junto ao governo brasileiro a apresentação

²⁵ <https://unicadata.com.br/listagem.php?idMn=4>

de queixas formais do Brasil contra a Argentina no âmbito desse organismo” (BID-Intal, 1999, p.25). Assim, em julho de 1998, o Brasil propôs à Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) a eliminação gradual dos impostos sobre o comércio de açúcar, com a intenção de alcançar a liberalização completa em 2002.

Contudo, a resistência da Argentina resultou no adiamento dos prazos. Ainda em 1998, um acordo entre Argentina e Brasil previa uma redução de 10% nas tarifas argentinas, mas a medida foi suspensa pela Justiça argentina, que considerou a decisão inconstitucional. Em paralelo, as indústrias de doces de ambos os países pediram a liberalização do comércio de açúcar no bloco, sugerindo medidas como a redução do preço interno do açúcar ou a criação de um sistema de quotas (BID-Intal, 1999).

Em 1999, o Brasil voltou a reclamar perante à CCM solicitando que a Argentina revogasse a lei 24.822/97 - a referida lei do açúcar, pois, como dito anteriormente, a lei contrariava os acordos do Mercosul (BID-Intal, 2000). Em resposta, a Argentina informou que a questão da compatibilidade constitucional de uma lei sancionada por um Estado Membro não pode ser abordada em processos de solução de controvérsias do Mercosul. Além disso, comunicou que a decisão sobre a inconstitucionalidade da Lei em questão é de competência dos tribunais, desde que seja apresentada por uma parte com interesse legítimo. Por fim, representantes do país argumentaram que a revogação dessa lei só pode ocorrer por meio de ações do Congresso, conforme estabelecido pelo sistema constitucional da Argentina. Ainda assim, a Lei 24.822 não impede que a Argentina siga negociando sobre o setor açucareiro no âmbito do Mercosul (BID-Intal, 2000).

Dessa forma, entre acordos e desacordos, a questão sobre a liberalização do setor açucareiro no Mercosul não concluiu-se na década de 90 e continuou sendo uma fonte de conflitos de interesses nos anos 2000, como será visto na próxima seção.

3.3 CONTINUAÇÃO DE UM CONFLITO: SETOR AÇUCAREIRO NOS ANOS 2000

A década dos anos 2000 iniciou-se com o “Relançamento do Mercosul” cuja agenda incluiu a questão sobre o setor açucareiro dentro do bloco. Além disso, como colocado na seção anterior, a decisão 16/1996 determinou que o prazo para que o açúcar fosse liberalizado no bloco era em 1º de janeiro de 2001. Entretanto, o grupo *ad hoc* designado para elaborar um projeto de regime adequação progressiva não logrou advir com uma solução que satisfizesse ambas as partes. Somado a isso, o Congresso argentino e os grupos de interesses continuaram

a juntar esforços para barrar qualquer ação que pudesse potencialmente prejudicar o setor açucareiro local, como será visto adiante.

Não obstante, os grupos de interesses Argentinos continuaram pressionando o governo e os parlamentares a manterem as tarifas sobre o açúcar brasileiro (BID-Intal, 2001). Esta demanda permaneceu principalmente, dentre outros fatores, diante do fato de que as províncias produtoras, em especial Tucumán, passavam por uma crise social e econômica com altas taxas de desemprego, de modo que a liberalização do setor no bloco, possivelmente, a acentuaria (Porcelli, 2010). Do lado brasileiro, por sua vez, o governo continuou com sua reclamação com relação às referidas tarifas aplicadas pela Argentina perante o Mercosul. Além disso apresentou ao então grupo *ad hoc*, referido na seção anterior, responsável pela criação de um regime de adequação, uma proposta que previa uma redução das tarifas sobre o setor até janeiro de 2002, a qual não foi muito bem recebida pela Argentina (BID-Intal, 2000).

Com isso, compreende-se que o tema é extremamente sensível para Brasil, mas sobretudo para Argentina que é pressionada tanto interna quanto externamente. Com isso, em junho de 2000, o chefe dos negociadores brasileiros destacou que, caso a Argentina cedesse às pressões dos produtores de cana-de-açúcar e prolongasse unilateralmente as tarifas de proteção, violando os acordos firmados no MERCOSUL, isso significaria o fim das negociações bilaterais (BID-Intal, 2000). Além disso, o Brasil insistiu em incluir a liberalização do setor açucareiro na "Agenda do Relançamento" e pediu que a Argentina, durante a Cúpula de Buenos Aires em junho de 2000, manifestasse claramente sua intenção de negociar antes de dezembro daquele ano, mostrando-se disposta a adiar a liberalização em troca de um compromisso argentino com um cronograma gradual de redução de tarifas a partir de 2001 (BID-Intal, 2000).

Ainda na Cúpula de Buenos Aires, o Brasil propôs um acordo político para definir um calendário de liberalização do comércio intra-MERCOSUL até o fim do ano, mas a Argentina pediu que fosse desenvolvido um programa de reconversão para o setor açucareiro, com um estudo independente previsto para março de 2001 (BID-Intal, 2000). Apesar das tentativas de consenso, as partes decidiram intensificar as negociações ao longo do segundo semestre de 2000. Em julho, governadores de províncias argentinas e empresários dos dois países organizaram fóruns para explorar novas oportunidades de negócios, visando reduzir a dependência do açúcar na região (BID-Intal, 2000). O açúcar, embora tenha um peso macroeconômico limitado no comércio do MERCOSUL, é uma prioridade política para o Brasil, pois envolve questões de equilíbrio de interesses regionais e setoriais no bloco, além

de representar um exemplo da histórica demanda brasileira por maior liberalização comercial no setor agrícola (BID-Intal, 2000).

Apesar das demandas brasileiras, a partir das pressões dos diferentes grupos de interesses argentinos relacionados ao setor açucareiro, em 24 de Agosto de 2000, a Câmara dos Deputados da Argentina aprovou uma Lei que prorrogou por 5 anos o decreto 797/92, o qual, como colocado na seção anterior, aplicava altas tarifas de importações para proteger a indústria açucareira nacional (Porcelli, 2010). O então presidente, De la Rúa, a vetou por entender que isso poria em risco as relações com o Brasil e o levar a aplicar medidas de retaliação que poderiam afetar negativamente outros setores, como o de leite e o de trigo, dentre outros (La Nación, 2000).

Além disso, compreender como os grupos de interesses afetam a tomada de decisão política e, neste caso, com relação à integração regional, cabe ter em mente também que, frequentemente, tais grupos concentram-se dentro da própria política. Isso porque há empresários, produtores e uma elite que foi eleita, de modo que eles mesmos conseguem defender seus próprios interesses. Prova disso, é a declaração ao Jornal La Nación de um representante do Ministério da Economia da Argentina ao falar sobre um reunião com deputados e produtores do setor açucareiro:

Há deputados que são produtores e se discutiu alguma coisa sobre o assunto quando estivemos lá, no dia 9 de julho, com o presidente. Pediram que a proteção fosse prorrogada por tempo indeterminado e dissemos que o Mercosul estabeleceu que ela deveria ser eliminada. Por isso demos aos produtores a mensagem de que não precisávamos insistir na lei (La Nación, 2000).

Conforme previu o Poder Executivo argentino, o Ministério das Relações Exteriores preparou-se para uma retaliação que pretendia impedir a entrada de qualquer produto alimentício da Argentina para o Brasil (La Nación, 2000). Além disso, o Itamaraty informou a veículos de informação que passaria a considerar demandas de outros setores para além do açucareiro que solicitavam medidas de proteção com relação à entrada de produtos argentinos que desfavorecem o mercado nacional (La Nación, 2000). Exemplo disso, seria a consideração das demandas de setores relacionados aos produtos arroz e leite. Com isso, assim argumentou o representante especial do presidente FHC no Mercosul naquele ano: “Se a Argentina disser que será assim com o açúcar, teremos que reagir. Essa decisão diz respeito ao Mercosul” (La Nación, 2000).

Para contornar esta situação, Porcelli (2010, p. 388) informa que “essa decisão gerou um novo protesto do Itamaraty e forçou a negociação do Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Rodríguez Giavarini, com os deputados do país, para evitar uma guerra entre os

congressos do Brasil e da Argentina”. O governo argentino juntamente com o Ministério da Economia tentou satisfazer tanto as reclamações brasileiras, quanto as do setor internamente, sobretudo com relação a protestos realizados por trabalhadores que juntaram-se no sindicato Federação dos Trabalhadores da Indústria do Açúcar Tucumana (Fotia) e no Multisetorial del Azúcar que é um “espaço que reuniu empresários, trabalhadores e partidos políticos das províncias produtoras do Noroeste da Argentina (*Ibid.*, p. 2010). Com isso, houve a revogação da Lei que gerou este conflito e a assinatura da Resolução 743/000 que “estabeleceu uma tarifa aduaneira de 20%, admitindo a possibilidade de aumento para 50%, dependendo do preço do açúcar na Bolsa de Londres. Essa medida protecionista tinha como prazo final o dia 31 de dezembro de 2005” (Porcelli, p. 384, 2010).

Em 2001, durante um encontro com representantes do governo argentino, o Brasil tentou novamente propor uma solução para resolver o conflito e atender às demandas dos grupos internos ligados ao setor em questão. Assim, o governo brasileiro “ofereceu aos produtores argentinos do norte do país a transferência de tecnologia para a produção de álcool anidro a partir de cana-de-açúcar” (BID-Intal, 2001, p. 49). Entretanto, a questão não pôde ser resolvida com isso.

Em 2002, os grupos de interesses relacionados ao setor entendiam que a Resolução 743/000 poderia não garantir as suas demandas, de modo que articulou-se com o Congresso argentino, resultando na aprovação da Lei n. 25.715 que “dava força de lei à Resolução n. 743/2000 e reiterava a extensão da proteção ao setor açucareiro até 2005” (Porcelli, 2010, p. 389), a qual foi vetada pelo então presidente Eduardo Duhalde. Este foi duramente criticado pelos diversos atores no país interessados na manutenção da Lei:

O governador de Tucumán, Julio Miranda, e os representantes do setor açucareiro exigiram perante o Chefe da Casa Civil, Alfredo Atanasof, a rápida promulgação da lei, a fim de evitar a importação do produto a preços subsidiados. A afirmação foi do presidente do Centro Açucareiro Argentino, Jorge Zorreguieta, que destacou a “necessidade de promulgar a lei para dar à atividade um horizonte mais amplo de permanência” e facilitar os investimentos e a estabilidade no setor (Página 12, 2003).

Apesar de tais conflitos, as relações bilaterais entre Brasil e a Argentina eram um tanto quanto harmoniosas, sobretudo com a entrada dos governos de Néstor Kirchner e Lula da Silva em 2003 que, como colocado no primeiro capítulo, mantinham um certo alinhamento político-ideológico (Caetano, 2011). Mesmo diante disso, conforme pode-se verificar nos informes anuais do Banco Interamericano de Desenvolvimento acerca do Mercosul, a questão referente à liberalização do açúcar no Mercosul não pôde ser resolvida até os dias atuais, mantendo-se em um ciclo repetitivo em que o Brasil demanda que a Argentina liberalize

perante o bloco, afirmando que isso contraria os acordos e deteriora o processo de integração regional, enquanto os grupos de interesses do setor açucareiro argentino demandam que seu país mantenha os dispositivos legais que protejam sua indústria do comércio internacional e regional.

Isso demonstra que o problema sempre esteve relacionado aos conflitos dos grupos de interesses, de modo que, conforme Putnam (2010) os negociadores do poder executivo apenas levavam as demandas internas para o âmbito do Mercosul. Obviamente, o governo Argentino, principalmente, teve um papel importante em mediar a situação com o Brasil e ao vetar as leis aprovadas pelo congresso, mas o que prevaleceu foram as pressões exercidas pelos grupos de interesses do setor açucareiro argentino.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das relações comerciais no Mercosul, especialmente entre Brasil e Argentina, destaca a complexidade das negociações em setores sensíveis como o açucareiro. Nos capítulos anteriores, foram abordados o histórico do Mercosul e o papel dos grupos de interesse na formulação de políticas, assim como as teorias que explicam a dinâmica de integração regional e suas implicações práticas. No Capítulo 1, descreveu-se a trajetória do Mercosul desde sua criação, enfatizando como crises econômicas e políticas internas de seus membros influenciaram o andamento do bloco. O Capítulo 2 explorou as teorias de Moravcsik e Putnam, destacando a interação entre os níveis doméstico e internacional nos processos de negociação. Já o Capítulo 3 focou nas dificuldades de integração no setor açucareiro, um dos mais polêmicos entre Brasil e Argentina, que refletiu a pressão de grupos de interesse e as divergências entre os dois países.

Com base na abordagem de Moravcsik (1993), a análise do conflito de interesses no setor açucareiro entre Brasil e Argentina no âmbito do Mercosul pode ser compreendida a partir da perspectiva do intergovernamentalismo liberal. Segundo Moravcsik (1993), os processos de integração regional são profundamente influenciados pelas preferências nacionais, que por sua vez são formadas por coalizões de grupos de interesse e atores domésticos. O Estado, então, age de forma a representar esses interesses no cenário internacional, buscando maximizar os benefícios econômicos para manter apoio interno. No caso do setor açucareiro, tanto a Argentina quanto o Brasil se viram pressionados por interesses internos que moldaram suas posturas nas negociações. Para a Argentina, o setor açucareiro, concentrado nas províncias do noroeste, como Tucumán, é um importante pilar econômico e social, sendo responsável por grande parte dos empregos na região. Essa

importância levou os produtores e representantes do setor a pressionarem fortemente o governo argentino para manter tarifas de proteção contra o açúcar brasileiro, temendo que a abertura do mercado colocasse em risco a sobrevivência da indústria local e, conseqüentemente, a estabilidade social e econômica regional.

Por outro lado, o Brasil, sendo um dos maiores produtores mundiais de açúcar, tinha interesse em incluir o produto na liberalização do comércio intra-Mercosul, buscando maior acesso ao mercado argentino. A demanda brasileira era apoiada por grupos de interesse como a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), que pressionava o governo a buscar melhores condições de exportação. A postura brasileira nas negociações, portanto, refletia o interesse em expandir suas exportações, enquanto a Argentina buscava proteger seu mercado interno. A abordagem de Moravcsik (1993) sugere que, em cenários de divergência de interesses, os Estados recorrem à barganha interestatal para alcançar acordos, sendo que o poder de barganha de cada país está relacionado à importância dos interesses em jogo e à pressão dos grupos domésticos.

No caso das negociações sobre o açúcar, a Argentina tinha menos flexibilidade para realizar concessões devido à forte pressão dos grupos locais e ao impacto que uma liberalização poderia ter nas províncias produtoras. Isso resultou em uma postura mais defensiva nas negociações, prorrogando a proteção tarifária mesmo em desacordo com as expectativas do Brasil e com os compromissos no Mercosul. Dessa forma, o conflito entre os dois países sobre o setor açucareiro, portanto, é um exemplo da dinâmica descrita por Moravcsik (1993), onde os interesses dos grupos internos são decisivos para a postura dos Estados em negociações internacionais.

A Argentina, ao representar os interesses do setor açucareiro, evitou uma abertura que pudesse comprometer a estabilidade socioeconômica de uma região sensível, enquanto o Brasil, ao atender às demandas de seus produtores, buscou uma maior integração do açúcar no mercado regional. A teoria dos jogos de dois níveis, por sua vez, analisada no segundo capítulo a partir de Robert Putnam (2010) é também relevante para entender as negociações do setor açucareiro. Essa teoria sugere que, em negociações internacionais, os governos atuam simultaneamente em dois níveis: o nível I (internacional) e o nível II (nacional) para alcançar um acordo. As chances de sucesso de um acordo dependem da existência de “conjuntos de vitórias” (win-sets), que representam as propostas que podem ser aceitas tanto no cenário internacional quanto no doméstico.

Nesse sentido, no âmbito do Mercosul, as negociações sobre o setor açucareiro ilustram a interação entre os níveis I e II. No nível II, os grupos de interesse argentinos,

incluindo produtores e representantes políticos dessas províncias, exerceram forte pressão sobre o Congresso e o Executivo argentino para manter tarifas de proteção ao setor. Essa pressão resultou na manutenção de medidas protecionistas, como a Lei do Açúcar, que prorrogava as tarifas de importação do açúcar brasileiro, contrariando os acordos do Mercosul. Dessa maneira, a atuação do Congresso argentino e a influência do lobby açucareiro demonstram como as demandas internas limitaram a capacidade de negociação no nível I, criando barreiras para um acordo com o Brasil.

Por outro lado, o Brasil buscou convencer a Argentina a incluir o açúcar na agenda de liberalização do Mercosul, propondo cronogramas graduais para a redução das tarifas. O governo brasileiro também tentou oferecer contrapartidas, como a transferência de tecnologia para a produção de etanol na Argentina, em uma tentativa de criar um conjunto de vitórias que pudesse ser aceito pelos argentinos. No entanto, essas propostas foram insuficientes para superar as pressões dos grupos internos argentinos, resultando em um impasse nas negociações.

Dessa forma, a dinâmica descrita por Putnam (2010) revela como as negociações no nível I foram fortemente condicionadas pelas demandas dos grupos de interesse no nível II. No caso do Brasil, as pressões dos produtores de açúcar incentivaram o governo a insistir na abertura do mercado argentino. Essa postura buscava não apenas fortalecer a posição do Brasil como exportador, mas também atender às expectativas internas de um setor economicamente relevante. No entanto, o sucesso das negociações dependia da aceitação do acordo pelo Congresso e pelos grupos econômicos da Argentina, onde as divergências internas eram ainda mais acentuadas.

Para a Argentina, a pressão de grupos locais, combinada com um cenário eleitoral sensível, tornou difícil a aceitação de qualquer proposta que pudesse implicar em uma abertura imediata do mercado açucareiro. Isso reduziu o conjunto de vitórias do governo argentino, que, mesmo em momentos de diálogo com o Brasil, tinha pouca margem para concessões. A insistência argentina em manter as tarifas reflete a tentativa de proteger a estabilidade socioeconômica das regiões produtoras de açúcar, que enfrentavam altas taxas de desemprego e vulnerabilidade econômica.

Além disso, Putnam (2010) destaca que, em situações de interesses domésticos divergentes, os conjuntos de vitórias tendem a ser menores, dificultando a aprovação de acordos no nível II. No contexto das negociações entre Brasil e Argentina, essa teoria se manifesta na dificuldade de os governos encontrarem um ponto de equilíbrio entre as demandas internas e as exigências do parceiro comercial. O fracasso das tentativas de

liberalizar o setor açucareiro evidencia como os interesses domésticos, especialmente aqueles organizados em torno de grupos econômicos poderosos, podem restringir a capacidade dos governos de realizar concessões no nível internacional.

A análise das negociações do setor açucareiro entre Brasil e Argentina à luz da abordagem de Putnam (2010) evidencia a importância dos jogos de dois níveis na formulação de políticas comerciais regionais. As dificuldades em alcançar um consenso entre os dois países não derivam apenas das diferenças econômicas, mas, sobretudo, da necessidade de cada governo de responder às pressões dos grupos de interesse internos. Para o Brasil, a insistência em incluir o açúcar nas negociações do Mercosul estava alinhada aos interesses de um setor forte e competitivo. Já para a Argentina, a defesa do protecionismo era uma resposta às demandas de uma base política e econômica vulnerável.

Esses aspectos demonstram que a integração regional, mesmo em um bloco como o Mercosul, onde há a expectativa de cooperação econômica, depende da capacidade dos negociadores em gerenciar as expectativas internas e externas de forma equilibrada. A teoria dos jogos de dois níveis de Putnam (2010) fornece uma compreensão clara de como as pressões domésticas moldam as negociações internacionais e como as divergências entre os interesses internos dos países podem limitar a possibilidade de avanço nos acordos regionais. No caso do setor açucareiro, as negociações permaneceram em um impasse, ilustrando a dificuldade de compatibilizar os conjuntos de vitórias dos dois lados, mesmo em um contexto de integração regional.

5. REFERÊNCIAS

ABREU, Sergio; FLORENCIO, Lima. Trajetória do Mercosul e mudança de paradigmas e de posições da política externa brasileira: começo virtuoso e crise recente - possíveis interpretações. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

BID-INTAL. **Informe Mercosul**: Julho-Dezembro 1996. Buenos Aires: BID-Intal. Número 1, 1996, 74p.

_____. **Informe Mercosul**: período 1997. Buenos Aires: BID-Intal. Número 2, 1997, 52p.

_____. **Informe Mercosul**: período Julho-Dezembro 1997. Buenos Aires: BID-Intal. Número 3, 1998, 83 p.

_____. **Informe Mercosul**: período Período 1998-1999. Buenos Aires: BID-Intal. Número 5, 1999, 92p.

_____. **Informe Mercosul**: período 1999-2000. Buenos Aires: BID-Intal. Número 6, 2000, 144p.

_____. **Informe Mercosul**: período 2000-2001. Buenos Aires: BID-Intal. Número 7, 2001, 93p.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. Unb, 1992, 4a Ed.

CAETANO, Gerardo. **Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años**: Coyunturas e instituciones (1991-2011). In: MERCOSUR 20 años. Montevideo: CEFIR. 2011.

CAMARGO, Sonia de. MERCOSUL: crise de crescimento ou crise terminal?. **Lua Nova**, São Paulo, 68: 57-90, 2006.

CAVALCANTE, Flavia; GRANATO, Leonardo. Mercosul e dependência: política externa e interesses de classe no Brasil. **Sul Global**, p. 64 - 96, 2020. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/sg/article/view/37594>>. Acesso em 01 mar. 2024.

CHAIN, Caio P. et al. **Disputas Comerciais na OMC e no Mercosul**: Divergências entre Brasil e Argentina sob a Perspectiva da Integração Regional. **Desenvolvimento em questão**. Editora Unijuí, ano 12, n. 25, jan./mar. 2014 p. 127-152.

FERRAZ, MARIA. **A atuação dos grupos de interesse no Mercosul: arranjos institucionais e consequências para a integração**. IV Seminário, Pós-Graduação em Ciência Política, USP, de 11 de abr. 2014. Disponível em: <<https://sdpscp.fflch.usp.br/sites/sdpscp.fflch.usp.br/files/inline-files/155-478-1-PB.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

GRANATO, Leonardo. Os Trinta anos do Mercosul: apontamentos para um balanço. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.10, n.19, Jan./Jun. 2021 | p.9-29.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, DF, v. 51, n.2, p. 98-116. 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/hDbQL5vyQ6m9zLpnmTTFw6y/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 02 fev. 2024.

JAÚREGUI, Lisandro. **La Constitución Nacional y la participación del Poder Legislativo en la formulación de la Política Exterior Argentina**. Trabalho apresentado para o concurso do Poder Legislativo na Constituição Nacional, El Poder Legislativo en la Constitución Nacional, Honorable Cámara dos Senadores da Nação. 2003.

JÚNIOR, Haroldo; MARIANO, Marcelo; VIGEVANI, Tullo. **O Brasil e o Mercosul: atores domésticos e oscilações na política externa nos últimos 30 anos**. Lua Nova, São Paulo, p. 15-54, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/tHw5r4whfhWQ7vCNtLPbfRL/>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

JUNQUEIRA, Cairo G. B.; LUCIANO, Bruno. Representatividade e legitimidade na integração regional: o foro consultivo e o parlamento do Mercosul. **Revista Conjuntura Austral**, vol. 5, nº. 21-22, dez. 2013 – mar. 2014. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/40740>>. Acesso em 01 mar. 2024.

MALAMUD, Andrés. Mercosul Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement. **Cambridge Review of International Affairs**, v.18, n.3, p.421-436, out 2005. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/249017041_Mercosur_Turns_15_Between_Rising_Rhetoric_and_Declining_Achievement>. Acesso em: 15 mar. 2024.

MARIANO, Karina; MENEZES, Roberto. Três décadas de Mercosul: institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração. **Lua Nova**, São Paulo, p. 147-179, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/Bpkz3gLvhVxrxjsfTg4t4Tq/>>. Acesso em: 02 dez. 2023.

MARIANO, Marcelo; MENDES, Ricardo; VIGEVANI, Tullo. Instituições e conflitos comerciais no Mercosul. **São Paulo Em Perspectiva**, 16(1): 44-53, 2002.

MEDWID, Bárbara. Mitos y realidades de la pobreza y el Mercosur: El caso de la industria azucarera en Tucumán. En publicación: La economía política de la pobreza/ Alberto Cimdamore (comp.) Buenos Aires: **CLACSO**, mar. de 2008.

MERCOSUL. Organograma. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/organograma-mercosul/>>. Acesso em: 25 mar. 2024.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A liberal Approach. **Journal of Common Market Studies**, Cambridge, v. 31, n. 4, p. 473 - 524, dez. 1993.

OLIVEIRA, Marcelo. **Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros**. São Paulo: Editora UNESP, 2003. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=17929>. Acesso em: 10 fev. 2024.

OLIVEIRA, NAMISI SILVA DE. **As relações entre Brasil e Argentina no âmbito do Mercosul: política externa e indicadores econômicos nos governos FHC e Lula.** Dissertação (Mestrado), Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, p. 155. 2018. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/187558>>. Acesso em: 25 jan. 2024.

OSÓRIO, Luiz. Entre aproximações e rupturas: as guinadas na integração regional. **Revista tempo do mundo**, n. 23, p. 183 - 201, ago. 2020. Disponível: <<https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/1661>>.

PORCELLI, Emanuel. Parlamento e política externa na Argentina: algumas reflexões sobre a “Lei do Açúcar”. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 377- 403, jul./dez. 2010.

PORTA, Fernando. **La utopía del MERCOSUR social y productivo y el fantasma del MERCOSUR comercial.** In: D. García-Delgado & C. Ruiz del Ferrier (Comps.). Estado y desarrollo inclusivo en la multipolaridad: desafíos y políticas públicas (pp. 105-111). Buenos Aires: FLACSO.

POTTERS, Jan; SLOOF, Randolph. Interest groups: A survey of empirical models that try to assess their influence. **European Journal of political economy**, v. 12, p. 403 - 442, 1996.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/qZDV3KMBGGt7RQNCR37Ymkk/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 01 dez. 2023.

SANCHEZ, Michelle Ratton. É possível pensar em sociedade civil no Mercosul?. **Cena Internacional**, vol. 9, nº 1, p 37 - 56, 2007. Disponível em: <<https://biblat.unam.mx/hevila/CENAIInternacional/2007/vol9/no1/2.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2024.

THOMAS, Clive. **Research Guide to U.S. and International Interest Groups.** Westport: Praeger, 2004.

TRICHES, Divanildo. Uma análise de economia política e das atitudes dos grupos de interesse no Mercosul. **Pesquisa & Debate**, v.14, n.2, p.27-50, 2003. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/rpe/article/view/11949>>. Acesso em: 05 mar. 2024.

7. REFERÊNCIAS MULTIMÍDIA

Azúcar: contragolpe brasileiro. **La Nación**, 26 de agosto de 2000. Disponível em:<<https://www.lanacion.com.ar/economia/azucar-contragolpe-brasileno-nid30384/>>. Acesso em: 01 out. 2024.

Azúcar vetada. **Página 12.** Disponível em: <<https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/subnotas/15120-6058-2003-01-09.html>>. Acesso em: 01 out. 2024.

De la Rúa vetará la norma que protege el azúcar. **La Nación**, 30 de ago. de 2000. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/economia/de-la-rua-vetara-la-norma-que-protege-el-azucar-nid30795/>>. Acesso em: 01 out. 2024.

El Gobierno extendió hasta 2005 la protección al sector azucarero. **La Nación**, 04 de set. de 2000. Disponible em: <<https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gobierno-extendio-hasta-2005-la-proteccion-al-sector-azucarero-nid31501/>>. Acesso em: 01 out. 2024.

Caña de azúcar símbolo de identidad cultural y desarrollo local. **INTA INFORMA**. 01 de ago. de 2013. Disponible em: <<http://intainforma.inta.gov.ar/?p=17968>>. Acesso em: 01 out. 2024.

Protesta de Brasil por la ley del azúcar. **La Nación**, 05 de set. 1997. Disponible em: <<https://www.lanacion.com.ar/economia/protesta-de-brasil-por-la-ley-del-azucar-nid76209/>>. Acesso em: 01 out. 2024.

Sorpresiva sanción de la ley del azúcar. **La Nación**, 07 de set. 1997. Disponible em: <<https://www.lanacion.com.ar/politica/sorpresiva-sancion-de-la-ley-del-azucar-nid76174/>>. Acesso em: 01 out. 2024.

Painel de Histórico de Cultivo, Moagem e Produção de Açúcar e Etanol. **União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA)**. Disponible em: <<https://unicadata.com.br/listagem.php?idMn=4>>. Acesso em 01 de out. de 2024.