

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais

Claudio Urbano Bittencourt Pinheiro Filho

**A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA DO MERCOSUL (2015 - 2019):
OS RUMOS DO PROCESSO A PARTIR DO BRASIL
E DA ARGENTINA**

Belo Horizonte, MG
2024

Claudio Urbano Bittencourt Pinheiro Filho

**A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA DO MERCOSUL (2015 - 2019):
OS RUMOS DO PROCESSO A PARTIR DO BRASIL
E DA ARGENTINA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais da Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para
o título de Doutor em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Fátima Junho Anastasia

Área de Concentração: Processos Decisórios em Política Externa
e Internacional

Belo Horizonte, MG
2024

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

P654i	Pinheiro Filho, Claudio Urbano Bittencourt A integração econômica do Mercosul (2015 - 2019): os rumos do processo a partir do Brasil e da Argentina / Claudio Urbano Bittencourt Pinheiro Filho. Belo Horizonte, 2024. 345 f. : il. Orientadora: Maria de Fátima Junho Anastasia Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais 1. Mercado Comum do Sul (Mercosul). 2. Integração econômica - Países do Mercosul. 3 Economia regional - Brasil - Argentina. 4. Bloco econômico – Governança - Países do Mercosul. 5. Mercado comum. 6. Integração regional. I. Anastasia, Maria de Fátima Junho. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título. SIB PUC MINAS CDU: 33(8=6)
-------	---

Ficha catalográfica elaborada por Fabiana Marques de Souza e Silva - CRB6/2086

Claudio Urbano Bittencourt Pinheiro Filho

**A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA DO MERCOSUL (2015 - 2019):
OS RUMOS DO PROCESSO A PARTIR DO BRASIL
E DA ARGENTINA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais da Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para
o título de Doutor em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Fátima Anastasia

Área de Concentração: Processos Decisórios em Política Externa
e Internacional

Professora Doutora Maria de Fátima Anastasia (Orientadora) – PUC Minas

Professora Doutora Taiane Las Casas Campos (Examinadora) – PUC Minas

Professora Doutora Raquel de Bessa Gontijo de Oliveira (Examinadora) – PUC Minas

Professor Doutor Pedro Andrade Matos (Examinador Externo) – Universidade de Santiago

Professora Doutora Déborah Silva do Monte (Examinadora Externa) – UFGD

Professora Doutora Matilde de Souza (Suplente) – PUC MINAS

Belo Horizonte, MG 30 de setembro de 2024

AGRADECIMENTOS

A minha mãe, que sempre esteve ao meu lado.

Ao meu pai, por ter me tornado quem sou.

À PUC-Minas, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

À Profa. Maria de Fátima Junho Anastasia, imensamente, pela atenção, paciência e sabedoria, ao longo deste projeto.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Código de Financiamento 001.

RESUMO

Esta investigação doutoral é orientada pela seguinte pergunta: *por que o Mercado Comum do Sul ainda não se tornou um mercado comum?* Busca-se explicar, através da análise das disposições domésticas e dos conjuntos de vitórias dos dois *paymasters* do Mercosul, o Brasil e a Argentina, os motivos que propiciam e que desfavorecem o avanço do processo de formação de um mercado comum no Mercosul, entre os anos de 2015 a 2019. Trata-se de uma análise comparativa que mobiliza o conceito de disposições domésticas (MILNER, 1997), conjunto de vitórias (PUTNAM, 2010) e interpresidencialismo (MALAMUD, 2003) para compreender o impacto que as instituições políticas, as estruturas de preferências domésticas, as estratégias utilizadas pelos negociadores e das estruturas de distribuição de informações relevantes entre os atores envolvidos, exercem para com o avanço do processo de integração econômica do Mercosul em geral, e na formação de um mercado comum em particular. Os resultados evidenciam uma estrutura burocrática e organizacional fortemente centralizada, que concentra recursos, informações e poderes institucionais nos Poderes Executivos nacionais, exacerbando sua influência sobre o desenvolvimento do processo de integração, que não progrediu rumo à formação de um mercado comum porque, sobretudo, tal objetivo não estava incluído em seus conjuntos de preferências. Espera-se que os resultados desvelados possam contribuir para uma melhor compreensão do processo de integração econômica na América do Sul e do próprio Mercosul em proposições concernentes em como aprimorá-los.

Palavras-chave: Integração Regional, Mercosul, Disposições Domésticas, Conjunto de Vitórias.

ABSTRACT

This doctoral investigation is guided by the following question: Why has the Southern Common Market not yet become a common market? The aim is to explain, through the analysis of domestic dispositions and the win-sets of the two Mercosur paymasters, Brazil and Argentina, the reasons that both facilitate and hinder the advancement of the process of forming a common market in Mercosur between 2015 and 2019. This is a comparative analysis that employs the concept of domestic dispositions (MILNER, 1997), win-sets (PUTNAM, 2010), and interpresidentialism (MALAMUD, 2003) to understand the impact that political institutions, domestic preference structures, the strategies employed by negotiators, and the structures for distributing relevant information among the actors involved, have on the advancement of the economic integration process in Mercosur in general, and the formation of a common market in particular. The results reveal a strongly centralized bureaucratic and organizational structure, concentrating resources, information, and institutional powers within the national Executive Powers, thereby exacerbating their influence over the development of the integration process, which did not progress towards the formation of a common market because, above all, this objective was not included in their preference sets. It is hoped that the findings can contribute to a better understanding of the economic integration process in South America and Mercosur itself, in terms of how to improve them.

Keywords: Regional Integration, Mercosur, Domestic Dispositions, Win-Sets.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1. Atores domésticos e suas atribuições nos tratados do Mercosul	98
---	----

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1. Conceitos nucleares, variáveis e indicadores utilizados na operacionalização da investigação proposta	66
QUADRO 2. Elementos constituintes para a formação de um mercado comum e os ministérios responsáveis para o seu alcance nos governos Dilma e Temer e Mauricio Macri	76
QUADRO 3. Comissões temáticas do Congresso Nacional da Argentina e do Brasil com atribuições institucionais para análise de normas concernentes ao processo de integração econômica do Mercosul	82
QUADRO 4. Características dos Congressos Nacionais do Brasil e da Argentina em seus métodos de formação	84
QUADRO 5. Principais atribuições dos Congressos Nacionais do Brasil e Argentina, suas competências e contrastes por Estado	85
QUADRO 6. Grupos de interesse da Argentina e Brasil incluídos na análise	89
QUADRO 7. Síntese da estrutura burocrática organizacional do Mercosul – composição orgânica, hierarquia institucional e atribuições de órgãos e integrantes	95
QUADRO 8. Quadro 8. Instâncias decisórias do Poder Legislativo no Brasil e Argentina com poder de aprovação e veto em Projetos de Norma no Mercosul quando em tramitação preferencial	106
QUADRO 9. Comissões temáticas da Câmara dos Deputados do Brasil e Argentina aptas à análise de mérito, constitucionalidade e adequação orçamentária de projetos no Mercosul	107
QUADRO 10. Comissões temáticas do Senado Federal do Brasil e Argentina aptas à análise de mérito, constitucionalidade e adequação orçamentária de projetos no Mercosul	109
QUADRO 11. Instâncias decisórias do Poder Legislativo no Brasil e Argentina com poder institucional de aprovação e veto em Projetos de Norma do Mercosul	110
QUADRO 12. Tipos de quóruns para aprovação de projetos no Congresso Nacional do Brasil	125
QUADRO 13. Tipos de quóruns para aprovação de projetos no Congresso Nacional da Argentina	130
QUADRO 14. Atores/órgãos envolvidos no processo de integração econômica do Mercosul	134
QUADRO 15. Mudanças no ACE 14 até 2015: períodos e regras de funcionamento	145

QUADRO 16. Acordos entre Estados Partes do Mercosul sobre bens provenientes de aduanas especiais (1991-2015)	147
QUADRO 17. Alterações nas Listas de Exceções Nacionais do Brasil e Argentina até 2015: períodos de vigência e regras de funcionamento	162
QUADRO 18. Decisões relativas à prorrogação da aplicação da Tarifa Externa Comum aos bens de capitais não produzidos no Mercosul	163
QUADRO 19. Compromissos gerais dos Estados Partes no Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços no Mercosul	186
QUADRO 20. Rodadas de liberalização do comércio de serviços intrabloco até 2015: setores incorporados, compromissos assumidos e evolução dos <i>paymasters</i> do bloco	188
QUADRO 21. Compromissos assumidos por Brasil e Argentina na sétima rodada de negociações para a liberalização do comércio de serviços no Mercosul	190
QUADRO 22. Percentual de compromissos assumidos pelo Brasil e Argentina na sétima rodada de negociações para a liberalização do comércio de serviços no Mercosul	192
QUADRO 23. Medidas aprovadas no Mercosul entre 1991 e 2014 relacionadas ao livre fluxo de capitais no setor financeiro entre os Estados Partes do bloco	208
QUADRO 24. Medidas aprovadas no Mercosul relacionadas ao livre fluxo de capitais no mercado do câmbio	214
QUADRO 25. Sínteses das condições vigentes até 2015 para acesso, ingresso e egresso de capitais nos mercados de câmbio do Brasil	215
QUADRO 26. Síntese das condições vigentes até 2015 para acesso, ingresso e egresso de capitais nos mercados de câmbio da Argentina	216
QUADRO 27. Medidas aprovadas no Mercosul (entre 1991 e 2014) relacionadas ao livre fluxo de investimentos intrabloco	220
QUADRO 28. Condições vigentes até 2015 para acesso, ingresso e egresso de investimentos no Brasil	222
QUADRO 29. Condições vigentes até 2015 para acesso, ingresso e egresso de investimentos na Argentina	222
QUADRO 30. Medidas aprovadas (entre 1991 e 2014) relacionadas ao fluxo de capitais nos mercados de capitais do Mercosul	229
QUADRO 31. Condições vigentes até o início de 2015 relacionadas ao acesso, ingresso e egresso de capitais no mercado de capitais do Brasil	230
QUADRO 32. Condições vigentes até o início de 2015 relacionadas ao acesso, ingresso e egresso de capitais no mercado de capitais da Argentina	231

QUADRO 33. Medidas aprovadas no Mercosul (entre 1995 e 2015) relacionadas aos critérios de admissão e permanência de trabalhadores no território dos Estados Partes	239
QUADRO 34. Condições vigentes de admissão e de permanência nos territórios brasileiro e argentino até 2015	241
QUADRO 35. Medidas aprovadas no Mercosul (entre 1991 e 2014) relacionadas à concessão de autorizações para atividades laborais remuneradas intrabloco	243
QUADRO 36. Medidas aprovadas no Mercosul (entre 1995 e 2015) relacionadas à equalização dos direitos laborais entre os Estados Partes	245
QUADRO 37. Principais diferenças entre os regimes laborais no Brasil e Argentina até 2015	246
QUADRO 38. Principais mudanças estabelecidas pela nova Lei de Migração: condições de acesso, permanência para trabalho e direitos trabalhistas no Brasil	255
QUADRO 39. Processo de aprovação ou de veto legislativo: percursos institucionais	276
QUADRO 40. Estrutura das preferências do Brasil e da Argentina (2015 – 2019): livre circulação de bens originários no Mercosul	289
QUADRO 41. Estrutura das preferências do Brasil e da Argentina (2015 – 2019): livre circulação de bens de livre prática no Mercosul	294
QUADRO 42. Estrutura das preferências do Brasil e da Argentina (2015 – 2019): livre circulação de serviços no Mercosul	299
QUADRO 43. Estrutura das preferências do Brasil e da Argentina (2015 – 2019): livre circulação de capitais no Mercosul	305
QUADRO 44. Estrutura das preferências do Brasil e da Argentina (2015 – 2019): livre circulação de trabalho no Mercosul	310
QUADRO 45. Principais órgãos do Mercosul e seus integrantes	312

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAE - Áreas Aduaneiras Especiais
AAP - Acordos de Alcance Parciais
ACE - Acordos de Complementação Econômica
ADEBA - Associação de Bancos Argentinos
ADEFA - Associação de Fabricantes Automotivos
ALADI - Associação Latino-Americana de Integração
ANFAVEA - Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
BCA - Banco Central da Argentina
BCB - Banco Central do Brasil
BIT - Bens de Informática e de Telecomunicações
BK - Bens de Capital
CACS - Câmara Argentina de Comércio e Serviços
CAM - Código Aduaneiro do Mercosul
CCM - Comissão de Comércio do Mercosul
CFA - Constituição Federal da Argentina
CFB - Constituição Federal do Brasil
CGT - Confederação Geral do Trabalho
CMC - Conselho do Mercado Comum
CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária
CNC - Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNI - Confederação Nacional da Indústria
CPAM - Comissão Permanente de Assessoramento do Mercosul
CPC - Comissão Parlamentar Conjunta
CREC - Comissão de Relações Exteriores e Cultos
CT - Comitê Técnico
CUT - Central Única dos Trabalhadores
CVM - Comissão de Valores Mobiliários
FCES - Foro Consultivo Econômico-Social
FEBRABAN - Federação Brasileira de Bancos
GAHAZ - Grupo Ad Hoc do Setor Açucareiro
GMC - Grupo do Mercado Comum
LEN - Lista de Exceções Nacionais

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
OMC - Organização Mundial do Comércio
PARLASUL - Parlamento do Mercosul
PCFI - Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul
PEC - Propostas de Emenda à Constituição
PJ - Partido Justicialista
PRE - Projetos de Recomendação
RBPM - Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul
RICDB - Regimento Interno da Câmara dos Deputados do Brasil -
RIHCDA - Regimento Interno da Honorable Câmara dos Deputados da Argentina
RISFA - Regimento Interno do Senado Federal da Argentina
RISFB - Regimento Interno do Senado Federal do Brasil
SGT - Subgrupos de Trabalho
SRA - Sociedade Rural da Argentina
TEC - Tarifa Externa Comum
UCR - Partido da União Cívica Radical
UCR - União Cívica Radical
UIA - União Industrial da Argentina
ZF - Zona Franca
ZPE - Zona de Processamento de Exportações

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
 1. O ÍMPETO INTEGRATIVO DO MERCOSUL	23
1.1. Integração Regional: Definição	26
1.2. Integração Regional: Os Atores Domésticos e os seus Interesses/Preferências	30
1.3. As Disputas entre os Atores Domésticos e o Processo de Integração: Poliarquia	34
1.4. Integração Regional: um Jogo em Dois Níveis	38
1.5. Integração Regional via Estudo dos Conjuntos de Vitórias	42
1.6. As Disposições Domésticas e o Processo de Integração Regional	47
1.7. Sistema de Governo e o Mercosul	55
1.8. Operacionalização dos Conceitos Nucleares e Hipóteses	60
 2. INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E INTEGRAÇÃO	68
2.1. Instituições Políticas Domésticas e Integração Regional	70
2.2. Dos Atores Domésticos Analisados e da sua Composição	74
2.2.1. <i>O Poder Executivo</i>	75
2.2.2. <i>O Poder Legislativo</i>	80
2.2.3. <i>Grupos de Interesse</i>	87
2.3. Poderes Institucionais e Integração Regional	89
2.3.1. <i>Poderes Institucionais: Estabelecer a Agenda Integrativa</i>	90
2.3.2. <i>Poderes Institucionais: Aprovação e Veto</i>	99
2.3.3. <i>Poderes Institucionais: Emendar</i>	113
2.3.4. <i>Poderes Institucionais: Proposição de Consultas Públicas</i>	117
2.3.5. <i>Poderes Institucionais: Compensações Paralelas</i>	123
 3. ESTRUTURAS DE PREFERÊNCIAS DOMÉSTICAS: UNIÃO ADUANEIRA	136
3.1. A Livre Circulação de Bens	139
3.1.1. <i>Livre Circulação de Bens Originários</i>	140
3.1.2. <i>Livre Circulação de Bens de Livre Prática</i>	158

4. ESTRUTURAS DE PREFERÊNCIAS DOMÉSTICAS: MERCADO COMUM	180
4.1. Livre Circulação de Serviços	182
4.2. Livre Circulação de Capitais	205
4.2.1. <i>Livre Circulação de Capitais: Setor Financeiro</i>	207
4.2.2. <i>Livre Circulação de Capitais: Mercado de Câmbio</i>	213
4.2.3. <i>Livre Circulação de Capitais: Setor de Investimentos</i>	219
4.2.4. <i>Livre Circulação de Capitais: Mercado de Capitais</i>	228
4.3. Livre Circulação de Trabalho	235
 5. CONJUNTO DE VITÓRIAS E MERCADO COMUM	 263
5.1. Instituições Políticas e o Mercado Comum	266
5.2. Preferências e Possíveis Coalizões: mercado comum	282
5.2.1. <i>A Consolidação da União Aduaneira</i>	284
5.2.1.1. <i>A Livre Circulação de Bens Originários</i>	284
5.2.1.2. <i>A Livre Circulação de Bens de Livre Prática</i>	289
5.2.2. <i>Formação de um Mercado Comum: Livre Circulação de Serviços</i>	294
5.2.3. <i>Formação de um Mercado Comum: Livre Circulação de Capitais</i>	299
5.2.4. <i>Formação de um Mercado Comum: Livre Circulação de Trabalho</i>	305
5.3. Estratégias do Negociador e Informações: Mercado Comum	311
 CONCLUSÃO	 337
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 341

INTRODUÇÃO

Diferentemente de outros processos da mesma natureza, a integração econômica na América do Sul não ocorreu devido: i) a um aumento da interdependência econômica entre grupos de interesses transnacionais; ii) ao “transbordamento” de demandas tecnocráticas entre Estados; iii) à intensificação das pressões sociais domésticas na região; iv) à pressão de grupos de interesses domésticos e/ou de partidos políticos demandando uma maior institucionalização; ou v) ao adensamento e à cominação de organizações internacionais/regionais, em razão da necessidade de cooperação entre os Estados. Em vez disso, teve origem na iniciativa dos próprios Estados, particularmente dos seus Poderes Executivos nacionais e sob a liderança de seus respectivos Presidentes – os demais atores e fatores, quando presentes, ganharam maior proeminência somente após o início do referido processo e não antes.

O Mercado Comum do Sul surgiu a partir da aproximação entre os Presidentes Raúl Alfonsín, da Argentina, e José Sarney, do Brasil, resultando em uma série de iniciativas conjuntas que culminaram, em 1991, no Tratado de Assunção e na formação do bloco econômico, cujo objetivo primário consiste em criar um mercado comum entre seus membros fundadores. Todavia, desde a sua formação a evolução do bloco segue em um ritmo muito lento e avança de maneira intermitente, não tendo sido concretizado ainda como um mercado comum, o que motiva a investigação das razões desse insucesso.

O presente estudo fundamenta-se no princípio de que o processo de integração econômica regional, longe de ocorrer no vácuo, consiste em uma vinculação voluntária entre um grupo de Estados para a criação de um espaço permanente de debate e de deliberação conjunta, destinado à supressão de discriminações econômicas entre eles, que ocorre nas condições e nos limites tal qual acordado pelos envolvidos.

Todos os Estados envolvidos no processo de integração regional são constituídos por um conjunto particular de atores domésticos, que possuem distintos níveis de acesso, influência e controle sobre suas instâncias decisórias, o que inclui o acesso aos recursos disponíveis e poderes institucionais essenciais para a sua atuação junto a tais instâncias, bem como às informações relevantes para a tomada de decisões eficientes.

Os atores domésticos que compõem a estrutura decisória dos seus respectivos Estados e que estão aptos a participarem do processo de integração econômica regional são atores racionais, isto é, conhecem seus próprios interesses e se empenham persistentemente para

alcançá-los, utilizando as informações, os poderes institucionais e os recursos de que dispõem para influenciar o comportamento, as decisões e as ações destes Estados.

A incessante perseguição dos próprios interesses pelos atores domésticos gera um eterno jogo político de competição, coordenação de posições e barganhas mútuas, cujo objetivo é influenciar as instâncias decisórias em disputa para determinar o curso de ação do Estado que melhor corresponda aos seus próprios interesses/preferências.

Os conjuntos de preferências dos atores de um mesmo Estado nem sempre convergem entre si, o que dificulta o processo de tomada de decisões e a definição do curso de ação a ser adotado, levando vantagem o ator mais bem posicionado em sua estrutura decisória ou que reunir mais dos referidos recursos do que os demais atores envolvidos.

Em similar medida, atores domésticos de diferentes Estados membros de um bloco econômico podem ter conjuntos de preferências que divergem entre si; quando isso ocorre, o processo de barganha, coordenação e construção de consensos entre eles se torna mais difícil, o que pode levar à paralisia decisória e à estagnação do processo, enquanto a convergência de preferências pode promover e permitir avanços.

No caso do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991, todos os Estados membros efetivos do bloco assumiram o compromisso (conforme acordado no tratado originário do bloco, o Tratado de Assunção e seus Protocolos Adicionais) de estabelecer uma união aduaneira completa até 2001 e formar um mercado comum até 2006. Porém, ao final do primeiro prazo, a união aduaneira não foi concluída, sendo esse prazo prorrogado para 2006, ao passo que o mercado comum foi adiado para 2011. Diante do novo descumprimento dos prazos para ambos, foram novamente postergados, permanecendo atualmente sem uma data definida.

Uma união aduaneira envolve a eliminação das barreiras à livre circulação de bens dentro do bloco, juntamente com a adoção de uma Tarifa Externa Comum, enquanto um mercado comum expande essa liberdade para incluir serviços, capitais e trabalho entre todos os membros, implicando a remoção total de barreiras comerciais para esses quatro componentes, sem exceções.

Neste sentido, para que os Estados Partes cumpram os objetivos firmados no tratado originário do Mercosul, torna-se necessário consolidar a união aduaneira (ainda imperfeita), e assegurar a liberdade plena ao comércio de serviços, capitais e trabalho no interior do bloco, o

que, dado o contexto fornecido, exige que os atores domésticos envolvidos nas estruturas decisórias desses Estados se disponham a mobilizar seus recursos e poderes institucionais para aprovar e implementar as medidas referentes a esses requisitos.

Este estudo, portanto, busca investigar as razões pelas quais, até o presente momento (2019), nenhum dos dois objetivos foi cumprido, o que implica: i) apresentar os atores aptos a participar do processo de integração econômica do Mercosul; ii) identificar os recursos, poderes institucionais e informações de que dispõem para participar do processo; iii) apurar as medidas ainda pendentes para a consecução dos referidos objetivos; iv) examinar os conjuntos de interesses/preferências dos atores envolvidos na realização dessas pendências; v) compreender se esses atores conseguem aprovar as medidas necessárias e, posteriormente, implementá-las e; vi) entender que estratégias são utilizadas para assegurar o sucesso ou o fracasso de toda essa iniciativa.

Considerando a complexidade do Mercosul, com três décadas de existência, quatorze membros distribuídos em três categorias de membresia, e um vasto conjunto de atores envolvidos no processo de integração, a análise de todos os aspectos e atores tornaria este estudo inexequível; por isso, ele é circunscrito: i) aos dois principais sócios do bloco, Brasil e Argentina; ii) aos atores políticos domésticos e às principais representações societais envolvidas no processo, em ambos os Estados mencionados, sendo estes, respectivamente, os Poderes Executivos, os Poderes Legislativos e determinados grupos de interesse; e iii) ao período entre 2015 e 2019, o que significa que a análise se foca nos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer no Brasil, bem como na 55ª Legislatura brasileira, e no governo de Mauricio Macri na Argentina, além da sua respectiva 29ª Legislaturas.

O Mercosul possui um total de quatorze membros, divididos entre três categorias distintas: os membros observadores (México e a Nova Zelândia), os membros associados (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e o Suriname) e os membros efetivos (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e a Venezuela).

Para os fins desta análise, serão considerados apenas os cinco membros efetivos do bloco, pois somente os Estados dessa categoria gozam de plenos direitos e deveres no âmbito do bloco, o que inclui a capacidade de participar do processo decisório responsável pela consolidação da união aduaneira, bem como pela formação de um mercado comum, enquanto os demais não dispõem dessa capacidade e nem possuem essa incumbência.

Entre os cinco Estados membros efetivos do bloco, a Venezuela, que se tornou membro em 2012 e foi suspensa em 2016, teve um impacto muito limitado na construção de um mercado comum, razão pela qual não será considerada na análise.

Ademais, considerando a preponderância¹ do Brasil e da Argentina em termos territoriais, econômicos, comerciais, populacionais e financeiros, bem como o papel de *paymasters* exercido por ambos em comparação aos demais membros efetivos do Mercosul, nomeadamente o Paraguai e Uruguai, a presente tese se foca exclusivamente na análise dos dois principais sócios do bloco, Brasil e Argentina.

O termo *paymasters* refere-se aos Estados dominantes de um agrupamento regional que amenizam as tensões distributivas e facilitam o caminho rumo à integração, servindo não somente como polos para a coordenação de regulações e políticas regionais, mas também arcando com os seus custos institucionais, financeiros e políticos.

Em segundo lugar, considerando que tanto o Brasil quanto a Argentina possuem uma quantidade expressiva de atores domésticos, dos quais muitos não estão institucionalmente aptos a integrar suas estruturas decisórias, carecem de recursos e poderes institucionais para participar ou simplesmente não possuem interesses/preferências relativas ao processo de integração econômica do Mercosul, torna-se necessário delimitar os contornos desta pesquisa aos atores que: a) estão devidamente habilitados para integrar à estrutura decisória estatal; b) dispõem de recursos e poderes institucional para participar do circuito decisório e; c) que estão envolvidos no processo integrativo.

Nesse sentido, ressalta-se que os grupos de atores que atendem a esses critérios incluem os atores políticos domésticos do Brasil e da Argentina, compostos pelo Poder Executivo nacional (os grupos de indivíduos que compõem as burocracias ou os vários departamentos e ministérios de governo) e seus respectivos Poderes Legislativos (corpo representativo das principais expressões políticas de cada Estado), além dos grupos organizados da sociedade civil envolvidos no processo de integração econômica do Mercosul, referidos como os grupos de interesse.

¹ Dentre os quatro Estados Partes fundadores do Mercosul, o Brasil e a Argentina compreendem mais de 94% da extensão territorial do bloco, concentram mais de 95% de sua população, representam quase 90% do seu produto interno bruto (PIB), são responsáveis por quase 90% do comércio intra e extrabloco, e arcam com mais de 85% de suas despesas totais (Mercosul, 2019).

Em terceiro lugar, considerando que o Mercosul completou 31 anos no início do desenvolvimento deste estudo, uma análise minuciosa e abrangente do período completo, compatível com o objetivo proposto, seria inviável dentro das limitações de uma única tese, o que torna imperativo adotar um recorte temporal mais restrito.

Considerando que todos os Estados Partes do bloco se comprometeram a transformar o Mercado Comum do Sul em um mercado comum até 2011, analisar os motivos para a não consecução desse objetivo antes do prazo final seria um esforço analítico redundante, tornando necessário situar o recorte temporal após esse período.

Um estudo atual e exequível sobre o Mercosul, conforme proposto por esta tese, exige acesso a dados e informações precisas sobre as variáveis em questão, tanto do Mercosul quanto do Brasil e da Argentina, os quais estavam indisponíveis para um recorte temporal além do ano de 2020 no momento em que o estudo começou a ser produzido, sendo, portanto, necessário situá-lo em um período anterior a esta data.

Por último, o recorte temporal escolhido, abrangendo o período de 2015 a 2019, atende aos critérios previamente estabelecidos e proporciona uma base comparativa sólida para o desenvolvimento deste estudo, uma vez que 2015 marca o início de novos Poderes Executivos nacionais no Brasil, com Dilma Rousseff, e na Argentina, com Mauricio Macri, bem como o início de novas legislaturas em ambos os países, a saber, a 55ª no Brasil e a 29ª na Argentina.

Dessa forma, pontua-se que esta tese tem como objetivo primário analisar o atual (2015 – 2019) ímpeto integrativo do Mercado Comum do Sul, fazendo-o, em particular, por meio do exame das disposições domésticas e dos conjuntos de vitórias (*win-sets*) do Brasil e da Argentina, os *paymasters* do bloco, a fim de compreender as razões pelas quais o Mercosul ainda não ter se tornado um mercado comum.

Trata-se, sobretudo, de uma análise política do processo de integração econômica na América do Sul que visa compreender como os elementos constituintes do jogo político interno (as disposições domésticas) do Brasil e da Argentina – a saber, as instituições políticas, as estruturas de preferências e a distribuição de informações entre os atores envolvidos – influenciam a formação de um mercado comum no Mercosul, bem como o conjunto de vitórias existente entre esses países em relação a esse objetivo.

Analisar as disposições domésticas do Brasil e da Argentina envolve, primeiramente, examinar o conjunto formal de regras que determina a alocação de recursos e poderes

institucionais, tanto doméstica quanto regionalmente, entre os referidos atores, com o objetivo de identificar quais atores detêm esses recursos e qual é a extensão de suas capacidades; em segundo lugar, mapear o conjunto das posições relativas das preferências desses atores, particularmente nas áreas, temas ou matérias referentes ao processo de integração econômica do Mercosul, para avaliar as suas disposições para realizar tal objetivo e; por último, compreender se a estrutura informacional distribui informações relevantes sobre o processo para todos os atores envolvidos e analisar as suas consequências.

O termo “conjuntos de vitórias”, por sua vez, remete ao conjunto de todos os acordos possíveis no âmbito do Mercosul referentes à formação de um mercado comum que obteriam a maioria necessária para garantir a sua aprovação, quando colocado em votação no Brasil e na Argentina (Putnam, 2010).

Em similar medida, analisar o conjunto de vitórias do Brasil e da Argentina consiste precisamente em avaliar a viabilidade da implementação dos acordos necessários à formação de um mercado comum, examinando o impacto exercido por suas componentes sobre a evolução (ou não) desse processo, a saber: i) o papel desempenhado pelas instituições políticas domésticas e regionais em vigor; ii) as preferências dos atores envolvidos e as potenciais coalizões domésticas necessárias para aprovação e; iii) as estratégias adotadas pelos negociadores para assegurar o sucesso ou o fracasso dessa iniciativa.

Neste sentido, o presente estudo visa contribuir para uma melhor compreensão do processo de integração econômica em geral e, em particular, daquele ocorrido na América do Sul, com ênfase no Mercado Comum do Sul, ampliando e complementando a produção acadêmica sobre esse objeto, sobretudo no que tange ao deslindamento do papel exercido pelas instituições políticas dos Estados Partes do bloco em relação ao desenvolvimento do processo integrativo, sobre o mapeamento dos interesses/preferências dos principais atores domésticos envolvidos, seus recursos e poderes institucionais para intervir no processo, além das táticas empregadas para atingir os seus objetivos traçados, bem como as relações estabelecidas entre a estrutura distributiva de informações relevantes sobre o processo integrativo entre todas as partes envolvidas e o desenvolvimento desse mesmo processo.

Para tal, esta tese irá se fundamentar nos estudos produzidos por Helen Milner (1997), Robert Putnam (2010) e Andrés Malamud (2003, 2005, 2008, 2010), bem com as suas principais categorias teóricas — como instituições políticas, interesses e preferências, coalizões políticas, presidencialismo concentracionista, interpresidencialismo, conjunto de vitórias,

negociadores e estratégias — para construir um diálogo e ampliar a compreensão sobre como o jogo político doméstico dos *paymasters* do Mercosul pode influenciar no desenvolvimento do processo integrativo do bloco e as suas consequências para com a formação de um mercado comum.

Ao fim, o estudo deverá se embasar em todas as informações levantadas no decurso da análise, para a responder à pergunta de investigação – o porquê do Mercosul ainda não ter se tornado um mercado comum. Deverá ficar claro quais dos elementos levantados favorecem o avanço do bloco rumo à formação de um mercado comum e quais dos elementos apresentados desfavorecem/impedem o progresso do bloco nesta direção.

Dessa forma, o presente estudo busca se inserir e contribuir para o avanço do campo de estudos sobre integração regional (e, sobre o Mercosul, em específico) e de análise de política externa, de três formas: primeiro, preencher uma lacuna teórica sobre as particularidades do processo de integração regional na América do Sul; segundo, incorporar à análise desse fenômeno o papel exercido pelas disposições domésticas e pelos conjuntos de vitórias dos Estados membros no desenvolvimento do próprio bloco; e, terceiro, atualizar e aprofundar os estudos empíricos produzidos sobre o Mercado Comum do Sul.

O presente estudo encontra-se dividido em cinco capítulos, além desta introdução e uma seção ulterior de considerações finais, dispostos da seguinte forma: i) o ímpeto integrativo do Mercosul; ii) instituições políticas e integração; iii) as estruturas das preferências domésticas e a consolidação da união aduaneira; iv) as estruturas das preferências domésticas e a formação de um mercado comum e; v) os conjuntos de vitórias e o mercado comum.

O primeiro capítulo será destinado ao desenvolvimento do modelo analítico desta tese, com ênfase na definição e contextualização dos conceitos nucleares que a sustentam, além de discriminar a sua devida operacionalização.

O segundo capítulo versará sobre as instituições políticas do Brasil, da Argentina e do próprio Mercosul, com destaque à apresentação dos atores envolvidos no processo de integração, a exposição dos seus recursos e poderes institucionais e de como eles podem ser utilizados para avançar (ou não) com a formação de um mercado comum.

No terceiro capítulo, serão mapeados os conjuntos de preferências dos principais atores envolvidos no processo de consolidação da união aduaneira do Mercosul, etapa que antecede a

formação de um mercado comum, destacando os avanços alcançados, as pendências necessárias à sua consecução e os posicionamentos adotados por esses atores para realizá-la

O quarto capítulo também abordará o mapeamento dos conjuntos de preferências dos atores envolvidos no processo de integração econômica do Mercosul, porém com foco nos elementos necessários para a formação de um mercado comum, isto é, a livre circulação de serviços, capitais e trabalho intrabloco, destacando os avanços alcançados, os requisitos ainda pendentes e os posicionamentos adotados pelos atores para alcançar a implementação desses elementos.

Finalmente, o quinto e último capítulo se concentrará na construção e análise dos conjuntos de vitórias do Brasil e da Argentina, destacando o papel e o impacto que as instituições políticas, as preferências e possíveis coalizões domésticas, as estratégias utilizadas e as informações disponíveis, exercem sobre o processo de integração econômica do Mercosul em geral e sobre a formação de um mercado comum em particular, elucidando, ao final, os motivos pelos quais o Mercosul ainda não se tornou um mercado comum.

1. O ÍMPETO INTEGRATIVO DO MERCOSUL

Este estudo tem por finalidade analisar o ímpeto integrativo do Mercado Comum do Sul (Mercosul) entre os anos de 2015 a 2019, fazendo-o, em particular, pelo exame das disposições domésticas e dos conjuntos de vitórias existentes entre Brasil e Argentina, para, ao fim, entender por que o Mercosul ainda não se tornou um mercado comum.

Para realizar tal objetivo, esta tese se fundamenta, sobretudo, nos modelos construídos por Helen Milner (1997) e por Robert Putnam (2010), sobre as condições em que a política doméstica de um Estado influencia e reverbera nas suas relações internacionais com os outros Estados, além das contribuições apresentadas por Andrés Malamud (2003, 2005, 2008, 2010) sobre as particularidades da política doméstica dos Estados da América do Sul e os seus reflexos sobre o processo de integração econômica do Mercosul.

Dessa forma, neste estudo, foi elaborado um modelo analítico próprio, fundamentado nos principais construtos teóricos dos autores mencionados, com o objetivo de fornecer uma resposta incisiva à pergunta central de investigação acerca das razões pelas quais o Mercado Comum do Sul ainda não se consolidou como um mercado comum.

Assim, esta tese se norteará pela definição de integração regional provida por Malamud (2011), dialogando com e entre os conceitos de: i) atores domésticos; ii) interesses/preferências dos atores domésticos; iii) poliarquia; iv) mercado comum; v) disposições domésticas; vi) a lógica dos jogos de dois níveis; vii) conjuntos de vitórias; viii) instituições políticas domésticas; ix) estrutura das preferências domésticas; x) estrutura de distribuição de informações entre atores domésticos; xi) presidencialismo concentracionista e; xii) interpresidencialismo (MILNER, 1997; PUTNAM, 2010; MALAMUD, 2003); buscando, ao fim, responder à pergunta motriz supracitada.

A este capítulo, incumbiu-se a tarefa de introduzir o objeto de estudo da presente pesquisa, apresentar os conceitos nucleares sobre os quais a análise será desenvolvida e detalhar o processo de operacionalização de tais conceitos.

Diferentemente do processo de integração regional na Europa Ocidental, que seguiu um padrão sequencial e progressivo ao longo da segunda metade do século XX, na América Latina esse processo ocorreu de maneira descontínua e intermitente, sendo comumente referenciado na literatura acadêmica como modelo de integração "stop and go" (Fawcett, 2005; Hettne, 2005;

Söderbaum, 2005; Tussie, 2009), o que destaca seu caráter "episódico" marcado por períodos alternados de forte intensificação e arrefecimento.

O caso do Mercosul ilustra habilmente essa dinâmica ao longo de sua trajetória de desenvolvimento, passando por três etapas distintas: i) a fase de criação e sucesso (1991-1998), com progressiva institucionalização e expressivo crescimento econômico intrabloco; ii) a fase de crise e declínio (1999-2003), caracterizada pelo estancamento institucional e queda no crescimento econômico intrabloco; e iii) a fase de reformulações e estagnação (2004-2014+), marcada pela inércia institucional e modesto crescimento econômico (BRICEÑO-RUIZ, 2021).

Durante cada uma das referidas fases, diversas promessas e compromissos foram assumidos, muitos dos quais não foram cumpridos, incluindo a formação de um mercado comum regional, cujo objetivo, inicialmente previsto para 2006 e posteriormente adiado para 2011, permanece indefinido desde então (MALAMUD, 2007).

Até o presente momento, o Mercosul não se estabeleceu enquanto mercado comum por que não há liberdade plena do comércio de serviços, capitais e de trabalho no interior do bloco e nem se consolidou como uma união aduaneira, uma vez que persistem múltiplas exceções à aplicação da Tarifa Externa Comum e barreiras comerciais à livre circulação de bens entre os seus membros.

Para que se avance na formação de um mercado comum, é imperativo, primeiramente, consolidar a união aduaneira do bloco por meio da eliminação das exceções à Tarifa Externa Comum e dos gravames que incidem sobre a liberdade de circulação de bens intrabloco e, para efetivamente formar um mercado comum, compete ainda suprimir todas as barreiras que limitam/impedem o livre fluxo de comércio de serviços, capitais e trabalho no interior do Mercosul.

Dado que o compromisso de formar um mercado comum no Mercosul já foi assumido por todas as partes envolvidas e os prazos estabelecidos para isso já foram esgotados, este estudo busca compreender os motivos pelos quais tal objetivo ainda não foi alcançado, examinando a questão por meio da análise das disposições domésticas e dos conjuntos de vitórias existentes entre os dois maiores membros do bloco, o Brasil e a Argentina.

Vale destacar que o Mercado Comum do Sul possui um total de quatorze membros, divididos em três categorias distintas de membresia: membros observadores (México e Nova

Zelândia), membros associados (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname) e membros plenos/efetivos (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela).

Ante o objetivo proposto pelo presente estudo e o fato de que apenas os membros efetivos do Mercosul podem institucionalmente participar do processo de formação de um mercado comum, esta pesquisa deve se concentrar apenas no exame dos seus membros efetivos; entretanto, devido à inexecutabilidade de examinar a disposição doméstica de todos os cinco Estados dessa categoria, o limitado impacto que a Venezuela do bloco para com a realização desse objetivo (aderiu ao bloco no ano de 2012 e foi suspensa dele em 2016) e, a preponderância que o Brasil e a Argentina exercem no bloco em termos territoriais, econômicos, comerciais, populacionais e financeiros em comparação com os demais membros efetivos (Paraguai e Uruguai), a presente tese limita-se a analisar exclusivamente os dois maiores sócios e *paymasters* do bloco, Brasil e Argentina.

O termo *paymasters* refere-se aos Estados membros dominantes de um agrupamento regional, que amenizam as tensões distributivas e facilitam o caminho rumo à integração, servindo não somente como polos para a coordenação de regulações e políticas regionais, mas também arcando com os custos institucionais, financeiros e políticos do bloco (MALAMUD, 2008).

Considerando que o Mercado Comum do Sul possui mais de três décadas de existência, analisar o processo de integração econômica do bloco, da forma como proposto neste estudo (via exame das disposições domésticas e dos conjuntos de vitórias dos *paymasters* do bloco), em um recorte temporal tão amplo, tornaria o estudo inexecutável e tangenciaria o objetivo estabelecido (compreender os motivos do Mercosul ainda não ter se tornado um mercado comum).

Assim, o recorte temporal deve ser estabelecido a partir de 2011, um período posterior ao fracasso do compromisso de formação de um mercado comum (considerando que não se pode examinar as razões da não concretização de um acordo ainda vigente), devendo, ainda, abranger um intervalo cujos dados e informações necessários para a realização deste estudo sejam disponíveis e acessíveis, e por se tratar de uma análise comparativa que engloba o Brasil, a Argentina e o Mercosul, deve permitir também o devido contraste entre todas as partes envolvidas.

O ano de 2015 assinala a posse de novos atores políticos domésticos em ambos os Estados a serem analisados, com a posse de novos Poderes Executivos nacionais e de novas

legislaturas nos dois países e, consequentemente, de novas lideranças à frente do Mercosul, ao passo que o ano de 2019 marca o término desses mandatos e o início de um novo ciclo político com outros atores domésticos e outras lideranças.

Dessa forma, o recorte temporal que se enquadra em todas as condicionalidades estabelecidas e, por isso, escolhido para este estudo, refere-se ao período de 2015 a 2019, abrangendo os governos de Dilma Rousseff (2015–2016) e Michel Temer (2016–2018) no Brasil e de Mauricio Macri (2015–2019) na Argentina, bem como a 55ª Legislatura do Congresso Nacional brasileiro e a 29ª Legislatura do Congresso Nacional argentino.

Ao final, espera-se obter uma melhor compreensão sobre o atual estado do processo de integração do Mercado Comum do Sul, analisando os motivos pelos quais a integração econômica não avançou, a partir do exame das disposições domésticas e dos conjuntos de vitórias do Brasil e da Argentina, os *paymasters* do Mercosul, durante os governos de Mauricio Macri na Argentina e, de Dilma Rousseff e Michel Temer no Brasil (2015–2019).

1.1. Integração Regional: Definição

A definição de integração regional adotada nesta tese deriva do conceito elaborado por Malamud e Schmitter (2011), complementado por dois elementos adicionais: a perspectiva de Bela Balassa, que entende a integração como a abolição de discriminações em uma área geográfica específica, e o conceito de poliarquia proposta por Helen Milner, na qual múltiplos atores domésticos compartilham a estrutura decisória do Estado e competem pelo seu controle.

Por integração regional, faz-se referência a um processo particular de aprofundamento das relações entre Estados, composta por quatro elementos distintos, sendo: i) uma vinculação voluntária das esferas econômica ou política; ii) ocorrida entre dois ou mais Estados poliárquicos² (MILNER, 1997) de uma mesma região geográfica; iii) voltados à criação de um espaço permanente de debate e de tomada de decisões entre os mesmos; iv) resultando na supressão de discriminações econômicas entre as partes, nos limites e na amplitude tal qual foram acordados.

² O conceito de poliarquia desenvolvido por Milner (1997:11) não deve ser confundido com o conceito de poliarquia desenvolvido por Robert Dahl (2005). O primeiro remete aos distintos arranjos distributivos de poder entre os atores domésticos e o segundo, diz respeito aos distintos graus de democracia presente em um país.

Procurou-se, assim, preservar a consistência teórica do conceito, tornando-o simultaneamente mais flexível para incorporar múltiplas dimensões analíticas de um mesmo objeto, sem desconsiderar as particularidades do desenvolvimento do processo de integração regional na América do Sul.

Tais elementos certamente não abrangem, em sua totalidade, um fenômeno tão complexo e multifacetado quanto qualquer processo de integração regional. Com esta definição, perde-se, por um lado, a dimensão social, cultural e identitária inerente ao processo, além de reduzir o escopo de análise do referido fenômeno, ao passo que uma grande quantidade de atores não estatais e extrarregionais também não é incluída na análise. Por outro lado, ganha-se em precisão analítica e especificidade quanto ao fenômeno que se busca compreender aqui: o atual estado do processo de integração regional do Mercosul.

O primeiro e o terceiro elementos mencionados estão diretamente relacionados à definição de integração regional proposta por Malamud e Schmitter (2011, p. 143), que, ao descreverem o processo tal como ocorreu no Cone Sul, destacam a necessidade da criação voluntária de um espaço institucional entre Estados para superar um problema comum, conforme conceituado pelos autores da seguinte forma:

“the process of how and why national states voluntary mingle, merge and mix with their neighbors so as to lose the factual attributes of sovereignty while acquiring new techniques for resolving conflict among themselves, provided that they do so by creating common and permanent institutions capable of making decisions binding on all members” (MALAMUD e SCHMITTER, 2011, p. 143).

O segundo elemento, por sua vez, remete ao conceito de ‘poliarquia’, da forma como cunhado por Helen V. Milner (ver seção 1.3). Este conceito, embora não tenha sido concebido para explicar o processo de integração regional na América do Sul, confere a este estudo amplos ganhos analíticos ao expandir o conceito de ‘Estado’ para uma instituição plural, composta por uma miríade de atores domésticos que compartilham entre si as estruturas decisórias dos seus Estados e, se encontram em constantes disputas pelo o seu controle.

Como o processo de integração regional do Mercosul é comumente descrito como um fenômeno regido pelo Estado e capitaneado pelos seus ‘líderes’ (BRICEÑO-RUIZ, 2012; GARDINI, 2009; MATTLI, 2009; MALAMUD, 2003), este estudo se beneficia do *insight* que o conceito adiciona ao buscar precisar quem são estes atores e as suas capacidades para fazê-lo (ou não).

Por fim, o quarto elemento tem uma dimensão mais complementar aos anteriores, uma vez que pode perfeitamente ser subsumido na prévia definição de Malamud e Schmitter (2011:143). Não obstante, a sua inclusão visa destacar um aspecto importante do processo de integração do Mercado Comum do Sul, isto é, a formação de um mercado comum (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991). Este elemento, portanto, faz alusão ao conceito de integração regional desenvolvido por Balassa (1961:04) e remete ao “processo de promulgação de várias medidas que levam à supressão da discriminação entre unidades econômicas de Estados nacionais”.

O autor Bela Balassa, em sua obra “Rumo a uma teoria de integração econômica” (1961), estabelece que o processo de integração em uma região avança na medida em que os Estados envolvidos cumpram as suas promessas em suprimir as discriminações econômicas que existem entre eles. Em um processo que, se bem-sucedido, expande-se ao longo de cinco etapas, estas sendo: i) a criação de uma zona de livre comércio; ii) a formação de uma união aduaneira; iii) o estabelecimento de um mercado comum; iv) a união econômica entre os Estados e; v) a integração econômica total.

Para que uma zona de livre comércio seja estabelecida, é necessário que os Estados envolvidos concordem e cumpram a promessa de eliminar, gradualmente ou automaticamente, as barreiras comerciais entre eles, seja para todos os bens, seja para um grupo seletivo de mercadorias.

Se a primeira etapa for bem-sucedida e os Estados envolvidos assim desejarem, o processo de integração avança em direção à formação de uma união aduaneira. Nesta segunda etapa, os Estados se comprometem a eliminar todos os gravames comerciais ainda em vigor que possam comprometer a livre circulação de bens entre eles (estabelecendo e cumprindo um prazo para que o comércio de bens que ainda não forem livremente comercializados o seja), além de adotar uma tarifa externa comum (um imposto comum cobrado por todos os membros efetivos do bloco na importação de bens provenientes de Estados não-membros).

Uma vez concluída a segunda etapa e havendo consenso entre os Estados para avançar no processo de integração, torna-se possível iniciar a formação de um mercado comum, no qual os Estados envolvidos devem assegurar a livre circulação não apenas de bens, mas também de pessoas, serviços, capitais e trabalho, sendo desnecessário que todos esses fatores sejam liberalizados simultaneamente, desde que sejam estabelecidos meios, metas e prazos para que tal liberalização ocorra gradualmente.

A quarta e a quinta etapa remetem, respectivamente, à formação de uma união econômica (exige a harmonização das legislações nacionais que tenham relação com as áreas integradas previamente) e de uma integração econômica total (exige que as políticas dos países integrados sejam comumente discutidas e adotadas de forma integral). Estas etapas não serão detalhadas, visto que fogem do escopo de análise do presente estudo. Nunca houve a promessa e nem o desejo de avançar o Mercosul para além da etapa de formação de um mercado comum.

Vale destacar que este estudo, em confluência com Balassa (1961), considera que apenas a assinatura de tratados de integração regional (e de seus protocolos adicionais, como é o caso do Mercosul) não garantem a integração em si e nem tampouco o sucesso de tal empreitada; elas apenas assinalam a promessa de empenho das partes envolvidas em promover tal objetivo.

Atualmente (2019), o Mercosul encontra-se estagnado na segunda etapa da integração econômica, a união aduaneira, pois, embora tenha adotado a Tarifa Externa Comum em 1995, ainda existem numerosas exceções à sua aplicação, bem como barreiras que impedem a livre circulação total de bens entre os Estados membros.

Para que o processo de integração econômica do Mercosul avance em direção à formação de um mercado comum, é necessário que os Estados membros efetivos: i) assegurem a livre circulação de todos os bens dentro do bloco, sejam eles produzidos internamente ou oriundos de terceiros Estados, sem exceções; ii) garantam a aplicação integral e o cumprimento da Tarifa Externa Comum para todos os bens, sem exceções; iii) alcancem a livre circulação do comércio de serviços intrabloco; iv) comprometam-se com a plena circulação de capitais entre seus membros e; v) atinjam o livre fluxo de trabalhadores no interior do bloco.

1.2. Integração Regional: Os Atores Domésticos e os seus Interesses/Preferências

Uma vez definido o objeto de estudo da presente pesquisa, faz-se necessário aclarar os respectivos conceitos nucleares que tornarão possível analisá-lo. Diante da definição de integração regional estabelecida nesta tese, destaca-se que este é um processo eminentemente fundamentado e aprofundado por atores domésticos que, de forma deliberada e consciente, optaram por se comprometer com suas contrapartes vizinhas na criação de espaços permanentes de diálogo que lhes permitam alcançar melhor seus próprios objetivos, de acordo com e nos limites estabelecidos entre todos os envolvidos.

Assim, dada a importância atribuída aos atores domésticos na formação e no desenvolvimento do processo de integração regional, é necessário, primeiramente, definir quais são os atores que podem participar desse processo, esclarecer de que maneira eles podem fazê-lo e sublinhar quais interesses e preferências esses atores possuem ao participar desse processo.

Por atores domésticos em referência às categorias tais como utilizadas por Robert Putnam (2010) e Helen Milner (1997), remete-se especificamente a atuação de três³ grupos de atores domésticos de um Estado, sendo: os seus atores políticos domésticos, o Poder Executivo e o Poder Legislativo, além da representação dos atores societais, os grupos de interesse.

O Poder Executivo refere-se "ao Chefe de Estado ou de governo (respectivamente, o Presidente da República e o Primeiro-Ministro) e aos grupos de indivíduos que compõem as burocracias ou os vários departamentos e ministérios de governo" (MILNER, 1997, p. 34). No presente estudo, essa categoria corresponde aos Presidentes e Vice-Presidentes da República Federativa do Brasil e da Argentina, além dos Ministros de Estado que compõem seus respectivos governos.

O Poder Legislativo, por sua vez, diz respeito ao "corpo representativo das principais expressões políticas de cada Estado" (MILNER, 1997, p. 35), institucionalmente designados para o exercício das funções legislativas domésticas e, neste estudo, abrange a análise do Congresso Nacional da Argentina e do Brasil.

Por fim, os grupos de interesse correspondem aos grupos organizados da sociedade civil, que não possuem capacidades institucionais para decidirem o posicionamento doméstico ou internacional de um dado Estado (MILNER, 1997, p. 37). Estes são capazes de influenciar o processo decisório via: i) pressão direta sobre os atores políticos domésticos envolvidos e/ou; ii) pressão indireta sobre os mesmos, ao prover-lhes informações e recursos.

Cada um destes três grupos de atores domésticos deve ser entendido como grupo de indivíduos racionais, capazes de identificar os seus próprios interesses – entendidos aqui como "objetivos fundamentais de um indivíduo ou de uma coletividade" – e que agirão sempre de forma a maximizar o seu alcance, dadas as possíveis alternativas (MILNER, 1997, p. 15).

³ A premissa contida nos supracitados autores não é de que existam apenas três grupos de atores domésticos disputando o controle/influências das instâncias decisórias de um Estado, mas sim, de que na maioria dos Estados democráticos, estes três grupos de atores são os mais relevantes neste processo.

Os interesses do Poder Executivo, neste sentido, consistem em: i) permanecer no cargo e, posteriormente, ser reconduzido ao mesmo; ii) executar sua agenda político-partidária; e iii) perpetuar seu legado pessoal (particularmente atribuído ao Presidente e ao Primeiro-Ministro).

O Poder Legislativo, por sua vez, tem interesses diretamente ligados à sua carreira política, ou seja, disputar, vencer, manter e progredir nela; assim, seus interesses são: a) vencer o pleito eleitoral; b) permanecer no cargo público que ocupa; c) ser reconduzido ao mesmo cargo ou ser eleito para outro cargo político e; d) executar sua agenda político-partidária.

Por último, os grupos de interesse visam maximizar seu próprio patrimônio líquido, definido como o resultado da: i) receita líquida, subtraída dos; ii) custos dos produtos consumidos e; iii) custos dos insumos utilizados.

Em similar medida, cada grupo de interesse é considerado como uma unidade própria (desconsidera-se quaisquer divergências internas), constituída pelos seus próprios conjuntos de atores racionais (que conhecem e ativamente perseguem os seus próprios interesses) e que agem de maneira utilitária (buscando maximizar a sua função utilidade) visando sempre o alcance de seus interesses.

Os atores domésticos podem adotar diversas formas e muitos cursos de ação para alcançar seus próprios interesses, algumas das quais são certamente mais eficientes e menos onerosas do que outras. Ao melhor curso de ação possível adotado pelos atores domésticos (a opção que maximiza as suas funções de utilidade) para alcançar os seus interesses, será denominado de preferência doméstica (MILNER, 1997, p. 15). O resultado/conteúdo específico de uma política pública, será referido pelo termo '*policy*' (ou no plural, '*policies*').

As preferências dos atores domésticos derivam diretamente de seus interesses e variam conforme as circunstâncias (econômicas, sociais e políticas vigentes), a posição política do ator em questão (incluindo ideologia, filiação partidária e características do eleitorado), e a temática em si (determinados temas são considerados mais importantes do que outros).

No caso do Poder Executivo, para maximizar as suas chances de ser eleito ou ser reconduzido ao cargo, é necessário equilibrar, de um lado, as preferências dos grupos de atores domésticos que já o apoiam e, de outro lado, a condição geral da economia e o bem-estar de todos os demais atores domésticos.

O Executivo deve considerar as preferências dos atores domésticos que já o apoiam para evitar a perda desse apoio, o que poderia comprometer a realização de seus interesses, e ao mesmo

tempo deve atender às necessidades dos demais atores domésticos para evitar o risco de ser removido do cargo ou não ser reconduzido a ele.

O Executivo não pode negligenciar as preferências dos atores domésticos que já o apoiam, dado a possibilidade de perder tal apoio (ou pior, vê-lo migrar para os seus opositores) e, assim, inviabilizar o alcance dos seus interesses. Ao mesmo tempo, também não podem negligenciar o bem-estar dos demais atores domésticos, para não incorrer no risco de ser removido do cargo ou de, posteriormente, não ser reconduzido a ele.

Assim, as preferências do Poder Executivo vão sempre refletir esse dilema interno de promover as condições de bem-estar para todos ou maximizar as preferências do conjunto de atores domésticos que o apoia. Se possível, o Executivo escolherá promover políticas que satisfaçam ambas as condições, mas, quando diante de apenas uma das opções referidas, sua escolha será aquela de maior custo-benefício para o alcance de seus próprios interesses – dadas as circunstâncias.

No caso do Poder Legislativo, para que seus membros possam maximizar suas chances de alcançar seus interesses, torna-se necessário equilibrar: de um lado, as preferências dos grupos específicos de atores domésticos que os apoiam e, de outro lado, o bem-estar geral dos demais atores domésticos de seu respectivo Estado.

Se os representantes do Poder Legislativo negligenciarem as demandas dos grupos específicos que os apoiam, podem perder o acesso aos recursos provenientes desses grupos e arriscar vê-los direcionados aos seus adversários políticos. De maneira similar, se não se preocuparem com as condições gerais de bem-estar de todos, podem acabar perdendo novos aliados ou criando grupos que lhes façam oposição. Em todo caso, as consequências implicam o risco de não serem reconduzidos (ou até serem removidos) do cargo que ocupam e/ou perder o apoio necessário para executar suas agendas político-partidárias.

Dessa forma, as preferências do Poder Legislativo sempre refletirão a necessidade de conciliar as preferências dos grupos específicos de atores domésticos que já os apoiam com a necessidade de promover as condições gerais de bem-estar para todos. Quando possível contemplar ambos, o Legislativo optará por promover políticas que assim o façam; no entanto, quando diante de apenas uma das opções referidas, a escolha será aquela que lhes proporcionar o maior custo-benefício para o alcance de seus interesses – dadas as suas circunstâncias.

Por fim, no caso dos grupos de interesse, dado a sua incapacidade de atuar diretamente no circuito decisório estatal, para que estes possam maximizar o alcance dos seus próprios interesses, isto é, maximizar os seus respectivos patrimônios líquidos, torna-se necessário que estes viabilizem ou impeçam quaisquer *policies* que se contraponham ao avanço de seus próprios interesses, podendo fazê-lo de dois modos: i) via ampliação ou redução dos recursos dispostos aos atores políticos domésticos dispostos a defender os seus interesses e/ou; ii) via endosso ou desaprovação das escolhas desses mesmos atores.

Neste sentido, os grupos de interesse podem pressionar os atores políticos domésticos por meio da disponibilização de seus recursos (como divulgação de campanhas eleitorais, mobilização de eleitores, apoio político, financiamento, etc.) em troca de maior participação no circuito decisório estatal ou da disposição desses atores em defender seus interesses, e também podem estender sua influência de maneira mais indireta, atuando como coletores e provedores de informações, na posição de consultores e especialistas, para auxiliar os atores políticos a tomarem decisões mais eficazes para alcançar seus próprios interesses.

Os atores políticos domésticos, carentes de recursos e/ou temerosos da disponibilização desses recursos para seus adversários, se dispõem, dessa forma, a se aproximar dos grupos de interesse dispostos a fazer tais concessões.

A apresentação, defesa, negociação ou aprovação de uma *policy*, requer do ator político doméstico um conhecimento técnico e/ou acesso às informações pertinentes necessárias para sustentar o posicionamento de sua preferência. O problema é que identificar, coletar, monitorar e analisar informações, geram custos (tempo ou dinheiro) e/ou requerem um conhecimento específico, que nem sempre o ator político doméstico possui ou pode acessar.

Assim, os grupos de interesse se dispõem a atuar como coletores e provedores de informações para os atores políticos domésticos, angariando e analisando as informações necessárias para explicar-lhes suas opções e as ramificações de suas escolhas. Nessa função, os grupos de interesse não moldam diretamente as preferências dos atores políticos, mas atuam como sinalizadores ou endossadores das políticas a serem promovidas ou rejeitadas pelos atores políticos domésticos.

Em todo caso, os grupos de interesse vão preferir *policies* que ampliem seu patrimônio líquido, ao invés daquelas que o reduzam, sendo indiferentes às políticas que não os afetem. Dessa forma, eles pressionarão, apoiarão e endossarão os atores políticos domésticos que promoverem as *policies* que resultem na ampliação do patrimônio líquido, ao mesmo tempo em

que se oporão, resistirão e desaprovarão os atores e as *policies* que afetarem negativamente esse mesmo patrimônio.

Por fim, pontua-se que os referidos atores domésticos irão sempre tentar influenciar as estruturas decisórias do Estado para utilizá-las de modo que estas contemplem os seus próprios interesses.

As preferências entre todos os atores domésticos nem sempre convergem em um dado momento ou sobre uma determinada temática, mas quando isso ocorre, o avanço de uma política torna-se muito mais provável (ante a inexistência de atores domésticos capazes e dispostos a se oporem a tal avanço), enquanto a falta de convergência torna esse avanço consideravelmente mais difícil, (devido à presença de atores domésticos capazes e dispostos a se oporem).

O avanço do processo de integração do Mercosul em direção à formação de um mercado comum naturalmente atende às preferências de alguns atores domésticos, enquanto não contempla as de outros, resultando na criação de apoiadores e opositores domésticos em relação à formação desse mercado comum. Por isso, ressalta-se que a compreensão das disposições domésticas e das possíveis coalizões entre os dois maiores sócios do Mercosul encontra-se no coração desta tese.

1.3. As Disputas entre os Atores Domésticos e o Processo de Integração: Poliarquia

Em vista ao exposto, evidenciou-se a premissa de que os atores domésticos se encontram no centro do processo de integração regional, que estes são dotados de interesses e preferências próprios e que farão de tudo, dadas as circunstâncias, para alcançá-los. Todavia, apesar de sua centralidade, tais atores não são capazes de conduzir o referido processo exatamente da forma como prefeririam, pois, as disposições domésticas dos Estados os compelem a compartilhar suas instâncias decisórias e, assim, eles se veem obrigados a conciliar suas preferências com as dos demais atores domésticos envolvidos.

Dessa forma, esta seção tem por finalidade apontar como as disposições domésticas constroem a atuação dos atores domésticos, as consequências de tais constrangimentos sobre as *policies* adotadas e, como tudo isto pode influenciar o processo de integração regional.

A premissa de que as disposições domésticas dos Estados circunscrevem a atuação de seus atores domésticos deriva diretamente das posições adotadas por Putnam (2010) e Milner

(1997) e é reproduzida no presente estudo por meio do emprego do conceito de poliarquia dessa última autora.

De acordo com os supracitados autores, no decurso de suas histórias, os Estados desenvolvem diferentes instituições domésticas – o termo ‘instituições’ remetendo ao “conjunto de regras formais do jogo que constroem e/ou orientam o comportamento dos atores envolvidos” (MILNER, 1997, p. 18) – as quais lhes permitem se organizarem internamente e também as suas próprias instituições políticas domésticas – o conceito remete ao “conjunto formal de regras que regem como os poderes sobre o processo decisório do Estado devem ser alocados entre os atores domésticos” (MILNER, 1997, p. 99).

As instituições políticas domésticas determinam: i) quem são os atores domésticos capazes de participar da estrutura decisória; ii) os poderes institucionais que esses atores possuem sobre a estrutura decisória; iii) como tais poderes podem ser utilizados; e iv) os limites de atuação para cada ator participante.

Embora os atores domésticos possam perseguir seus próprios interesses (e certamente o farão), nenhum deles detém o monopólio sobre a estrutura decisória do Estado, o que os impede de impor unilateralmente suas preferências e, conseqüentemente, os obriga a competir entre si por maior controle e influência sobre as instâncias decisórias, visando realizar as suas próprias preferências (via *policies*) e impedir que os demais atores, especialmente aqueles com preferências opostas, façam o mesmo.

Neste contexto, o presente estudo retoma a definição de Estado proposta por Milner (1997), concebido não como um construto puramente hierárquico (um ‘monólito’) ou puramente anárquico (uma estrutura ‘amorfa’), mas sim um meio termo, denominado de poliárquico.

Um construto puramente hierárquico refere-se a um Estado composto por um único grupo de atores domésticos, com poderes decisórios plenos e capacidade para identificar e perseguir o “interesse nacional” de forma unificada e coesa, enquanto um construto puramente anárquico, em seu sentido inverso, descreve um Estado composto por múltiplos grupos de atores domésticos, cada um perseguindo seus próprios interesses e todos igualmente capazes (ou incapazes) de controlar as instâncias decisórias estatais e definir seu comportamento e curso de ação.

O referido “meio termo” conceitual, definido de poliarquia, caracteriza um Estado que se situa entre ambos os construtos mencionados, nem inteiramente controlado por um único ator doméstico e nem igualmente disperso entre todos os grupos de atores domésticos existentes, mas sim um composto plural, formado por múltiplos atores domésticos com interesses distintos, que compartilham o controle sobre as instâncias decisórias do Estado.

O termo poliarquia, da forma como expresso pela autora, deriva etimologicamente da adição do prefixo “poli” – para dar a ideia de muitos – com o sufixo “arquia” – centros dispersores de poder/autoridade – para, simultaneamente: i) contrapor-se à conotação usual – monolítica, unitária e hierárquica – atribuída ao conceito de Estado (em particular, atribuída pela corrente teórica realista do campo das Relações Internacionais) e; ii) fazer alusão ao papel que os atores domésticos possuem na determinação do comportamento do Estado e, consequentemente, nas relações entre Estados.

Assim, em um ambiente doméstico poliárquico – onde múltiplos atores domésticos participam e partilham entre si, a estrutura decisória do Estado – os interesses/preferências dos atores domésticos envolvidos não se traduzem automaticamente em *policies*, mas o fazem por meio de um constante jogo de acordos, compromissos e obrigações mútuas entre estes. Os resultados, no entanto, não são equânimes, a depender das disposições domésticas de um dado Estado, um grupo de atores domésticos pode se favorecer em detrimento dos demais.

Os atores domésticos, enquanto racionais e utilitaristas, conhecem seus próprios interesses e buscarão sempre o melhor curso de ação para alcançá-los, calculando ativamente, ao longo de suas ações, os possíveis impactos de cada *policy* sobre o conjunto de suas preferências (como ramificações eleitorais, impacto sobre o patrimônio líquido, consequências distributivas domésticas, etc.) e, dependendo do resultado desse cálculo, tais atores posicionam-se a favor ou contra a implementação das *policies* em voga.

O cálculo feito pelos atores domésticos para determinar o seu curso de ação, deriva da razão entre a condição atual em que o ator se encontra (situação em que não há acordo algum – referido como a ‘posição de não-acordo’) e as consequências distributivas que as *policies* vão produzir sobre o seu conjunto de preferências.

Se o resultado do cálculo for positivo, o ator perceberá que a *policy* favorece seu conjunto de preferências e, portanto, terá incentivos para apoiar a medida, formando uma coalizão política com os outros atores domésticos beneficiados por ela, a fim de pressionar os demais envolvidos no processo decisório para que a medida seja aprovada.

Em contrapartida, os atores domésticos afetados negativamente pela referida *policy* terão incentivos para se opor a ela, formando coalizões políticas de oposição para pressionar os demais atores envolvidos no processo decisório, visando rejeitar/vetar a aprovação da medida.

Quando uma *policy* possuir pouco ou nenhum impacto sobre os conjuntos de preferências dos atores domésticos, estes possuirão pouco ou nenhum incentivo para se manifestarem sobre ela, reforçando, por consequência, a posição de não-acordo (manter a situação inalterada).

Se a coalizão política de apoio for maior e mais influente que a coalizão política de oposição, dadas as instituições políticas domésticas, a *policy* poderá ser aprovada e as preferências dos atores domésticos que a apoiaram estarão refletidas nela. Em contraposição, se a coalizão política de oposição for mais numerosa e influente que a coalizão política de apoio, então a *policy* será rejeitada e os atores domésticos que resistiram a ela, terão resguardado as suas próprias preferências.

Em todo caso, são estas *policies* que orientam o comportamento do Estado e, por consequência, sua relação com os demais Estados, podendo torná-los mais propensos ao processo de integração regional ou não.

Em suma, os atores domésticos (o Poder Executivo, o Poder Legislativo e os grupos de interesse) perseguirão os seus próprios interesses, buscando sempre o melhor curso de ação que maximize o seu alcance; todavia, dado que nenhum deles possui o monopólio sobre a estrutura decisória estatal, estes são obrigados a ajustar as suas preferências. Aqueles que forem positivamente impactados pela implementação da política formarão uma coalizão para apoiar sua aprovação, enquanto os negativamente impactados se oporão a ela; a coalizão vencedora verá seu conjunto de preferências refletido nos resultados, e assim continua a eterna batalha política doméstica, em diversos temas, para moldar o comportamento do Estado.

No que se refere ao objeto de estudo desta tese, para que o Mercado Comum do Sul avance em direção à formação de um mercado comum, faz-se necessário que *policies* concernentes a estas temáticas sejam aprovadas, no caso, referentes à: i) livre circulação de todos os bens dentro do bloco; ii) consolidação da Tarifa Externa Comum; iii) livre circulação do comércio de serviços intrabloco; iv) fluxo livre de capitais pelo Mercosul; e v) liberdade plena de circulação de trabalho entre todos os Estados membros do bloco.

Para que isso aconteça, é necessário que os atores domésticos aptos a participar do processo de integração considerem tais opções como preferências e sejam capazes de aprovar e implementar as políticas pertinentes, formando coalizões políticas amplas o suficiente para vencer a disputa (como veremos a seguir, isso implicará sucesso em duas dimensões: no processo de negociação no âmbito regional e em sua aprovação no âmbito doméstico). Se isso não for possível, o bloco não conseguirá avançar nas áreas mencionadas (em apenas uma ou todas), resultando na estagnação do processo e na impossibilidade de progredir rumo à formação de um mercado comum.

Em conclusão, o processo descrito até esta seção refere-se ao percurso doméstico a ser seguido por um único Estado, sendo necessário que esse percurso seja replicado não apenas em um Estado, mas entre todos os Estados membros do bloco para que a integração regional se consolide.

1.4. Integração Regional: um Jogo em Dois Níveis

Até o presente momento, contemplou-se a asserção de que as disputas políticas domésticas entre os atores de um respectivo Estado conformam as *policies* que são adotadas neste e, conseqüentemente, conduzem o seu comportamento. No entanto, as *policies* adotadas em um Estado não são automaticamente transpostas e passam a vigorar em outros Estados e, em similar medida, nem todos os atores domésticos possuem as prerrogativas institucionais necessárias para atuarem em âmbito internacional.

Esta seção, portanto, tem por finalidade identificar os atores domésticos capazes de atuar no âmbito regional, ilustrar como tais atores podem fazê-lo e apresentar como as demandas domésticas podem se traduzir em integração regional.

Conforme pontuado, cada Estado possui as suas próprias instituições políticas domésticas, as quais estabelecem: que atores domésticos podem integrar a estrutura decisória estatal, os recursos e poderes institucionais dispostos a esses atores, como tais recursos e poderes podem ser utilizados e, os limites atuação para cada ator. Nem todos os atores domésticos possuem as prerrogativas institucionais para atuarem em âmbito internacional, e aqueles que as possuem serão denominados de negociadores (PUTNAM, 2010, p. 152).

Os negociadores⁴ são a única conexão formal entre o doméstico e o internacional, sendo responsáveis pela mediação simultânea entre ambas as dimensões: de um lado, precisam atender as demandas provenientes dos grupos de atores domésticos do seu Estado e, do outro, buscam deslindar as demandas dos negociadores dos demais Estados envolvidos no processo.

No âmbito doméstico, persiste a eterna competição política entre os atores, todos visando influenciar as instâncias decisórias estatais e, assim, incorporar suas próprias preferências nas políticas resultantes. Compete aos negociadores identificar as demandas dos atores domésticos envolvidos e buscar atendê-las por meio da elaboração e negociação bem-sucedida de acordos internacionais com os demais negociadores.

No âmbito internacional⁵ (neste caso, regional), os negociadores de um Estado trabalham com os negociadores dos demais Estados (outros atores domésticos igualmente qualificados para essa função) para elaborar propostas, negociar e celebrar acordos internacionais que satisfaçam suas demandas domésticas, ao mesmo tempo em que buscam minimizar possíveis efeitos adversos provenientes do cenário internacional.

Obviamente, nem todos os problemas domésticos requerem barganhas ou soluções em âmbito internacional; no entanto, para os problemas que o exigem, como é o caso do processo de integração (que, por definição, requer uma vinculação voluntária entre Estados para a criação de espaços de diálogo e instâncias decisórias permanentes), os negociadores são necessários.

Neste sentido, para que qualquer tipo de cooperação entre Estados ocorra, incluindo o processo de integração econômica do Mercosul, um acordo regional deve ser bem-sucedido tanto na etapa de negociação que ocorre no âmbito internacional (nível I), onde os negociadores elaboram e barganham acordos provisórios entre si, quanto na etapa de aprovação doméstica (nível II), onde os grupos de atores domésticos discutem e deliberam sobre a aprovação ou rejeição do acordo provisório negociado, conforme a "lógica do jogo em dois níveis" proposta por Putnam (2010).

Compete ao negociador assegurar o sucesso do acordo em ambos os níveis; para isso, ele deve elaborar acordos provisórios que estejam alinhados com as preferências dos outros negociadores para evitar sua rejeição durante o processo de negociação regional e, ao mesmo tempo, identificar e refletir as demandas dos atores domésticos de seu Estado nos acordos a

⁴ Dado as instituições políticas domésticas, costumeiramente, a função de negociador fica à cargo de representantes do Poder Executivo, no entanto, nem sempre este é o caso, outros atores domésticos podem possuir prerrogativas institucionais para atuarem enquanto tal, como: um líder de partido, um legislador (de uma comissão temática da casa), um burocrata ou um empresário doméstico.

⁵ Destaca-se que o conceito de "internacional" utilizado por Putnam (2010) se refere ao nível sistêmico de análise, enquanto, neste estudo, o internacional é integrado ao regional.

serem negociados, pois, caso contrário, ele não conseguirá garantir o apoio de uma coalizão política suficientemente numerosa para aprová-lo no âmbito doméstico.

O jogo é sequencial, mas não segue uma ordem prescrita; ou seja, é possível primeiro negociar um acordo provisório no âmbito regional e, depois, buscar apoio entre os atores domésticos de seu Estado (no âmbito doméstico) para sua aprovação, ou, alternativamente, primeiro construir a coalizão política necessária para sua aprovação no âmbito doméstico antes de tentar negociá-lo no âmbito regional.

Os procedimentos necessários, tanto para a negociação no âmbito regional (nível I) quanto para a aprovação no âmbito doméstico (nível II), variam de acordo com as instituições políticas (regionais e domésticas) estabelecidas pelos Estados envolvidos; todavia, considera-se que: i) o acordo precisa ser idêntico para todas as partes signatárias; ii) para entrar em vigor, todos os acordos precisam ser aprovados por todas as partes envolvidas e; iii) qualquer acordo preliminar negociado no âmbito internacional não pode ser emendado no âmbito doméstico sem reabrir o processo de negociação.

Por último, os negociadores, como atores domésticos racionais e utilitaristas, também possuem os seus próprios interesses/preferências e, atuando enquanto tal, buscam maximizar o seu alcance, imprimir suas preferências nos acordos internacionais negociados e fortalecer sua posição no plano doméstico, utilizando suas prerrogativas e capacidades para alcançar esses objetivos.

Neste sentido, a posição em que o negociador se encontra requer dele uma delicada sintonia entre o avanço do seu próprio conjunto de interesses por meio das negociações e o avanço do conjunto das preferências dos atores domésticos que ele representa no processo de negociação.

O equilíbrio nesse contexto é bastante tênue, pois, ao perseguir exclusivamente suas próprias preferências durante a negociação e negligenciar as demandas dos demais atores domésticos, o negociador corre o risco de perder seu cargo ou de não obter o apoio necessário para aprovar o acordo negociado no âmbito doméstico (incorrendo em defecção involuntária, isto é, quando não consegue cumprir as promessas feitas no nível I para aprovar o acordo provisório), ao passo em que, ao priorizar apenas as preferências dos outros atores domésticos, ele pode enfraquecer sua própria posição e afastar-se da realização de seus próprios interesses.

Dessa forma, os negociadores estarão mais propensos a elaborar acordos que contemplem tanto os seus interesses/preferências quanto o dos demais atores domésticos, todavia, porém, na impossibilidade de alcançar esse equilíbrio, inclinam-se a propor acordos provisórios com o maior custo-benefício para eles, ponderando sempre se tais acordos se situam

dentro de seus conjuntos de preferências e/ou se estes fortalecerão as suas próprias posições no âmbito doméstico.

Quanto maior for a dissonância entre os interesses/preferências do negociador para com a finalidade do acordo, mais reticente este estará em pô-lo em negociação (mesmo que o referido acordo seja passível de aprovação) – daí a importância de se analisar também os interesses/preferências do negociador e as estratégias utilizadas por ele.

Em todo caso, é vital que o negociador consiga construir um conjunto de acordos provisórios que contemple as demandas tanto do âmbito doméstico quanto do internacional. Se o acordo provisório não estiver contido no conjunto de preferências dos atores domésticos envolvidos no processo, estes não o aprovarão, encerrando os esforços do negociador; de maneira similar, se a proposta do negociador não estiver contida no conjunto de preferências dos demais negociadores, não será possível obter sequer um acordo provisório.

No que diz respeito ao processo de integração econômica do Mercosul, considera-se tal processo como um jogo operado em dois níveis, no qual, para transformar as demandas dos Estados Partes do bloco em *policies* regionais, é necessário que os atores domésticos aptos a participar desse processo, incluindo os próprios negociadores, tenham tais preferências e as canalizem por meio dos negociadores.

Compete aos negociadores envolvidos barganhar (ponderando seus próprios interesses) com suas contrapartes vizinhas no âmbito do Mercosul, visando atender às demandas de seus atores domésticos; enquanto, aos atores domésticos envolvidos no circuito decisório integrativo, compete aprovar ou rejeitar os acordos provisórios negociados no âmbito regional.

Se as duas etapas forem bem-sucedidas em todos os Estados membros do bloco, respeitando as suas instituições políticas domésticas e do próprio Mercosul, o acordo poderá entrar em vigor. Em contrapartida, qualquer insucesso em qualquer uma das duas etapas (negociação ou aprovação) e, em qualquer um dos Estados membros efetivos do bloco, implicará no fracasso do acordo, inviabilizando o progresso da área correlata no âmbito regional.

1.5. Integração Regional via Estudo dos Conjuntos de Vitórias

Dessa forma, reafirma-se que o doméstico e o regional se entrelaçam enquanto um jogo em dois níveis, com os negociadores como ponto de interseção. Os negociadores, por sua vez, dadas suas prerrogativas, precisam identificar e negociar as demandas de seus respectivos atores

domésticos no nível I e, subsequentemente, assegurar que os acordos provisórios alcançados sejam aprovados no nível II, por todas as partes envolvidas.

Quanto maior for o número de acordos provisórios capazes de satisfazer ambas as demandas (tanto dos atores domésticos quanto dos demais negociadores), *ceteris paribus*, maiores serão as probabilidades de um acordo regional ser alcançado entre as partes envolvidas e de que este entre em vigor.

Esta seção tem o objetivo de introduzir o conceito de conjunto de vitórias, identificar os elementos que influenciam seu tamanho e destacar sua importância para a análise do processo de integração econômica do Mercosul.

O conjunto de todos os acordos possíveis no âmbito internacional (nível I), que obteriam a maioria necessária para garantir a sua aprovação, quando colocado em votação no âmbito doméstico (nível II), remete ao que este estudo se refere como conjunto de vitórias (ou *win-set*; PUTNAM, 2010).

Quanto maior for a quantidade de acordos possíveis no nível I e, ao mesmo tempo, passíveis de aprovação no nível II, maiores serão os conjuntos de vitórias, enquanto o oposto também se aplica: quanto menor for a quantidade de acordos possíveis no nível I e passíveis de aprovação no nível II, menores serão os conjuntos de vitórias.

À medida que o tamanho dos conjuntos de vitórias aumenta, as probabilidades de que um acordo regional seja firmado e implementado por todos os membros do bloco também aumentam, pois, os negociadores disporão de uma quantidade maior de propostas passíveis tanto de negociação quanto de aprovação doméstica.

De todo modo, para que um acordo entre Estados pertencentes a um bloco econômico regional se concretize, é necessário que ele seja bem-sucedido durante a etapa de negociação e aprovado domesticamente por todas as partes envolvidas; caso qualquer uma dessas etapas (negociação ou aprovação) não seja bem-sucedida para algum dos Estados, o acordo não será estabelecido.

Nesse sentido, destaca-se que, para que um acordo regional se materialize, é necessário que haja uma sobreposição de conjuntos de vitórias entre todos os Estados envolvidos, indicando se as áreas objeto do acordo são simultaneamente negociáveis no âmbito regional e passíveis de aprovação doméstica por todos os participantes envolvidos no processo.

A rejeição de acordos provisórios negociados no âmbito do Mercosul pelos atores domésticos aptos a participar do processo integrativo inviabiliza o avanço da formação de um mercado comum no bloco, particularmente nas áreas em que tais acordos foram rejeitados; da mesma forma, projetos que são passíveis de aprovação doméstica, mas que nunca são postos à

negociação no Mercosul ou que não são passíveis de aprovação pelos demais negociadores, também impedem o avanço da formação de um mercado comum no bloco. Adicionalmente, projetos que não são passíveis de negociação e/ou aprovação doméstica por, pelo menos, um dos Estados membros efetivos do bloco (sobretudo se este for um dos *paymasters*) também inviabilizam a formação de um mercado comum para todos os envolvidos.

O tamanho dos conjuntos de vitórias de um determinado Estado pode variar conforme a relação estabelecida entre três variáveis: i) as instituições políticas domésticas; ii) as preferências e as possíveis coalizões no âmbito doméstico; e iii) as estratégias utilizadas pelo negociador no âmbito internacional (neste caso, no Mercosul).

Assim, a primeira variável capaz de influenciar no tamanho do conjunto de vitórias são as instituições políticas do nível II, isto é, o conjunto formal⁶ de regras, práticas e de procedimentos institucionais que regem o comportamento político dos atores domésticos (PUTNAM, 2010, p. 161).

Conforme já apresentado, as instituições políticas domésticas são importantes porque determinam, sobretudo: i) a distribuição dos poderes institucionais entre os atores domésticos e; ii) os procedimentos institucionais adequados para o exercício destes poderes. Elas estabelecem, em linhas gerais, quais são os atores domésticos mais influentes do jogo político doméstico e os procedimentos institucionais adequados para que estes possam utilizar (legitimamente) os seus recursos e poderes institucionais.

A distribuição dos poderes institucionais define como, quanto e quais atores domésticos têm a prerrogativa de exercer influência direta sobre a estrutura decisória estatal, distinguindo entre aqueles que podem participar/conduzir desse processo e aqueles que apenas podem influenciá-los por meio de pressões externas.

Como os poderes institucionais não são distribuídos equânime ou igualitariamente entre todos os grupos de atores domésticos, alguns grupos de atores domésticos vão possuir, inevitavelmente, maior acesso e influência sobre as instâncias decisórias do que outros.

Quanto maior for a concentração de recursos e poderes institucionais em determinados grupos de atores domésticos, maiores tendem a ser os conjuntos de vitórias, uma vez que haverá menos atores envolvidos no processo com capacidade para brear o andamento do acordo. Em contrapartida, quanto mais dispersos forem os recursos e poderes institucionais entre os atores

⁶ Robert Putnam (2010:161) reconhece que nem todas as regras ou procedimentos institucionais importantes são/estão formalmente institucionalizados; existem muitas práticas e comportamentos sociais informais que afetam diretamente as instituições políticas domésticas (a propensão ao consenso amplo, a disciplina partidária, etc.), no entanto, o autor e este estudo se concentram apenas naqueles formalizados.

envolvidos, menores tendem a ser os conjuntos de vitórias, visto que haverá uma maior quantidade de atores capazes de impedir o avanço do acordo provisório, tanto durante a negociação quanto na etapa de aprovação doméstica.

De igual forma, os procedimentos formais de aprovação e implementação de acordos estabelecidos pelas instituições políticas domésticas para legitimar o resultado alcançados, também podem afetar o tamanho do conjunto de vitórias.

Quanto maior a complexidade dos procedimentos ou o número de etapas necessárias para assegurar a aprovação/implementação de um acordo provisório, menor tende a ser o tamanho do conjunto de vitórias, uma vez que aumentam as probabilidades de que o acordo seja reprovado em algum momento no decurso do processo.

A contrapartida também é igualmente válida, isto é, quanto mais simples ou menor o número de etapas necessárias para assegurar a aprovação/implementação de um acordo provisório, maior tende a ser o tamanho do conjunto de vitórias.

Vale destacar ainda que, quanto maior a autonomia dos grupos de atores domésticos capazes de conduzir o processo decisório em relação aos demais grupos no nível II, maiores serão os conjuntos de vitórias, pois, independentemente do posicionamento e da pressão exercida por todos os atores domésticos envolvidos, a decisão final recairá sobre um número menor de atores domésticos.

A segunda variável capaz de influenciar o tamanho dos conjuntos de vitórias refere-se às preferências e possíveis coalizões no nível II, que dizem respeito ao conjunto de posições relativas que os atores domésticos possuem sobre uma determinada temática, vis-à-vis o impacto que esta possui sobre as suas preferências.

Conforme já pontuado, os atores domésticos (Poder Executivo, Poder Legislativo e os grupos de interesse) são considerados grupos de indivíduos racionais e utilitários e, se posicionarão favoravelmente ou contrários a um dado acordo, caso este afete positiva ou negativamente os seus respectivos conjuntos de preferências.

Diante do impacto distributivo que quaisquer propostas de acordo regional possam ter sobre as preferências dos atores domésticos envolvidos no processo integrativo, estes se mobilizam para formar coalizões políticas de apoio, se o impacto for positivo ou, de oposição, caso o impacto seja negativo; o tamanho dessas coalizões resultantes sinaliza a probabilidade de obtenção de qualquer aprovação no âmbito doméstico e de entrada em vigor do acordo em questão.

O tamanho do conjunto de vitórias será determinado⁷ pela relação entre as proporções relativas das coalizões de apoio e de oposição. Quanto maior o tamanho relativo da coalizão de apoio em comparação à coalizão de oposição, maior será o conjunto de vitórias do Estado analisado, refletindo a crescente probabilidade de o acordo entrar em vigor. Em contraste, quanto maior for o tamanho da coalizão de oposição em relação ao tamanho da coalizão de apoio, menor será o tamanho do conjunto de vitórias, ante as maiores possibilidades de rejeição da proposta.

Vale destacar o papel que o grau de uniformidade dos conjuntos das preferências dos atores domésticos possui sobre a capacidade dos negociadores de serem bem-sucedidos em estabelecer um acordo provisório no nível I.

Quanto mais homogêneos forem os conjuntos de preferências dos atores de um dado Estado, maior será o tamanho relativo do seu conjunto de vitórias, em virtude da menor quantidade e disposição de atores para formar uma coalizão política de oposição ao acordo, todavia, menor será a capacidade de barganha do seu negociador no âmbito regional (nível I), uma vez que haverá uma gama mais estreita de objetivos a serem perseguidos e menos flexibilidade durante o processo de negociação.

Em contrapartida, quanto maior a heterogeneidade dos conjuntos de preferências dos atores domésticos envolvidos no processo integrativo, de um dado Estado, menor será o tamanho relativo do seu conjunto de vitórias, porém maior será a capacidade de barganha do negociador no âmbito regional (nível I), permitindo inclusive a possibilidade de se estabelecer alianças transnacionais entre atores domésticos.

Por último, a terceira variável capaz de influenciar o tamanho dos conjuntos de vitórias remete às estratégias utilizadas pelos negociadores no nível I, que se referem ao conjunto de técnicas e táticas empregadas para garantir o sucesso do processo de negociação e/ou aprovação de um determinado acordo.

Para que um acordo regional seja firmado, o negociador precisa conciliar: i) as preferências dos seus respectivos atores domésticos; ii) as suas próprias preferências e; iii) as preferências dos demais negociadores no plano regional. O fracasso em conciliar tais preferências, resultará na rejeição do acordo, quer seja pelos demais negociadores ou pelos seus respectivos atores domésticos.

⁷ Vale lembrar que este é apenas um dos três elementos capazes de determinar o tamanho dos conjuntos de vitórias, neste sentido, para compreendê-lo, faz-se necessário analisar a relação entre as três variáveis.

Perante esse desafio, o negociador pode lançar mão de diversas estratégias para aumentar o número de propostas suscetíveis de negociação no nível I e/ou de aprovação no nível II, tornando, assim, qualquer acordo regional mais provável de ser alcançado.

Primeiro, o negociador pode se aproximar dos seus respectivos grupos de atores domésticos, *ex ante* ao processo de negociação, visando criar uma ampla coalizão política de apoio prévia e assim ampliar as chances do seu acordo provisório ser aprovado no âmbito doméstico, se devidamente negociado no âmbito internacional.

Para isso, o negociador precisará persuadir tanto os atores domésticos da coalizão política de oposição quanto aqueles indiferentes à sua proposta de acordo de que seus conjuntos de preferências serão eventualmente contemplados, tornando vantajoso apoiá-lo quando o acordo provisório for colocado em votação.

Algumas das possíveis estratégias, neste sentido, são: a) incorporar as preferências dos atores indiferentes ou desfavorecidos pelo acordo provisório em acordos futuros, em troca do apoio ao acordo provisório em questão; b) aumentar o favorecimento dos referidos atores domésticos em uma matéria específica do acordo provisório vigente, em troca do apoio a ele; c) favorecer os atores domésticos por outros meios (como cargos, novas fontes de financiamento, maior acesso a informações, mais influência na estrutura decisória, etc.) em troca do apoio ao acordo provisório em questão; ou ainda, d) condicionar o apoio dos demais atores domésticos ao acordo provisório em questão à incorporação de suas preferências em outros projetos ou ao atendimento de uma de suas demandas no âmbito doméstico.

Em segundo lugar, o negociador pode se aproximar inicialmente dos demais negociadores no âmbito regional, visando construir *ex ante* ao processo de apreciação no âmbito doméstico, o melhor conjunto de acordos provisórios possíveis entre eles, e assim ampliar a quantidade de acordos passíveis de negociação no nível I.

Para tal, o negociador precisará convencer os demais negociadores de que é capaz de garantir que as propostas em voga serão eventualmente aprovadas, mesmo sem possuir o aval prévio do seu respectivo grupo de atores domésticos.

Algumas das possíveis estratégias, neste sentido, são: a) evocar a sua própria reputação, sob o indicativo de bons resultados (estratégia da “boa vontade genérica”); b) designar um negociador de maior *status* doméstico (o *Chanceler* ou o Presidente, por exemplo) para inspirar maior confiança (estratégia do negociador de maior *status*); ou ainda, c) ampliar a atratividade de suas propostas ao vinculá-las a outras temáticas de interesse dos demais negociadores (estratégia da conexão sinérgica).

Em todo caso, a utilização bem-sucedida das supracitadas estratégias por parte dos negociadores, é capaz de ampliar o tamanho dos seus conjuntos de vitórias visto que, podem aumentar a quantidade de acordos possíveis no nível I e/ou a quantidade de acordo provisórios passíveis de aprovação, no nível II.

Assim, para os objetivos deste estudo, analisar o conjunto de vitórias de determinados Estados envolve examinar seus elementos constituintes, explorar as instituições políticas domésticas e do Mercosul, identificar os conjuntos de preferências dos atores e as possíveis coalizões no nível II, além das estratégias empregadas pelos negociadores no nível I, com o propósito de: i) determinar o tamanho relativo de cada conjunto de vitórias dos Estados envolvidos; e ii) identificar os pontos de intersecção entre eles, a fim de verificar a possibilidade de prosseguir com o processo de integração econômica do Mercosul em direção à formação de um mercado comum.

1.6. As Disposições Domésticas e o Processo de Integração Regional

Conforme já apresentado, ressaltou-se que, para o Mercosul avançar em direção à formação de um mercado comum, compete aos seus Estados Partes: i) assegurar a liberdade plena para a circulação de bens dentro do bloco; ii) proporcionar o livre fluxo de comércio de serviços entre seus membros; iii) garantir a plena circulação de capitais intrabloco; e iv) prover o livre fluxo de trabalho no Mercosul.

Para que isso aconteça, é necessário que os Estados Partes do Mercosul aprovelem e implementem acordos sobre as áreas pendentes de avanço, o que só será possível se houver sobreposição em seus conjuntos de vitórias. Quanto maiores os tamanhos desses conjuntos de vitórias, mais facilmente ocorrerá a sobreposição, aumentando a probabilidade de que os acordos sejam celebrados entre os envolvidos.

Para identificar se tudo isso é possível, é necessário analisar os elementos que compõem as disposições domésticas desses Estados, ou seja, suas instituições políticas, a estrutura das preferências dos atores envolvidos no processo integrativo e as estratégias utilizadas pelos seus negociadores em âmbito regional.

Nesse sentido, esta seção visa examinar detalhadamente os elementos que compõem as disposições domésticas dos Estados Partes do Mercosul, destacando suas principais características e elucidando como essas disposições podem influenciar diretamente o processo de integração regional.

De acordo com Milner (1997), as disposições domésticas de um Estado influenciam diretamente na sua capacidade de cooperar⁸ com outros Estados (e vice-versa) ao criar consequências distribucionais internas, beneficiados alguns atores domésticos em detrimento a outros e, resultando em apoiadores e opositores que se mobilizarão (quando o acordo em questão afetar os seus próprios interesses/preferências), a fim de assegurar sua continuidade ou pôr fim a ele.

As instituições políticas do Estado em questão estabelecem que os atores domésticos podem participar da estrutura decisória, definem os recursos, poderes institucionais e informações disponíveis a eles, e determinam os limites de sua atuação, de modo que, dadas essas disposições, cada grupo se utilizará destas para perseguir os seus próprios interesses e preferências, pressionando pela aprovação e implementação de acordos que os beneficiem e mobilizando-se para impedir o avanço daqueles que os desfavoreçam, definindo, como resultado, o comportamento do seu respectivo Estado, o qual pode favorecer ou prejudicar qualquer iniciativa de cooperação com outros Estados.

Analisar, portanto, o comportamento de um conjunto de Estados, no que tange ao seu ímpeto em avançar com o processo de integração econômica de um bloco regional, implica em explorar as suas disposições domésticas, o que significa examinar os três elementos que as compõem: i) a conformação das instituições políticas domésticas dos Estados envolvidos e do próprio Mercosul; ii) as estruturas de preferências domésticas e; iii) a estrutura distributiva de informações relevantes entre os atores domésticos envolvidos nesse processo.

Ao final, o exame dos três componentes das disposições domésticas do Brasil e da Argentina substanciará a análise e a compreensão dos conjuntos de vitórias dos dois *paymasters* do Mercosul, e ambos fornecerão a resposta à pergunta de investigação deste estudo, elucidando quais dos elementos analisados contribuem para o avanço do processo de formação de um mercado comum do bloco e quais o impedem/restringem.

Primeiro, a análise das instituições políticas domésticas implica no exame acurado do “conjunto formal de regras que regem como os poderes sobre o processo decisório do Estado devem ser alocados entre os atores domésticos” (MILNER, 1997, p. 99), porque elas assinalam

⁸ A definição do conceito de cooperação, utilizado por Milner (1997:07), se alinha satisfatoriamente com o conceito de integração regional utilizada no presente estudo. Para a autora, cooperação refere-se a “um tipo específico de interação que envolve o ajuste de *policies* de um Estado, em troca ou em antecipação do ajuste de *policies* de outro Estado, para que ambos fiquem em melhor situação”.

quais os atores domésticos aptos a participarem da estrutura decisória e o quão influente estes podem ser nessa estrutura.

A influência que um grupo de atores domésticos podem exercer sobre as instâncias decisórias de seu Estado deriva diretamente dos recursos e poderes institucionais que lhes foram atribuídos pelas suas respectivas instituições políticas domésticas, as quais variam entre os Estados.

Nesse sentido, do conjunto de poderes institucionais que concedem aos atores domésticos a capacidade para participar e influenciar no processo de elaboração e de implementação de políticas — denominados poderes legislativos — destacam-se os poderes de: i) estabelecer a agenda; ii) aprovar ou vetar iniciativas; iii) emendar; iv) convocar consultas públicas; e v) estabelecer compensações paralelas (MILNER, 1997, p. 99).

O poder de estabelecer a agenda refere-se à capacidade institucional de determinar quais matérias serão apreciadas e de comandar o debate em torno das propostas ou alternativas apresentadas (MILNER, 1997, p. 102). Sua importância reside na prerrogativa concedida ao seu portador de decidir o que será analisado, estruturar as propostas apresentadas e sequenciar as soluções ou alternativas a serem consideradas, controlando, assim, quais *policies* podem ser elaboradas para consideração (e, por consequência, quais não podem), de acordo com suas próprias preferências.

O poder de aprovação e de veto remete à capacidade institucional para determinar o desfecho de qualquer projeto que lhes tenha sido introduzido para apreciação, da forma tal qual apresentada (sem a possibilidade de emenda ao seu texto) (MILNER, 1997, p. 106). A sua importância, por sua vez, reside na capacidade atribuída ao seu portador para definir quais projetos apresentados serão rejeitados e quais projetos estão aptos a serem convertidos em *policies*.

O poder de emenda se refere à capacidade institucional para adicionar, excluir ou alterar (total ou parcialmente) o conteúdo ou o efeito jurídico das propostas consideradas, quando assim pretendido (MILNER, 1997, p. 104). A importância de tal poder deriva da capacidade estendida ao seu portador para modificar – total ou parcialmente – todas os projetos (que são passíveis de emenda) destinados à sua consideração, habilitando-o a adaptar o seu conteúdo aos seus próprios interesses.

O poder institucional para convocar consultas públicas diz respeito à capacidade institucional de convocar (*ex ante* ou *ex post* a um ato legislativo) consultas públicas formais sobre uma proposta de sua própria preferência (MILNER, 1997, p. 108). A importância de tal poder deriva da capacidade estendida ao seu portador para adicionar uma nova etapa de apreciação ao circuito decisório (introjetando novos conjuntos de preferências de outros atores domésticos alheios ao processo), ao passo que decide se haverá tal consulta, quando ela ocorrerá e qual será o seu objeto.

Por último, o poder institucional para estabelecer compensações paralelas se refere à capacidade instituída de construir novas relações com outros atores domésticos, que não ocorreriam espontaneamente, ancoradas em um princípio de “troca/permuta de valores” entre eles, sobre uma matéria, tema ou agenda de sua preferência (MILNER, 1997, p. 109). A importância deste poder deriva da capacidade concedida ao seu portador para promover e estabelecer relações com os outros atores domésticos, o que outrora não seria possível, se não pela possibilidade de compensá-los – ‘convertendo’ os atores domésticos opositores ou indiferentes em apoiadores.

Além dos poderes legislativos supracitados, há ainda outro conjunto de poderes capazes de alterar o equilíbrio na relação de forças entre os atores políticos domésticos de um dado Estado, denominados poderes “originais ou de sobrevivência”, que remetem à capacidade de alterar o funcionamento ordinário das instituições políticas domésticas (MILNER, 1997, p. 100).

A importância dos poderes originais deriva da capacidade conferida ao seu detentor de modificar a ordem político-institucional vigente, quando permitido. Dentre eles, vale destacar: a) nomeação ou remoção de membros de gabinetes; b) dissolução do Poder Legislativo pelo Poder Executivo; e c) remoção de membros do Poder Executivo de seus cargos pelo Poder Legislativo.

Cada um dos referidos poderes legislativos confere ao seu portador influência sobre o processo decisório do respectivo Estado. Quanto maior a concentração desses poderes em um grupo de atores domésticos, maior será sua influência no circuito decisório, sobre as *policies* resultantes (e a contrapartida também é válida), e, por consequência, sobre o comportamento do seu Estado – tanto doméstica quanto regionalmente.

Isso destaca a necessidade de analisar as instituições políticas domésticas, particularmente no que tange ao ímpeto integrativo do Mercosul, pois elas sinalizam quais

atores domésticos estão aptos a participar da estrutura decisória, quais poderes institucionais esses atores dispõem ao fazê-lo e quais são os limites estabelecidos para sua atuação.

Em segundo lugar, analisar a estrutura das preferências domésticas consiste em examinar o conjunto das posições relativas das preferências dos atores domésticos (aptos a participarem do processo decisório), em particular, sobre os temas concernentes à formação de um mercado comum.

Conforme já pontuado, os atores domésticos de um dado Estado possuem interesses e preferências distintos entre si e sempre os perseguirão com o intento de maximizar seu alcance. Em um ambiente poliárquico, nenhum dos atores domésticos possui o monopólio sobre as instâncias decisórias do Estado, por isso precisam competir e barganhar entre si, mobilizando os recursos e poderes institucionais que lhes foram conferidos, coordenando-se em coalizões políticas, para se sobressair na disputa e reproduzir suas preferências nas *policies* resultantes.

Neste contexto, destaca-se que nenhuma *policy* será aprovada sem que haja grupos de atores domésticos pressionando para tal e, para que a sua aprovação se materialize, torna-se necessário que: i) pelo menos um dos atores domésticos envolvidos possuam tal preferência (dito de outra forma, que o conteúdo da *policy* se encontre dentro do conjunto de preferências de algum dos atores domésticos envolvidos); ii) que os atores domésticos se disponham a defender tais preferências – feito por meio da construção de coalizões políticas – e; iii) que a coalizão política de apoio construída, seja maior do que a coalizão política de oposição e numerosa o suficiente para assegurar a sua aprovação (o tamanho exato depende das instituições políticas de cada Estado), se posta em votação.

Se um determinado processo não se inicia, isso implica que a primeira ou a segunda das condições supracitadas não foram alcançadas e, se iniciado o processo, mas a *policy* não se materializar, significa que a terceira condição não foi alcançada. Identificar, portanto, a posição relativa das preferências dos atores domésticos (daqueles institucionalmente aptos a participar do processo decisório) sobre uma determinada questão (neste caso, sobre as questões relacionadas à formação de um mercado comum no Mercosul) oferece um *insight* valioso dos motivos pelos quais um determinado curso de ação foi adotado ou não.

Uma convergência entre os conjuntos de preferências dos atores domésticos institucionalmente aptos a participar da estrutura decisória de seu Estado, implica em coalizões políticas de apoio mais amplas em comparação com as coalizões de oposição, aumentando, portanto, as probabilidades de aprovação da *policy* em voga, se e quando posta em votação.

Em contrapartida, uma dissonância entre os conjuntos de preferências dos atores domésticos envolvidos no processo, implica em maiores coalizões políticas de oposição à referida *policy vis-à-vis* as coalizões políticas de apoio; dificultando, portanto, a sua aprovação, se e quando posta em votação.

No âmbito regional, é necessário que as preferências dos atores domésticos sejam impressas na forma de acordos provisórios que sejam, simultaneamente, passíveis de negociação no nível I e de aprovação no nível II, por todas as partes envolvidas. Dessa forma, se não houver uma convergência mínima dos conjuntos de preferências dos atores domésticos de um Estado, e entre os Estados envolvidos, na temática/matéria em voga, o processo fracassará por não conseguir ser traduzido em um acordo negociável ou por não ser passível de aprovação no âmbito doméstico.

É válido destacar que, a depender: a) das instituições políticas domésticas e; b) da distribuição das informações entre os atores domésticos; algum ator doméstico pode ter maior influência sobre os processos decisórios do que os demais (por exemplo, por concentrar mais poderes institucionais do que os demais atores ou por deter o monopólio da estrutura distributiva de informações) em um determinado tema/área. Isto o dotará de uma relativa capacidade para contornar dificuldades domésticas e tornar acordos internacionais mais prováveis, destarte as dissonâncias nos conjuntos de preferências entre os atores domésticos.

Neste caso, admite-se a possibilidade da formação de alianças transnacionais entre atores domésticos de diferentes Estados, isto é, quando o ator doméstico mais influente de um Estado, se utiliza da sua posição de relativa preponderância institucional (em uma área/tema em específico) para formar alianças com os atores domésticos de um outro Estado (ou apenas o ator doméstico mais influente deste), visando assim, superar os seus empecilhos domésticos.

Quando o conjunto de preferências de um ator doméstico reflete uma postura mais avessa à cooperação e ao aprofundamento das relações para com os Estados Partes do bloco, especialmente no que diz respeito à formação de um mercado comum, esse ator será referido como um “falcão” (hawk) e seu conjunto de preferências como “falconídeo” (*Hawkish*). Em contrapartida, quando o conjunto de preferências de um ator doméstico refletir uma postura mais favorável à cooperação e ao aprofundamento das relações com os Estados vizinhos, este será referido como “pombo” (*dove*) e o seu conjunto de preferências como “columbino” (*dovish*) (MILNER, 1997, p. 37).

Assim, se o ator doméstico de maior influência relativa sobre o processo decisório, possuir um conjunto de preferências columbino (*dovish*), haverá uma maior probabilidade de se avançarem com as tratativas internacionais (na área/temática em questão). Em compensação, se este ator possuir um conjunto de preferências mais falconídeo (*hawkish*), então haverá menores probabilidades de se estabelecer um acordo internacional.

Por último, considerando que cada ator doméstico perseguirá sempre os seus próprios interesses/preferências e a posição institucional que eles ocupam na estrutura decisória do seu respectivo Estado, mapear as estruturas das preferências dos atores domésticos permitirá identificar se determinadas matérias encontram-se dentro do conjunto de preferências de algum dos atores envolvido. Neste caso, se estes se encontram dispostos a defender as tais preferências, o tamanho relativo de cada coalizão política construída sobre as matérias concernentes a este objetivo (neste caso, relativos à formação de um mercado comum) e, a relação entre ambas as coalizões para determinar o desfecho do processo.

Em terceiro lugar, analisar a estrutura distributiva de informações entre os atores domésticos, significa compreender a capacidade que os atores domésticos possuem para ter acesso a informações relevantes sobre uma área/tema em particular.

A estrutura distributiva de informações de um Estado é importante, por que ela rende ao ator doméstico mais bem informado, a capacidade de escolher o curso de ação mais eficiente possível (dado as suas opções) e concede a ele vantagens políticas, quando monopolizado o seu acesso.

A inexistência ou inacessibilidade de fontes relevantes de informação gera incertezas entre os atores domésticos envolvidos no processo decisório (que podem não saber qual a opção que maximiza o alcance das suas preferências, que *policy* apoiar, como os seus apoiadores vão reagir ou se o acordo provisório é passível de negociação ou de aprovação), e reduz os seus possíveis cursos de ações, e reduz seus possíveis cursos de ação, o que pode resultar em escolhas subótimas (que não maximizam sua função utilidade) ou na inviabilização de uma *policy*/acordo que, de outra forma, se materializaria.

A simetria no acesso a informações relevantes reduz as incertezas entre os atores domésticos, permite escolhas mais eficientes e torna mais fácil e provável o alcance de um resultado mutuamente benéfico entre as partes. Em contraste, quanto maiores forem as assimetrias de informação entre os atores domésticos (até o ponto em que um ator doméstico possui o monopólio sobre a produção e o acesso às informações relevantes), maior será o grau

de incerteza entre esses atores e, conseqüentemente, menores serão as possibilidades de policies/acordos serem celebrados (quando estes forem possíveis).

A vantagem política advinda da exclusividade no acesso a informações relevantes decorre tanto da maior capacidade de um ator mais bem informado no circuito decisório de persuadir os atores domésticos menos bem informados a aceitarem um acordo ou proposta que não maximiza suas funções utilidades, quanto da possibilidade de que os atores desinformados realizarem ações ou tomarem decisões subótimas.

Em todo caso, a existência de incertezas não impossibilita todo e qualquer acordo internacional, mas sim, o torna menos provável. E, quando tal acordo for possível, ele favorece o conjunto de preferências do ator doméstico mais bem informado.

Neste ponto, vale relembrar o papel exercido pelos grupos de interesse no plano doméstico. Quando impactados por algum acordo ou proposta (e somente quando impactados – positiva ou negativamente), os grupos de interesse vão buscar influenciar os rumos do processo decisório para que o resultado possa refletir melhor os seus próprios interesses (maximizar o seu patrimônio líquido); fazendo-o via pressão direta (ampliando ou reduzindo os recursos dispostos aos atores políticos domésticos) e/ou informando os atores políticos domésticos sobre como proceder.

Os grupos de interesse domésticos, portanto, possuem um papel singular no tocante à distribuição de informações entre os atores domésticos. Compete a eles, quando conveniente, reduzir os custos informacionais dos demais atores domésticos, ao lhes proporcionar a sua *expertise* e as informações relevantes sobre a matéria em voga, endossando sempre, a posição que melhor refletir as suas preferências.

Dessa forma, destaca-se que a presença e a atuação diligente de grupos de interesse, são capazes de ampliar as possibilidades de acordos internacionais entre Estados, por dois motivos: i) ao proverem maior simetria no acesso às informações, os grupos de interesse reduzem o grau de incerteza entre os atores domésticos, tornando a cooperação entre os Estados mais provável e/ou; ii) a atuação diligente de tais grupos, sinaliza aos demais atores domésticos a sua posição relativa sobre um determinado tema/área, auxiliando-os a tomarem o curso de ação que melhor reflita os seus próprios interesses.

Por fim, após analisar os elementos constituintes das disposições domésticas dos dois *paymasters* do Mercosul e considerar as informações reunidas sobre os conjuntos de vitórias de

ambos, este estudo busca responder à pergunta de investigação, esclarecendo os motivos pelos quais o Mercado Comum do Sul ainda não se tornou um mercado comum.

1.7. Sistema de Governo e o Mercosul

Uma vez apresentado o objeto de estudo da presente tese e os principais conceitos nucleares a serem utilizados para analisá-lo, esta seção enfatiza que o processo de integração regional a ser examinado refere-se a um caso específico da América do Sul, iniciado e conduzido por um conjunto particular de Estados, com instituições políticas próprias, compostos por atores domésticos específicos, dotados de estratégias distintivas e estruturas informacionais bastante singulares, que tanto exerceram quanto ainda exercem influência direta sobre o desenvolvimento do processo de integração econômica do Mercosul.

Dessa forma, torna-se necessário apresentar os elementos que singularizaram o processo de integração regional na América do Sul em comparação a outras regiões do globo, destacando o impacto que tais particularidades tiveram na formação e no desenvolvimento do processo de integração econômica do Mercosul.

Esta seção, portanto, tem como objetivo introduzir os dois últimos conceitos nucleares desta tese — o presidencialismo "concentracionista" e o "interpresidencialismo" — com a finalidade de discutir as particularidades do processo de integração regional na América do Sul, demonstrando como esse processo se materializou por meio do caso do Mercado Comum do Sul (MALAMUD, 2003; 2005; 2010).

O processo de formação do Mercosul foi um caso bastante singular, tanto do ponto de vista teórico quanto prático, em relação aos processos de integração observados em outras regiões do mundo. Os motivos para isso estão relacionados a uma variável que afetou significativamente o desenvolvimento do processo de integração econômica na região, a saber, o sistema de governo (o conjunto de regras que determinam como **o poder político é dividido e exercido** em um país) dos Estados sul-americanos (MALAMUD, 2003).

De acordo com Malamud (2005), a América do Sul tornou-se o berço de um fenômeno incomum no contexto global, quando, ao longo de suas histórias, os Poderes Executivos nacionais (e os Presidentes, em particular) dos Estados sul-americanos passaram a concentrar uma grande quantidade de recursos e poderes institucionais, assumindo a "dominância" da estrutura decisória estatal.

A prevalência decisória do Executivo sobre os demais atores domésticos passou a ser tamanha que as organizações regionais criadas acabam reproduzindo e institucionalizando esse desequilíbrio de poder, ampliando as competências dos Executivos em detrimento dos demais atores envolvidos.

Como resultado, os rumos do processo de integração em toda a região, e no Mercosul em particular, passaram a ser determinados pelas aspirações dos seus Poderes Executivos nacionais, com outros fatores exercendo pouca ou nenhuma influência sobre o seu desenvolvimento.

Na Europa Ocidental, o processo de integração regional seguiu um padrão contínuo e progressivo de desenvolvimento ao longo da segunda metade do século XX, propelo pelos interesses de seus Estados em acomodar um novo conjunto de demandas econômicas advindas de atores domésticos e transnacionais de grande relevância. Com o fortalecimento da interdependência econômica entre os membros, esses atores passaram a pressionar os decisores por um maior grau de institucionalização dessas relações, e, a partir disso, o próprio processo de integração regional adquiriu a sua dinâmica própria.

Na América do Sul, o processo de integração regional ocorreu de maneira descontínua e intermitente ao longo do século XX, com períodos de intensificação e enfraquecimento.

Diferentemente do restante do globo, o processo de integração sul-americano não se deu em virtude: i) do aumento da interdependência econômica entre grupos de interesse transnacionais, conforme a teoria intergovernamentalista liberal poderia supor (MORAVESIK, 1998); ii) do “transbordamento” de demandas tecnocráticas entre Estados, conforme pontuado pela teoria funcionalista (MITRANY, 1966); iii) da intensificação de pressões sociais domésticas pela região (ROSSENAU, 1992); iv) da pressão de grupos de interesse domésticos e/ou de partidos políticos demandando uma maior institucionalização, conforme destacado pela teoria neofuncionalista (HAAS, 1958) ou; v) do adensamento e da cominação de organizações internacionais/regionais, ante a necessidade dos Estados de cooperarem entre si (KEOHANE, 1989); mas sim, a partir da iniciativa dos próprios Estados, em particular, dos Poderes Executivos destes Estados e sob a liderança dos seus Presidentes – os demais atores e fatores (quando presentes) só vieram a ganhar maior proeminência, após o início do processo e não o contrário.

Os motivos para essa “particularidade” sul-americana remetem ao que Malamud (2005) denominou de presidencialismo “do tipo concentracionista”, comum em toda a região. Devido

a múltiplas experiências históricas semelhantes durante a formação e o desenvolvimento dos países da América do Sul — como colonialismo, modelos de desenvolvimento econômico, sistemas político-partidários e rupturas democráticas — não houve uma clara e decisiva separação dos poderes institucionais do Estado entre seus diversos atores domésticos. Em vez disso, ocorreu uma progressiva concentração desses poderes em torno de um deles: o Poder Executivo.

Desde sua formação, influenciada pela herança dos Impérios Colonial Português e Espanhol, os Estados sul-americanos emergiram com uma forte tendência ao centralismo e, no decurso de suas histórias (ante as semelhanças nos modelos de desenvolvimento econômico adotados, das suas raízes sociais, culturais e religiosas em comum, da formação e da trajetória dos seus sistemas políticos, etc.), quando deveria ter ocorrido uma divisão clara e proporcional de recursos e poderes institucionais entre os diferentes atores domésticos, houve, contudo, uma crescente concentração desses poderes nos Poderes Executivos nacionais e, particularmente, nos seus respectivos Presidentes.

Desse modo, os Poderes Executivos se tornaram institucionalmente tão mais poderosos do que os demais atores, que acabaram por “dominar” as estruturas decisórias de seus respectivos Estados.

Esse sistema de governo, no qual o Chefe de Estado também exerce as funções de Chefe de Governo, possui um mandato fixo e é composto por um ator doméstico, o Poder Executivo nacional, que é institucionalmente hábil, altamente coeso e internamente bastante congruente, concentrando a maior parcela dos recursos e poderes institucionais e prevalece sobre os demais atores domésticos (menos poderosos, coesos e congruentes internamente), na estrutura decisória dos seus respectivos Estados, é denominado neste estudo de presidencialismo do tipo concentracionista (MALAMUD, 2010).

São essas características, que foram moldadas, se desenvolveram e se institucionalizaram ao longo da história dos países sul-americanos, que acabam sendo refletidas e reproduzidas em suas disposições domésticas.

No caso do Brasil e da Argentina, o “concentracionismo” se deu em virtude de certas experiências históricas ocorridas ao longo da formação e do desenvolvimento de ambos os Estados e se caracterizou pelo acúmulo progressivo de recursos institucionais (provenientes das Constituições nacionais) e recursos partidários (derivados do sistema político-partidário) por parte dos Poderes Executivos nacionais (concentrados, principalmente, na figura do Presidente)

que, gradualmente, passaram a ser capazes de: a) ter a iniciativa legislativa em múltiplas áreas, b) definir a agenda do Legislativo; c) vetar (total ou parcialmente) decisões parlamentares; d) governar via decretos; e) ter amplo controle sobre os recursos da União e; f) ter total controle sobre a nomeação e destituição de muitos cargos públicos de alto escalão (em especial, do cargo de Ministro de Estado).

Em todo caso, é precisamente devido a essa progressiva concentração de recursos e poderes institucionais nos Poderes Executivos nacionais dos Estados membros do Mercosul (principalmente, nos respectivos Presidentes) que tornou-se possível a formação e o desenvolvimento do próprio bloco, mesmo na ausência de vários outros elementos considerados fundamentais para tal (por exemplo, crescente interdependência econômica, pressões e demandas sociais, fortes burocracias-organizações regionais, supranacionalismo, etc.).

A magnitude do poder acumulado pelos Presidentes é tal que lhes permitiu iniciar e dar continuidade (quando esta opção estava dentro do seu conjunto de preferências) ao processo de integração econômica do bloco, sem a necessidade de submeter suas decisões à aprovação dos demais atores domésticos ou, diante de tal necessidade, utilizar os seus poderes e recursos disponíveis para contornar quaisquer resistências (MALAMUD, 2008).

Dado que foram os próprios integrantes dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes responsáveis pela elaboração e negociação da criação das organizações regionais das quais são signatários e, que esses possuem recursos significativos para superar resistências domésticas, os blocos econômicos criados, assim o foram, projetados para aumentar as capacidades do Executivo e minimizar as competências dos demais atores envolvidos (MALAMUD, 2008).

Em todo caso, é este modelo de integração regional ao qual o presente estudo se refere como “interpresidencialista”, isto é, o modelo em que os Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes do bloco (em particular, os Presidentes) têm prevalência sobre os demais atores envolvidos na estrutura decisória e, por consequência, dispõem de amplo controle sobre os rumos do processo de integração, bem como sobre o ritmo de seu desenvolvimento — ou da ausência dele (MALAMUD, 2005).

No caso do Mercosul, o bloco foi deliberadamente criado para ter um grau limitado de institucionalização, uma estrutura decisória centralizada que concentra a maioria dos recursos e poderes institucionais em apenas três de seus órgãos (todos controlados pelos Poderes Executivos nacionais), com poucos canais institucionalizados de comunicação e coordenação

entre os demais órgãos e, delegando pouquíssimos recursos e atribuições para os demais órgãos e atores envolvidos — o Parlamento do Mercosul não possui poderes legislativos e o Foro Consultivo Econômico-Social tem apenas funções consultivas (MALAMUD, 2003).

Essa estrutura burocrática-organizacional “mínima”, por sua vez, reforça e reproduz a prevalência decisória dos Poderes Executivos nacionais dos Estados membros-efetivos do Mercosul frente aos demais atores envolvidos. Como resultado, ante a sua posição de “dominância”, a iniciativa, o ritmo e os rumos do processo de integração econômica do bloco, acabam ficando à cargo do próprio Executivo.

Em linhas gerais, quanto maior a concentração de recursos e poderes institucionais nos órgãos do bloco que possuem capacidade decisória, *ceteris paribus*, maior será a influência dos atores que os controlam e, por consequência, maior será a capacidade destes em ditar (seja para promover, refrear ou paralisar) os rumos do processo de integração econômica do bloco (isto se tal opção estiver contida em seu conjunto de preferências).

Dessa forma, como a própria arquitetura burocrática-organizacional do Mercosul possui impacto na capacidade do bloco em avançar rumo a formação de um mercado comum, este estudo deve conjugar o seu exame com a análise das disposições domésticas e dos conjuntos de vitória dos dois *paymasters* do bloco.

Considerando que as experiências históricas dos países da América do Sul resultaram na formação de disposições domésticas singulares que empoderaram um conjunto específico de atores e, por meio deles, levaram à criação de organizações regionais com arquiteturas burocráticas e características próprias, como o Mercado Comum do Sul, este estudo concentra-se na análise dessas disposições e dos conjuntos de vitórias dos seus integrantes, em vez de buscar explicações em teorias externas e fatores irrelevantes ao processo de integração ocorrida nessa região.

1.8. Operacionalização dos Conceitos Nucleares e Hipóteses

Uma vez apresentados todos os conceitos nucleares sobre os quais o estudo será desenvolvido, torna-se necessário apresentar como esses conceitos serão utilizados para analisar o atual ímpeto integrativo do Mercado Comum do Sul (2015–2019) e responder à pergunta motriz desta pesquisa: por que o Mercosul ainda não se tornou um mercado comum.

Presume-se que ambos os Estados analisados operem sob a condição de poliarquia, que os atores envolvidos no processo integrativo ajam de forma racional, que os acordos regionais resultem em consequências distributivas internas, e que as disposições domésticas dos dois *paymasters* do bloco sejam capazes de influenciar diretamente o comportamento de seus Estados e, conseqüentemente, no desenvolvimento do processo de integração econômica do Mercosul, de modo que a análise desses elementos e dos seus conjuntos de vitórias ilustre claramente o direcionamento que o bloco tomará, seja rumo a um mercado comum ou não.

Dessa forma, reforça-se que o objetivo primário desta tese consiste em examinar a conformação das disposições domésticas e os conjuntos de vitórias dos dois maiores sócios do Mercosul, Brasil e Argentina, entre os anos de 2015 e 2019, para entender quais dos seus elementos constituintes desfavorecem o avanço do Mercosul rumo a um mercado comum.

Em primeiro lugar, será necessário, em primeiro lugar, examinar as instituições políticas do Brasil, da Argentina e do Mercosul, pois são elas que estabelecem como os recursos e poderes institucionais relacionados à estrutura decisória do Estado são alocados entre os atores domésticos, além de definir quem participa do circuito decisório integrativo e os procedimentos necessários para legitimar o processo.

As instituições políticas de um Estado resultam de um conjunto de fatores históricos, sociais, culturais e econômicos que se institucionalizam e se expressam, em particular, na forma de ordenamentos jurídicos (leis constitucionais, leis ordinárias federais, decretos presidenciais, portarias ministeriais, etc.), os quais regulam o comportamento dos atores políticos domésticos.

No caso do Mercosul, o mesmo ocorre e se exprime através do seu tratado originário (Tratado de Assunção) e em seus Protocolos Adicionais, bem como nas Diretrizes, Resoluções e Decisões emitidas pelos seus órgãos executivos-deliberativos no decurso de sua história.

Este estudo, portanto, propõe-se a examinar essas instituições políticas com o objetivo de identificar: a) quais atores possuem as prerrogativas institucionais para participar do circuito decisório relacionado ao processo de integração econômica do Mercado Comum do Sul; b) os poderes institucionais que esses atores detêm; c) os limites institucionais e os procedimentos adequados para sua atuação; e d) como seus recursos e poderes foram utilizados na formação de um mercado comum.

Compreender que atores domésticos podem atuar diretamente no processo de integração regional do Mercosul (e, por consequência, também aqueles que não podem) direciona o foco

da pesquisa para os atores responsáveis pelo atual estado em que o bloco se encontra. A partir disto, busca-se compreender como os recursos e poderes institucionais se distribuem entre eles e, que procedimentos institucionais devem ser adotados para permitir o avanço (ou não) das matérias ainda pendentes relativas à formação de um mercado comum. Compreender o que é preciso, o que possível e o que não pode ser realizado, bem como quem pode fazê-lo, auxilia na compreensão do porquê um compromisso assumido há quase três décadas ainda não foi cumprido e quais atores poderiam se interpor nesse processo para realizá-lo.

Em segundo lugar, avançar-se-á com o exame das estruturas das preferências domésticas do Brasil e da Argentina, para mapear os conjuntos de preferências dos atores domésticos envolvidos no processo de integração do Mercosul.

Para que o bloco avance rumo à formação de um mercado comum, é necessário que as matérias a ele concernentes (livre circulação de bens intrabloco, consolidação da Tarifa Externa Comum, além de liberalização do comércio de serviços, capitais e trabalho entre todos os seus membros) estejam contidas nos conjuntos de preferências dos atores envolvidos nesse processo, que estes estejam dispostos a defender tais preferências e que se mobilizem para formar coalizões políticas amplas o suficiente para garantir o sucesso da negociação de tais medidas no âmbito regional e, a sua aprovação no âmbito doméstico; caso contrário, o processo de integração econômica do bloco não avançará. Compreender as preferências dos atores envolvidos auxilia a precisar o porquê de um curso de ação específico ter sido tomado em detrimento aos demais.

A identificação do conjunto de preferências de todos os atores mencionados, envolvidos no processo de formação de um mercado comum, envolve o exame da inter-relação entre três variáveis: i) o posicionamento sinalizado pelos próprios atores, referente às suas preferências, aos demais participantes, em relação às matérias necessárias para a formação de um mercado comum; ii) a mobilização efetiva dos recursos disponíveis e dos poderes institucionais desses atores para assegurar a aprovação e a implementação das preferências ambicionadas e; iii) os resultados efetivamente alcançados, considerando a posição sinalizada e os esforços empreendidos para alcançá-los.

Quando uma matéria relacionada ao processo de integração do Mercosul tem consequências distributivas internas que podem impactar, positiva ou negativamente, os interesses de um dos atores envolvidos nesse processo, este pode sinalizar de antemão suas preferências aos demais, visando pressionar pela inclusão de uma matéria na agenda de

trabalho, introduzi-la na pauta de negociação, pressionar pela sua apreciação ou incitar a construção de coalizões políticas.

Os Poderes Executivos nacionais, assim como seus respectivos Poderes Legislativos e grupos de interesse, podem emitir declarações, pareceres, cartas de intenções, promover eventos ou realizar publicações próprias com a finalidade de sinalizar seu posicionamento e suas preferências sobre determinadas matérias para os demais atores envolvidos no processo integrativo. Além disso, também podem fazê-lo por meio de seus órgãos representativos do Mercosul, como a Comissão de Comércio do Mercosul, o Grupo do Mercado Comum, o Conselho do Mercado Comum, o Parlamento do Mercosul ou o Foro Consultivo Econômico-Social.

Este estudo, portanto, se lança a compreender se os atores envolvidos no processo integrativo sinalizaram ou endossaram uma posição específica a respeito das questões relacionadas ao processo de formação de um mercado comum, bem como qual foi o posicionamento sinalizado ou endossado em relação à matéria em questão.

De todo modo, não é porque um determinado posicionamento foi sinalizado ou endossado por um ator participante que ele será efetivamente perseguido; é necessário também identificar se os atores envolvidos realmente se mobilizam e empregam os seus recursos disponíveis e poderes institucionais para concretizar suas preferências.

Se os Poderes Executivos nacionais não submeterem uma matéria para análise no âmbito do Mercosul, não será possível debate-la, elaborar projetos concernente, negocia-lo e implementar um acordo a seu respeito, efetivamente estagnando o processo de integração; da mesma forma, se a mesma matéria não for apreciada pelos Poderes Legislativos dos Estados Partes nos seus respectivos Congressos Nacionais ou postos em votação, o resultado será o mesmo, independentemente de toda e qualquer posição e preferências sinalizadas/endossadas.

Além disso, é necessário avaliar se os resultados efetivamente alcançados nas matérias referentes à formação do mercado comum estão em conformidade com o posicionamento sinalizado pelos atores envolvidos no processo integrativo, caso exista, e com todos os esforços institucionais possíveis realizados por esses atores para assegurar a concretização do resultado de sua preferência.

Na ausência de sinalização ou endosso de qualquer posição em relação a uma matéria vinculada ao processo de formação de um mercado comum, juntamente com a falta de

mobilização de recursos e poderes institucionais pertinentes a essa matéria, considerar-se-á que o ator em questão é indiferente a ela, e não se empenhará em seu desenvolvimento e no seu desfecho, salvo eventual incentivo para tanto.

Em contrapartida, se a posição sinalizada e a atuação do ator em questão estiverem alinhadas e forem condizentes com uma matéria/requisito necessário para promover a formação de um mercado comum, considerar-se-á que tal matéria está incluída em seu conjunto de preferências e que o ator se mobilizará para compor a coalizão política de apoio, visando garantir sua aprovação e implementação.

Alternativamente, se a posição sinalizada e a atuação do ator em questão estiverem alinhadas, mas forem antitéticas a uma matéria/requisito necessário para promover a formação de um mercado comum, considerar-se-á que tal matéria não está incluída em seu conjunto de preferências, e que o ator se mobilizará para integrar a coalizão política de oposição a ela, com o objetivo de impedir o avanço ou inviabilizar a aprovação e implementação da medida.

Por último, se o posicionamento sinalizado pelo ator não estiver alinhado com sua atuação, isto é, se o ator não mobilizar seus recursos e poderes institucionais para apoiar a posição endossada ou se os utilizar contra essa posição, então, no primeiro caso, será considerado indiferente à matéria em questão e, no segundo, opositor, buscando formar uma coalizão política para bloquear sua aprovação e implementação – a mera promessa de atuação não garante resultados, como a história do próprio Mercosul demonstra; portanto, maior ênfase é dada à atuação efetiva dos atores do que sua posição sinalizada.

Em terceiro lugar, a análise incluirá o exame da estrutura de distribuição de informações relevantes ao processo de integração e o impacto que ela possui sobre a formação de um mercado comum no Mercosul.

Neste quesito, o foco será dirigido a três elementos principais: i) se as estruturas informacionais vigentes no Brasil, na Argentina e no Mercosul permitem a participação de todos os atores na produção de informações relevantes para o processo integrativo; ii) se garantem simetria no acesso e na distribuição dessas informações a todos os envolvidos; e iii) se existem grupos de interesse atuando nos segmentos relacionados à formação de um mercado comum.

Assimetria na distribuição das informações, em linhas gerais, aumenta o grau de incertezas entre os atores domésticos e tende a desfavorecer o avanço de tratativas ligadas ao

processo de integração do bloco, mas, quando avançam, tendem a favorecer o conjunto das preferências do ator mais bem informado. A existência e a atuação de grupos de interesse tendem a tornar mais simétricas a distribuição das informações entre os atores domésticos envolvidos, favorecendo, portanto, o avanço de questões pertinentes ao processo de integração e, neste caso, favorecendo o conjunto de preferências do ator que se alinhar com os grupos de interesse atuantes.

Por fim, a partir das informações colhidas sobre as disposições domésticas de ambos os Estados, o estudo avança rumo ao exame acurado dos fatores que determinam o tamanho do conjunto de vitórias dos dois *paymasters* do Mercosul, seguido pela sua análise da compatibilidade entre o conjunto brasileiro e o conjunto argentino.

Será analisado o impacto que as instituições políticas, as preferências e possíveis coalizões domésticas existentes, e as estratégias utilizadas pelos negociadores, exercem sobre a formação de um mercado comum no Mercosul, o que significa: i) compreender se as instituições políticas envolvidas (tanto domésticas quanto do Mercosul) favorecem ou desfavorecem o avanço da formação de um mercado comum; ii) identificar se tal preferência existe e se há coalizões políticas amplas o suficiente para materializá-la e; iii) se tal opção se encontra dentro do conjunto de preferências dos negociadores e as suas estratégias utilizadas para alcançá-la (ou não).

Por fim, o estudo avança para a etapa de análise da compatibilidade entre o conjunto de vitórias do Brasil e o conjunto de vitórias da Argentina, o que significa compreender se há sobreposição entre ambos, precisando entre todos os elementos levantados, quais deles favorecem o avanço do bloco rumo a formação de um mercado comum e quais desfavorecem/impedem o progresso do bloco nesta direção.

Para que o bloco avance em direção a um mercado comum, é necessário que as preferências dos atores domésticos se imprimam na forma de acordos provisórios que sejam passíveis de negociação no âmbito regional e de aprovação no âmbito doméstico, por todas as partes envolvidas. Se tais preferências não estiverem contidas em nenhum dos conjuntos de vitórias dos *paymasters* do bloco ou de apenas um deles, torna-se evidente a impossibilidade de se avançar com o processo de integração nesta direção.

Em similar medida, os negociadores são a única conexão formal entre o doméstico e o regional, de modo que, todos os atores domésticos que tenham preferências concernentes ao processo de integração, precisam canalizá-las por meio deles. Se não houver um esforço

deliberado e o consenso entre os negociadores, no tocante ao avanço do bloco, rumo a formação de um mercado comum, certamente ele não ocorrerá.

De acordo com Malamud (2003), o plano da negociação (nível I) do Mercosul, é, por *design*, fortemente concentrado e centralizado ao redor dos Poderes Executivos nacionais (em particular, dos Presidentes e também de alguns Ministros de Estado, em especial, o Ministro das Relações Exteriores. Portanto, se não houver ações deliberadas ou houver desinteresse generalizado por parte destes atores (tanto no âmbito doméstico quanto no âmbito regional) em avançar o bloco rumo a formação de um mercado comum, dificilmente este aspecto do projeto de integração será concluído.

Ao fim, o estudo deverá se embasar em todas as evidências extraídas da análise das disposições domésticas e dos conjuntos de vitórias do Brasil e da Argentina, para responder à pergunta de investigação. Deverá ficar claro, quais dos elementos levantados favorecem o avanço do bloco rumo a formação de um mercado comum e quais dos elementos apresentados desfavorecem/impedem tal progresso nesta direção.

Estariam todos os recursos e poderes institucionais, capazes de permitir o avanço do Mercosul rumo à formação de um mercado comum, concentrados no Poder Executivo dos Estados membros efetivos? Qual seria o papel dos demais atores domésticos no processo de integração econômica do bloco? Haveria algo que os demais atores domésticos envolvidos pudessem fazer para facilitar ou dificultar o andamento desse processo? O Poder Executivo do Brasil e da Argentina, no período em questão, tinha essa opção como preferência? A estrutura de distribuição de informações entre os atores domésticos envolvidos favorece a atuação de algum deles? A arquitetura e as instituições políticas do Mercosul facilitam ou dificultam o processo de formação de um mercado comum? Há dissonância entre os conjuntos de preferências dos atores domésticos brasileiros e argentinos? A formação de um mercado comum está contida no conjunto de preferências dos negociadores domésticos? As possíveis coalizões políticas no âmbito doméstico são numerosas o suficiente para permitir a aprovação das políticas necessárias para a formação de um mercado comum? Há sobreposição nos conjuntos de vitórias de ambos os Estados analisados?

Nesse sentido, o Quadro 1 apresenta os conceitos nucleares que sustentam a presente tese e ilustra como o autor visa operacionalizá-los, de modo a responder à pergunta de investigação proposta.

Quadro 1. Conceitos nucleares, variáveis e indicadores utilizados na operacionalização da investigação proposta.

Conceito	Variável	Indicadores
Disposições Domésticas	Instituições Políticas Domésticas	- Distribuição dos recursos e poderes institucionais entre os atores envolvidos. - Procedimentos institucionais correspondentes.
	Estrutura das Preferências domésticas	- Mapeamento dos conjuntos de preferências dos atores envolvidos no processo integrativo.
	Distribuição das Informações	- Disposição da estrutura de distribuição das informações relevantes ao processo integrativo entre os atores envolvidos. - Existência e atuação de grupos de interesse.
Conjunto de Vitórias	Instituições do nível II	- Distribuição dos recursos e poderes institucionais entre os atores envolvidos. - Complexidade e extensão dos procedimentos institucionais adequados – domésticos e regionais.
	Preferências e Coalizões do nível II	- A conformação dos conjuntos de preferências dos atores envolvidos. - Tamanhos relativos das coalizões: apoio e oposição
	Estratégias dos negociadores do nível I	- A agenda de trabalho dos órgãos correspondentes à formação de um mercado comum. - A pauta de negociações referente aos acordos provisórios a serem negociados. - As táticas utilizadas pelos negociadores para assegurar a manutenção ou alteração da agenda e da pauta.

Fonte: elaboração do próprio autor, com base em Milner (1997), Malamud (2003) e Putnam (2010).

Por conluente, a partir dos objetivos expressos, este estudo trabalha sob a **hipótese** de que o Mercado Comum do Sul não avançou rumo à etapa de mercado comum, no decorrer do

período analisado, devido a uma combinação de seis fatores: a) a grande concentração de recursos e poderes institucionais pelos Poderes Executivos nacionais do Brasil e da Argentina b) a abdicação destes em perseguir tal objetivo, isto é, consolidar a união aduaneira do bloco e formar um mercado comum não estão no conjunto de preferências de ambos os referidos Executivos; c) uma estrutura distribucional de informações altamente assimétrica, amplamente favorável aos Executivos; d) a atuação pouco assertiva dos Poderes Legislativos dos Estados Partes e a limitada participação dos grupos de interesse no processo; e) os conjuntos de vitórias dissonantes entre os *paymasters* do bloco, no que tange aos elementos específicos necessários para formação de um mercado comum e; f) a excessiva centralização dos poderes institucionais do bloco ao redor dos próprios negociadores-chefes (os próprios Executivos, que não possuem tais preferências).

2. INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E INTEGRAÇÃO

Esta tese tem por finalidade analisar o ímpeto integrativo do Mercado Comum do Sul, entre os anos de 2015 a 2019, fazendo-o, em particular, por meio do exame das disposições domésticas – as instituições políticas domésticas, a estrutura das preferências domésticas dos dois maiores sócios do bloco e a distribuição de informações entre os seus atores domésticos – e dos conjuntos de vitórias existentes entre Brasil e Argentina, para entender por que o Mercosul ainda não se tornou um mercado comum.

A este capítulo incumbiu-se a tarefa de analisar comparativamente as instituições políticas do Brasil, da Argentina e do próprio Mercosul, com o objetivo de destacar: quais atores domésticos podem participar do processo de integração econômica do bloco, os recursos e poderes institucionais que lhes são dispostos, como tais recursos e poderes podem ser empregados na formação de um mercado comum (seja para avançá-lo, mantê-lo estagnado ou fazê-lo retroceder) e os procedimentos institucionais estabelecidos para tal.

Enquanto poliarquias (MILNER, 1997), o Brasil e a Argentina são entendidos como construtos plurais, compostos por múltiplos atores domésticos com interesses distintos entre si e, que compartilham entre si, a estrutura decisória dos seus respectivos Estados. Como resultado, tais atores se encontram em constantes disputas entre si pelo controle ou por uma maior influência sobre as suas instâncias decisórias, visando imprimir as suas próprias preferências nas *policies* resultantes.

Em todo caso, não são todos os atores domésticos que estão aptos a integrarem a estrutura decisória do Estado e, entre os que estão, nem todos possuem os mesmos poderes institucionais para influenciar, em igual extensão, as instâncias decisórias.

São justamente as instituições políticas domésticas que determinam quais atores domésticos estão aptos a participar da estrutura decisória do Estado, o seu acesso às informações relevantes e, quais recursos e poderes institucionais esses atores possuirão (MILNER, 1997).

O quão influente um ator doméstico pode ser sobre a estrutura decisória do Estado é diretamente proporcional à quantidade de recursos e poderes institucionais atribuídos a ele, cuja alocação destes derivam das condições políticas, sociais, econômicas e culturais com as quais

os seus Estados experienciaram durante sua formação e do seu desenvolvimento (MALAMUD, 2005).

Estados distintos vivenciam experiências históricas variadas, o que resulta em diferenças nas instituições políticas e, por conseguinte, em uma alocação diferenciada de recursos e poderes institucionais entre seus atores domésticos (MILNER, 1997).

Nesse sentido, quanto maior a quantidade de recursos e poderes institucionais acumulados por um grupo de atores domésticos, maior será sua influência sobre a estrutura decisória do Estado e, conseqüentemente, maiores serão suas possibilidades de imprimir suas próprias preferências nas *policies* resultantes.

Para os fins deste estudo, compete analisar apenas as instituições políticas relativas e capazes de influenciar o processo de integração econômica do Mercosul, isto é, aquelas que habilitam os atores domésticos a participar do processo integrativo, que lhes conferem recursos, informações e poderes institucionais para atuar sobre ele, além dos procedimentos institucionais estabelecidos para legitimar os resultados alcançados, desde a iniciativa, passando pela elaboração, negociação e aprovação, até a implementação de medidas relacionadas ao processo integrativo.

Assim, dentre os poderes a serem analisados, encontram-se os cinco poderes legislativos⁹: i) o poder para estabelecer a agenda integrativa; ii) para aprovar ou vetar as propostas apresentadas; iii) para emendá-las; iv) para convocar consultas públicas e; v) para estabelecer compensações paralelas (SHUGART & CAREY; 1992, p. 131; MILNER, 1997).

Para que o processo de integração econômica do Mercosul avance rumo à formação de um mercado comum, é necessário que os atores aptos a participar desse processo tenham as preferências adequadas e mobilizem seus recursos e poderes institucionais para aprovar e implementar as políticas necessárias para sua formação em âmbito regional, o que requer deles: i) assegurar a livre circulação de bens entre todos os seus Estados membros efetivos, independentemente de sua origem; ii) garantir a plena liberdade no comércio de serviços intrabloco; iii) alcançar o livre fluxo de capitais entre os membros; e iv) assegurar a livre circulação de trabalho pelo Mercosul (BALASSA, 1961).

⁹ Termo cunhado por Shugart e Carey (1992:131) e utilizado pela Milner (1997) para se referir ao conjunto de poderes institucionais que dão aos atores domésticos a capacidade para controlar o processo de criação e implementação de *policies*.

Dessa forma, um exame minucioso das instituições políticas direciona o estudo aos atores domésticos habilitados a participar do processo de integração econômica do Mercosul, evidenciando suas capacidades institucionais e os limites institucionais impostos às suas atuações, o que é essencial para, ao final, qualificar os motivos pelos quais o Mercosul ainda não alcançou a condição de mercado comum.

Por fim, este capítulo encontra-se dividido em três seções, além da presente introdução e uma subsequente seção de considerações finais. A primeira seção será destinada a uma breve análise sobre o processo de formação e consolidação das atuais instituições políticas domésticas do Brasil e da Argentina, dando destaque ao papel por elas exercido relativamente ao processo de integração econômica do Mercosul. A segunda seção remeterá ao exame dos principais atores domésticos envolvidos no processo de integração, dando destaque às suas composições, às suas atribuições e ao relacionamento entre eles. A última seção será destinada a analisar a distribuição dos poderes institucionais entre os atores domésticos, dando destaque a como eles podem ser utilizados no processo de integração econômica do Mercosul.

2.1. Instituições Políticas Domésticas e Integração Regional

As instituições políticas domésticas referem-se ao conjunto formal de regras que determinam como os poderes sobre a estrutura decisória do Estado devem ser alocados entre os atores domésticos e regem o comportamento desses atores políticos, ao passo em que eles perseguem seus próprios interesses (MILNER, 1997, p. 99).

Esse conjunto formal de regras, sobretudo, habilita determinados atores domésticos a comporem a estrutura decisória do seu respectivo Estado, dispondo-lhes um conjunto específico de capacidades institucionais para que atuem em tal estrutura, dentro dos limites e das condicionalidades por elas estabelecidas.

Em virtude às distintas trajetórias políticas, sociais, econômicas e culturais experienciadas pelos Estados ao longo de sua formação e consolidação, estes acabam desenvolvendo instituições políticas distintas entre si (MALAMUD, 2005). Isso implica que, entre os Estados, nem sempre os mesmos atores domésticos estão habilitados a participar da sua estrutura decisória ou, mesmo que o estejam, possivelmente estes não dispõem dos mesmos recursos e poderes institucionais para permitir-lhes atuar da mesma maneira, sob as mesmas

condições e no tocante ao mesmo objeto – neste caso, sobre o processo de integração econômica do Mercosul.

Nesse sentido, de acordo com Andrés Malamud (2005), em decorrência de várias semelhanças nos padrões sócio-históricos de formação e desenvolvimento dos países da América do Sul (como o processo de colonização, os modelos de inserção econômica adotados, as trajetórias políticas cíclicas de rupturas e violência, e aspectos comuns de cultura e religião), os Estados da região acabaram criando instituições políticas domésticas que apresentam muitas similaridades entre si. Entre as principais semelhanças, destaca-se que tais instituições tendem a empoderar institucionalmente um grupo específico de atores domésticos em detrimento dos demais.

Assim, desde a sua formação (da herança do Império colonial Português e Espanhol), os Estados sul-americanos já nasceram fortemente concentradores e centralizadores no que tange a sua estrutura decisória e, no decurso de suas trajetórias históricas (ante as semelhanças nos modelos de desenvolvimento econômico adotados, das suas raízes sociais, culturais e religiosas em comum, da formação e da trajetória dos seus sistemas políticos, etc.), quando deveria ter havido uma clara e proporcional divisão de recursos e poderes institucionais entre os seus atores domésticos, houve, na verdade, uma progressiva concentração destes ao redor dos seus Poderes Executivos, de modo que estes se tornaram institucionalmente tão mais poderosos dos que os demais atores domésticos, que acabam por “dominar” a estrutura decisória dos seus Estados.

Essa dominância, no caso do Brasil e da Argentina, deve-se ao acúmulo progressivo de recursos e poderes institucionais pelo Poder Executivo (e em especial, dos seus Presidentes), que os capacita a agir, reagir ou simplesmente contornar qualquer resistência institucional proporcionada pelos demais atores domésticos envolvidos, assegurando-lhes um amplo controle das instâncias decisórias em muitas matérias/temas/agendas (o que inclui, neste caso, o processo de integração regional).

No Brasil, por força da Constituição Federal de 1988, compete ao Poder Executivo: i) emitir decretos com força de lei; ii) promulgar legislação por iniciativa própria por meio de medidas provisórias; iii) a iniciativa exclusiva para propor projetos de lei orçamentária e sobre matéria tributária; iv) exercer o instituto do veto presidencial (total e parcial); v) ter a exclusividade na criação de ministérios, cargos públicos federais e carreiras do serviço público; vi) nomear e demitir os Ministros de Estado; vii) nomear os Ministros da mais alta Corte de

Justiça do país, o Supremo Tribunal Federal; viii) solicitar urgência para projetos de lei em votação; ix) decretar e executar intervenção federal e; x) ter o monopólio sobre a celebração de convenções e tratados internacionais (BRASIL, 1988).

Na Argentina, por força da Constituição Federal (reformada em 1994), compete ao Poder Executivo: i) emitir decretos de necessidade e urgência (decreto presidencial com validade de lei, utilizado em qualquer “situação excepcional”); ii) formular e executar o orçamento público; iii) exercer o instituto do veto presidencial (total e parcialmente); iv) ter a exclusividade na criação de ministérios, cargos públicos federais e carreiras do serviço público; v) nomear e demitir os Ministros de Estado; vi) nomear os Ministros da mais alta Corte de Justiça do país; vii) decretar e executar intervenção federal e; viii) ter o monopólio sobre a celebração de convenções e tratados internacionais (ARGENTINA, 1994).

Em adição, ambos os referidos Poderes Executivos também podem extrair muitas vantagens no âmbito doméstico, provenientes do sistema político-partidário dos seus respectivos Estados.

No Brasil, um Poder Executivo institucionalmente hábil, com significativo controle sobre a agenda legislativa, total domínio sobre as nomeações ministeriais e outros cargos públicos relevantes, e ampla influência sobre a gestão e execução dos recursos da União, defronta-se com um Poder Legislativo carente de recursos em um Congresso Nacional altamente fragmentado, mas com representantes muito disciplinados e predispostos a “emprestar” seu apoio ao Poder Executivo. Como resultado, esse cenário permite ao Executivo brasileiro, por meio da utilização de seus recursos e poderes institucionais, construir e manter amplas coalizões políticas de apoio para assegurar a governabilidade e avançar no Congresso Nacional com as matérias, temas e agendas considerados prioritários.

Na Argentina, por sua vez, um Poder Executivo igualmente poderoso defronta-se com um Poder Legislativo carente de recursos da União, em um Congresso Nacional "bipolar-bipartidário" pouco fragmentado, mas bastante polarizado, com representantes muito disciplinados e predispostos a "emprestar" seu apoio ao Poder Executivo apenas quando este pertencer ao seu próprio partido político ou à coalizão política aliada. Como resultado, esse cenário permite ao Executivo argentino, por meio da utilização de seus recursos e poderes institucionais, atrair novos aliados (ou reduzir a coalizão de oposição) e manter sua coalizão política de apoio, com o objetivo de assegurar a governabilidade e avançar nas matérias, temas e agendas de sua preferência.

Nesse sentido, em decorrência da preponderância decisória dos Poderes Executivos sobre os demais atores domésticos envolvidos, especialmente nas questões relacionadas à política externa e ao processo de integração regional, as instituições políticas das organizações regionais criadas – que o foram sob a liderança e titularidade do próprio Executivo – acabam por reproduzir e institucionalizar esse equilíbrio de poderes domésticos.

Como competia aos próprios Poderes Executivos nacionais a iniciativa, a elaboração e a negociação da criação dessas organizações, também competiu a eles definir as regras formais que regerão seu funcionamento e, conseqüentemente, a forma como seus recursos e poderes serão alocados entre as partes envolvidas (MALAMUD & GARDINI, 2012).

Conforme apresentado por Gardini (2010), o processo de formulação e de negociação para a criação do Mercado Comum do Sul foi inteiramente controlado pelo Poder Executivo dos seus Estados membros efetivos, com uma participação marginal dos Poderes Legislativos e da sociedade civil (que tiveram funções meramente consultivas).

Não à toa, os primeiros anteprojetos relacionados à sua formação do bloco não concediam nenhum recurso ou poder institucional a nenhum outro ator doméstico que não aos Poderes Executivos – sequer mencionavam os grupos de interesse e os Poderes Legislativos dos Estados Partes.

O bloco foi deliberadamente desenhado para majorar as capacidades institucionais dos Poderes Executivos nacionais em detrimento das capacidades dos demais atores envolvidos e assim permanece até o presente momento (sem previsão ou intenções de mudar tais características).

No tratado constitutivo do bloco, o Tratado de Assunção (1991), não havia menção ao papel a ser exercido pelos grupos organizados da sociedade civil (o que só foi abordado quase quatro anos depois, no Protocolo de Ouro Preto, com a criação do Foro Consultivo Econômico-Social). Ao Poder Legislativo dos Estados membros efetivos foi atribuída apenas uma participação simbólica por meio da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), um órgão do bloco sem poderes legislativos ou faculdades decisórias próprias, que tinha como função apenas informar regularmente os Legislativos domésticos sobre a evolução do mercado comum, além de ajudá-los a harmonizar as decisões tomadas pelos Poderes Executivos no âmbito do bloco com as legislações domésticas dos Estados Partes.

Desde então, a estrutura burocrático-organizacional do Mercosul em pouco mudou, exceto pela adição do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul em 2002 (que foi acionado apenas três vezes desde então) e pela criação do Parlamento do Mercosul em 2006 (instituído para substituir a CPC).

O bloco ainda possui um baixo grau de institucionalização, sem efeito jurídico-normativo direto nem supremacia do direito comunitário (uma vez que as normas do bloco devem ser internalizadas por cada um dos Estados membros efetivos por meio de seus próprios procedimentos domésticos antes de entrarem em vigor), e a estrutura decisória do bloco permanece altamente centralizada, concentrando o poder decisório em poucos órgãos deliberativos, todos controlados pelos Poderes Executivos dos Estados Partes, deixando pouquíssima margem de atuação para os demais órgãos e atores envolvidos.

O Parlamento do Mercosul, o órgão representativo dos Poderes Legislativos domésticos dos Estados Partes, não possui poderes legislativos e, o Foro Consultivo Econômico-Social, o órgão representativo dos grupos de interesse, só possui funções consultivas, havendo pouquíssimos canais institucionalizados de acesso para a sociedade civil em geral (MALAMUD, 2003).

Como reflexo das particularidades dessa estrutura burocrático-institucional do Mercosul, os Poderes Executivos nacionais consolidaram e mantiveram sua prevalência sobre os demais atores envolvidos na estrutura decisória do bloco, o que permitiu ao Mercosul avançar mesmo na ausência de outros elementos importantes, como interdependência econômica, pressões de atores transnacionais, normas e instituições supranacionais, e baixa institucionalização.

Assim, como a arquitetura burocrática-institucional do Mercosul também possui influência sobre a capacidade do bloco em avançar rumo à formação de um mercado comum, torna-se necessário conjugar o exame das instituições políticas domésticas dos *paymasters* do bloco, com as instituições políticas do próprio Mercosul.

2.2. Dos Atores Domésticos Analisados e da sua Composição

Esta seção tem como objetivo apresentar os atores domésticos habilitados a participar do processo de integração econômica do Mercosul, abordando a composição desses atores, os recursos e poderes institucionais disponíveis, os limites impostos às suas atuações e a maneira

pela qual esses atores podem exercer as suas capacidades institucionais no contexto do Mercosul.

Conforme pontuado, a Argentina e o Brasil adotaram a forma de governo republicana, junto ao sistema de governo presidencialista e se organizaram político-administrativamente em federações (ARGENTINA, 1994; BRASIL, 1988).

O Estado brasileiro e argentino são compostos por uma união perpétua e indissolúvel entre a União e as suas subunidades federais, isto é, vinte e três províncias mais a Cidade Autônoma de Buenos Aires, no caso da Argentina (CFA, Art. 01º, 06º e 13º) e, vinte e seis estados federativos mais o Distrito Federal, no caso do Brasil (CFB, Art. 01º).

Para ambos os países, o Poder Executivo e o Poder Legislativo são compostos por representantes eleitos, em eleições separadas para ambos os poderes, via voto direto, secreto e sufrágio universal, para exercerem cargos públicos específicos por um período predeterminado e, onde os seus Presidentes desempenham as funções tanto de *Chefe de Estado quanto de Chefe de Governo*.

As funções governativas e legislativas, para ambos, são divididas entre três Poderes independentes e harmônicos entre si: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, cabendo ao Poder Legislativo, a tarefa de formular as leis do Estado e de fiscalizar o Executivo; ao Poder Executivo, a competência para executar tais leis e, a partir delas, efetuar a administração geral do Estado e; ao Judiciário¹⁰, interpretar e efetivar a aplicação de tais leis.

2.2.1. O Poder Executivo

O Poder Executivo refere-se “ao Chefe de Estado ou de governo (respectivamente, o Presidente da República e o Primeiro-Ministro) e os grupos de indivíduos que compõem as burocracias ou os vários departamentos e ministérios de governo” (MILNER, 1997, p. 34). No presente estudo, tal categoria remete aos Presidentes e Vice-Presidentes da República

¹⁰ Vale lembrar que a presente análise não se atém ao exame do Poder Judiciário de ambos os Estados, em decorrência das suas atribuições institucionais e das suas condições de atuação, no que tange ao objeto do presente estudo, o processo de integração econômica do Mercosul. Tanto no Brasil quanto na Argentina, compete apenas às suas Supremas Cortes a atribuição de julgar litígio entre a União e Estados estrangeiros ou organismos internacionais (CFA, Art. 116; CFB, Art. 102) e somente fazê-lo mediante provação – a sua atuação é *ex post* à ação dos demais atores domésticos, fundamentadas pelos assuntos regidos pelas suas respectivas Constituições e somente se requisitadas.

Federativa do Brasil e da Argentina, além dos Ministros de Estado que compõem os seus governos.

Dado o recorte temporal do presente estudo (2015 – 2019), os Poderes Executivos a serem analisados, são compostos por: i) na Argentina, pelo Presidente Mauricio Macri (2015 – 2019), a Vice-Presidente Gabriela Michetti e sete Ministérios deste governo e; ii) no Brasil, pela Presidente Dilma Rousseff (2015) e do seu sucessor após o processo de *impeachment* (o então Vice-Presidente), o Presidente Michel Temer (2016 – 2018) e sete Ministérios dos dois governos.

A escolha dos ministérios a serem analisados diz respeito à correspondência das atribuições da pasta ministerial com o objeto proposto para este estudo, o processo de integração econômica do Mercosul (Quadro 2). Como a formação de um mercado comum exige a cumprimento de um conjunto específico de obrigações, a presente tese se concentrará apenas na análise dos ministérios aos quais recaem tais atribuições (na Argentina, as atribuições ministeriais são regulamentadas pelo decreto 684/2003 e, no Brasil, estas o são pela Lei 10.683/2003 e a Lei 13.502/2017).

Quadro 2. Elementos constituintes para a formação de um mercado comum e os ministérios responsáveis para o seu alcance nos governos Dilma e Temer e Mauricio Macri.

Mercado Comum	Argentina	Brasil	
		Dilma	Temer
Livre Circulação de Bens	Banco Central da Argentina	Banco Central do Brasil	Banco Central do Brasil
	<i>Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto</i>	Relações Exteriores	Relações Exteriores
	<i>Hacienda</i>	Fazenda	Fazenda e Previdência Social
Livre Circulação de: - Serviços - Capitais	<i>Agricultura, Ganaderia y Pesca</i>	Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Agricultura, Pecuária e Abastecimento
	<i>Producción y Trabajo</i>	Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Desenvolvimento da Indústria e do Comércio
	<i>Finanzas</i>	Integração Nacional	Integração e Desenvolvimento Regional
Livre Circulação de Trabalho	<i>Trabajo, Empleo y Seguridad Social</i>	Trabalho e Emprego	Trabalho e Emprego

Fonte: Formulação do próprio autor, com base nas informações do decreto 684/2003 e da Lei 10.683/2003 e a Lei 13.502/2017.

Dos Poderes Executivos supracitados, vale destacar a sua composição (como os seus representantes são selecionados), as suas respectivas atribuições (os recursos institucionais que tais representantes possuem à sua disposição), os limites das suas competências (as

circunstâncias e restrições institucionais impostas ao uso de seus recursos), além de ressaltar as semelhanças e diferenças entre ambos.

Na Argentina, os candidatos à Presidência e os seus Vice-Presidentes são escolhidos após vencerem as eleições primárias (que é uma seleção interna, aberta, simultânea, secreta e obrigatória, regulamentado pela Lei 26.571/2009) realizada pelos seus respectivos partidos políticos (que detêm o monopólio da representação sócio-política no país). O vencedor do pleito segue para disputar as eleições gerais do país, aonde vence, no primeiro turno, o candidato que obtiver mais de 45% dos votos válidos ou se este possuir uma vantagem igual ou maior que 10% dos votos válidos sobre o segundo colocado; caso contrário, a disputa seguirá para um segundo turno, no qual disputarão os dois candidatos mais votados.

No Brasil, não há nenhuma definição legal sobre como o processo de seleção dos candidatos à Presidência deve ocorrer, ficando inteiramente à cargo dos próprios partidos políticos (que detêm o monopólio da representação sócio-política no país) decidirem como irão fazê-lo (convenções partidárias, eleições primárias, escolhido pela cúpula do partido, etc.). O candidato escolhido pode disputar as eleições gerais, vencendo no primeiro turno, o candidato que obtiver 50% + 1 dos votos válidos ou; caso contrário, será convocado um segundo turno, concorrendo os dois candidatos mais bem votados do pleito.

Para ambos os Estados, o período de um mandato presidencial é de quatro anos, sendo permitido disputar reeleição uma única vez para mandatos consecutivos (e sem limites para mandatos não consecutivos) e, no seu decurso, coincide inteira ou parcialmente com mandatos de outros cargos públicos nacionais – o que é importante, pois influencia na estabilidade da construção de coalizões políticas entre os Poderes Executivos e o seu respectivo Legislativo, no âmbito doméstico (ver seção 2.3.5).

Na Argentina, o mandato presidencial coincide parcialmente com o término dos mandatos de uma parcela dos membros do Poder Legislativo, isto é, de Deputados Federais (cuja câmara se renova bianualmente) e de Senadores (cuja a Casa se renova a cada seis anos); ao passo que, no Brasil, o mandato presidencial coincide inteiramente com o período de mandato de Governadores e de Deputados Federais além de, parcialmente, com o de Senadores (1/3 e 2/3 da Casa se renova quadrienalmente).

Em relação aos Vice-Presidentes (que são eleitos juntos com os seus Presidentes, em chapa) compete a eles, para ambos os Estados, substituírem formalmente o Presidente em caso de certas eventualidades (férias, licenças, doenças, ausências ou impedimentos eventuais), na

renúncia do cargo ou após o seu impedimento (processo de *impeachment*), além de desempenhar funções particulares, que lhes são confiadas pelo próprio Presidente (representar o país em uma reunião ou evento no exterior, participar de negociações internacionais, comandar uma pasta ministerial, etc.). E, somente na Argentina, em adição às atribuições descritas, o Vice-Presidente também acumula o cargo de Presidente do Senado Federal.

Se eleitos, tanto os Presidentes quanto os seus Vices só podem ser destituídos dos seus cargos por meio da abertura de um processo de *impeachment*. E, em ambos os casos, compete somente à Câmara dos Deputados iniciar/autorizar a abertura do processo (na Argentina o quórum é de 2/3 dos membros presentes e, no Brasil é de 2/3 dos membros totais), necessariamente, fundamentado por alguma acusação (no Brasil, é pelo crime de responsabilidade e, na Argentina pode ser por crimes comuns, crimes no exercício das suas funções ou por mau desempenho), ao passo em que, cabe somente ao Senado Federal processar/julgar o Presidente, finalizando assim, o processo (o quórum necessário para o impedimento de um Presidente, na Argentina, é de 2/3 dos membros presentes e, no Brasil, de 2/3 dos membros totais).

Após serem eleitos e, se mantidos no cargo, o Presidente da Argentina e do Brasil dispõem de amplos poderes institucionais que lhes permitem: a) agir proativamente, modificando unilateralmente o *status quo* via decreto presidencial e/ou medidas provisórias; b) agir reativamente, podendo bloquear o avanço de propostas dos demais atores domésticos, via veto total ou parcial e; c) controle sobre agenda legislativa, por meio de suas iniciativas privativas.

Primeiro, o instituto do Decreto Presidencial remete a um ato administrativo unilateral, de competência privativa dos seus Presidentes, que objetiva regular questões administrativas da esfera federal (CFA, Art. 99; CFB, Art. 84).

As Medidas Provisórias (*decretos de necesidad y urgência*, na Argentina), por sua vez, consistem em atos normativos que possuem força de lei e eficácia imediata, visando atender demandas consideradas ‘urgentes’, cuja a competência para tal, é privativa de ambos os Presidentes, editadas sem a participação do Poder Legislativo, mas, que em um momento posterior, será chamado a discuti-la e apreciá-la.

Na Argentina, após editado o decreto de Necessidade e Urgência, o Ministro Chefe de Gabinete tem dez dias para submetê-lo ao Congresso e este, por meio da ‘Comissão bicameral permanente’, tem mais dez dias para apreciá-lo. No Brasil, a Medida Provisória deve ser

encaminhada ao Congresso no mesmo dia em que for publicada no Diário Oficial da União e, por meio de uma Comissão bicameral, o Congresso brasileiro deve apreciá-la em até sessenta dias, prorrogável apenas uma única vez por igual período. Caso a Medida seja rejeitada pelo Congresso ou este não a aprecie dentro do prazo previsto, ela perderá automaticamente sua eficácia (CFB, Art. 62).

O instituto do veto remete ao ato de discordância institucional por parte dos Presidentes, com as matérias deliberadas e aprovadas pelos seus respectivos Congressos Nacionais (CFA, Art. 78; CFB, Art. 66). Para ambos os casos, após recebimento da proposta (devidamente aprovada pelo Congresso), os Presidentes possuem um tempo hábil para se manifestarem (no Brasil são quinze dias úteis e na Argentina são apenas dez dias úteis) em prol da sua sanção ou pelo seu veto (o veto pode ser total ou parcial) – a ausência de manifestação dentro do prazo, implica em uma sanção tácita.

No que tange aos seus poderes de agenda (a capacidade para direcionar as atividades legislativas), compete a ambos os chefes do Executivo a iniciativa privativa de leis que disponham sobre as Forças Armadas em geral, a criação de cargos e funções públicas, sobre o regime de trabalho dos servidores Públicos da União e sobre matéria orçamentária (CFA, 99; CFB, Art. 84). Em adição, somente no Brasil, o Executivo possui também a iniciativa privativa sobre matérias tributárias (CFB, Art. 61) e a prerrogativa de ‘solicitação de urgência’ na tramitação dos projetos de sua iniciativa (CFB, Art. 62) junto às Casas do Legislativo (com a possibilidade de trancamento de pauta das sessões, caso não haja votação no prazo de 45 dias).

Por fim, para auxiliar os Presidentes na administração geral do país, encontram-se os Ministros de Estado, aos quais, para ambos os Estados, o próprio Presidente possui total autonomia para nomear ou exonerar, além do poder de iniciativa sobre a criação, alteração e de extinção dos seus respectivos Ministérios (não existe limitação legal para a quantidade máxima ou mínima de possíveis ministérios).

A criação, alteração ou extinção de Ministérios, no Brasil, deve ser realizada via Projeto de Lei ou por Medida Provisória (ambas requerem a apreciação do Poder Legislativo - CFB, Art. 61, §1º), ao passo que, na Argentina, isto só pode ser realizado por Projeto de Lei (que requer a aprovação do Legislativo) ou por decreto de Necessidade e Urgência (que não requer a participação formal do Legislativo).

Assim, compete aos Ministros de Estado: a) exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal da área de sua competência; b)

praticar atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente; d) expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos e; e) apresentar ao Presidente, relatórios de sua gestão no Ministério (CFB, Art. 87; CFA, Art. 100 e Decreto 684/2003).

No exercício de tais atribuições, não cabe a nenhum dos Ministros de Estados deliberar por conta própria (salvo no que se refere ao regime econômico e administrativo dos seus respectivos departamentos) ou para além dos limites da sua área de competência (a menos que o próprio Presidente delegue tal tarefa e os poderes necessários para realizá-la). Na Argentina, no entanto, a assinatura de um Ministro é necessária para referendar e legalizar os atos do Presidente (sem a qual, os seus atos carecerão de eficácia jurídica - CFA, Art. 100), ao passo que no Brasil, esse requerimento não é necessário - os atos do Presidente já possuem eficácia legal, independente da chancela ou assinatura de um Ministro de Estado.

Ademais, somente na Argentina o Poder Executivo dispõe de um cargo ministerial específico, institucionalmente designado para administrar as suas relações com o Poder Legislativo e coordenar as preferências do Presidente com os demais Ministros do governo – a *Jefatura de Gabinete de Ministros* (cargo criado na reforma constitucional de 1994). Cabe ao “Ministro Chefe de Gabinete”, sobretudo, convocar reuniões com os demais Ministros e, ao menos uma vez por mês, comparecer ao Congresso Nacional para prestar esclarecimentos sobre as ações do Executivo – sendo o único cargo do Executivo passível de exoneração por parte do legislativo (requer a aprovação da maioria absoluta dos membros das duas Casas; CFA, Art. 101).

No âmbito do Mercosul, os Poderes Executivos possuem representação e o total controle de todos os principais órgãos executivos-deliberativos do bloco (ver seção 2.3.1 e Quadro 07), o que lhes assegura o domínio sobre todos os Projetos de Norma do Mercosul resultantes, da sua formulação até a sua negociação.

2.2.2. O Poder Legislativo

O Poder Legislativo, por sua vez, diz respeito ao “corpo representativo das principais expressões políticas de cada Estado” (MILNER, 1997, p. 35) o que, no presente estudo, remete à análise do Congresso Nacional argentino e o brasileiro.

No Brasil e na Argentina, o Poder Legislativo no âmbito federal, é investido aos seus respectivos Congressos Nacionais que, para ambos os casos, são compostos por duas câmaras (são bicamerais): o Senado Federal (a representação das unidades subnacionais, os estados e as províncias) e a Câmara dos Deputados (a representação dos cidadãos) (CFA, Art. 44; CFB, Art. 44).

Ambos os Congressos Nacionais são organizados internamente em comissões temáticas¹¹ (permanentes, temporárias ou especiais), que são órgãos técnico-legislativos criados com o objetivo de debater e avaliar todos os projetos, nas suas respectivas áreas de competência, que são encaminhados para o Congresso, visando consubstanciar a decisão do seu órgão deliberativo máximo, o Plenário da sua respectiva Casa.

Dessa forma, analisar o Poder Legislativo do Brasil e da Argentina implica necessariamente em examinar a atuação de ambos os Congressos Nacionais, no decurso de suas respectivas legislaturas (2015 – 2019), por meio do funcionamento, da composição e das decisões tomadas no âmbito das suas comissões temáticas internas, bem como no âmbito dos seus respectivos Plenários; em particular, no que tange ao processo de integração econômica do Mercosul.

Considerando o recorte temporal dado ao objeto de estudo desta tese, ao longo da 55ª *Legislatura* (2015 – 2019) do Congresso Nacional brasileiro e da 29ª e 30ª *Legislatura do Congresso argentino* (2015 – 2017; 2017 - 2019) têm-se que: i) a Câmara dos Deputados do Brasil dispunha de um total de vinte e oito comissões temáticas permanentes, ao passo em que a *Honorable Cámara de Diputados* dispunha de quarenta e seis comissões temáticas permanentes e; ii) o Senado Federal brasileiro dispunha de um total de quatorze comissões temáticas permanentes, ao passo em que o Senado Federal argentino dispunha de vinte e sete comissões temáticas permanentes.

Dentre o supracitado conjunto de comissões temáticas permanentes dos seus Congressos Nacionais, a este estudo compete analisar apenas as comissões às quais as suas atribuições institucionais correspondam com o objeto de estudo aqui proposto, o processo de integração econômica do Mercosul.

¹¹ As comissões internas do Congresso são compostas pelos seus respectivos grupos de parlamentares, isto é, Deputados Federais compõem as comissões da Câmara dos Deputados, os Senadores compõem as comissões do Senado Federal e uma quantidade a ser determinada de ambos, compõem as comissões bicamerais.

Assim, das comissões temáticas permanentes de ambos os Congressos Nacionais (Quadro 3), que estão institucionalmente aptas a apreciar o mérito de projetos concernentes ao processo de integração econômica do Mercosul, têm-se: a) na Câmara dos Deputados, nove comissões na Argentina e seis no Brasil e; b) no Senado Federal, seis comissões na Argentina e cinco no Brasil (Regimento Interno da Câmara dos Deputados do Brasil, Art. 32; Regimento Interno da Senado Federal do Brasil, Arts. 90 a 104; *Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, Arts. 61 a 106; *Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación*, Arts. 61 a 84).

Quadro 3. Comissões temáticas do Congresso da Argentina e do Brasil com atribuições institucionais para análise de normas concernentes ao processo integrativo.

Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados		Comissões Permanentes do Senado Federal			
Argentina	Brasil	Argentina	Brasil		
<i>Asesoramiento de Mercosur</i>	Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul	<i>Relações Exteriores y Culto</i>	Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul		
<i>Relaciones Exteriores y Culto</i>	Relações Exteriores e de Defesa Nacional	<i>Agricultura, Ganaderia y Pesca</i>	Comissão de Assuntos Sociais		
<i>Agricultura y Ganadería</i>	Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	<i>Industria y Comercio</i>	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária		
<i>Industria</i>	Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços	<i>Trabajo y Provisión Social</i>	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo		
<i>Comercio</i>		<i>Economías Regionales. Economía Social, Micro Pequeña y Mediana Empresa</i>			
<i>Economía y Desarrollo Regional</i>	Trabalho, Administração e Serviço Público	<i>Economía Nacional e Inversion</i>	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional		
<i>Legislación del Trabajo</i>					
<i>Economía</i>	Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia				
<i>Finanzas</i>					

Fonte: elaboração do próprio autor, com base nas informações coletadas nos seus respectivos regimentos internos.

Neste sentido, dos Poderes Legislativos supracitados, vale destacar a sua composição (como os seus representantes são selecionados), as suas respectivas atribuições (os recursos institucionais que tais representantes possuem a sua disposição), os limites das suas competências (as circunstâncias e restrições institucionais impostas ao uso de seus recursos), além de ressaltar as semelhanças e diferenças entre ambos.

No Brasil e na Argentina, cada uma das Casas dos seus respectivos Legislativos possuem os seus próprios métodos de seleção dos seus integrantes, apresentam uma relação equilibrada entre si, no tocante a sua capacidade de participação no processo decisório e, se

dispõem internamente em comissões temáticas internas (que também possuem critérios próprios e distintos entre si, quanto a sua composição).

Primeiro, quanto ao método da sua formação, ambos os Congressos Nacionais são bicamerais incongruentes (LIJPHART, 1999), o que implica que as suas respectivas Casas (a Câmara dos Deputados e o Senado Federal) possuem métodos próprios para a seleção dos seus membros representantes; coincidindo apenas, a circunscrição eleitoral dos seus Deputados Federais e dos Senadores com os limites de suas respectivas entidades subnacionais, os estados (no caso do Brasil) e as províncias (no caso da Argentina).

A Câmara dos Deputados da Argentina é constituída por meio de um sistema de representação proporcional com lista fechada (a lista de candidatos aptos a participarem das eleições gerais e o posicionamento destes na lista, são elaborados pelos próprios partidos políticos) para mandatos prefixados de quatro anos (passíveis de reeleição, sem limitações) mas, tendo a metade dos seus componentes (de um total de 257 deputados) renovada a cada dois anos.

A Câmara dos Deputados do Brasil, por sua vez, é constituída por meio de um sistema de representação proporcional com lista aberta (os candidatos são escolhidos pelos próprios partidos, mas sem nenhum ordenamento; cabe aos eleitores escolherem o candidato de sua preferência) disputando uma das 513 vagas disponíveis, para mandatos de quatro anos (também passível de reeleição, sem limitações), a qual cumprem integralmente.

Quanto aos Senados Federais, têm-se que estes são constituídos por métodos diferentes entre si e em relação às suas respectivas Câmaras dos Deputados. Primeiro, no caso da Argentina, o Senado Federal é composto por representantes eleitos de forma direta, seguindo as regras do sistema majoritário, com correção proporcional (sendo duas cadeiras concedidas ao partido que obtiver a maioria dos votos e uma terceira, concedida ao partido que obtiver a primeira minoria), cabendo aos eleitores de cada uma das vinte e três províncias e da cidade autônoma de Buenos Aires, escolherem três representantes (de um total de 73 vagas – incluindo o próprio Vice-Presidente, que é também o Presidente do Senado) para cumprirem um mandato de seis anos, sendo permitida a disputa pela reeleição (sem nenhuma limitação).

No caso do Brasil, o Senado Federal é composto por representantes eleitos de forma direta, seguindo as regras do sistema majoritário, mas, sem a referida correção proporcional, cabendo aos eleitores de cada um dos vinte e seis estados da União e o Distrito Federal, escolherem três representantes (de um total de 81 vagas), para cumprirem um mandato de oito

anos (passível de reeleição, sem limitações) ante a Casa, que se renova, parcialmente, em um e dois terços dos seus integrantes, a cada quatro anos. Um resumo das principais características dos Congressos Nacionais do Brasil e da Argentina (discriminadas por Casa do Legislativo), no tocante aos seus respectivos métodos de formação é apresentado no Quadro 4.

Quadro 4. Características dos Congressos Nacionais do Brasil e da Argentina em seus métodos de formação.

	Argentina		Brasil	
<i>Bicameralismo Incongruente</i>	Câmara dos Deputados	Senado	Câmara dos Deputados	Senado
<i>Representação Eleitoral</i>	Proporcional	Majoritário com correção	Proporcional	Majoritário sem correção
<i>Tipo de Lista</i>	Fechada		Aberta	
<i>Duração do Mandato</i>	4 anos	6 anos	4 anos	8 anos
<i>Renovação da Casa</i>	1/2 a cada dois anos	1/3 a cada dois anos	Sem renovação	1/3 e 2/3 a cada 4 anos
<i>Possibilidade de Reeleição</i>	Sim, sem restrições		Sim, sem restrições	
<i>Total de Representantes</i>	257	72	513	81

Fonte: Elaboração do próprio autor a partir das informações contidas em suas respectivas Constituições Federais.

Quanto à capacidade de participação no processo decisório, ambos os Congressos Nacionais são bicamerais simétricos (LIJPHART, 1999), isto por que, ambas as Casas dos seus respectivos Legislativos gozam de uma relação equilibrada entre si, no tocante à distribuição de atribuições e das suas capacidades de atuação na estrutura decisória do Estado (destarte possuírem algumas competências exclusivas).

No Brasil e na Argentina, a iniciativa legislativa pode partir de qualquer uma das referidas Casas do Poder Legislativo, sem nenhuma restrição temática a elas e, requerendo a aprovação em ambas para dar sequência à sua tramitação.

Em igual medida, cabe às duas Casas do Congresso Nacional, de ambos os Estados, a atribuição de revisão de matérias, isto é, a depender de onde a iniciativa legislativa for introduzida primeiro, esta Casa atuará como a câmara de origem e a Casa remanescente será a câmara revisora (se aprovado na câmara de origem).

Para ambos os Congressos, a prerrogativa para autorizar a instauração de processos contra autoridades públicas (em particular, o Presidente, o Vice-Presidente e os Ministros de Estado) é conferida, privativamente, às Câmaras dos Deputados, ao passo em que compete privativamente a ambos os Senados, processá-los e julgá-los.

O processo de exame e de derrubada de vetos presidenciais – prerrogativa que ambos os Congressos possuem – apresentam suas particularidades, quando comparados entre os dois Estados. Na Argentina, esse processo possui uma relação de simetria entre as duas Casas do Congresso, uma vez que, qualquer Projeto de Lei vetado pelo Presidente (total ou parcialmente) precisa regressar à câmara de origem, onde deve ser posto novamente em debate e submetido a uma votação (para obter aprovação, faz-se necessário os votos de uma maioria de dois terços dos seus membros) e, se aprovado, segue para um novo exame na câmara revisora (requer também a uma maioria de dois terços dos seus membros) para então derrubar o veto. No Brasil, esse processo é uma prerrogativa das duas Casas do Congresso, reunidas em sessão conjunta (para a derrubada do veto, faz-se necessário o voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores).

O Quadro 5 resume as principais atribuições dos Congressos Nacionais do Brasil e da Argentina, dando destaque à distribuição de competências entre as Casas dos seus Legislativos e o contraste entre elas, por Estado.

Quadro 5. Principais atribuições dos Congressos Nacionais do Brasil e Argentina, suas competências e contrastes por Estado.

<i>Bicameralismo Simétrico</i>	Argentina		Brasil	
	Câmara dos Deputados	Senado	Câmara dos Deputados	Senado
<i>Iniciativa Legislativa</i>	Simetria		Simetria	
<i>Revisão de Matérias</i>	Simetria		Simetria	
<i>Autorização de Guerra e de Paz</i>	Simetria		Simetria	
<i>Autorização de estados de exceção</i>	-	Competência do Senado	Prerrogativa das duas Casas em sessão conjunta	
<i>Autorizar instauração de processos contra autoridades públicas</i>	Competência da Câmara	-	Competência da Câmara	-
<i>Processo de Julgamento de autoridades públicas</i>	-	Competência do Senado	-	Competência do Senado
<i>Exame e derrubada de vetos presidenciais</i>	Simetria		Prerrogativa das duas Casas em sessão conjunta	

Fonte: Elaboração do próprio autor, com base nas informações coletadas nas Constituições Federais do Brasil (1988) e Argentina (1994).

No que se refere à composição das comissões temáticas internas de cada Casa, destaca-se que, para ambos os Estados, os seus respectivos Congressos Nacionais adotam o critério da representação proporcional feito a partir da indicação dos líderes partidários. Assim, no início das suas legislaturas, ambas as Casas dos seus Congressos elegem o seu Presidente e, a ele compete, designar os membros de cada uma das comissões da sua Casa, seguindo o critério da ‘representatividade proporcional’, isto é, as vagas nas comissões são divididas, primeiro, entre os partidos políticos, de acordo com a representatividade que cada um possui na sua respectiva

Casa e, o ocupante da vaga é selecionado pelo Presidente, após consulta com os líderes partidários (RIHCDA, Art. 105 e RISFA, Art. 91; RICDB, Art. 17 e RISFB, Art. 78).

Por fim, no âmbito do Mercosul, os Poderes Legislativos possuem somente um órgão de representação no bloco, o Parlamento do Mercosul (Parlasul) e estes só podem atuar por meio dele.

O Parlasul consiste no órgão de representação dos Poderes Legislativos nacionais no bloco (e, por definição, de representação dos distintos povos dos Estados Partes do Mercosul), competindo a ele, sobretudo: a) manifestar-se (via recomendações, relatórios e declarações) sobre toda e qualquer temática considerada relevante ao processo de integração; b) solicitar informes, produzir estudos e elaborar anteprojetos de normas do Mercosul para a consideração dos órgãos executivos-deliberativos; c) emitir Pareceres sobre os projetos de normas do Mercosul, visando facilitar o processo de internalização e harmonização das normativas aprovadas para com as legislações nacionais e; d) manter o diálogo com os demais órgãos do bloco e os Parlamentos dos Estados Partes (REGIMENTO INTERNO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2007).

O Parlasul é composto, exclusivamente, por representantes dos Poderes Legislativos nacionais dos Estados Partes, que deveriam ter sido eleitos (mandatos de quatro anos, com a possibilidade de reeleição) por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado Parte. Contudo, tais eleições somente foram realizadas pelo Paraguai (desde 2008) e pela Argentina (em 2015), tendo sido postergadas várias vezes pelo Brasil e pelo Uruguai (o prazo atual para realizá-las era 2023). Deste modo, seus representantes sempre foram escolhidos de forma indireta – por determinação dos Presidentes de cada Casa do Legislativo, seguindo o critério de representação proporcional, após a sua indicação pelas suas respectivas lideranças partidárias no Congresso.

O Parlasul, todavia, não possui poder decisório, apenas atribuições de natureza consultiva, o que implica que nenhum de seus atos são juridicamente vinculantes. Os demais órgãos do bloco não precisam acatar quaisquer que sejam as medidas (recomendação, declaração ou relatórios) apontadas pelo Parlamento; no entanto, estes devem responder aos seus pedidos de informe em, no máximo, cento e oitenta dias (PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLASUL, Art. 4).

2.2.3. Grupos de Interesse

Por fim, os **grupos de interesse** correspondem aos grupos organizados da sociedade civil, que não possuem capacidades institucionais para decidirem o posicionamento doméstico ou internacional de um dado Estado (MILNER, 1997, p. 37).

Os grupos de interesse, enquanto conjunto de atores racionais, formam-se para protegerem/expandirem os seus próprios patrimônios líquidos (o resultado da sua receita líquida, subtraída dos custos dos produtos consumidos e dos custos dos insumos utilizados na produção) porque ante o seu desprovimento de capacidades institucionais, encontram-se expostos à mudanças no comportamento dos atores domésticos integrantes da estrutura decisória dos seus Estados – e, por consequência, podem impactar positiva ou negativamente o seu patrimônio líquido.

Assim, os grupos de interesse se dispõem a utilizar os seus recursos para mitigar tais circunstâncias, buscando traduzi-los em um maior acesso à estrutura decisória dos seus Estados e uma maior influência sobre os atores domésticos institucionalmente aptos a participarem de tal estrutura, de modo a moldá-los à imagem dos seus próprios interesses (salvaguardar os seus patrimônios líquidos).

Para tal, os grupos de interesse que se sentirem afetados (grupos de interesse são indiferentes às matérias que não impactam o seu patrimônio líquido) vão mobilizar os seus recursos materiais e a sua *expertise/know how* para sinalizar aos demais atores domésticos envolvidos, as suas preferências, endossar aqueles que se dispõem a defendê-las (ou rechaçar aqueles que se opõem a elas) e apoiar (material, financeira ou politicamente) os atores/coalizão política aptos a concretizá-las – o que é válido tanto no âmbito doméstico quanto no âmbito regional.

No Brasil e na Argentina existe um conjunto significativo de grupos de interesse operando nas mais diferentes escalas de atuação (regional, nacional, estadual/provincial, local), setores da economia (agropecuária, comércio, serviços, bancário, indústria, etc.), categorias profissionais (bancários, agricultores, médicos, professores, comerciantes, etc.) e até mesmo por distintas representações de classes (patronal, trabalhador ou do terceiro setor).

Todavia, considerando o objeto de pesquisa deste estudo, não cabe analisar todos os grupos de interesse que operam em ambos os Estados, mas tão somente aqueles que: a) possuem preferências e atuam no âmbito do Mercosul (os demais são indiferentes a quaisquer alterações

no bloco), b) atuam dentro das áreas/matérias impactadas pela formação de um mercado comum no cone sul (porque são os grupos que podem ter seu patrimônio líquido diretamente afetados por tal fenômeno); c) possuam representações nacionais em ambos os Estados analisados (por que o estudo consiste em uma análise comparativa entre dois Estados) e; d) disponham de representação institucional no Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul (caso contrário, não poderão atuar diretamente no âmbito do bloco).

Neste sentido, ao considerar os critérios supracitados, o número de grupos de interesse que se enquadram em tais especificações fica circunscrito a um total de vinte e seis, isto é, treze grupos de interesse brasileiros e treze grupos de interesse argentinos. No entanto, para que um grupo de interesse possa atuar no âmbito do Mercosul, ele deve estar devidamente registrado na Secretaria do bloco e também conquistar uma vaga no Foro Consultivo Econômico-Social (FCES).

Ante compromissos assumidos no Protocolo de Ouro Preto (1994), ficou acordado entre todos os Estados membros efetivos do Mercosul, a criação do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), o único órgão representativo dos grupos de interesse a integrar a estrutura burocrática-organizacional do bloco.

O FCES é composto pelas principais representações econômicas e sociais do setor privado de cada um dos Estados membros efetivos do Mercosul (denominados de Seções Nacionais), divididos, proporcionalmente, em três distintas categorias: as ‘entidades empresariais’, as ‘organizações de trabalhadores’ e de ‘setores diversos’ (instituições acadêmicas, associações de defesa ao consumidor, cooperativas agrícolas nacionais, organizações não-governamentais, etc.). Cada Seção Nacional elege os seus próprios representantes, sendo doze vagas ao total, quatro por categoria (sem a obrigação de se preenchê-las em sua totalidade), para mandatos de até quatro anos (REGIMENTO INTERNO DO FCES, 2012).

Dessa forma, a partir dos critérios estabelecidos e considerando apenas os grupos de interesse devidamente registrados na Secretaria do Mercosul e eleitos para atuarem no FCES durante o recorte temporal deste estudo (2015 – 2019); o número de grupos de interesse se reduz de vinte e seis, para um total de doze, isto sendo, seis grupos de interesse brasileiros e seis argentinos (Quadro 6).

Quadro 6. Grupos de interesse da Argentina e Brasil incluídos na análise.

Argentina	Brasil
Sociedade Rural da Argentina (FAA)	Confederação da Agricultura e Pecuária (CAP)
Câmara Argentina de Comércio e Serviços (CACS)	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC)
Associação de Bancos Argentinos (ADEBA)	Federação Brasileira de Bancos (Febraban)
Associação de Fabricantes Automotivos (ADEFA)	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA)
União Industrial da Argentina (UIA)	Confederação Nacional da Indústria (CNI)
Confederação Geral do Trabalho (CGT)	Central Única dos Trabalhadores (CUT)

Fonte: Elaboração do próprio autor.

No âmbito do Mercosul, os referidos grupos de interesse só podem atuar por meio do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), sob a consulta de um ator ou órgão integrante do bloco ou, se formalmente convidado por um dos outros órgãos do bloco (exercendo neste caso, apenas funções consultivas) (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994; REGIMENTO INTERNO DO FCES, 2012).

Entre as funções atribuídas ao FCES, compete a ele: i) realizar estudos e eventos sobre qualquer matéria que julgar relevante ao processo de integração; ii) acompanhar, analisar e avaliar o impacto social e econômico derivado das políticas destinadas ao processo de integração; iii) expedir declarações, emitir recomendações e propor normas à respeito do processo de integração e; iv) realizar consultas com instituições nacionais ou internacionais, quando julgar necessário (Mercosul/GMC/Res. 22/12, Regimento Interno do FCES).

Ao fim, o FCES – assim como o Parlamento do Mercosul – só dispõe de competências de natureza consultiva, de modo que ele só pode participar do circuito decisório regional, por meio de recomendações feitas aos órgãos executivos-deliberativos do bloco, os quais não possuem nenhuma obrigação de acatar (ou sequer a necessidade de se pronunciar/justificar sobre a recomendação emitida).

2.3. Poderes Institucionais e Integração Regional

Uma vez apresentados os atores domésticos a serem analisados, a sua composição, o contexto institucional ao qual estes se encontram inseridos e os limites institucionais de sua atuação, cabe então compreender que poderes institucionais estes atores domésticos possuem a

sua disposição e como tais poderes podem ser utilizados para avançar (ou não) no processo de integração econômica do Mercado Comum do Sul, rumo a um mercado comum.

2.3.1. *Poderes Institucionais: Estabelecimento da Agenda Integrativa*

O poder de **estabelecer a agenda** se refere à capacidade institucional para determinar que matérias serão apreciadas e comandar o debate ao redor das propostas/alternativas apresentadas (MILNER, 1997, p. 102).

A importância deste poder institucional reside na capacidade concedida ao seu portador para definir que *policies* podem ser formuladas, via controle da lista de matérias/temas levantados para consideração e das soluções a serem consideradas durante a elaboração da agenda de trabalho.

No jogo político doméstico, este poder habilita o seu portador a definir o objeto da ação (e o que deixa de ser), estruturar as opções viáveis para o seu alcance (e quais opções não o são) e estabelecer as alternativas disponíveis, de modo a circunscrever os limites das *policies* resultantes dentro do seu conjunto de preferências e compelir os demais atores domésticos envolvidos no circuito decisório a atuarem dentro dos limites estabelecidos.

No caso da Argentina e do Brasil, o poder institucional para iniciar e estabelecer a agenda, em particular no tocante ao processo de integração econômica do Mercosul, se concentra exclusivamente no Poder Executivo de ambos os Estados – mais precisamente, nos seus respectivos Presidentes (o chefe do Executivo).

Na Argentina, o Presidente da República é o “chefe supremo da Nação, Chefe de Governo e responsável político da administração geral do país” (Constituição da Argentina, Art. 99, §1), além de deter a competência¹² privativa para “firmar e concluir tratados, concordatas e outras negociações com organismos internacionais e nações estrangeiras” (Art. 99, §11).

Em igual medida, no Brasil, compete ao Poder Executivo manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (CF, Art. 21, inciso I), com destaque

¹² As vinte e três províncias argentinas e a cidade autônoma de Buenos Aires possuem uma autonomia relativa para celebrar tratados internacionais, no entanto, em relação às questões atinentes ao processo de integração econômica, tal autonomia é drasticamente limitada, uma vez que estas “não podem celebrar convênios internacionais que sejam incompatíveis com a política exterior da nação” (CFA, Art. 124), não podem “firmar tratados parciais de caráter político, expedir leis sobre comércio, estabelecer aduanas provinciais, promulgar leis sobre cidadania e naturalização, nem nomear ou receber agentes estrangeiros” (CFA, Art. 126).

ao papel delegado ao Presidente da República, a quem compete, privativamente, “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (CF, Art. 84, incisos VII, VIII).

Para ambos os casos, a prerrogativa do Poder Executivo para firmar tratados internacionais (o que inclui também tratados sobre integração econômica regional) implica que toda e qualquer iniciativa para formar um mercado comum no cone sul precisa, necessariamente, partir do próprio Poder Executivo ou ser canalizada através dele (o que inclui projetos de iniciativa de outros atores domésticos).

No caso da Argentina, projetos referentes ao Mercosul só se materializam se capitaneados por ou a partir da própria iniciativa do Presidente da República ou por um de seus Ministros de Estado e, necessariamente, sob a coordenação do Chefe de Gabinete. Neste caso, ao Chefe de gabinete compete: de um lado, identificar as preferências do Presidente e transmiti-las aos Ministros envolvidos (os Ministros não podem agir fora da alçada de suas competências institucionais e sem a autorização prévia do Presidente) e, do outro lado, transmitir as propostas e/ou os projetos formulados pelos Ministérios para o Presidente da República (o Presidente precisa da assinatura dos seus Ministros para referendar os seus atos) (CFA, Art. 100; Art. 103).

Conforme já pontuado, as atribuições ministeriais na Argentina são regulamentadas por lei (decreto 684/2003) e, por isso, nem todos os referidos Ministérios podem participar *ex officio* do circuito decisório concernente ao processo de integração econômica do Mercosul. Dentre os Ministérios do governo de Mauricio Macri (2015 – 2019) institucionalmente aptos a participarem deste processo, vale lembrar que estes são: i) o Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto (*Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*); ii) i) o Ministério da Fazenda (*Ministerio de Hacienda*); iii) o Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca (*Ministerio de Agricultura, Ganaderia y Pesca*); iv) o Ministério da Produção e do Trabalho (*Ministerio de Producción y Trabajo*); v) o Ministério das Finanças (*Ministerio de Finanzas*); vi) o Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social (*Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*) além do; vii) o Banco Central da Argentina.

Nesse sentido, quando a iniciativa partir de um dos supracitados Ministérios, ela deverá ser encaminhada ao Chefe de Gabinete para que este a apresente ao Presidente da República – afinal, cabe ao Chefe do Executivo decidir se a formação de um mercado comum se encontra dentro do seu conjunto de preferências.

No caso de o Presidente reprove tais iniciativas, nenhum projeto de norma do Mercosul (neste caso, com a finalidade de formação de um mercado comum) será formulado por iniciativa da Argentina, ficando então, à cargo dos demais Estados que são membros efetivos do bloco fazê-lo.

Caso a iniciativa parta do próprio Presidente, ou este aprove alguma iniciativa ministerial nesse sentido, o Chefe de Gabinete deverá coordenar, entre os ministérios competentes, a formulação de um Projeto de Norma do Mercosul, que, uma vez elaborado, deverá ser encaminhado ao Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto, para ser submetido ao *locus* institucional apropriado no Mercosul.

No Brasil, projetos referentes ao Mercosul também só se materializam se capitaneados pelo, ou partirem da própria iniciativa do Presidente da República ou por um de seus Ministros de Estado. Porém, diferentemente de como o processo ocorre na Argentina, no caso brasileiro, inexistente o cargo de ‘Chefe de Gabinete’ para centralizar o processo de coordenação entre os membros do Executivo – função esta, que é dividida entre o Ministério da Casa Civil, a Secretaria de Governo da Presidência da República e a Secretaria-Geral da Presidência da República (Lei Nº 13.844/2019) – e, que o Presidente brasileiro goza de um maior grau de autonomia institucional que o Presidente argentino, no que tange a sua relação para com os seus Ministros de Estado (ele pode agir sem necessitar do aval ou da assinatura destes).

Dentre os Ministérios dos governos de Dilma Rousseff (2015 – 2016) e de Michel Temer (2016 – 2018) institucionalmente aptos a participarem *ex officio* da cadeia decisória, no que tange ao processo de integração econômica do Mercosul, encontram-se: i) o Ministério das Relações Exteriores; ii) o Ministério da Fazenda; iii) o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; iv) o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; v) O Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional; vi) o Ministério do Trabalho e Emprego, e; viii) o Banco Central do Brasil.

Dessa forma, se a iniciativa partir de um dos supracitados Ministérios, o projeto integrativo pode ser enviado para o Ministério da Casa Civil, que se encarregará de apresentá-lo ao Presidente da República ou enviado diretamente ao Presidente da República, que deverá se encarregar de aprovar ou reprová-la iniciativa em questão.

Caso o Presidente brasileiro reprove a iniciativa, nenhum projeto em prol formação de um mercado comum será formulado por iniciativa brasileira, ficando à cargo dos demais Estados membros efetivos do bloco introduzirem tais propostas, mas, caso a iniciativa parta do

próprio Presidente ou este aprove alguma iniciativa ministerial neste rumo, caberá ao Ministro da Casa Civil ou ao próprio Presidente (pessoalmente, por meio da Secretaria de Governo da Presidência da República ou pela Secretaria-Geral da Presidência da República) coordenarem a formulação de tal projeto que, uma vez elaborado, deverá ser encaminhado ao Ministério das Relações Exteriores, para que este se encarregue de endereçá-lo ao *locus* decisório adequado, no Mercosul.

Assim, ante a dominância institucional que os Poderes Executivos exercem no âmbito doméstico sobre a etapa de formulação da agenda integrativa mercosulina, aos demais atores domésticos de ambos os Estados, restam poucas opções de atuação para que estes possam influenciar a direção e o conteúdo das *policies* formuladas.

Aos Poderes Legislativos domésticos dos Estados Partes do bloco, durante a etapa de formulação de um projeto sobre o Mercosul, cabe mobilizar os seus poderes institucionais domésticos (de aprovação e de veto, convocar consultas públicas, estabelecer reservas ao tratado regional, pressionar por meio da coalizão política de apoio ou pela formação de uma coalizão política de oposição, etc.) para exercer pressão direta e/ou indireta sobre os membros do Poder Executivo envolvidos, para que a elaboração de projetos integrativos incluam/considerem as suas próprias preferências.

Quanto aos grupos de interesse brasileiros e argentinos, ante a sua ausência de capacidades somado ao amplo domínio do Executivo durante esta etapa, torna-se necessário a eles: a) sinalizar as suas posições publicamente para exercerem pressão sobre os demais atores domésticos, b) construir relações interpessoais com os demais atores políticos domésticos envolvidos, de modo a exercer pressão diretamente sobre eles (neste caso, sobre o Executivo, ante o seu domínio nesta etapa) e/ou; c) ampliar ou reduzir o seu apoio material ou informacional a estes, de modo a favorecer a coalizão política que melhor exprime os seus interesses; tudo isto, visando obter maior acesso à estrutura decisória ou induzir os atores domésticos envolvidos a defenderem a posição/*policy* que melhor traduz os seus interesses.

No âmbito do Mercosul, o poder para estabelecer a agenda (capacidade institucional para determinar que matérias serão apreciadas e comandar o debate ao redor das propostas/alternativas apresentadas) foi institucionalizado reproduzindo a mesma dinâmica de atuação entre os atores políticos domésticos dos seus Estados Partes, atribuindo exclusivamente tal capacidade aos seus Poderes Executivos e minimizando a participação dos demais atores durante esta etapa.

Assim, se devidamente concebido e formulado por um dos Poderes Executivos domésticos dos Estados Partes do Mercosul, um Projeto de Norma visando a formação de mercado comum deverá ser encaminhado a um dos órgãos executivos do bloco, pelo Ministério das Relações Exteriores do Estado que o concebeu, para que ele possa ser inserido na instância decisória pertinente.

A estrutura institucional-burocrática do Mercosul é composta por três órgãos principais e dez órgãos auxiliares (além de uma Secretaria, que possui funções meramente administrativas), dos quais apenas os três primeiros possuem capacidade decisória (todos controlados pelos Poderes Executivos dos seus Estados), enquanto que os demais possuem atribuições auxiliares-consultivas.

Para os fins deste estudo, cabe analisar os três órgãos com capacidade decisória, visto que estes são capazes de dar seguimento ao processo de formação de um mercado comum e, quatro dos órgãos auxiliares, porque eles são capazes de influenciar na velocidade de tramitação e na extensão do percurso institucional com que este processo pode ocorrer.

Os **três órgãos principais**, são: a) o Conselho do Mercado Comum (CMC); b) a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) e; c) o Grupo do Mercado Comum (GMC). Os **quatro órgãos auxiliares**, são: i) os Subgrupos de Trabalho (SGTs); ii) os Comitês Técnicos (CTs); iii) o Foro Consultivo Econômico-Social e; iv) o Parlamento do Mercosul.

Para todo caso, o *locus* decisório ao qual o referido projeto deverá ser introduzido e o percurso institucional que ele deve percorrer no Mercosul, depende: a) do grau de prioridade atribuído ao Projeto; b) da sua temática e; c) do grau de maturidade do debate ao redor do tema do Projeto de Norma em questão, entre os Estados Partes.

Primeiro, se o Projeto de Norma em questão for considerado de elevada prioridade para o Poder Executivo doméstico que o elaborou, o próprio Presidente da República ou o seu Ministro de Relações Exteriores podem encaminhá-lo diretamente ao órgão deliberativo máximo do Mercosul, o Conselho do Mercado Comum (CMC), independentemente da sua temática ou do grau de maturidade do debate ao redor do seu objeto.

Segundo, se o Projeto em voga for considerado importante pelo seu Poder Executivo promotor, mas houver o entendimento de que ele necessita de maior articulação ou de debate entre as delegações dos Estados Partes do bloco, sobre a sua implementação e execução, então,

o Ministério das Relações Exteriores que encabeça a iniciativa, deve encaminhá-lo para o órgão executivo do bloco, o Grupo do Mercado Comum (GMC).

Terceiro, se o Projeto de Norma em questão se referir, especificamente, a política comercial ou aduaneira do Mercosul e/ou necessitar de uma maior coordenação ou um amplo debate sobre essas temáticas entre as delegações dos Estados Partes do bloco, então, o Ministério das Relações Exteriores do Estado responsável deverá encaminhar o referido Projeto, diretamente à Comissão de Comércio do Mercosul (CCM).

Por fim, caso haja o entendimento de que o Projeto de Norma do Mercosul encaminhado (ao CMC, ao GMC ou ao CCM) carece de substância, necessita de um maior debate entre as delegações dos Estados Partes e/ou requer uma maior profundidade técnica/*expertise*, então, o referido Projeto deverá ser endereçado diretamente a um dos respectivos órgãos auxiliares do bloco, este sendo: i) um Subgrupo de Trabalho (analisam temas em geral, que são necessários para o avanço do processo de integração, como: “indústria”, “agricultura”, “assuntos trabalhistas” ou “serviços”) ou; ii) um Comitê Técnico (analisam temas relativos à política comercial e aduaneira do bloco) (Regimento Interno do GMC, Art. 4).

Uma síntese básica da estrutura burocrática-organizacional do Mercosul, destacando a sua composição orgânica, a sua hierarquia institucional, as principais atribuições dos seus principais órgãos e os seus integrantes é mostrada no Quadro7.

Quadro 7. Síntese da estrutura burocrática organizacional do Mercosul – composição orgânica, hierarquia institucional e atribuições de órgãos e integrantes.

	Órgãos do Mercosul	Hierarquia Institucional	Atribuição Institucional	Composição do Órgão
Órgãos Executivos-Deliberativos	Conselho do Mercado Comum	Órgão superior do Mercosul - Coordenado pelos Chanceleres	Condução política do processo de integração e a tomada de decisões	- Presidentes - Chanceleres - Ministros da Fazenda
	Grupo do Mercado Comum	Subordinado ao Conselho do Mercado Comum - Coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores	Órgão Executivo responsável por concretizar a implementação e execução do processo de integração regional do bloco	- Chanceleres - Ministros da Fazenda - Presidente do Banco Central - Ministro apontado pelo Presidente
	Comissão de Comércio do Mercosul	Subordinado ao Grupo do Mercado Comum - Coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores	Políticas Comerciais e Aduaneiras	Quatro membros titulares apontados pelo Poder Executivo

Órgãos Auxiliares	Subgrupo de Trabalho	Subordinado ao Grupo do Mercado Comum – Coordenados pelos Ministros titulares de suas pastas	- Elaborar estudos - Promover o debate entre as delegações domésticas, - Analisar propostas e propor recomendações; para aprofundar o processo de integração, na temática que lhes for conferida	Conjunto de quinze órgãos, cuja os seus representantes são designados pelos Ministros titulares de suas respectivas pastas
	Comitês Técnicos	Subordinado à Comissão de Comércio do Mercosul – Coordenados pelos Ministros titulares de suas pastas	- Assessoramento técnico - Acompanhamento e elaboração de relatórios quanto a política aduaneira e comercial do bloco	Conjunto de oito órgãos, cuja os seus representantes são designados pelos Ministros titulares de suas respectivas pastas

Fonte: elaboração do próprio autor, com base nas informações contidas no Protocolo de Ouro Preto (1994).

Vale o destaque para o fato de que os principais órgãos da estrutura burocrática-organizacional do Mercosul são compostos, exclusivamente, por integrantes dos seus Poderes Executivos domésticos (CCM, GMC e CMC) ou indivíduos apontados por eles (GTs e CTs).

Por fim, a partir do *locus* decisório exato para o qual o referido Projeto de Norma do Mercosul tiver sido encaminhado, ele deverá ser debatido pelas delegações nacionais dos Estados Partes e sofrerá alterações (adicionando novas recomendações, propostas ou diretrizes) até que possa ser encaminhado e apreciado pelo órgão deliberativo máximo do bloco, o Conselho do Mercado Comum.

Quando um Projeto de Norma do Mercosul chega ao Conselho do Mercado Comum (CMC), inicia-se formalmente a etapa de negociação de um tratado regional, entre os Estados Partes do bloco (Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, 1969). As decisões tomadas pelo CMC são obrigatórias para todos os seus membros efetivos e são tomadas seguindo o critério da unanimidade (decisões tomadas por consenso e na presença de todos os Estados Partes) – portanto, basta um veto ou uma única abstenção para que qualquer Projeto seja rejeitado (PROTOCOLO DE OURO PRETO, Art. 37).

Se o processo de negociação for bem-sucedido e um consenso a respeito do Projeto de Norma for alcançado, compete ainda, exclusivamente, aos referidos membros dos Poderes Executivos domésticos dos Estados Partes do bloco, no âmbito do CMC, dar seguimento ao processo, por meio de três etapas subsequentes: i) a **adoção** do Projeto de Norma do Mercosul, que consiste no congelamento do texto acordado (consenso sobre a disposição final do texto do

projeto, em todos os seus idiomas oficiais – português, espanhol e em guarani); ii) seguido pela sua **autenticação**, que remete à manifestação documental da adoção (a formalidade protocolar que legitima o texto adotado) e; iii) a sua **assinatura** pelos integrantes do CMC (o aceite preliminar e formal do Projeto de Norma), para atestar que não há vício de forma no referido Projeto.

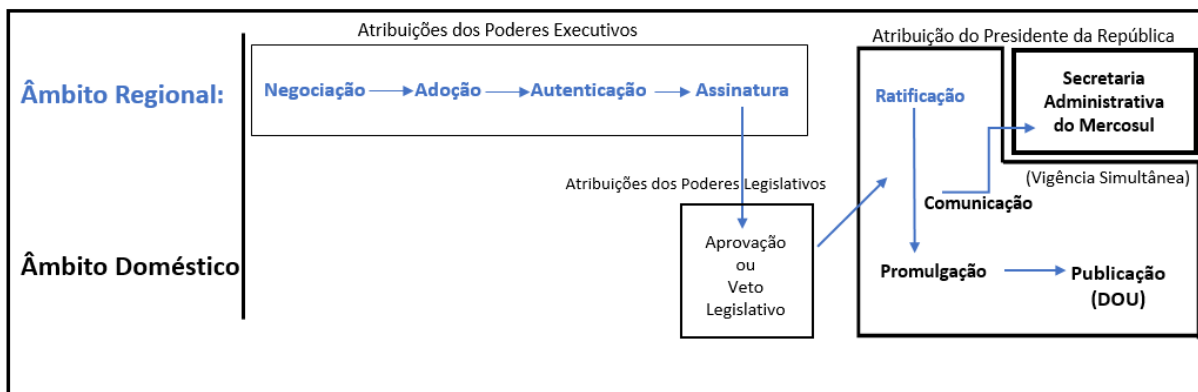
Após a assinatura do Projeto de Norma do Mercosul pelo CMC, caberá aos Ministérios das Relações Exteriores dos Estados Partes do bloco, encaminhar o referido Projeto, devidamente acompanhado da justificativa do Ministério da Fazenda (ou equivalente) e da exposição de motivos, para o gabinete dos Presidentes dos seus Estados, para que este último possa enviá-lo aos seus Poderes Legislativos e assim, dar início à etapa de aprovação ou veto parlamentar, no âmbito doméstico.

Vale destacar que, tanto na Argentina quanto no Brasil, o encaminhamento do Projeto de Norma do Mercosul pelo Presidente da República para o seu respectivo Poder Legislativo, é um ato discricionário do próprio Chefe do Executivo, o que significa que, caso seja permitido¹³ e assim for de sua preferência (pode não lhe ser mais conveniente ou oportuno dar seguimento ao Projeto, pode não haver uma coalizão política de apoio grande o suficiente para aprová-lo, etc.), ele pode retardar ou suspender indefinidamente (até mesmo aguardar a próxima legislatura) o envio do Projeto ao Legislativo.

A Figura 1 a seguir ilustra todo o percurso institucional necessário para que um Tratado sobre o Mercosul seja ratificado e internalizado no ordenamento jurídico brasileiro e argentino, além de apresentar os atores domésticos responsáveis pelo cumprimento das diferentes etapas.

¹³ Em alguns casos, tanto na Argentina quanto no Brasil, por força de convenções ou tratados internacionais (não é uma exigência do ordenamento jurídico de ambos os referidos Estados), o Poder Executivo possui um prazo legal para encaminhar a normativa ao Poder Legislativo. É o caso do Mercosul (ver seção 2.3.2) em que, em um caso específico (somente se determinado um regime de tramitação preferencial no Legislativo), o Executivo precisa encaminhar o Projeto em até 45 dias ao Legislativo (por força do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, Art. 4).

Figura 1. Atores domésticos e suas atribuições nos tratados do Mercosul.



Fonte: Próprio autor com base em informações do Tratado de Assunção (1991).

Assim, da formulação de um Projeto de Norma do Mercosul (no âmbito doméstico) até a sua assinatura (no âmbito regional), têm-se que o processo inteiro fica sobre o controle dos representantes dos Poderes Executivos dos Estados Partes do bloco.

Os demais atores envolvidos só podem atuar institucionalmente após o Projeto de Norma do Mercosul ter sido formulado no âmbito doméstico ou durante a sua tramitação no interior do bloco e, de todo modo, só podem fazê-lo por meio dos seus respectivos órgãos auxiliares-consultivos (por meio do Parlamento do Mercosul e do Foro Consultivo Econômico-Social) ou sob a consulta dos demais órgãos do bloco e, para ambos os casos, nenhum dos atos proferidos (proposições, recomendações, pareceres ou declarações) são juridicamente vinculantes (ou seja, possuem funções meramente consultivas).

Findada a etapa de aprovação ou veto nos respectivos Poderes Legislativos (ver seção 2.3.2), restam ainda três etapas para que o acordo regional possa entrar em vigor e o processo seja concluído, todas sob o controle dos Presidentes dos Estados Partes do bloco: a ratificação do tratado, sua promulgação e sua publicação no Diário Oficial.

A etapa de ratificação de um tratado consiste na expressão definitiva do consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado, após o atendimento de todas as exigências do seu direito interno.

No Brasil e na Argentina, o processo de ratificação é uma incumbência privativa dos seus Poderes Executivos e, enquanto tal, não há nenhuma normativa doméstica que os obriguem a fazê-lo, ficando inteiramente ao seu critério (oportunidade e conveniência) decidir se e quando irá ratificar o tratado, mesmo após a sua aprovação pelo Legislativo (e não há nada que os demais atores domésticos possam fazer para forçá-lo a tal).

Após concluída a etapa de ratificação, o Poder Executivo em voga deve comunicar tal realização à Secretaria Administrativa do Mercosul, que tem a competência de manter os demais Estados Partes do bloco à par do andamento da normativa (Protocolo de Ouro Preto, Art. 40). Uma vez que todos os membros efetivos do Mercosul tenham comunicado a ratificação da normativa à Secretaria, esta informa a todos e, trinta dias após tal comunicado, o tratado entra em vigor para todos (a vigência é simultânea).

Neste interregno, cabe somente aos Poderes Executivos promulgar (ato de atestar a existência de um tratado e ordenar a sua execução em território nacional) o tratado do Mercosul mediante edição de decreto presidencial e, ao fim do prazo de trinta dias, publicar (ato de dar publicidade interna à expressão definitiva do consentimento do Estado) o referido tratado nos seus respectivos Diários Oficiais da União (o que é necessário para a aplicação do tratado pelos órgãos internos de ambos os Estados).

2.3.2. *Poderes Institucionais: Aprovação e Veto*

O poder de **aprovação e de veto** remete à capacidade institucional para determinar o desfecho de qualquer projeto que lhes tenha sido introduzido para apreciação – por meio da sua aprovação ou do seu veto – da forma tal qual a proposição tenha sido apresentada (sem a possibilidade de emenda ao seu texto) (MILNER, 1997).

A importância de tal poder reside na capacidade atribuída ao seu portador para definir quais projetos apresentados serão rejeitados e quais projetos estão aptos a serem convertidos em *policies* (MILNER, 1997, p. 106). No jogo político doméstico, esse poder compele os demais atores domésticos a considerar o conjunto de preferências do seu portador durante o processo de formulação de qualquer proposição, isto porque: caso contemple, o projeto pode concluir a sua tramitação e se materializar em uma *policy* (favorecendo total ou parcialmente as preferências do seu formulador) ou ainda; caso não contemple, o projeto apresentado será vetado (abnegando inteiramente as preferências do seu formulador e mantendo o *status quo*).

No caso do Brasil e da Argentina, o poder institucional de aprovação e de veto se concentra exclusivamente nos seus Poderes Legislativos¹⁴.

14 Vale pontuar a utilização no presente estudo, do termo “aprovação” ao invés do termo “ratificação”. Isto por que, no caso do Brasil e da Argentina, somente os seus respectivos Poderes Executivos possuem a competência para ratificar um tratado internacional. No que compete aos seus respectivos Legislativos, ambos os Congressos apenas se limitam a aprovar ou rejeitar o

A Constituição Federal da Argentina (1994) delega somente ao Congresso Nacional argentino a competência para “aprovar ou rejeitar tratados celebrados com outras nações, com organismos internacionais e concordatas com a Santa Sé” (Art. 75, §22), bem como para “regular o comércio com nações estrangeiras e entre as províncias” (Art. 75, §13).

A Constituição Federal do Brasil (1988), por sua vez, atribui exclusivamente ao Congresso Nacional a competência para "resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional" (CFB, Art. 49), bem como "dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: o sistema tributário; planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; além de matérias financeiras, cambiais, monetárias, instituições financeiras e suas operações" (CFB, Art. 48, incisos I, IV, XII).

Conforme já pontuado, ambos os Congressos Nacionais são organizados internamente em comissões temáticas (permanentes, temporárias ou especiais), que são os órgãos técnico-legislativos compostos por seus respectivos grupos de parlamentares (Deputados Federais nas comissões da Câmara, Senadores nas comissões do Senado e ambos em comissões bicamerais), indicados a estes postos (por um período de até dois anos) pelas lideranças partidárias e pelos Presidentes de suas respectivas Casas, com o objetivo de debater e avaliar todos os projetos que são encaminhados para o Congresso – nas suas respectivas áreas de competência.

As comissões temáticas internas de ambos os Congressos, ao fim da apreciação de um dado projeto, emitem Pareceres (ou *dictamens*, no caso argentino) expondo os seus motivos para recomendar a aprovação ou a rejeição do referido projeto e, são estes Pareceres que substanciam ou até mesmo substituem (se a apreciação for terminativa) a decisão final dos seus respectivos Plenários, o órgão deliberativo máximo de suas respectivas Casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e do Senado Federal).

Para ambos os Congressos Nacionais, na emissão do Parecer pela comissão temática interna que apreciou o referido projeto, é necessário que esta se pronuncie sobre: a) o mérito do projeto em questão; b) a sua constitucionalidade e; c) a sua compatibilidade com o orçamento da União. A depender da complexidade do tema do projeto, múltiplas comissões podem apreciar simultaneamente o mesmo projeto, cada uma sendo responsável pela análise de um

texto de um tratado, isto é, conceder ou não ao Executivo a autorização para que este possa dar continuidade ao processo de formação do consentimento do Estado (obrigar-se na esfera internacional).

dos seus três aspectos supracitados (Regimento Interno da Câmara, Art. 53; Regimento Interno do Senado, Art. 97; *Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de La Nación*, Art. 147; *Reglamento de La Cámara de Senadores de La Nación*, Art. 126).

Por fim, para que um dado projeto conclua a sua tramitação nos Congressos Nacionais em voga, faz-se necessária a vontade conjugada de todas as suas instâncias decisórias, o que implica, em ter o aval das comissões temáticas internas que o apreciaram e a devida aprovação dos Plenários de cada uma das Casas do Legislativo. Esse processo se dá por meio da sucessão de etapas terminativas (a reprovação em uma instância decisória força o arquivamento do projeto e impede o seu avanço às instâncias seguintes) que se inicia na câmara de origem, a partir da análise das comissões temáticas internas pertinentes, avançando em seguida (somente em caso de aprovação) para o debate e a sua votação no Plenário da Casa. Caso aprovado em votação no Plenário, terá de percorrer o mesmo percurso na câmara revisora, da análise das comissões temáticas pertinentes até (somente em caso de aprovação) a votação final em Plenário.

Neste sentido, o poder institucional de aprovação ou de veto, que é de competência exclusiva dos seus Poderes Legislativos, se materializa por meio das: a) decisões das suas comissões temáticas habilitadas a apreciar o projeto em questão; b) decisões proferidas pelo Plenário de suas respectivas Câmaras dos Deputados e; c) deliberações feitas pelo Plenário dos seus respectivos Senados.

No que tange especificamente ao Mercosul, é uma combinação de normativas domésticas e regionais que define o percurso institucional a qual todos projetos concernentes ao bloco precisam percorrer e, por consequência, são elas que estabelecem precisamente quais as comissões temáticas habilitadas a participarem do processo, o escopo e os limites para a sua atuação, além dos prazos adotados (ou a ausência deles) para a conclusão da tramitação dos referidos projetos.

Assim, ante compromissos firmados no âmbito do Mercosul, os Estados Partes acordaram em adotar todas as medidas necessárias, em seus territórios, para assegurar a incorporação das normas emitidas pelos órgãos deliberativos do bloco (o CMC, o GMC e o CCM) aos seus ordenamentos jurídicos domésticos, mediante os procedimentos previstos pelas suas próprias legislações (TRATADO DE ASSUNÇÃO, Art. 01; PROTOCOLO DE OURO PRETO, Art. 42).

Dos procedimentos adotados, destaca-se a capacidade disposta aos próprios Poderes Legislativos domésticos para criarem regimes preferenciais de tramitação para Projetos de Norma do Mercosul nos Congressos Nacionais dos Estados Partes do bloco (Protocolo Constitutivo do Parlasul, Art. 04, § XII); em que: a) caso estabelecido o regime preferencial, o Projeto será analisado por um número reduzido de comissões temáticas nos seus Congressos e terá um prazo predeterminado para concluir a sua tramitação (no máximo, cento e oitenta dias após o recebimento da normativa pela Mesa Diretora) e; b) caso não seja estabelecido, o referido Projeto segue a tramitação ordinária, de acordo com as suas próprias legislações domésticas, o que implica em um número maior de comissões à analisá-lo e a ausência de um prazo institucional para conclusão do processo.

O não cumprimento dos prazos estabelecidos no regime de tramitação preferencial (a apreciação do projeto em, no máximo, cento e oitenta dias corridos) resulta no reenvio imediato do Projeto para o Poder Executivo, para que este o encaminhe à reconsideração do órgão correspondente do Mercosul. Nesse sentido, não aprovar e não vetar um Projeto de Norma do Mercosul, dentro dos prazos preestabelecidos, efetivamente força o reinício de todo o processo institucional descrito.

Em similar medida, a competência para definir o regime de tramitação interna de um dado Projeto de Norma do Mercosul, implica na capacidade disposta aos Legislativos para efetivamente ampliarem ou reduzirem o número de *veto players* (o número de atores coletivos nos seus Congressos cujo consentimento é necessário para uma mudança no *status quo*) dispostos ao longo do percurso a ser tramitado por ele – podendo tornar o processo de aprovação do Projeto relativamente mais fácil ou mais difícil.

Em todo caso, uma vez apresentados os portadores do poder institucional de aprovação e de veto e as instâncias decisórias às quais ele pode se materializar, cabe analisar como ele se manifesta no caso do Brasil e da Argentina.

Quando um Projeto de Norma do Mercosul é emitido por um dos órgãos decisórios do bloco (o CMC, o GMC ou o CCM), ele deve ser encaminhado pelos Poderes Executivos diretamente aos seus Congressos Nacionais.

Vale relembrar que, tanto na Argentina quanto no Brasil, o referido encaminhamento do Projeto de Norma do Mercosul do Presidente da República para o seu respectivo Poder Legislativo, é um ato discricionário do próprio Chefe do Executivo, o que significa que ele o

faz, se e quando preferir; no entanto, em se tratando de um Projeto de Norma do Mercosul, é possível que ele seja forçado a fazê-lo.

Por força do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (Art. 4, XII), a depender do regime de tramitação que o referido Projeto irá percorrer no âmbito doméstico (preferencial ou ordinário), o Poder Executivo pode: i) ser obrigado a encaminhar o Projeto ao Legislativo em até quarenta e cinco dias, a partir da sua data de aprovação no órgão decisório do bloco ou; ii) fazê-lo quando assim preferir (o que o permite escolher o momento e as circunstâncias domésticas mais favoráveis para a sua aprovação).

Dentre as comissões temáticas dos Congressos Nacionais da Argentina e do Brasil, que são regimentalmente aptas a analisarem projetos atinentes ao Mercosul, a primeira delas deve ser, necessariamente: i) na Argentina, a Comissão Permanente de Assessoramento do Mercosul (CPAM) da Câmara dos Deputados e; ii) no Brasil, a comissão bicameral denominada de Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (RBPM) (Brasil, resolução nº 1 de 2007-CN, Art. 3º, I; Argentina, *RIHCD*, Art. 101). Ficará sempre à cargo destas duas comissões a tarefa de determinar, em caráter preliminar, que tipo de regime de tramitação o referido Projeto de Norma do Mercosul deve percorrer nos Congressos Nacionais (preferencial ou ordinário).

O processo realizado pela CPAM e RBPM para decidir em que tipo de regime (preferencial ou ordinário) os Projetos de Norma do Mercosul tramitarão nos seus Congressos, consiste em analisar a consonância do Projeto, conforme aprovado pelos órgãos executivos-deliberativos do bloco (o CMC, o GMC e o CCM), com os termos dos Pareceres emitidos a seu respeito, pelo Parlamento do Mercosul (Parlasul).

Se considerado que o referido Projeto de Norma do Mercosul foi aprovado pelo órgão decisório do bloco de acordo com os termos do parecer do Parlasul, então a CPAM e/ou a RBPM (os procedimentos realizados são independentes entre si) decidirão pelo estabelecimento de um regime preferencial de tramitação no âmbito doméstico; caso contrário, a decisão será pelo estabelecimento de um regime ordinário de tramitação.

É a partir desta etapa que se delineia o percurso institucional doméstico no qual um Projeto de Norma do Mercosul deve percorrer. Primeiro, se estabelecido um regime preferencial de tramitação, o referido Projeto deve ser encaminhado pelo Presidente ao seu respectivo Congresso Nacional, em até quarenta e cinco dias, onde ele deve avançar da Câmara dos Deputados para o Senado Federal, passando pelo crivo de um número reduzido de comissões

temáticas (somente uma no Brasil e duas no Congresso argentino), em um processo que deve ser concluído (aprovado ou rejeitado) dentro do prazo máximo de cento e oitenta dias corridos.

Em segundo lugar, se estabelecido um regime ordinário de tramitação, não haverá prazos para que o Presidente encaminhe o referido Projeto ao seu respectivo Congresso Nacional. Se encaminhado, também não haverá prazos predeterminados para que os Legislativos concluam a sua apreciação (o que implica que a inação do Congresso – aprovar ou vetar – não resulta no reinício do processo, mas apenas na sua protelação). O Projeto deve avançar da Câmara dos Deputados para o Senado Federal, passando pelo crivo de múltiplas comissões internas (à serem definidas pelas Mesas Diretoras, no caso do Brasil e das Comissões Parlamentares de Trabalho, no caso da Argentina) até que possam ser postos para votação nos Plenários de suas respectivas Casas e assim concluírem o processo (aprovação ou rejeição).

No caso do Brasil e da Argentina, os Projetos de Norma do Mercosul devem ser sempre encaminhados primeiro à Câmara dos Deputados (que será sempre a câmara de origem), onde compete às suas respectivas Mesas Diretoras (ou *Mesa de entradas*, no caso argentino) a atribuição de lê-los em Plenário, numerá-los, publicá-los e depois encaminhá-los à comissão temática apropriada.

Na Argentina, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, após os trâmites mencionados, deve encaminhar todos projetos recebidos diretamente para a Comissão Parlamentar de Trabalho (*Comisión de Labor Parlamentaria*), que é o órgão da Casa responsável por definir a ordem do dia (que matérias serão discutidas e votadas ao longo da sessão legislativa) e determinar que comissões temáticas da Câmara estão aptas a apreciar o mérito, a adequação orçamentária e a constitucionalidade do projeto em questão. A Comissão Parlamentar de Trabalho é composta¹⁵ pelo Presidente da Câmara dos Deputados, dois Vice-Presidentes e pelas lideranças partidárias da Casa.

No Brasil, a competência para determinar a ordem do dia e para definir que comissões temáticas analisam o mérito, a compatibilidade orçamentária e a constitucionalidade dos projetos introduzidos na Casa, é da própria Mesa Diretora da Câmara (não existe uma comissão temática específica para cumprir com essas atribuições, como no caso argentino) que, por sua vez, é composta pelo Presidente da Câmara dos Deputados, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários.

¹⁵ Cabe destacar a composição das comissões temáticas dos Congressos Nacionais de ambos os Estados, visto que, são de grande importância na hora de construir coalizões políticas de apoio, como será explicado na seção 2.3.5.

Assim, em regime preferencial de tramitação, no Brasil o Projeto de Norma do Mercosul em voga precisa ser analisado por apenas uma única comissão temática, a comissão bicameral da Representação Brasileira no Parlamento no Mercosul (RBPM). Esta analisa o mérito, a constitucionalidade e a adequação orçamentária do Projeto e se emitir um Parecer favorável à sua aprovação, então, ele poderá seguir para o Plenário da Câmara dos Deputados, aonde aguardará entrar na ordem do dia (decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados) para que seja posto em votação no Plenário.

Uma aprovação no Plenário da Câmara dos Deputados exige os votos favoráveis de uma maioria simples dos parlamentares da Casa e, se obtida, permite com que o Projeto prossiga com sua tramitação, devendo ser encaminhado diretamente para o Plenário do Senado Federal. A aprovação do Projeto no Plenário do Senado Federal (que também exige maioria simples) significa a sua aprovação *de facto* pelo Poder Legislativo brasileiro. O Presidente do Senado deve então promulgar o Projeto, na forma de Decreto do Legislativo e publicá-lo no Diário da Casa – devidamente autorizando o Presidente da República a prosseguir com a ratificação do tratado (se assim este ainda preferir).

Na Argentina, em regime preferencial de tramitação, são duas as comissões temáticas necessárias para a analisar o referido Projeto de Norma do Mercosul, a primeira sendo sempre, a Comissão Permanente de Assessoramento do Mercosul (CPAM) da Câmara dos Deputados, enquanto que a segunda será sempre a Comissão de Relações Exteriores e Cultos do Senado Federal argentino.

Se o Parecer emitido pela CPAM for pela aprovação do referido Projeto, então ele poderá seguir para o Plenário da Câmara dos Deputados, onde aguardará ser inserido na ordem do dia (decisão da Comissão Parlamentar de Trabalho da Câmara dos Deputados) para então seguir para votação no Plenário.

Se aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados (o que requer uma maioria simples), o Projeto então deverá ser encaminhado para a Comissão de Relações Exteriores e Cultos (CREC) no Senado, onde ficará até que seja emitido o seu Parecer. Se aprovado pela CREC, o referido Projeto deverá ser encaminhado diretamente para o Plenário do Senado Federal, onde aguardará entrar na ordem do dia (decisão da Comissão Parlamentar de Trabalho do Senado) para que seja posto em votação em Plenário.

A aprovação no Plenário do Senado argentino (que também requer uma maioria simples), neste caso, significa a aprovação *de facto* do Projeto pelo Poder Legislativo argentino,

cabendo ao Presidente do Senado promulgar o Projeto na forma de Decreto do Legislativo e publicá-lo no Diário da Casa – devidamente autorizando o Presidente da República a prosseguir com a ratificação do tratado (se assim este ainda preferir).

O Quadro 8 resume quais as instâncias decisórias do Poder Legislativo brasileiro e argentino dispõem do poder institucional de aprovação e de veto, quando um Projeto de Norma do Mercosul encontra-se em regime preferencial de tramitação.

Quadro 8. Instâncias decisórias do Poder Legislativo no Brasil e Argentina com poder de aprovação e veto em Projetos de Norma no Mercosul quando em tramitação preferencial.

Poder de Aprovação e Veto	Argentina	Brasil
<i>Comissões Temáticas</i>	- Comissão Permanente de Assessoramento do Mercosul (CPAM) - Comissão de Relações Exteriores e Cultos (CREC).	- Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (RBPM)
<i>Plenários</i>	- Plenário da Câmara dos Deputados (maioria simples)	- Plenário da Câmara dos Deputados (maioria simples)
	- Plenário do Senado Federal (maioria simples)	- Plenário do Senado Federal (maioria simples)

Fonte: Elaboração do próprio autor.

No segundo caso, em que as referidas comissões temáticas (CPAM e a RBPM) optarem por estabelecer um regime ordinário de tramitação, o Projeto de Norma do Mercosul deve ser encaminhado: i) no Brasil, para a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e; ii) na Argentina, para a Comissão Parlamentar do Trabalho na Câmara dos Deputados. Estas devem decidir quantas e quais as comissões temáticas da Casa aptas a analisarem o referido Projeto (isto é, o mérito, a adequação orçamentária e a constitucionalidade do Projeto).

O critério adotado para definir qual a comissão temática da Casa que ficará responsável por apreciar o referido Projeto, é discricionário à Mesa Diretora (no caso da Câmara dos Deputados do Brasil) e à Comissão Parlamentar do Trabalho (no caso da Câmara dos Deputados da Argentina). Estas podem designar uma ou múltiplas comissões para tal, desde que solicitadas (pelo Presidente da Casa, por requerimento de líderes partidários ou pelo presidente da Comissão interessada), desde que as atribuições das comissões solicitantes correspondam, em alguma magnitude, com o objeto do Projeto em si (RIHCDA, Art. 59; RICDB, Art. 17).

Durante o período de análise do presente estudo (2015 - 2019), a Câmara dos Deputados brasileira dispunha de vinte e oito comissões temáticas permanentes, ao passo em que a *Honorable Cámara de Diputados* da Argentina dispunha de quarenta e seis comissões temáticas permanentes. Desse total, nove comissões permanentes na Argentina e seis comissões

permanentes do Brasil possuíam atribuições regimentais para apreciar o mérito de projetos concernentes ao processo de integração econômica do Mercosul. Para ambos, apenas uma comissão dedicada a analisar a constitucionalidade destes projetos, bem como somente uma para analisar a sua adequação orçamentária (RIHCDA, Arts. 61 a 106; RIGDB, Art. 32).

As comissões temáticas permanentes, da Câmara dos Deputados do Brasil e da Argentina, regimentalmente aptas a analisar o mérito, constitucionalidade e a adequação orçamentária de projetos no processo de integração econômica do Mercosul são relacionadas no Quadro 9.

Quadro 9. Comissões temáticas da Câmara dos Deputados do Brasil e Argentina aptas à análise de mérito, constitucionalidade e adequação orçamentária de projetos no Mercosul.

Parecer	Comissões Argentinas	Comissões Brasileiras
Mérito	<i>Comisión Permanente de Asesoramiento de Mercosur</i>	Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul
	<i>Comisión de Relaciones Exteriores y Culto</i>	Comissão das Relações Exteriores e de Defesa Nacional
	<i>Comisión de Agricultura y Ganadería</i>	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
	<i>Comisión de Industria</i>	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços
	<i>Comisión de Comercio</i>	
	<i>Comisión de Finanzas</i>	
	<i>Comisión de Legislación del Trabajo</i>	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
	<i>Comisión de Economía</i>	Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia
	<i>Comisión de Economías y Desarrollo Regional</i>	
Constitucionalidade	<i>Comisión de Asuntos Constitucionales</i>	Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania
Adequação orçamentária	<i>Comisión de Presupuesto y Hacienda</i>	Comissão de Finanças e Tributação

Fonte: Elaboração do próprio autor com base nas informações dos Regimentos Internos das Câmaras dos Deputados do Brasil e Argentina.

Das comissões temáticas efetivamente escolhidas para apreciarem o referido Projeto, somente as responsáveis por analisarem a constitucionalidade e a sua adequação orçamentária possuem capacidade de apreciação terminativa *de per si*, isto é, se o Parecer emitido por

qualquer uma delas for pela rejeição do Projeto, significa o fim da sua tramitação pelos seus Congressos (RIHCDA, Art. 62 e RISFA, Art. 126; RICDB, Art. 54 e RISFB, Art. 101 §1º).

Desse modo, em regime ordinário de tramitação, para que o Projeto de Norma do Mercosul avance pelos seus Congressos, deve passar primeiro pela Câmara dos Deputados, a iniciar pelo exame de todas as comissões temáticas internas que foram designadas pela Mesa Diretora e pela Comissão Parlamentar de Trabalho e, obter a recomendação de aprovação de, pelo menos, aquelas que possuem capacidade de apreciação terminativa.

Se os Pareceres emitidos forem pela aprovação do Projeto de Norma do Mercosul em questão, ele aguardará a decisão da Mesa Diretora (no Brasil) e da Comissão Parlamentar de Trabalho (na Argentina) para ser inserido na ordem do dia (sem prazos predeterminados para que isto ocorra) e assim possa ser encaminhado para o Plenário da Câmara dos Deputados, para que seja posto em debate e seguidamente, posto para votação – a aprovação requer a maioria simples dos votos.

Se aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, o Projeto de Norma do Mercosul deve ser encaminhado para a Mesa Diretora (ou *Mesa de Entrada*, no caso argentino) dos seus respectivos Senados Federais (que será sempre a câmara revisora), para que ele seja lido em Plenário, numerado, publicado e depois distribuído ao *locus* decisório apropriado.

No Brasil, é a Mesa Diretora do Senado a responsável por preparar a ordem do dia e definir quais comissões temáticas da Casa estão aptas a analisarem o referido Projeto de Norma do Mercosul (o mérito, a compatibilidade orçamentária e a sua constitucionalidade). Na Argentina, o Projeto sai da *Mesa de Entrada*, após os trâmites mencionados, direto para a Comissão Parlamentar de Trabalho do Senado (*Plenario de Labor Parlamentaria*), à qual compete elaborar a ordem do dia e definir quais as comissões temáticas da Casa aptas a analisarem o referido Projeto.

Em igual medida ao ocorrido na Câmara dos Deputados de ambos os Congresso, fica à critério da Mesa Diretora do Senado (no Brasil) e da Comissão Parlamentar do Trabalho (do Senado argentino) designar qual a comissão temática da Casa ficará responsável por apreciar o referido Projeto, podendo estas designarem uma ou mais comissões para fazê-lo desde que solicitadas para tal (pelo Presidente da Casa, por requerimento de líderes partidários ou pelo presidente da Comissão interessada) e que as atribuições das comissões solicitantes correspondam, em alguma magnitude, com o objeto do Projeto em si (*RISFA*, Art. 90; *RISFB*, Art. 49).

Durante o período desta análise (2015 – 2019), o Senado Federal brasileiro dispunha de um total de quatorze comissões temáticas permanentes, ao passo que o Senado Federal argentino dispunha de vinte e sete comissões temáticas permanentes. Desse total, seis das comissões na Argentina e cinco comissões temáticas no Brasil possuíam atribuições regimentais para apreciar o mérito de projetos concernentes ao processo de integração econômica do Mercosul; bem como, para ambos, apenas uma comissão dedicada a analisar a constitucionalidade destes projetos e, somente uma para analisar a sua adequação orçamentária (RISFA, Arts. 61 a 84; RISFB, Arts. 90 a 104). (Quadro 10)

Quadro 10. Comissões temáticas do Senado Federal do Brasil e Argentina aptas à análise de mérito, constitucionalidade e adequação orçamentária de projetos no Mercosul.

Parecer	Comissões Permanentes do Senado Argentino	Comissões Permanentes do Senado Brasileiro
Mérito	<i>Relações Exteriores y Culto</i>	Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul
	<i>Comisión de Agricultura, Ganaderia y Pesca</i>	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
	<i>Comisión de Industria y Comercio</i>	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária
	<i>Comisión de Trabajo y Provisión Social</i>	Comissão de Assuntos Sociais
	<i>Comisión de Economía Nacional e Inversion</i>	
	<i>Comisión de Economías Regionales. Economía Social, Micro Pequeña y Mediana Empresa</i>	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo
Constitucionalidade	<i>Comisión de Asuntos Constitucionales</i>	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
Adequação orçamentária	<i>Comisión de Presupuesto y Hacienda</i>	Comissão de Assuntos Econômicos

Fonte: Elaboração do próprio autor com base nas informações dos Regimentos Internos do Senado Federal do Brasil e Argentina

Se as comissões temáticas escolhidas para apreciarem o referido Projeto, emitirem Pareceres em prol da sua aprovação, então ele pode ser encaminhado para os Plenários dos seus respectivos Senados, onde aguardará ser incluído na pauta do dia (sem prazos definidos, à discrição da Mesa Diretora e da Comissão Parlamentar do Trabalho) para que seja posto para debate e, ao seu término, posto em votação – para ambos os casos, uma aprovação no Plenário do Senado requer os votos de uma maioria simples dos congressistas.

Ao fim, uma aprovação do Projeto no Plenário do Senado Federal significa a sua aprovação *de facto* pelos seus respectivos Poderes Legislativos. Em ambos os casos, após o fim da referida tramitação, o Presidente do Senado promulga o Projeto, na forma de Decreto do

Legislativo e o publica no Diário da Casa – devidamente autorizando o Presidente da República a prosseguir com a ratificação do tratado (se assim ele ainda preferir).

Um resumo das instâncias decisórias do Poder Legislativo brasileiro e argentino com poder institucional de aprovação e de veto sobre Projetos de Norma do Mercosul em regime ordinário de tramitação é apresentado no Quadro 11.

Quadro 11. Instâncias decisórias do Poder Legislativo no Brasil e Argentina com poder institucional de aprovação e veto em Projetos de Norma do Mercosul.

Poder de Aprovação e Veto	Argentina	Brasil
<i>Comissões Temáticas</i>	- Comissão de Assuntos Constitucionais (Câmara dos Deputados). - Comissão de orçamento e de Fazenda (Câmara dos Deputados). - Comissão de Assuntos Constitucionais (Senado). - Comissão de orçamento e de Fazenda (Senado).	- Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (Câmara dos Deputados). - Comissão de Finanças e Tributação. - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Senado). - Comissão de Assuntos Econômicos.
<i>Plenários</i>	- Plenário da Câmara dos Deputados (maioria simples)	- Plenário da Câmara dos Deputados (maioria simples)
	- Plenário do Senado Federal (maioria simples)	- Plenário do Senado Federal (maioria simples)

Fonte: Elaboração do próprio autor.

Vale, ainda, destacar três dispositivos domésticos existentes em ambos os Estados que, se acionados, acabam por alterar o percurso institucional descrito e deslocar o poder de aprovação e de veto para outro conjunto de atores dos seus Poderes Legislativos, estes sendo: a) o pedido de apreciação terminativa (ou *delegación en comisiones*, no caso da Argentina); b) a solicitação de tramitação em regime de urgência (existente somente no Brasil) e; c) as *mociones de sobre tablas* (existente somente na Argentina).

O instituto da apreciação terminativa (ou *delegación en comisiones*, no caso da Argentina) consiste em um dispositivo institucional investido aos Poderes Legislativos de ambos os Estados que, em circunstâncias específicas, conferem poder deliberante às comissões temáticas permanentes de suas Casas legislativas, efetivamente deslocando o poder de aprovação e de veto dos Plenários do Congresso para as suas comissões internas. No Brasil, tal decisão fica à cargo dos Presidentes de suas respectivas Casas (após consulta com as lideranças partidárias) e, na Argentina, esta decisão fica à cargo dos seus próprios Plenários, exigindo o voto da maioria absoluta dos seus respectivos membros para que se concretize e, para ambos

os casos, a aprovação em comissão exige o voto da maioria absoluta do total de seus membros (CFA, Art. 79 e RISFA, Art. 178; RICDB, Art. 151 e RISFB, Art. 91).

Na Argentina, uma *‘mocion de sobre tablas’* consiste em um dispositivo institucional investido somente ao seu Poder Legislativo, em que se faculta a qualquer um dos seus representantes a capacidade para alterar a ordem de trabalho do dia, via a proposição de inclusão e apreciação imediata (colocada na ordem do dia da mesma sessão deliberativa em que fora solicitada) de um dado Projeto, com ou sem o(s) Parecer(es) da(s) comissão(ões) que o analisa(m). Tal moção deve ser apreciada pelo Plenário da Casa em que fora convocada e, para que seja solicitada, requer os votos de, pelo menos, dois terços dos congressistas da referida Casa e; se bem-sucedida, desloca o poder de aprovação e de veto das comissões internas, diretamente para o Plenário da Casa (RIHCDA, Art. 134 e, RISFA, Art. 147).

A solicitação de tramitação em regime de urgência, por sua vez, consiste em um dispositivo institucional investido ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo do Brasil, em que se estabelece um regime especial de tramitação de um determinado Projeto (que trate de matérias que envolvam algum grau de urgência, como por exemplo: providências para atender a calamidade pública, declarações de guerra, acordos internacionais, estado de sítio, intervenção federal nos estados, etc.) pelo Congresso, que modifica algumas formalidades regimentais e inclui automaticamente o referido Projeto na ordem de trabalho da sessão deliberativa seguinte, com ou sem o(s) Parecer(es) da(s) comissão(ões) que o analisa(m).

O regime de urgência precisa ser aprovado pelo Plenário da Casa que o requereu e pode ser solicitada pela: a) Mesa Diretora da Casa em que o Projeto se encontra (pelo menos dois terços dos seus membros); b) pelos próprios parlamentares (pelo menos um terço dos seus representantes) ou; c) pelo próprio Presidente da República (RICDB, Art. 153). Se bem-sucedida, pode deslocar o poder de aprovação e de veto das comissões internas, diretamente para o Plenário da Casa.

Por fim, vale dar destaque ao papel delegado aos Presidentes da República do Brasil e da Argentina, no tocante ao instituto da denúncia de tratados internacionais. Conforme já pontuado, para que um tratado internacional seja firmado, faz-se necessária a vontade conjugada do Poder Executivo e do Poder Legislativo de ambos os Estados. No entanto, para a sua denúncia (a manifestação unilateral de um signatário de um tratado, expressando a sua vontade de se desobrigar do seu cumprimento) faz-se necessário apenas a vontade do Poder Executivo.

Tanto o Brasil quanto a Argentina carecem de regulamentação normativa explicitando que atores domésticos possuem a capacidade para denunciar um tratado internacional e em que condições isto seria permitido. Na prática, para ambos os Estados, prevalece o entendimento de que cabe somente ao Presidente da República a faculdade de desobrigar unilateralmente o país de um tratado internacional, ante a sua competência privativa da condução da política externa do país.¹⁶

No âmbito do Mercosul, o poder institucional de aprovação e de veto (a capacidade para determinar o desfecho de qualquer projeto submetido) foi institucionalizado como uma atribuição privativa dos Poderes Executivos dos Estados Partes do bloco.

Por força das instituições políticas do Mercosul, aos Poderes Executivos domésticos dos Estados Partes foi assegurado amplo controle sobre o desfecho dos projetos concernentes à integração econômica do Mercosul, quer seja: i) no ato da concepção do Projeto de Norma, por meio da sua atuação nos órgãos auxiliares do bloco (GTs e CTs); ii) no ato da elaboração do referido projeto, por meio da sua atuação nos órgãos deliberativos-executivos do bloco (GMC, CCM e o CMC); iii) no ato da negociação do projeto (monopólio do Poder Executivo); iv) da etapa de ratificação do tratado (monopólio do Poder Executivo) e; v) no ato da sua denúncia (prática atribuída apenas ao Poder Executivo).

Aos Poderes Legislativos domésticos, uma das suas poucas formas institucionais de atuação no âmbito do bloco remete ao papel por eles exercido por meio do Parlamento do Mercosul (Parlasul), o seu único órgão de representação (que possui apenas atribuições de natureza consultiva).

Embora o Parlasul possa influenciar na velocidade e na dificuldade com que um Projeto de Norma alcance o seu desfecho no âmbito doméstico (por meio dos seus Pareceres), por força das instituições políticas do bloco, ele não possui capacidades ou atribuição alguma que o habilite a determinar o desfecho de um dado projeto – os demais órgãos do bloco são apenas obrigados a se justificarem ao Parlasul, quando solicitados.

Os grupos de interesse, em igual medida ao caso do Parlasul, só podem atuar por meio do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), órgão este que também possui apenas

¹⁶ Em 2024, o Supremo Tribunal Federal do Brasil, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1625/2024, determinou que a denúncia de tratados internacionais ratificados pelo Congresso Nacional somente terá validade jurídica mediante sua aprovação pelo próprio Legislativo, ao passo que na Argentina uma decisão similar ainda está pendente de resolução pela Suprema Corte do país (Expte. N° CNE 3059/2019/CA1).

atribuições de natureza consultiva, portanto, por força das instituições políticas do bloco, padece de quaisquer capacidades para determinar o desfecho de qualquer que seja o projeto – os demais órgãos do bloco nem precisam se justificar quanto às iniciativas do FCES.

2.3.3. Poderes Institucionais: Emendar

O poder de **emenda** se refere à capacidade institucional para adicionar, excluir ou alterar (total ou parcialmente) o conteúdo ou o efeito jurídico das propostas consideradas, quando assim pretendido (MILNER, 1997, p. 104).

A importância de tal poder deriva da capacidade estendida ao seu portador para modificar – total ou parcialmente – todas as propostas (que são passíveis de emenda) destinadas à sua consideração, habilitando-o a adaptar o seu conteúdo aos seus próprios interesses.

No jogo político doméstico, esse poder impele os demais atores domésticos (em especial, o portador do poder institucional de iniciar e estabelecer a agenda) a considerarem o conjunto de preferências do emendador durante o processo de elaboração de propostas, visto que: caso estes não o façam, a proposta apreciada poderá ser reescrita de modo a reproduzir melhor o conjunto de preferências do emendador (retirando do conteúdo da proposta as preferências do seu elaborador).

No caso do Brasil e da Argentina, o poder de emenda pode se materializar de duas formas distintas: i) na forma de uma reserva feita a um tratado internacional, isto é, no requerimento da suspensão/exclusão dos efeitos jurídicos de certos dispositivos de um dado tratado e; ii) na forma de emenda ao texto de um tratado internacional, isto é, na revisão ou reforma de determinadas cláusulas do tratado. A primeira é uma atribuição privativa dos Poderes Executivos domésticos e a segunda é vedada a todos os atores domésticos.

Primeiro, uma reserva consiste em uma declaração unilateral feita por um Estado, durante a etapa de assinatura ou de ratificação de um tratado internacional, com o objetivo de excluir ou suspender a aplicação dos efeitos jurídicos de certas disposições desse tratado, a vigorar apenas para o Estado optante da reserva (Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados Art. 20; Argentina, Lei 19.865/1972; Brasil, Decreto nº 7.030/2009).

No caso do Brasil e da Argentina, a capacidade para estabelecer reservas a tratados internacionais é disposta apenas aos Poderes Executivos de ambos os Estados; no entanto, caberá sempre aos seus Poderes Legislativos a decisão final quanto a sua existência.

Durante a etapa de assinatura de um tratado internacional, se oposta pelo Poder Executivo uma reserva, caberá ao Poder Legislativo doméstico decidir: i) se derruba as reservas estabelecidas (todas ou somente algumas, visto que as reservas são analisadas individualmente); ii) se mantêm as reservas que foram estabelecidas (todas ou somente algumas), ou; iii) condicionar a aprovação do tratado ao estabelecimento de reservas posteriores (processo denominado de formulação de “ressalvas”).

Se os Legislativos optarem por derrubar as reservas estabelecidas pelo Poder Executivo, isto significa que este último não poderá ratificar o tratado internacional com as reservas que foram derrubadas (pode fazê-lo sem as reservas derrubadas ou somente com as reservas que foram mantidas). Se os Legislativos deliberarem por manter as reservas estabelecidas, isto significa que estes autorizam os Executivos a ratificar o referido tratado com as reservas realizadas. Por fim, se os Legislativos decidirem por aprovar um tratado internacional, mas fazê-lo de maneira condicionada, mediante supressão/exclusão de alguns dos seus dispositivos (ou seja, fazer ressalvas à aprovação do tratado), isto significa que o Executivo só poderá ratificá-lo após converter as ressalvas feitas pelo Legislativo em reservas ao tratado – durante a etapa de ratificação do tratado.

O detalhe importante para este caso é que, nem sempre é permitido ao Poder Executivo estabelecer reservas a tratados internacionais e, desta forma, quando expressamente proibidos, a capacidade do Poder Legislativo de estabelecer ressalvas perde o seu valor prático, visto que o Executivo não poderá convertê-las em reservas, mesmo que assim o queira. Há três casos em que reservas não são permitidas: a) quando expressamente proibidas pelo tratado em questão (ou somente a certos artigos dele); b) quando a reserva feita for incompatível com o objeto e a finalidade do tratado e; c) quando o tratado em questão só admitir determinadas reservas e, entre estas, não se inclui a reserva formulada (CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS, Art. 19).

Um outro detalhe importante que vale relembrar é que, tanto no Brasil quanto na Argentina, a ratificação de tratados internacionais é uma incumbência privativa dos seus Poderes Executivos e, enquanto tal, não há nenhuma normativa doméstica que o obrigue a fazê-lo, mesmo após a sua aprovação pelo Legislativo.

Nesse sentido, mesmo que os Poderes Legislativos optem por derrubar as reservas estabelecidas pelo Executivo ou condicionar a aprovação do tratado à inclusão de suas

ressalvas, cabe inteiramente ao critério de oportunidade e conveniência do Poder Executivo decidir se e quando irá ratificá-lo, sem que os demais atores domésticos possam forçá-lo a tal.

Em suma, a capacidade institucional para realizar emendas, materializada na forma de reservas estabelecidas a um tratado internacional, é uma capacidade disposta apenas aos Poderes Executivos de ambos os Estados em questão. No entanto, os seus Poderes Legislativos podem, dentro de certos limites (se permitido estabelecer reservas e se o Executivo as fizer), influenciar na sua utilização.

A segunda forma com a qual o poder institucional de emenda pode se materializar no Brasil e na Argentina diz respeito à capacidade de estabelecer emendas ao texto de um tratado internacional, isto é, a faculdade para inserir uma proposição acessória ao texto de um tratado, após ele já ter sido negociado, visando alterar a sua proposição inicial, seja pela adição, subtração ou alteração do todo ou de uma de suas partes.

Neste segundo caso, ambos os Estados carecem de regulamentação normativa explícita sobre que atores domésticos possuiriam a capacidade para emendar os textos de tratados internacionais e sobre em que condições isto seria permitido.

A resposta, no entanto, provém da jurisprudência criada pela prática de ambos os Estados, que proíbe a todos os atores domésticos, em qualquer circunstância, a capacidade para emendar os textos de tratados internacionais. Tal prática prevaleceu, tanto no Brasil quanto na Argentina, sustentada pelo entendimento de que toda e qualquer alteração no texto de um tratado internacional, após ele já ter sido negociado pelo Poder Executivo, representaria voluntária ou involuntariamente a reabertura do processo de negociação do tratado, uma etapa que é, por força de ambas as Constituições, de competência privativa do Poder Executivo (MEDEIROS, 2008; MAZZUOLI, 2001).

Assim, uma vez firmado o texto de um tratado internacional (realizado na etapa de adoção de um tratado), não cabe aos demais atores domésticos do Brasil e da Argentina modificá-lo. A ambos os Poderes Legislativos compete, primeiro, aprovar ou rejeitar o tratado internacional *in totum* e, se permitido, estabelecer reservas e, se assim o Executivo o tiver feito, cabe também ao Legislativo decidir pela manutenção ou derrubada das reservas aplicadas, além de lhe estabelecer ressalvas, se assim preferir.

No âmbito do Mercosul, o poder institucional para estabelecer emendas (a capacidade para adicionar, excluir ou alterar o conteúdo ou o efeito jurídico de um projeto) nas suas duas

formas manifestas (reservas e emendas), foi institucionalizados seguindo o mesmo padrão institucional dos seus Estados Partes, isto é, compete apenas aos Poderes Executivos dos Estados Partes, por meio da sua atuação nos órgãos executivos-deliberativos do bloco, estabelecer reservas aos seus tratados e, é expressamente proibido a todos os atores envolvidos emendar os textos dos tratados, após tê-los negociado (Decisão do N° 20/02 do CMC).

Aos Poderes Executivos domésticos dos Estados Partes, foi assegurado total controle sobre todas as etapas da produção de Projetos de Normas do Mercosul que permitem alterações no seu conteúdo, isto é: i) da sua elaboração, por meio da sua atuação nos órgãos auxiliares (GTs e CTs) e nos órgãos executivos-deliberativos do bloco (GMC, CCM e CMC) e; ii) da sua negociação, por meio da sua atuação via órgãos executivos-deliberativos do bloco (GMC, CCM e CMC).

Os Poderes Legislativos domésticos e os grupos de interesse domésticos encontram-se na mesma situação, isto por que, as suas atuações só são permitidas por meio dos seus respectivos órgãos representativos, o Parlasul e o FCES; e, a ambos, não compete e nem é permitida a participação nas etapas em que é facultada a modificação do conteúdo de Projetos de Norma do Mercosul. Ante as suas atribuições, lhes é permitido apenas produzir os seus próprios anteprojetos de normas e tecer recomendações sobre Projetos já produzidos e; em nenhum dos dois casos, os demais órgãos do bloco são obrigados a acatá-los.

No que tange à capacidade para estabelecer reservas aos tratados sobre o Mercosul, ante o monopólio dos Poderes Executivos domésticos (via GMC, CCM e CMC) sobre a etapa de negociação dos tratados, compete apenas a ele definir se o tratado ou parte dele (os artigos e os incisos deste tratado) é passível de receber reservas, o que implica que, para Projeto de Norma do Mercosul, a capacidade dos Legislativos domésticos em estabelecerem ressalvas ao seu texto, é circunscrita à preferências dos Executivos em permiti-la.

Por fim, no que tange à capacidade para emendar os textos dos tratados, independentemente das incertezas produzidas no âmbito doméstico, no Mercosul, a prática de se alterar a proposição inicial dos textos de qualquer um dos seus Projetos (seja pela adição, subtração ou alteração do todo ou de uma de suas partes) é expressamente proibida a todos os atores participantes do processo, quer seja no âmbito doméstico ou no âmbito regional (Decisão do N° 20/02 do CMC).

2.3.4. Poderes Institucionais: Convocação de Consultas Públicas

O poder institucional para convocar **consultas públicas** diz respeito à capacidade institucional de convocar (*ex ante* ou *ex post* a um ato legislativo) consultas públicas formais sobre a proposta de sua própria preferência (MILNER, 1997, p. 108).

A importância de tal poder deriva da capacidade estendida ao seu portador para determinar se haverá uma consulta pública formal, quando ela ocorrerá e qual será o objeto da consulta. No jogo político doméstico, esse poder habilita o seu portador a elaborar a proposta de sua preferência, inseri-la na estrutura decisória do Estado e impelir os demais atores domésticos a considerarem-na (MILNER, 1997, p. 109).

No caso da Argentina e do Brasil, ambos os Estados apresentam diferenças significativas sobre quais dos seus atores domésticos estão habilitados a convocarem consultas públicas formais, nas condições necessárias para utilizar tal poder, na amplitude temática do objeto da consulta e no vínculo jurídico resultante desta.

Na Argentina, o poder institucional para convocar consultas públicas é partilhado entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e, pode se materializar de duas formas distintas: a) por meio de uma consulta popular não-vinculante, partindo do Poder Executivo ou do Poder Legislativo (por iniciativa de qualquer uma de suas duas Casas) ou; b) via consulta popular vinculante, de competência exclusiva do Poder Legislativo, partindo, necessariamente da Câmara dos Deputados.

Primeiro, a consulta popular não-vinculante remete ao mecanismo institucional de consulta pública, na qual o corpo eleitoral argentino (pode ser nacional, provincial ou cidadão) é convidado a se manifestar (a participação e o voto são facultativos) sobre qualquer questão de “interesse geral da Nação” que esteja em voga (CFA, Art. 40), com exceção de cinco matérias que não podem ser objeto de consulta popular (Lei 25.432/2001), estas sendo: reformas constitucionais, questões tributárias, o orçamento público, questões penais e tratados internacionais – o que inclui matérias ligadas ao processo de integração econômica do Mercosul.

Se convocada pelo Poder Executivo nacional, a consulta popular não-vinculante deverá ser efetuada por meio de um decreto presidencial, decidido em comum acordo e endossado por todos os Ministros de Estado, sendo o seu resultado juridicamente não vinculante (em outras

palavras, é meramente consultiva). Neste caso, é o próprio Poder Executivo quem decide se, quando e qual será o objeto da consulta pública.

Se a iniciativa partir do Poder Legislativo nacional, a convocação de uma consulta popular não-vinculante necessita da aprovação da maioria absoluta dos membros presentes da Casa que iniciar tal proposição e, o seu resultado também não será juridicamente vinculante. Neste segundo caso, é a Câmara de Origem (pode ser a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal) quem decide se, quando e qual será o objeto da consulta.

Para ambos os casos, se o resultado da consulta pública for pela aprovação da proposição realizada (pela maioria absoluta dos votos válidos proferidos), o Projeto de Lei resultante deverá ser enviado diretamente para o Congresso Nacional, sendo automaticamente incorporado ao plano de trabalho parlamentar da Câmara dos Deputados a ser apreciado na sessão seguinte à data de proclamação do resultado da eleição pela autoridade eleitoral. E, uma vez iniciada a sua tramitação, o referido Projeto de Lei requer aprovação nas duas Casas do Legislativo (por uma maioria simples nas suas respectivas Casas), além da sanção presidencial, para que possa se materializar em lei (de hierarquia comum, uma lei ordinária federal).

Em segundo lugar, a consulta popular vinculante remete ao mecanismo institucional de consulta pública na qual o corpo eleitoral do país (pode ser nacional, provincial ou cidadão) é convocado (a participação e o voto são obrigatórios) por iniciativa da Câmara dos Deputados para se manifestar sobre todo e qualquer assunto de “interesse geral da Nação” – salvo as mesmas cinco exceções que não podem ser objeto de consulta pública (Lei 25.432/2001) – sendo o resultado da consulta, juridicamente vinculante.

Conforme já apontado, somente o Poder Legislativo possui a competência para convocar consultas públicas vinculantes e, a iniciativa para tal, deve partir, necessariamente, da Câmara dos Deputados (que será sempre a Câmara de Origem), a qual caberá decidir se e quando a consulta deve ocorrer, além do seu objeto.

Para que a Câmara dos Deputados convoque uma consulta pública vinculante, esta deverá ser introduzida no Congresso, em sessão especial, como um Projeto de Lei e deverá obter, pelo menos, a aprovação da maioria absoluta dos membros presentes em cada uma das duas Casas do Congresso.

Se o resultado da consulta for pela aprovação do referido Projeto de Lei (a validade deste tipo de consulta requer a participação de, pelo menos, 35% do eleitorado do país), o

mesmo deverá ser convertido automaticamente em lei ordinária federal (via decreto legislativo) que deverá ser publicada no Diário Oficial da República Argentina em até dez dias úteis após a proclamação do resultado da eleição pela autoridade eleitoral (por ser de promulgação automática, a lei resultante não é passível de veto presidencial).

Para qualquer uma das duas modalidades de consultas públicas (vinculante ou não-vinculante), independentemente do ator doméstico a convocá-la, os grupos organizados da sociedade civil (o que inclui os grupos de interesse) e os partidos políticos argentinos, podem realizar campanhas de propagandas expondo sua posição em relação ao assunto da consulta (embora somente os partidos políticos disponham de recursos da União para tal e de tempo e espaço gratuitos nos veículos de comunicação de massa do país).

Por fim, vale destacar que, por força da Lei 25.432/2001 (que regulamentou as condições e as matérias aptas a serem objeto de consultas populares na Argentina), projetos relacionados a tratados internacionais (o que incluiu tratados regionais) não podem ser objeto de consultas populares (vinculantes e não-vinculantes). Portanto, para os fins deste estudo, fica impossibilitado, tanto por parte do Poder Executivo da Argentina (no caso de consultas não-vinculantes) quanto por parte do seu Poder Legislativo (consultas vinculantes e não-vinculantes), o uso do poder institucional para propor consultas públicas tendo como finalidade o avanço (ou não) do processo de integração econômica do Mercosul, via formação de um mercado comum.

Já no Brasil, diferentemente da Argentina, o poder institucional para propor consultas públicas se concentra inteiramente no Poder Legislativo, sendo uma prerrogativa exclusiva das duas Casas do Poder Legislativo, reunidas em sessão conjunta do Congresso Nacional, podendo se materializar de duas formas distintas: i) via convocação de um plebiscito público e; ii) pela autorização de um referendo público (CFB, Art. 14, regulamentado pela Lei 9709/1998).

Plebiscitos e Referendos são consultas formuladas ao corpo eleitoral brasileiro (nacional, estadual ou municipal) visando deliberar sobre “matérias de acentuada relevância” de natureza constitucional, legislativa ou administrativa (Lei 9709/1998, Art. 2), sendo: a) o plebiscito, a convocação pública formal, com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo (uma lei ou um Projeto de Lei) para aprovar ou denegar pelo voto, o que lhes tenha sido submetido (Lei 9709/1998, Art. 2, § I) e; b) o referendo, a convocação pública formal, com posterioridade a ato legislativo ou administrativo (uma lei ou um Projeto de Lei), para ratificar

ou rejeitar a matéria submetida (Lei 9709/1998, Art. 2, § II) – com a principal distinção entre ambos sendo o critério temporal de sua ocorrência.

Em todo caso, compete exclusivamente ao Poder Legislativo brasileiro (CFB, Art. 49, XV) a atribuição de convocar mediante decreto legislativo quaisquer plebiscitos e referendos públicos, sendo uma prerrogativa das duas Casas do Congresso Nacional, reunidas em sessão conjunta. Dessa forma, será sempre o Poder Legislativo brasileiro quem decidirá se e quando haverá uma consulta pública, além do seu objeto.

Para que uma consulta pública nacional possa ser convocada (tanto plebiscitos quanto referendos) Deputados Federais ou Senadores brasileiros devem obter a aprovação de, no mínimo, um terço dos membros que compõem qualquer uma das duas Casas do Congresso Nacional. Se o resultado da consulta (de plebiscitos ou de referendos) for pela aprovação da proposição realizada (requer uma maioria simples dos votos), o projeto resultante deverá ser encaminhado para a Câmara de Origem (a Casa que deu início ao processo) para ser analisado. Uma vez iniciada a sua tramitação (em regime de tramitação ordinário, sem prazos predefinidos para conclusão), o referido projeto deverá ser discutido e votado em ambas as Casas do Legislativo e, caso aprovado (o que requer uma maioria simples em cada uma), deverá ser promulgada pelo Presidente do Senado – não estando submetido à sanção e nem ao veto presidencial.

No que tange ao vínculo jurídico criado a partir dos resultados da consulta pública, ante a distinta natureza de ambos os institutos no Brasil (a anterioridade ou posterioridade ao ato legislativo ou administrativo), tem-se que ambos geram diferentes vínculos jurídicos entre si.

O plebiscito, por ser a modalidade de consulta pública que precede a conformação de um ato legislativo ou administrativo, implica na inexistência de um ato que vincule juridicamente o Executivo (no caso de atos administrativo) ou Legislativo (no caso de ato legislativo ou constitucionais) a um resultado ulterior, portanto, esse tipo de consulta não é juridicamente vinculante (possui função meramente consultiva).

O referendo, por sua vez, por ser a modalidade de consulta pública que sucede a conformação de um ato legislativo ou administrativo, já implica na existência de um ato e que a sua execução será condicionada ao resultado ulterior da consulta (ratificar ou rejeitar a matéria submetida), portanto, esse tipo de consulta é juridicamente vinculante.

Quanto ao objeto de uma consulta pública formal, diferentemente do caso da Argentina, em que há uma previsão legal disciplinando as condições e expressando as matérias aptas a serem objeto de consultas populares (expressamente proibindo que tratados internacionais sejam objeto de consulta), no Brasil não há nenhuma jurisprudência consolidada, nem previsão legal ou uma lista de excludentes sobre quais assuntos podem ser (ou não) objetos de uma consulta pública formal (quer seja para plebiscitos ou para referendos).

Assim, a rigor, nada impede o Poder Legislativo de realizar tal consulta, seja tornando o tratado internacional em si o objeto da consulta, ou transformando o decreto legislativo ou executivo (necessários para internalizar o tratado internacional no direito brasileiro) no objeto da consulta, embora nenhuma das opções nunca tenham sido utilizadas.

Neste sentido, o Poder Legislativo brasileiro possui a sua disposição o poder institucional para convocar consultas públicas formais e, para os fins deste estudo, pode (teoricamente) utilizá-lo para pressionar por medidas, introduzir novas medidas para consideração via consulta, ou reexaminar as medidas já adotadas, no que concerne ao processo de integração econômica do Mercosul.

Por fim, em igual medida à Argentina, para qualquer uma das duas modalidades de consultas públicas (plebiscito ou referendos), os grupos organizados da sociedade civil (o que inclui os grupos de interesse) e os partidos políticos brasileiros, dentro dos limites estabelecidos pela Justiça Eleitoral brasileira, podem realizar campanhas de propagandas expondo sua posição em relação ao assunto da consulta (LEI 9709/1998, Art. 8, § IV).

No âmbito do Mercosul, há de se destacar que o bloco não possui, nem prevê, nenhuma normativa ou mecanismo institucional que se assemelhe aos institutos domésticos de consultas públicas formais apresentados - de consulta pública vinculante ou não-vinculante (no caso da Argentina) ou de plebiscitos ou referendos (no caso do Brasil).

As “consultas”, da forma como previstas no direito originário do bloco (advinda do tratado constitutivo do Mercosul, dos seus protocolos adicionais e dos regimentos internos dos órgãos integrantes do bloco), não remetem à convocação do corpo eleitoral dos Estados Partes para a apreciação de matérias de interesse geral da região, mas, tão somente ao diálogo e à troca de informações dentro e entre os órgãos que compõem o bloco.

Dos cinco órgãos principais que compõem o Mercosul (CMC, GMC, CCM, Parlasul e o FCes) e dos seus dois órgãos auxiliares (os GTs e as CTs), todos possuem competência para

convocar as suas próprias “consultas”, o que significa que estes estão tão somente habilitados a: a) convocar reuniões com os membros dos seus respectivos órgãos; b) solicitar informações aos demais órgãos do bloco; c) solicitar o assessoramento de especialistas; d) solicitar reuniões com representantes do setor privado e; e) manter reuniões institucionais com os Paramentos nacionais e de terceiros Estados.

Neste sentido, as referidas “consultas” que são promovidas no âmbito do Mercosul, ocorrem por iniciativa dos próprios órgãos do bloco, não são juridicamente vinculantes (possuem funções meramente consultivas) e correspondem apenas às matérias relevantes às atribuições do órgão que a convoca.

Tais consultas, se convocadas por qualquer um dos órgãos deliberativos do Mercosul (o CMC, GMC ou o CCM) ou por um dos seus órgãos auxiliares (GTs e os CTs), ficaria inteiramente à cargo dos representantes dos Poderes Executivos dos Estados Partes (que definem se haverá consulta, quando ela ocorrerá e o objeto desta) e serviria apenas para informar/substanciar o processo de tomada de decisão, não a substituir.

Se convocada pelo Parlamento do Mercosul ou pelo Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul, estas ficariam inteiramente à cargo dos representantes dos Poderes Legislativos dos Estados Partes ou dos grupos de interesse neles atuantes, respectivamente, servindo apenas como formas institucionalizadas para angariar informações, coordenar posições internamente ou para substanciar recomendações, anteprojetos ou estudos realizados pelos mesmos – em adição ao fato de que ambos os órgãos carecem de poderes deliberativos.

2.3.5. Poderes Institucionais: Compensações Paralelas

As compensações paralelas se referem a um conjunto de táticas utilizadas pelos atores domésticos para construir novas relações com outros atores domésticos, que não ocorreriam naturalmente; elas são ancoradas por um princípio de “troca/permuta de valores” entre eles, sobre uma matéria/tema/agenda do seu conjunto de preferências (MILNER, 1997, p. 109).

Tal capacidade se sustenta sobre a premissa de que atores domésticos conhecem os seus próprios interesses (são atores racionais), que estes possuem distintas preferências entre si (ou distintas prioridades/intensidade sobre as mesmas preferências) e que estes possuem diferentes meios/recursos para o seu alcance. Assim, a resultante consiste na possibilidade da construção de uma relação mutuamente benéfica entre atores domésticos, na matéria/tema/agenda de sua

preferência, baseada especificamente na troca de apoio entre eles, por meio dos recursos institucionais que lhes são disponíveis. Por exemplo, o ator doméstico “A” (que possui uma agenda “A”) pode conquistar o apoio do ator doméstico “B” (que possui uma agenda “B” e é indiferente à agenda “A”) à sua agenda, se compensá-lo devidamente – o que pode significar conceder-lhe novas fontes de financiamento, acesso a informações, integrar uma coalizão política específica, conceder maior influência no circuito decisório de uma matéria em questão, apoio em votações importantes, cargos políticos, entre outros.

A importância deste poder deriva da capacidade concedida ao seu portador para encetar e estabelecer relações com os outros atores domésticos, o que outrora não seria possível, se não pela possibilidade de compensá-los.

No jogo político doméstico, este poder rende ao seu portador a capacidade para assegurar novas fontes de recursos (materiais, financeiros, informacionais, etc.) para facilitar o alcance dos seus próprios interesses, bem como para construir novas coalizões políticas de apoio (ou manter/expandir o apoio da coalizão política já estabelecida), visando assegurar a materialização da *policy*/agenda de sua preferência.

Nos casos do Brasil e da Argentina, tanto os seus Poderes Executivos quanto os seus Poderes Legislativos possuem a capacidade para estabelecer compensações paralelas, salvaguardando as diferenças existentes entre os seus conjuntos de preferências e os seus recursos institucionais.

Em linhas gerais, para ambos os Estados, um Poder Executivo institucionalmente poderoso (mas necessitado do apoio do Congresso Nacional), contrasta com um Poder Legislativo (disciplinado e disposto a apoiar) carente de recursos (fontes de financiamento, cargos, informações, etc.) e com grupos de interesse (que dispõem de recursos e informações) carentes de acesso à estrutura decisória, abrindo, assim, o espaço necessário para o estabelecimento de novas relações entre todos eles, sustentadas por compensações paralelas.

No caso do Brasil, por força da sua Constituição (1988) e em decorrência das particularidades do seu sistema político-partidário, emergiu no país: a) um Poder Executivo com amplas capacidades legislativas, com substancial controle sobre o manejo dos recursos da União e de amplo domínio sobre as nomeações e exonerações para muitos cargos públicos, mas que se encontra, sistematicamente, na posição de “minoría permanente” no Congresso Nacional; b) um Poder Legislativo carente de recursos da União, atuando em um Congresso de elevada fragmentação partidária, mas altamente disciplinado e predisposto a “emprestar” o seu

apoio ao Poder Executivo e; c) grupos de interesse, carentes de acesso à estrutura decisória do Estado, mas dispostos a apoiar, com a sua perícia e os seus recursos, os atores políticos domésticos que se disporem a defenderem os seus interesses (ABRANCHES, 2018; LIMONGI & FIG/UEIREDO, 2001).

Esse cenário, em linhas gerais, se formou em decorrência das particularidades do desenvolvimento histórico do Brasil e dos seus reflexos produzidos sobre o seu sistema político-partidário (MALAMUD, 2003).

De acordo com Abranches (2018), o intrincado processo de desenvolvimento territorial, político, econômico, social e cultural do Brasil ao longo de sua história, resultou na formação de uma sociedade bastante desigual e heterogênea e, tamanha é a diversidade e a pluralidade dos valores que a permeiam, que as demandas cívicas existentes raramente conseguem ser capturadas/representadas por um único partido político.

Em adição a essa pluralidade de valores, a limitada institucionalização do sistema partidário do país (com partidos políticos bastante frágeis, efêmeros e de fraco enraizamento na sociedade) em conjunto com as regras do sistema político-eleitoral brasileiro (em particular, um sistema multipartidário, com votação proporcional em lista aberta e com os estados funcionando como distritos eleitorais únicos), resultaram na formação de um Congresso Nacional bastante plural e de elevada fragmentação partidária.

Para o Poder Executivo eleito, a elevada heterogenia e fragmentação do Congresso Nacional brasileiro, significa estar sistematicamente em uma condição de “minoridade permanente”, porque o seu partido político dificilmente obterá sozinho uma maioria no Congresso. Dessa forma, para superar tal condição, o Executivo eleito e o seu partido político, costumeiramente, se veem obrigados a construir amplas coalizões¹⁷ políticas com os demais partidos para, a partir dele, obterem o apoio necessário para dar seguimento a sua agenda e assegurar-lhes a governabilidade necessária para tal (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1998).

Em todo caso, estabelecer uma ampla coalizão política de apoio no Congresso Nacional requer do Poder Executivo a disposição para utilizar os seus recursos institucionais disponíveis para atrair o contingente necessário de representantes do Poder Legislativo que lhes assegure a maioria desejada (Quadro 12).

¹⁷ Vale lembrar que uma coalizão, de acordo com Abranches (2018:79), consiste em um “acordo prévio, pelo qual os partidos se dispõem a apoiar os projetos do Executivo, sob determinadas condições, a serem negociadas no momento da discussão e da votação de cada tema”.

Na prática, isto significa lançar mão dos seus poderes legislativos (edição de decretos, de medidas provisórias, possibilidade de veto, controle sobre o orçamento público ou as suas iniciativas privativas) e/ou do seu amplo controle sobre nomeações ministeriais e de cargos públicos em geral, como “moedas de troca” para garantir que o referido apoio no Congresso se concretize (ABRANCHES, 2018).

Quadro 12. Tipos de quóruns para aprovação de projetos no Congresso Nacional do Brasil.

Quóruns para Aprovação	Câmara dos Deputados	Senado Federal
<i>Maioria Simples</i>	A maioria, presente a maioria absoluta dos deputados	A maioria, presente a maioria absoluta dos deputados
<i>Maioria Absoluta</i>	257	41
<i>3/5</i>	308	49
<i>2/3</i>	342	54
<i>1/6</i>	86	14
<i>1/10</i>	52	9
<i>1/20</i>	26	4
<i>1/3</i>	171	27
<i>2/5</i>	206	33
Total	513	81

Fonte: Elaboração do próprio autor, a partir das informações contidas nos regimentos internos das duas Casas do Congresso brasileiro.

Em similar medida, para atrair os recursos, o endosso e a *expertise* dos grupos de interesse, o Poder Executivo precisa utilizar os recursos institucionais disponíveis para ampliar o acesso destes grupos à estrutura decisória (ou limitar o acesso dos grupos de interesse oposicionistas), bem como se utilizar da sua posição na estrutura decisória, para espelhar as preferências destes grupos (ou refrear as preferências dos grupos de interesse oposicionistas).

Para o Poder Legislativo brasileiro, os parlamentares eleitos e os seus partidos políticos precisam de articulações intra e inter partidárias, além de articulações externas (com o Poder Executivo e com grupos de interesse) para atraírem os recursos necessários para o bom exercício das suas funções em geral e, para o cumprimento das promessas feitas aos seus constituintes, em específico.

A crescente fragmentação partidária e a subsequente heterogeneidade do Congresso Nacional brasileiro, neste sentido, representam para os partidos políticos e os seus representantes parlamentares, uma disputa progressiva por uma maior influência na estrutura decisória das suas respectivas Casas e pelos finitos recursos da União. Isto significa lançar mão dos seus poderes institucionais disponíveis e da sua posição na estrutura decisória do Estado,

como “moedas de troca” para assegurar os recursos que lhes são necessários (ABRANCHES, 2018).

Para atrair o apoio do Poder Executivo, os parlamentares brasileiros e os seus respectivos partidos políticos precisam concordar em integrar a coalizão política do Poder Executivo e se disciplinam para tal, o que implica utilizar os seus recursos institucionais (elaborar, aprovar ou rejeitar projetos, sustentar ou derrubar vetos presidenciais, fiscalizar as ações do Poder Executivo, inquirir e investigar autoridades públicas, etc.) para apoiar a agenda do Executivo no Congresso Nacional, em troca de um maior acesso aos recursos institucionais disponíveis (cargos de maior influência dentro do Congresso Nacional, cargos no próprio Executivo, mais recursos financeiros, etc.).

Para atrair os recursos, o endosso e a *expertise* dos grupos de interesse, os representantes do Legislativo e os seus partidos políticos precisam utilizar os seus recursos institucionais disponíveis para ampliar o acesso destes grupos à estrutura decisória (ou limitar o acesso dos grupos de interesse oposicionistas), bem como se utilizar da sua posição na estrutura decisória, para espelhar as preferências destes grupos (ou refrear as preferências dos grupos de interesse oposicionistas).

Em todo caso, vale destacar que as duas Casas do Congresso Nacional brasileiro, no tocante às suas funções em si, são instituições igualitárias e majoritárias; o que implica que, no interior do Congresso, os votos de todo e qualquer parlamentar possuem o mesmo peso relativo entre si, independentemente do número de votos que os elegeram, do número de mandatos que estes já exerceram ou da coalizão política a qual façam parte. Todavia, no que se refere ao desempenho das funções parlamentares, os próprios padrões organizacionais das Casas influenciam na distribuição dos direitos e dos recursos entre eles parlamentares (LIMONGI, 2006).

No caso do Legislativo brasileiro, o princípio aplicado à distribuição de direitos parlamentares é partidário e a distribuição interna de poder, em ambas as Casas, é feita de acordo com o princípio da proporcionalidade partidária (RICDB, Art. 23; RISFB, Art. 78). Como resultado, os partidos políticos com o maior número de representantes em suas respectivas Casas e os parlamentares encarregados de estabelecerem e administrarem os padrões organizacionais das suas respectivas Casas se tornam os mais influentes no Congresso, bem como os mais “valiosos/estratégicos” para o Poder Executivo, durante o processo de construção de coalizões de apoio.

Dentre o grupo de parlamentares encarregados de estabelecer e administrar os padrões organizacionais no Congresso Nacional brasileiro, há de se destacar as atribuições e o papel exercido pelos líderes partidários e os Presidentes das suas respectivas Casas, aos quais a Constituição e os regimentos internos de cada Casa do Congresso Nacional brasileiro conferem amplos poderes (RICDB, Art. 17; RISFB, Art. 48).

Primeiro, quanto aos líderes partidários, compete: i) orientar a posição do partido para os membros da sua bancada, bem como a alocação dos seus recursos; ii) determinar quem pode fazer uso da palavra e a ordem dos oradores inscritos; iii) indicar os integrantes das comissões temáticas internas das suas respectivas Casas (e substituí-los, a qualquer momento); iv) representar os membros da sua bancada, no que tange aos *quóruns* para sessões legislativas e também para fins de votação, e; v) em conjunto com o Presidente da Casa, determinar a ordem de trabalho do dia (o que entra na pauta para debate e para votação e o que não entra).

Em segundo lugar, aos Presidentes das suas respectivas Casas do Congresso, compete: a) supervisionar e dirigir os trabalhos do Poder Legislativo; b) convocar as sessões das suas respectivas Casas; c) após ouvir as lideranças partidárias, determinar a ordem de trabalho do dia e os integrantes das comissões temáticas internas das suas respectivas Casas; d) proceder à distribuição de matéria às Comissões; e) decidir as questões de ordem e as reclamações; f) desempatar as votações, quando necessário e; g) substituir o Presidente da República mediante a sua morte, incapacidade, suspensão, renúncia, impedimento ou viagem internacional (o Presidente da Câmara dos Deputados é o terceiro membro da linha sucessória presidencial, enquanto o Presidente do Senado é o quarto).

Ao fim, ante à necessidade de obtenção de recursos e ao amplo controle do processo legislativo pelos líderes partidários e os Presidentes das suas respectivas Casas, sobram muitos desestímulos à atuação individual e independente dos parlamentares, no que tange às orientações estabelecidas pelo seu partido político e pelos seus líderes (por exemplo, na redução do repasse de verbas, a sua substituição de uma comissão a qual pertença ou até mesmo na sua expulsão do partido) o que se traduz no elevado grau de disciplina partidária do país (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1998).

Quanto maior for a disciplina partidária da coalizão política de apoio ao Executivo, melhor será o desempenho do Executivo, no que tange à implementação da sua agenda no Congresso Nacional.

Neste sentido, como ambos os atores políticos domésticos brasileiros possuem recursos institucionais para construírem relações compensadas entre si, para entender como essas novas relações podem influenciar no processo de integração econômica do Mercosul, faz-se necessário identificar como esses recursos são utilizados e que coalizões políticas domésticas emergem a partir deles.

No caso da Argentina, por força da sua Constituição (1994) e em decorrência das particularidades do seu sistema político-partidário, emergiu no país: a) um Poder Executivo com amplas capacidades legislativas, um substancial controle sobre o manejo dos recursos da União, amplo domínio sobre a nomeação de muitos cargos públicos e que, costumeiramente possui uma ampla base política de apoio no Congresso Nacional, em conjunto com; b) um Poder Legislativo carente de recursos da União, atuando em um Congresso pouco fragmentado, altamente disciplinado e fortemente polarizado (do tipo “bipartidário-bipolar”), disposto a apoiar o Executivo apenas quando este integrar o seu próprio partido político ou a coalizão política aliada, e; c) grupos de interesse, carentes de acesso à estrutura decisória do Estado, mas dispostos a apoiarem, com a sua perícia e os seus recursos, os atores políticos domésticos que se disporem a defenderem os seus interesses (MALAMUD, 2003).

Esse cenário, em igual medida, decorre da relação entre o desenvolvimento histórico da Argentina e da formação do seu atual sistema político-partidário (MALAMUD, 2003; 2008). De acordo com Malamud (2010, p. 728), as condições históricas experienciadas na Argentina ao longo do seu processo de desenvolvimento se reverteram na formação de uma sociedade política e economicamente bastante heterogênea, porém, fortemente polarizada ao redor de dois eixos culturais-ideológicos (o peronismo e o antiperonismo) de modo que, sendo tamanha a polarização social, isto resultou na formação de: a) um sistema partidário bastante institucionalizado, com partidos políticos bem organizados, estáveis e de forte enraizamento na sociedade; b) atuando em um sistema político multipartidário pouco fragmentado, firmado sobre dois grandes partidos políticos – a União Cívica Radical (UCR) e o Partido Justicialista (PJ); c) cujas demandas cívicas existentes conseguem ser capturadas/representadas por um dos partidos políticos ou por uma pequena coalizão de partidos políticos encabeçados por um deles (a UCR ou o PJ).

O eixo peronista surgiu enquanto movimento social em prol da inclusão política da classe operária e de setores mais pobres dos grandes centros urbanos argentinos, no decurso de toda a década de 1930 e, se plasmou como partido político em 1946 – o Partido Justicialista (PJ) – sob a liderança do então militar, Juan Domingo Perón, visando garantir, sobretudo, maior

justiça e equidade social, em particular, via o intermédio do Estado. O eixo antiperonista, por sua vez, surgiu a partir da luta de múltiplos movimentos sociais que buscavam a inclusão política da classe média das zonas rurais e dos pequeno e médios centros urbanos da Argentina, visando, sobretudo, a moralização da esfera pública do país, maior autonomia para as províncias, defesa das liberdades individuais e maior liberdade de mercado – demandas as quais foram capturadas, principalmente, pelo Partido da União Cívica Radical (UCR).

Dessa forma, da confluência entre um eleitorado fortemente polarizado, um sistema multipartidário dominado pelos dois maiores partidos políticos do país e das regras do atual sistema político-eleitoral da Argentina (em particular, da coincidência de eleições para cargos do legislativo nacional com as do executivo, da votação em lista fechada e de desvios criados pela fórmula eleitoral que é utilizada para as eleições legislativas nacionais), formou-se um Congresso Nacional relativamente homogêneo, do tipo “bipolar-bipartidário” (polarizada ao redor dos dois referidos eixos e cuja disputa se concentra ao redor de dois partidos políticos), com reduzida fragmentação partidária e de elevada disciplina partidária.

Para o Poder Executivo eleito esse tipo de Congresso Nacional “bipolar-bipartidário” significa assumir o mandato: i) já contendo uma ampla base política no Congresso argentino, obtida apenas a partir do seu próprio partido político ou como parte integrante de uma pequena coalizão de partidos ideologicamente afins ou; ii) em uma posição de minoria no Congresso Nacional e diante de uma ampla coalizão política de oposição. Com destaque ao fato de que na Argentina, há eleições bianuais para cargos no Legislativo, o que implica que o Poder Executivo pode construir ou perder a sua maioria no Congresso a partir do fim do seu segundo ano de mandato (MUSTAPIC, 2005).

Em todo caso, para ampliar/manter ou construir a sua coalizão política de apoio no Congresso Nacional, o Poder Executivo argentino pode ou precisa utilizar os seus recursos institucionais disponíveis para alcançar o contingente necessário de representantes do Poder Legislativo que o coloque em posição de maioria (Quadro 13). Isto, na prática, significa lançar mão dos seus poderes legislativos (edição de decretos de relevância e urgência, poderes de veto, controle sobre o orçamento público ou das suas iniciativas privativas) e/ou do seu amplo controle sobre nomeações de cargos públicos, como “moedas de troca” para garantir que o referido apoio no Congresso se mantenha/concretize.

Quadro 13. Tipos de quóruns para aprovação de projetos no Congresso Nacional da Argentina.

Quóruns para Aprovação	Câmara dos Deputados	Senado Federal
Maioria Simples	A maioria, presente a maioria absoluta dos deputados	A maioria, presente a maioria absoluta dos deputados
Maioria Absoluta	129	37
3/5	155	44
2/3	172	48
1/6	43	12
1/3	86	24
2/5	103	29
Total	257	72

Fonte: Elaboração do próprio autor, a partir das informações contidas nos regimentos internos das duas Casas do Congresso argentino.

Em igual medida, para que o Poder Executivo argentino consiga atrair os recursos, o endosso e a *expertise* dos grupos de interesse, ele necessita utilizar os seus recursos institucionais disponíveis para ampliar o acesso destes grupos à estrutura decisória (ou limitar o acesso dos grupos de interesse oposicionistas), bem como se utilizar da sua posição na estrutura decisória para defender a posição e as preferências destes grupos (ou refrear as preferências dos grupos de interesse oposicionistas).

Para o Poder Legislativo da Argentina (assim como no Brasil), os parlamentares eleitos e os seus partidos políticos precisam se articular entre si e também criar articulações com os demais atores domésticos (em particular, com o Poder Executivo e com os grupos de interesse), ante a necessidade de atrair os recursos que lhes são necessários para o bom exercício das suas funções em geral e para o cumprimento das promessas feitas aos seus constituintes, em específico. Ao fim, isto significa lançar mão dos recursos institucionais que lhes são disponíveis e da sua posição na estrutura decisória do Estado, como possíveis “moedas de troca” para assegurar os recursos que lhes são necessários (MALAMUD, 2008).

No Congresso Nacional, a forte polarização política e a reduzida fragmentação partidária se traduzem em uma disputa intra e inter partidária bastante acirrada pelos finitos recursos disponíveis. Para os parlamentares que fazem parte do partido político eleito e/ou da pequena coalizão política vitoriosa, haverá: i) um maior acesso aos recursos institucionais disponíveis (acesso a cargos de maior influência no Congresso, cargos no próprio Executivo, acesso a mais recursos do orçamento, etc.) e um maior poder de barganha frente aos demais atores domésticos para construir novas relações baseadas em compensações paralelas, e; ii) se parte integrante do partido político derrotado ou da coalizão política minoritária, haverá um

menor acesso a tais recursos e uma menor capacidade de barganha frente aos demais atores domésticos (MUSTAPIC, 2005; JONES, 2008).

Em todo caso, para atraírem/manterem o apoio do Poder Executivo, os parlamentares argentinos e os seus partidos políticos precisam concordar em integrar à coalizão política do Executivo e se disciplinar para tal, utilizando as suas prerrogativas legislativas (elaborar, introduzir, aprovar ou vetar projetos; sustentar ou derrubar vetos presidenciais, fiscalizar as ações do Poder Executivo, inquirir e investigar autoridades públicas, etc.) e a sua posição na estrutura decisória do Estado, para apoiar a posição e as preferências do Poder Executivo no Congresso Nacional (sobretudo nas comissões temáticas internas e nas votações em Plenários) e, com isso, assegurar dele, os recursos que lhes são necessários (recursos financeiros, apoio para cargos mais influentes no Congresso Nacional, cargos no Poder Executivo, etc.).

No caso dos grupos de interesse, para atraírem os seus recursos, o seu endosso e a sua *expertise*, os parlamentares argentinos e os seus partidos políticos precisam ampliar o seu acesso à estrutura decisória (ou limitar o acesso dos grupos de interesse oposicionistas), bem como se utilizar da sua posição na estrutura decisória, para representar/defender as suas preferências no Congresso (ou refrear as preferências dos grupos de interesse oposicionistas).

Vale destacar que, no caso do Poder Legislativo argentino (assim como no Brasil), o princípio aplicado para a distribuição de direitos parlamentares no interior do Congresso argentino é partidário e, a distribuição interna do poder é realizada de acordo com o princípio da proporcionalidade partidária (RIHCDA, Art. 105; RISFA, Art.91).

Dessa forma, os partidos políticos que ocupam o maior número de assentos nas suas respectivas Casas do Congresso se tornam os mais influentes e também os mais “valiosos” para o Executivo, durante o processo de construção de coalizões políticas de apoio, da mesma forma em que os parlamentares encarregados de estabelecerem e de administrarem os padrões organizacionais das suas respectivas Casas, se tornam mais influentes no Congresso, por concentrarem mais atribuições e recursos institucionais do que os demais e, também mais “valiosos” pro Executivo, na sua busca por apoio.

Dentre o grupo de parlamentares encarregados de estabelecer e de administrar os padrões organizacionais no Congresso Nacional argentino, há de se destacar as atribuições e o papel exercido pelos líderes partidários e os Presidentes das suas respectivas Casas (RIHCDA, Art. 39; RISFA, Art. 32).

Aos líderes partidários na Argentina compete, sobretudo: i) orientar a posição do partido para os membros da sua bancada; ii) determinar quem pode fazer uso da palavra e a ordem dos oradores inscritos; iii) indicar os integrantes das comissões temáticas internas das suas respectivas Casas; iv) representar os membros da sua bancada, no que tange aos *quóruns* para sessões legislativas e também para fins de votação, e; v) como parte integrante da Comissão Parlamentar de Trabalho (tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal) elaborar os planos de trabalho das suas respectivas Casas, fixar o horário e o método das votações, além de preparar a ordem do dia.

Aos Presidentes das suas respectivas Casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e do Senado Federal), compete: a) supervisionar e dirigir os trabalhos do Poder Legislativo; b) convocar as sessões das suas respectivas Casas; c) determinar os integrantes das comissões temáticas internas das suas respectivas Casas; d) distribuir os projetos/matérias às Comissões internas pertinentes; e) decidir as questões de ordem e as reclamações; f) desempatar as votações, quando necessário; g) elaborar os planos de trabalho das suas respectivas Casas, fixar o horário e o método das votações e, preparar a ordem do dia (são também membros da Comissão Parlamentar de Trabalho) e; h) substituir o Presidente da República mediante a sua renúncia, morte, incapacidade, suspensão, impedimento ou viagem internacional (o Presidente interino¹⁸ do Senado é o terceiro membro da linha sucessória presidencial, enquanto o Presidente da Câmara dos Deputados é o quarto).

Assim, ante forte identidade partidária, a necessidade de obtenção de recursos e o amplo controle do processo legislativo pelos líderes partidários e os Presidentes das suas respectivas Casas, sobram poucos estímulos para que parlamentares atuem individual e independentemente às orientações estabelecidas pelo seu partido político e pelos seus líderes, o que acaba se traduzindo, em um elevado grau de disciplina partidária no país (MUSTAPIC, 2000, p. 593).

Quanto maior for a base de apoio do Executivo no Congresso argentino e maior for a disciplina partidária dos membros de sua coalizão, melhor será o desempenho do Executivo, no que tange à implementação da sua agenda no Congresso Nacional.

Ao fim, como ambos os atores políticos domésticos argentinos possuem recursos institucionais para construir relações compensadas entre si, para entender como essas novas

¹⁸ Cabe lembrar que o Vice-Presidente da República da Argentina (o segundo da linha sucessória presidencial) também ocupa o cargo de Presidente do Senado Federal e, o Presidente interino do Senado é o escolhido pela Casa para substituí-lo.

relações podem influenciar no processo de integração econômica do Mercosul, faz-se necessário identificar como esses recursos são utilizados e que coalizões políticas domésticas emergem a partir deles.

Por conluente, ante a natureza dos recursos utilizados pelos atores políticos domésticos para construir as suas relações compensadas (maior acesso ao orçamento público, cargos políticos, apoio político, informações, etc.), há pouca circunstâncias legais e ‘liquidez’ nestes ativos, para sejam utilizados na construção de relações compensadas entre atores políticos domésticos de diferentes Estados (MILNER, 1997).

No âmbito do Mercosul, ante a desigualdade na distribuição das competências entre os órgãos do bloco, dificilmente há condições e situações em que seja possível construir relações mutuamente benéficas entre si, sustentadas a partir de compensações paralelas.

Os três órgãos executivos-deliberativos do bloco (GMC, CCM e o CMC) controlam inteiramente as suas instâncias decisórias e não requerem o apoio exposto dos demais para agirem. O Parlasul e o FCES, ao passo em que podem agilizar o processo de integração e reduzir as resistências doméstica às decisões tomadas pelos referidos órgãos, pouco têm a lhes oferecer que não possa ser suplantada pelos próprios Poderes Executivos (que controlam estes órgãos) nos seus âmbitos domésticos (Quadro 14).

Em todo caso, como alguns dos órgãos do bloco possuem muito mais recursos institucionais do que os demais, torna-se necessário identificar se tais recursos são utilizados para construir relações compensadas, que estratégias são utilizadas para tal e como isto reverbera no processo de integração do Mercosul.

Considerações Finais

Ao investigar as razões pelas quais o Mercosul ainda não se consolidou como um mercado comum, o estudo concentrou-se na análise das instituições políticas que regem o processo de integração econômica do bloco, identificando os atores domésticos aptos a participar desse processo, os recursos e poderes institucionais a eles disponíveis, destacando como esses podem ser utilizados para impulsionar (ou não) a formação de um mercado comum, e apresentando os procedimentos necessários para fazê-lo, este estudo, neste ponto, pode concluir que: os Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes do bloco controlam grande parte do circuito decisório concernente ao processo de integração econômica do Mercosul, o

que se deve à concentração de numerosos recursos e poderes institucionais, tanto em âmbito doméstico quanto regional.

Quadro 14. Atores/órgãos envolvidos no processo de integração econômica do Mercosul.

Atores/ Órgãos Envolvidos	Poderes Institucionais no Âmbito Doméstico				
	Estabelecer a Agenda	Aprovação e Veto	Emendar	Propor Consultas Públicas	Compensações Paralelas
Poder Executivo	✓	-	✓	(só o Executivo Argentino)	✓
Poder Legislativo	-	✓	-	✓	✓
Grupos de interesse	-	-	-	-	-
Poderes Institucionais no Âmbito do Mercosul					
CMC	✓	✓	✓	-	✓
GMC	✓	✓	✓	-	✓
CCM	✓	✓	✓	-	✓
Parlasul	-	-	-	-	-
FCES	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração do próprio autor.

Por concentrarem tantos recursos e poderes institucionais, estes possuem um “extenso domínio” sobre a estrutura decisória do Mercosul, consequentemente, os Poderes Executivos nacionais dispõem de amplo controle sobre a iniciativa, o desenvolvimento, o ritmo e os rumos do processo de integração econômica do Mercosul.

Caso não seja elaborado um Projeto de Norma do Mercosul visando à formação de um mercado comum, introduzido no âmbito do bloco, posto à negociação nos órgãos executivos-deliberativos, contemplado nas preferências dos seus negociadores e ratificado pelos Estados membros efetivos — todas essas etapas sob o controle dos Poderes Executivos nacionais dos Estados membros efetivos —, o Mercosul não progredirá na direção de um mercado comum.

Embora os demais atores envolvidos no processo possam influenciar seu conteúdo, ritmo e desfecho (com os dois últimos se referindo apenas aos Poderes Legislativos dos Estados membros efetivos do bloco), eles permanecem à margem de todo o processo, uma vez que o Executivo dispõe de múltiplos recursos que lhe permitem ignorar suas recomendações, contornar suas resistências e cooptar seu apoio, quando possível e preferível.

De todo modo, destarte o amplo domínio do Executivo sobre processo de integração econômica do bloco, é sabido que o Mercado Comum do Sul não se tornou um mercado comum durante o período analisado (2015 – 2019); continua estagnado na etapa anterior, de união

aduaneira imperfeita. Assim, para compreender os motivos para tal, este estudo avança no rumo do mapeamento das estruturas das preferências domésticas do Brasil e da Argentina.

Se compete, sobretudo, aos Executivos nacionais dos Estados membros do Mercosul, a incumbência de dar início ao processo de formação de um mercado comum, estaria esta opção dentro do conjunto de preferências desse grupo de atores? Haveria uma consonância entre as preferências do Executivo brasileiro e do Executivo argentino? Se os Poderes Legislativos do Brasil e da Argentina possuem os seus próprios conjuntos de preferências e os seus próprios poderes institucionais, seriam eles capazes de superar o “domínio decisório” dos seus respectivos Executivos e brevar o processo de integração econômica do Mercosul? Ao considerar que os Executivos são institucionalmente mais poderosos e hábeis do que os demais atores domésticos envolvidos e que por isso podem superar qualquer oposição/resistência por parte deles, o que acontece com o processo de integração econômica, se este deixar de ser o caso? Um Executivo incapaz de superar a oposição dos demais atores domésticos (envolto em processo de *impeachment*, por exemplo) é capaz de dar seguimento ao processo de integração econômica?

Os dois capítulos seguintes abordarão todas as questões mencionadas, mapeando a estrutura das preferências dos atores envolvidos no processo de integração econômica do Mercosul. O próximo capítulo focará nos elementos necessários para a consolidação da união aduaneira do bloco, na promoção da livre circulação de bens dentro do Mercosul e, no mapeamento do conjunto de preferências dos atores responsáveis por alcançá-lo enquanto o capítulo subsequente analisará os elementos necessários para a formação de um mercado comum e os conjuntos de preferências dos atores encarregados pela sua obtenção.

Discutir-se-á, quais os avanços realizados e os requisitos ainda pendentes para a conclusão de ambas as referidas etapas e, principalmente, se a consolidação da união aduaneira do bloco e a formação de um mercado comum no Mercosul se encontram dentro do conjunto de preferências dos atores envolvidos no processo, tanto do Brasil quanto da Argentina.

3. ESTRUTURA DAS PREFERÊNCIAS DOMÉSTICAS: A UNIÃO ADUANEIRA

A presente tese tem por finalidade analisar o ímpeto integrativo do Mercado Comum do Sul (Mercosul), entre 2015 e 2019, por meio do exame das disposições domésticas – as instituições políticas domésticas, a distribuição de informações entre os atores domésticos e as preferências destes atores – e dos conjuntos de vitórias existentes entre Brasil e Argentina, para entender por que o Mercosul ainda não se tornou um mercado comum.

Este capítulo e o próximo têm como propósito examinar as preferências domésticas dos atores do Brasil e da Argentina, visando identificar os requisitos necessários para a formação de um mercado comum no Mercosul e mapear os conjuntos de preferências de todos os atores institucionalmente aptos a participarem do seu alcance.

A formação de um mercado comum no Mercosul exige dos Estados membros deste bloco o cumprimento das obrigações assumidas no Tratado de Assunção (1991), isto é, assegurar: i) o livre fluxo de serviços intrabloco; ii) a plena circulação de capitais entre os seus membros; e iii) a livre circulação de trabalho pelos seus respectivos territórios.

Conforme já mencionado, um mercado comum representa a terceira etapa do processo de integração econômica de um bloco regional e, para ser concluída, exige necessariamente a consolidação das duas etapas anteriores (BALASSA, 1961), a saber: a criação de zona de livre comércio e a fase subsequente, de consolidação de uma união aduaneira.

No caso do Mercosul, até o final de 2014, os Estados Partes ainda não haviam concluído a segunda etapa do processo de integração regional, a união aduaneira, que ainda se encontra sujeita a uma série de exceções e carece de plena operacionalização.

Concluir a etapa de união aduaneira, por sua vez, exige que os Estados Partes garantam a livre circulação de bens dentro do bloco, tanto dos bens oriundos de terceiros Estados quanto dos bens produzidos pelos próprios Estados membros, o que significa: a) abolir todas as barreiras comerciais remanescentes entre eles e; b) implementar uma tarifa externa comum.

Assim, para que os requisitos mencionados sejam cumpridos, torna-se necessário que os atores institucionalmente aptos a participar do processo de integração do Mercosul se disponham a utilizar seus recursos e poderes institucionais para implementar as *policies* necessárias para este fim, sem os quais não haverá união aduaneira e, como consequência, não será possível concluir a formação de um mercado comum.

Dessa forma, para compreender quais *policies* são pertinentes para esta finalidade e se os atores envolvidos no processo estão dispostos a adotá-las, a análise se concentrará em dois aspectos principais: primeiro, identificar os compromissos assumidos pelos Estados Partes, avaliando aqueles que já foram alcançados até o final de 2014 e destacando os que ainda estão pendentes (avanços implicam na implementação de *policies* de compromissos ainda não cumpridos); e, segundo, examinar a estrutura das preferências domésticas dos *paymasters* do bloco entre 2015 e 2019 para entender se tais compromissos foram ou serão cumpridos, bem como os motivos pelos quais ainda não o foram.

Conforme já mencionado, a estrutura das preferências domésticas refere-se ao conjunto das posições relativas dos atores domésticos sobre um tema ou área específica, e, neste capítulo, sua análise implica mapear essas posições dos atores institucionalmente aptos a participar do processo de integração regional do Mercosul em relação aos temas pendentes relacionados à consolidação da união aduaneira do bloco.

Os atores envolvidos no processo de integração regional em ambos os Estados, agindo como atores racionais, vão sempre perseguir os seus próprios interesses/preferências, o fazendo por meio da escolha de opções que maximizem o seu alcance.

Caso uma matéria, projeto ou acordo relacionado à consolidação da união aduaneira do bloco esteja contida no conjunto de preferências de um ator envolvido no processo, este lançará mão dos seus recursos e poderes institucionais, além de unir-se à coalizão política de apoio para aprová-la; se, por outro lado, tais temas, projetos ou acordos forem desfavoráveis ao seu conjunto de preferências, o ator se oporá a eles e empregará seus poderes institucionais e recursos para brecar/inviabilizar o seu avanço; contudo, se esses elementos forem irrelevantes em relação às suas preferências, o ator permanecerá indiferente quanto ao seu desfecho.

Em virtude das instituições políticas do Brasil, da Argentina e do Mercosul, os atores envolvidos no processo de integração regional do bloco dispõem de distintos poderes institucionais e recursos entre si, que lhes permitem agir em momentos distintos deste processo, em instâncias diferentes e de formas distintas entre si, exercendo influência única sobre o progresso, o ritmo e o desfecho do processo de integração.

Em contexto, se os requisitos necessários para a consolidação da união aduaneira do Mercosul estiverem contidos no conjunto de preferências dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, estes devem: i) introduzir a matéria no *locus* institucional adequado do Mercosul para que os seus membros possam debatê-las; ii) elaborar Diretrizes, Recomendações e Projetos

de Normas do Mercosul concernentes ao avanço de tais matérias; iii) negociar exitosamente tais projetos e aprová-los no âmbito do Conselho do Mercado Comum e; iv) internalizar os acordos estabelecidos, para que estes possam entrar em vigor. Caso contrário, estes irão abster-se de agir conforme descrito ou agirão na direção contrária, o resultado será a estagnação do processo e o bloco não concluirá a etapa de união aduaneira.

Quanto aos Poderes Legislativos dos Estados Partes, se os requisitos para a consolidação da etapa de união aduaneira estiverem contidos nos seus respectivos conjuntos de preferências, estes devem: i) manifestar suas preferências, tanto em nível doméstico quanto regional (por meio do Parlamento do Mercosul), para pressionar o Executivo a incorporá-las durante as fases do processo de integração em que os Legislativos não participam; ii) aprovar os Projetos de Normas do Mercosul enviados por seus Poderes Executivos; e iii) pressionar o Poder Executivo através das suas representações nacionais no Parlamento do Mercosul para dar continuidade ao processo de integração. Caso contrário, os Parlamentos podem optar por não se envolver, rejeitar a iniciativa em questão ou não colocá-la em pauta para votação.

Os grupos de interesse, por sua vez, só irão se envolver no processo de integração, se a matéria em questão estiver contida nos seus respectivos conjuntos de preferências. Se estiver, eles irão pressionar, tanto nacional quanto regionalmente (por meio do Foro Consultivo Econômico-Social), o seu respectivo Poder Executivo nacional para elaborar, negociar e ratificar os acordos que reproduzam as suas próprias preferências, e também vão pressionar os seus Legislativos para que estes a aprovem e a implementem, se assim necessário. Caso contrário, estes irão abster-se de agir ou mobilizarão os seus recursos disponíveis para sinalizar aos referidos atores para não dar seguimento ao acordo em questão.

Assim, o intuito é analisar precisamente se, e como, os atores envolvidos no processo de integração regional mobilizaram as suas provisões disponíveis (entre os anos de 2015 a 2019) para dar seguimento às questões ainda pendentes sobre a consolidação da união aduaneira do bloco e a formação de um mercado comum.

Por último, ressalta-se que este capítulo se dedicará inteiramente à análise do processo de consolidação da união aduaneira do Mercosul, enquanto o próximo se centrará na formação do mercado comum.

Este capítulo se divide em duas seções, além da presente introdução e uma seção de considerações finais. Cada seção analisa um dos requisitos necessários para a consolidação da união aduaneira do Mercosul, sendo a primeira dedicada ao exame das barreiras que restringem

a livre circulação de bens intrabloco, enquanto a segunda seção analisa a implementação da Tarifa Externa Comum (a barreira que restringe o livre fluxo de bens oriundos de terceiros Estados).

3.1. Livre Circulação de Bens

O livre fluxo de bens no âmbito do Mercado Comum do Sul, em contraste aos demais requisitos necessários para a formação de um mercado comum, foi a componente que recebeu a maior dedicação institucional por parte dos membros do bloco, que apresentou a maior produção normativa e que exibiu o maior progresso frente ao objetivo proposto – a liberdade plena de circulação para mercadorias no interior do território integrado.

A plena liberdade de circulação de bens no âmbito do bloco Mercosul abarca não apenas as mercadorias originárias de todos os Estados Partes (denominados “bens originários”), mas, também, aquelas provenientes de terceiros Estados que ingressaram no território integrado após observarem todas as formalidades requeridas para sua importação (denominados de “bens de livre prática”).

A livre circulação de bens é um elemento central para a formação de um mercado comum, mas o seu alcance antecede tal formação, isso porque ela é uma resultante da consolidação das duas etapas anteriores, a saber: a formação de uma zona de livre comércio, com a eliminação de todos os gravames comerciais entre os membros do bloco e; da conclusão da etapa de união aduaneira, com a supressão dos direitos aduaneiros intrabloco e o estabelecimento de uma tarifa aduaneira conjunta extrabloco.

A razão pela qual o Mercosul permanece classificado como uma união aduaneira imperfeita reside, precisamente, na não consecução das duas etapas anteriores, atualmente, o bloco ainda não eliminou todas as barreiras ao comércio entre os seus membros, da mesma forma como ainda não consolidou a sua Tarifa Externa Comum, que possui uma série de exceções.

Nesse sentido, conforme previsto pelo Tratado de Assunção (1991) e em seus Protocolos Adicionais, a livre circulação de bens no Mercosul exige dos seus Estados Partes o compromisso de: i) eliminar todas as barreiras que prejudicam o tráfego de mercadorias

intra-bloco, sejam elas de natureza tarifária¹⁹ ou não tarifária²⁰ e; ii) adotar uma tarifa aduaneira conjunta, para bens oriundos de fora da região.

Para cumprir com tais objetivos, os Estados Partes assumiram o compromisso de identificar os entraves institucionais e as assimetrias setoriais que obstaculizavam a fluidez do comércio intra e extra-bloco e, a partir das informações obtidas, prosseguir em eliminar tais gravames, de maneira gradual, progressiva e automática (TRATADO DE ASSUNÇÃO, Art. 01).

Assim, os Estados Partes elaboraram o “Programa de Liberação Comercial”, visando eliminar todos os gravames comerciais entre si e assegurar a livre circulação de todos os bens originários intra-bloco e, o “Projeto de Tarifa Externa Comum do Mercosul” voltado para a supressão dos direitos aduaneiros entre os Estados Partes e ao estabelecimento de uma tarifa aduaneira conjunta, para assegurar a livre circulação de bens de livre prática intra-bloco (TRATADO DE ASSUNÇÃO, Art. 05, Anexo I).

3.1.1 A livre circulação de bens originários: barreiras intra-bloco

O Programa de Liberação Comercial do Mercosul, estabelecido mediante negociação entre os Estados Partes do bloco, delineou os objetivos, cronograma, metodologia e demais diretrizes para a eliminação progressiva dos gravames comerciais intra-bloco.

O objetivo primário do referido programa consistia em eliminar, até o fim do ano de 1994, todos os gravames aplicados ao comércio recíproco entre os Estados Partes do bloco, abrangendo a totalidade dos bens produzidos nestes, exceto àqueles que já se encontravam disciplinados por acordos internacionais prévios. Esses incluíam acordos protocolados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), tais como: os Acordos de Alcance Parciais, Acordos de Complementação Econômica (particularmente, o ACE nº 1, nº 2, nº 13 e nº 14) e os Acordos Comerciais e Agropecuários subscritos no âmbito do Tratado de Montevideu (TRATADO DE ASSUNÇÃO, Anexo I, Art. 12).

¹⁹ As barreiras tarifárias são todas aquelas formadas a partir da aplicação de uma tarifa à importação de um determinado bem.

²⁰ As barreiras não tarifárias, por sua vez, remetem a quaisquer barreiras que não sejam estabelecidas na forma de tarifa. No caso do Mercosul, estas se referem aos: subsídios, quotas de importação, controle cambial, proibição de importação, monopólio estatal, leis de compras de produtos nacionais, restrições voluntárias de exportações e barreiras técnicas.

A liberalização do comércio de bens intrabloco começaria pelos setores econômicos mais competitivos e robustos das economias dos Estados Partes, expandindo gradualmente para englobar todos os outros setores, até que todas as barreiras comerciais fossem eliminadas completamente.

Caso os Estados Partes não conseguissem eliminar determinados gravames, o próximo passo seria buscar harmonizá-los, isto é, adotar medidas para estabelecer consonância normativa entre os seus ordenamentos jurídicos domésticos e assim, minimizar os conflitos encontrados no setor/matéria em questão.

O Programa de Liberação Comercial foi concebido para possuir apenas duas exceções, estas sendo: a) as exceções temporárias, designadas de “Lista de Exceções Nacionais”, referente aos bens dos setores econômicos que ainda não haviam sido incorporados ao processo e; b) os bens do setor automotivo (veículos leves, veículos pesados e autopeças), porque seriam liberalizados por meio de outros acordos internacionais, nomeadamente via Acordos de Complementação Econômica (ACE) pela ALADI.

Entretanto, ao fim do Programa mencionado (em 31 de dezembro de 1994), não só as exceções anteriores não foram eliminadas, como também foram adicionadas duas novas: i) os bens do setor sucroalcooleiro; e ii) os bens advindos de aduanas especiais, como Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportações e Áreas Aduaneiras Especiais.

Em todo caso, o plano inicial determinava que os Estados Partes do Mercosul reduziriam prontamente a alíquota do imposto de importação (em 47%) para todos os bens originários intrabloco (exceto para os bens contidos na sua respectiva Lista de Exceções) e estes se comprometeriam a continuar a reduzi-las (em 7%) a cada semestre, até eliminarem-nas por completo em 31 de dezembro de 1994.

Os bens incluídos nas Listas de Exceções²¹, por sua vez, ficariam sujeitos a um outro conjunto de regras, denominado de “Regime de Ajustes”, no qual manteriam inalteradas as suas alíquotas do imposto de importação durante todo o primeiro ano de ajustes (1991) para, posteriormente, reduzi-las (em 20%) ao final de cada ano subsequente, até eliminá-las completamente ao final do programa. O Brasil e a Argentina teriam que finalizar esse processo

²¹ Um total de 2117 bens, destes: 394 da Argentina, 324 do Brasil, 439 do Paraguai e 960 do Uruguai (Tratado de Assunção, Anexo I, Art. 6).

até 31 de dezembro de 1994, enquanto o Paraguai e o Uruguai teriam até 31 de dezembro de 1995 para fazer o mesmo.

Ao fim do referido prazo, no entanto, os Estados Partes ainda não haviam firmado um acordo para liberalizar o setor automotivo e a maioria dos setores econômicos (cerca de 70% deles) incluídos nas Listas de Exceções dos Estados Partes, não conseguiram cumprir com o cronograma estabelecido e, em decorrência disso, uma nova proposta precisou ser negociada para que o processo pudesse ser finalizado.

A nova proposta, denominada “Regime de Adequação Final”, entrou em vigor já no início de 1995 (Decisão CMC 05/1994) definindo novas regras e estabelecendo um novo cronograma para a conclusão do processo de eliminação dos gravames comerciais ainda existentes²².

O novo regime abrangeu não somente os bens dos setores não liberalizados (ainda inclusos nas Listas de Exceções dos Estados Partes), mas também incorporou um conjunto adicional de bens, aqueles sujeitos a medidas de salvaguarda (os bens que enfrentam proteções comerciais emergenciais). E, que esses bens sofreriam uma redução anual, de forma linear e automática, na alíquota dos impostos de importação (inicialmente de 25%), até sua completa eliminação dentro de um prazo predefinido. Para o Brasil e a Argentina, esse prazo se estenderia até janeiro de 1999, enquanto o Paraguai e o Uruguai teriam até janeiro de 2000 para realizar o mesmo procedimento.

Ao fim deste novo prazo, os objetivos do Programa de Liberação Comercial foram alcançados, pois todos os setores ainda pendentes tiveram seus encargos comerciais eliminados, com uma única exceção, os bens do setor sucroalcooleiro (o primeiro conjunto de bens originários ainda não liberalizados).

Durante o mesmo período (1991 - 2000), o processo de eliminação de obstáculos comerciais no setor automotivo, que deveria ter sido realizado por meio de um acordo multilateral entre os Estados Partes do Mercosul, não chegou a se concretizar e, como resultado, o setor continuou sujeito à incidência de gravames comerciais intrabloco (o segundo conjunto de bens originários ainda não liberalizado).

Em adição, os bens produzidos em aduanas especiais (Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportações e Áreas Aduaneiras Especiais), que anteriormente eram tratados

²² Um total de 1631 bens, deste: 212 da Argentina, 29 do Brasil, 432 do Paraguai e 958 do Uruguai (Decisão CMC 05/1994).

como bens de livre prática (bens provenientes de terceiros Estados e, portanto, sujeitos à aplicação da Tarifa Externa Comum), passaram a ser objeto de negociações bilaterais entre os Estados Partes do Mercosul e começaram a receber o tratamento de bens originários entre alguns deles (criando assim, uma terceira exceção à regra).

Assim, ao fim do século XX, apesar de uma década de avanços na livre circulação de bens intrabloco, os Estados membros do Mercosul ainda não haviam conseguido remover os gravames comerciais de todos os setores econômicos envolvidos nesse processo, restando os bens do setor sucroalcooleiro, os bens do setor automotivo e agora, os bens provenientes de aduanas especiais.

No caso dos bens do setor sucroalcooleiro, os Subgrupos de Trabalho do Mercosul²³ encarregados inicialmente de remover as restrições comerciais do setor (entre 1992 e 1994) não conseguiram chegar a um acordo que satisfizesse todas as delegações envolvidas, especialmente a delegação argentina, que temia a invasão do seu mercado interno pelo açúcar brasileiro e, como resultado, não foi possível cumprir o cronograma estabelecido pelo Regime de Adequação e o setor permaneceu enquanto exceção à aplicação da TEC.

Ante o referido impasse, o Conselho do Mercado Comum criou um Subgrupo de Trabalho temporário (Decisão CMC 07/1994) que se dedicaria exclusivamente à resolução desta matéria, o denominado “Grupo Ad Hoc do Setor Açucareiro” (GAHAZ), que teria até o fim do ano de 1995 para estabelecer um plano exequível para a remoção de todos os gravames comerciais do setor.

Entre as diversas propostas submetidas ao GAHAZ (a maioria elaborada pela delegação brasileira), formou-se uma inflexível oposição por parte da delegação argentina, que impôs reservas e rejeitou todas as iniciativas apresentadas por considerar que a produção açucareira do Brasil se beneficiava de subsídios governamentais (nomeadamente do Programa Nacional do Alcool, que estimulava a plantação de cana-de-açúcar no país, voltada para a produção de álcool combustível) e que isto distorcia o comércio deste bem, em prol dos produtores brasileiros.

Com a ausência de resultados concretos, o Grupo do Mercado Comum (GMC) precisou prorrogar o mandato do GAHAZ, dando ao subgrupo mais três anos (até junho de 1997) para apresentar uma proposta exequível de remoção dos gravames comerciais que acometiam o setor

²³ A análise da matéria envolveu um esforço conjunto entre o Subgrupo de Trabalho sobre Indústria (SGT 07) e o Subgrupo de Trabalho sobre Agricultura (SGT 08).

açucareiro, porém, destarte o novo prazo, o subgrupo seguiu sem apresenta-los, isto porque: no âmbito regional, a delegação argentina continuava a impor reservas a todas as propostas apresentadas e; no âmbito doméstico, o Congresso Nacional argentino passou a sancionar leis que unilateralmente aumentavam as alíquotas do imposto de importação do açúcar no país, indo na contramão do objetivo proposto para o setor, isto é, eliminar as tarifas intrabloco deste bem e não as aumentar.

A primeira lei aprovada pelo Congresso Nacional argentino (Lei 24822/1997), em 1997, aumentou a tarifa de importação do açúcar (tarifa *ad valorem* de 23%) no país por cerca de um ano, até ser revogada. Dois anos depois, uma segunda lei (Lei 24822/2000) foi aprovada pelo Legislativo com o mesmo propósito, aumentando a tarifa de importação do açúcar no país (de acordo com o seu preço na Bolsa de Valores de Londres) até o fim do ano de 2005, mas tal medida somente permaneceu em vigor até 2003. E, no mesmo ano de 2003, o Congresso argentino aprovou uma terceira legislação referente ao imposto de importação do açúcar (Lei 25715/2003), aumentando a tarifa de importação do produto (para 20% *ad valorem*, acrescido de um direito móvel) neste caso, por tempo indeterminado (e ainda vigente).

Ante o novo impasse no âmbito do GAHAZ, e dada a insistência do Poder Legislativo argentino em adicionar novas barreiras tarifárias ao açúcar no país, nenhum resultado concreto foi alcançado, nem mesmo com uma nova prorrogação do mandato do GAHAZ até 31 de dezembro de 2000.

Em 2001, o mandato do GAHAZ expirou e não foi mais renovado, o Grupo do Mercado Comum não criou nenhum novo órgão para tratar da desgravação comercial do setor açucareiro e a matéria também não foi realocada para discussão ou negociação em outros órgãos do Mercosul. Como resultado, o tema continuou irresoluto e, sem a sua devida regulamentação, o setor açucareiro permanece ainda isento da aplicação da TEC.

No caso dos bens do setor automotivo (que abarca os veículos leves, veículos pesados e as autopeças), por já serem disciplinados por acordos bilaterais anteriores ao Tratado de Assunção (1991), estes ficaram de fora do escopo do Programa de Liberação Comercial do bloco; por isso, no âmbito do Mercosul, os Estados Partes limitaram-se a estabelecer apenas uma data limite para a conclusão do processo, estipulando o início do ano de 2000 como prazo final (Decisão CMC 29/1994).

O acordo bilateral em questão refere-se ao Acordo de Complementação Econômica quatorze (ACE 14) da ALADI, responsável, sobretudo, pela desgravação comercial do setor automotivo entre o Brasil e a Argentina.

O programa de desgravação comercial estabelecido no ACE 14 previa a eliminação progressiva, linear e automática de tarifas para todos os bens do setor automotivo entre os Estados envolvidos até a data limite de 31 de dezembro de 1999. Durante esse período, o comércio de bens desse setor seria regulado por um sistema de cotas de importação compensadas, o que significa que um Estado Parte só poderia exportar além de sua cota designada se compensasse o montante excedente por meio da importação de bens do mesmo setor provenientes do outro Estado.

Ao fim do prazo estabelecido, no entanto, os Estados em questão não conseguiram eliminar o sistema de cotas mencionado e zerar as tarifas dos bens do setor automotivo entre si, sob a premissa de que era necessário mais tempo para reestruturar o setor, de modo a permitir-lhes lidar com as volatilidades domésticas e internacionais, antes de eliminar tais gravames.

Consequentemente, no ano em que o processo deveria ter sido concluído (2000), um novo programa de liberalização precisou ser negociado entre as partes, padrão este que se repetiu em seis outras ocasiões, prorrogando por mais quinze anos essa exceção à aplicação da TEC. As mudanças ocorridas no Acordo de Complementação Econômica 14 até o ano de 2015 são mostradas no Quadro 15.

Quadro 15. Mudanças no ACE 14 até 2015: períodos e regras de funcionamento.

Acordo	Em vigor de	Regras de Funcionamento
31.º Prot. Ad. ao ACE 14	01º de janeiro de 2001 até 31 de dezembro de 2005	- Novo sistema de quotas compensadas. - Regime de Origem próprio (60% de conteúdo regional no produto final). - Criação do Comitê Automotivo, para gerenciar o cumprimento das regras. - Estabelecido um limite máximo mensal para as exportações e um limite mínimo compensatório correspondente para as importações dos demais Estados. - A tarifa no setor foi zerada, mas caso um Estado ultrapassasse o limite máximo de exportações estabelecido para os demais membros, os bens excedentes perderiam a isenção da tarifa de importação, passando a ser tarifados com uma taxa entre 25% e 30% sobre o valor do bem importado (ad valorem).
32.º Prot. Ad. ao ACE 14	01º de janeiro de 2006 até 01º de março de 2006	
33.º Prot. Ad. ao ACE 14	02 de março de 2006 até 30 de junho de 2006	
35.º Prot. Ad. ao ACE 14	01º de junho de 2006 até 30 de junho de 2008	

38.º Prot. Ad. ao ACE 14	01º de julho de 2008 até 30 de junho de 2014	- Eliminação do sistema de quotas e Tarifa zero para todo setor. - O mesmo Regime de Origem. - Comitê Automotivo gerenciando as regras. - O Comitê Automotivo recomendaria ajustes no comércio do setor entre os Estados Partes, a partir dos seus respectivos saldos na balança comercial, solicitando que o Estado superavitário compense o Estado deficitário na forma de importação de bens do seu setor automotivo, de acordo com um coeficiente estabelecido. Os bens excedentes passariam a ser tarifados.
40.º Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica 14	01º de julho de 2014 até 30 de junho de 2015	

Fonte: Elaboração do próprio autor com base nas informações fornecidas pela ALADI.

Ao fim, um acordo que já deveria ter expirado e que originalmente era definido apenas por tarifas decrescentes e um sistema de quotas de importação, permaneceu em vigor (até 30 de junho de 2015) e se transformou, ao longo de quinze anos, em um novo acordo regido por compensações comerciais e tarifas flexíveis.

Por último, o caso dos bens oriundos de aduanas especiais (zonas francas, zonas de processamento de exportações e áreas aduaneiras especiais) traz à tona uma problemática que emergiu após a formulação do Programa de Liberação Comercial do Mercosul, visto que os Estados Partes já haviam deliberado que as mercadorias provenientes dessas aduanas deveriam ser tratadas como bens de livre prática (Decisão CMC 08/1994) ou seja, bens que só podem circular livremente pelo interior do bloco após o cumprimento da formalidade exigida para sua importação, neste caso, o pagamento da Tarifa Externa Comum (TEC).

Durante os primeiros anos de formação do Mercosul (1991 – 1994), houve intensos debates sobre como promover uma abertura comercial irrestrita entre os seus membros, levando em consideração que tais Estados já possuíam legislações específicas que permitiam a implementação de práticas discriminatórias em suas relações comerciais, especificamente as aduanas especiais, que são conjuntos de normativas domésticas que concedem tratamento diferenciado para um grupo de bens em áreas, zonas ou regiões demarcadas (Argentina, Lei 19640/1972; Brasil, Decreto-Lei 37/1966).

À época, todos os quatro membros fundadores do Mercosul dispunham de normativas internas próprias respaldando três tipos distintos de aduanas especiais: i) as zonas francas (ZF); ii) as zonas de processamento de exportações (ZPE) e; iii) as áreas aduaneiras especiais (AAE).

As zonas francas referem-se a áreas geográficas estritamente demarcadas aonde os bens ali produzidos se beneficiam de incentivos fiscais e de reduções/isenções nas suas tarifas de

importação (Argentina, Lei 22192/1980; Brasil, Lei 8387/1991). Por outro lado, as zonas de processamento de exportações são espaços delimitados voltados exclusivamente para a exportação de bens, com benefícios alfandegários (Argentina, Lei 24331/1994; Brasil, Lei 11508/2007). Já as áreas aduaneiras especiais são zonas econômicas específicas que oferecem vantagens fiscais e cambiais para facilitar a importação de um conjunto pré-definido de bens ou insumos (ARGENTINA, Decreto 1345/1988; BRASIL, Decreto-Lei 14435/1975).

Para resolver o dilema em questão, o próprio Grupo do Mercado Comum se encarregou de debater o assunto e encaminhar uma recomendação ao Conselho do Mercado Comum até o fim do ano de 1994, o que levou à decisão dos Estados Partes (Decisão CMC 08/94) de permitir a continuidade das aduanas especiais existentes até 2013, porém excluí-las completamente do processo de integração, salvo por decisão em sentido contrário.

Assim, como regra geral, todas as mercadorias provenientes de aduanas especiais seriam tratadas como bens oriundos de um terceiro Estado e sobre elas seria aplicada a sua correspondente Tarifa Externa Comum (TEC) como requisito para a livre circulação dentro do bloco, contanto que todos os Estados Partes mantenham tal posição e não se lancem a propor acordos em sentido contrário.

Já no ano seguinte (1995), os Estados Partes começaram a firmar Acordos de Alcance Parciais (AAP) entre si por intermédio da ALADI, especificamente para importar bens provenientes de suas respectivas aduanas especiais, sem a aplicação da TEC. Foram cinco, portanto, os acordos firmados entre os Estados Partes do Mercosul de 1991 até 2015, permitindo a importação de bens provenientes de aduanas especiais, isentando-os da aplicação da Tarifa Externa Comum (Quadro 16).

Quadro 16. Acordos entre Estados Partes do Mercosul sobre bens provenientes de aduanas especiais (1991-2015).

Acordo	Signatários	Ano	Objeto do Acordo
AAP – ALADI – ACE 14	Brasil e Argentina	1995	Cota para a importação de bens oriundos da Zona Franca de Manaus, no Brasil, e da Área Aduaneira Especial da Terra do Fogo, na Argentina, aos quais seriam isentos da aplicação da TEC.
AAP – ALADI – ACE 18	Brasil e Uruguai	2001	Cota para a importação de bens provenientes da Zona Franca de Manaus, no Brasil, e da Zona Franca de Colônia, no Uruguai, aos quais seriam isentos da aplicação da TEC
AAP – ALADI – ACE 18	Argentina e Uruguai	2003	Cota para a importação de bens provenientes da Área Aduaneira Especial da Terra do Fogo, na Argentina, e da Zona Franca de Colônia, no Uruguai, aos quais seriam isentos da aplicação da TEC.

AAP – ALADI – ACE 18	Brasil e Uruguai	2008	Ampliou a cota estabelecida e aumentou o rol de bens isentos da aplicação da TEC provenientes da Zona Franca de Manaus e da Zona Franca de Colônia e ainda incluiu determinados bens oriundos da Zona Franca de Palmira, também no território uruguaio
----------------------	------------------	------	--

Fonte: Elaboração do próprio autor com base nas informações fornecidas pela ALADI.

Em 2013, ao fim do prazo estabelecidos para os Estados Partes regulamentarem as zonas aduaneiras já existentes, os mesmos decidiram por prorrogar os efeitos da decisão vigente (Decisão CMC 08/94) até o final de 2015, postergando a necessária regulamentação da matéria (inclusive para as novas aduanas especiais criadas) por mais dois anos e, salvaguardando uma barreira “temporária” até lá.

Em resumo, para promover o livre fluxo de bens originários pelo interior do Mercosul, torna-se necessário que todos os atores aptos a participarem de tal processo, tanto doméstica quanto regionalmente, se comprometam a eliminar todas as exceções ainda vigentes para a sua plena implementação, a saber: o caso do setor sucroalcooleiro, o caso do setor automotivo e, o caso dos bens advindos de aduanas especiais.

Durante o segundo mandato do governo Dilma (2015-2016), o posicionamento do Poder Executivo brasileiro (em particular, da Presidente, do Ministro das Relações Exteriores e do Ministro da Fazenda) em relação ao Mercosul se manteve inalterado. O bloco era destacado como um veículo importante para impulsionar o desenvolvimento econômico do Brasil, além de plataforma política estratégica para projetar a influência do país no cenário internacional, resultando na prioridade atribuída para sua expansão na região e no aprofundamento das relações com terceiros Estados, particularmente em relação ao crescimento econômico e comercial (BRASIL, Presidência da República. Biblioteca: 2015 & 2016; PARTIDOS DOS TRABALHADORES, Programa Mais Mudanças e Mais Futuro, 2014).

No que diz respeito ao livre fluxo de bens originários pelo bloco, contudo, nenhuma das medidas relacionadas à questão, firmadas pelo governo Dilma (e em conjunto com Cristina Kirchner, durante o seu último ano do governo, em 2015), abordava as medidas necessárias para impulsionar o seu avanço; pelo contrário, várias contribuíram para o seu retardo.

Com o início da Presidência de Michel Temer (12 de maio de 2016) houve uma mudança significativa quanto a posição do Poder Executivo brasileiro sobre o Mercosul, tanto discursiva (notadamente, do Presidente Michel Temer e de José Serra, o então Ministro das Relações Exteriores) quanto pragmaticamente. O bloco deixava de ser uma prioridade para tornar-se um

"obstáculo" à construção de novas parcerias estratégicas e ao crescimento econômico-comercial advindos destas, demandando uma reorientação que priorizasse o aspecto econômico do bloco em detrimento dos seus aspectos sociais e políticos, além da flexibilização do seu funcionamento, sobretudo do artigo 16 do Tratado de Assunção, que veda a possibilidade de negociações unilaterais ou bilaterais dos Estados Partes com terceiros Estados e os compele a tomar decisões por consenso (BRASIL, Presidência da República. Biblioteca: 2016, 2017 & 2018; PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, Uma Ponte para o Futuro, 2016).

Quanto ao livre comércio de bens originários intrabloco, em igual medida, durante o governo de Michel Temer, não apenas nenhuma medida foi tomada para eliminar as barreiras comerciais existentes que impedem o progresso nessa área, mas também foram implementadas medidas que vão na direção contrária a esse objetivo.

No caso do Poder Executivo da Argentina (em particular, do Presidente Mauricio Macri, da Ministra das Relações Exteriores e do Ministro da Fazenda) houve o mesmo movimento ao ocorrido no Brasil durante o governo de Michel Temer, no qual o bloco deixava de ser referenciado como uma prioridade para tornar-se uma “plataforma ineficiente” e “inconveniente” para o crescimento econômico do país, que almejava reintegrar-se ao mercado mundial e estabelecer novas parcerias econômicas estratégicas (ARGENTINA, Discursos da Casa Rosada, 2016, 2017, 2018 & 2019; PROGRAMA CAMBIEMOS, 2015).

Dessa forma, durante o governo de Mauricio Macri (2015 – 2019) na Argentina, todas as medidas adotadas foram contrárias aos requisitos necessários para o alcance do livre fluxo de bens originários no interior do bloco.

Primeiro, no caso do setor sucroalcooleiro, como o *locus* decisório regional para tratar do processo de liberalização do setor encontrava-se desativado havia mais de uma década, obter progresso na matéria exigiria dos Estados: i) a recriação do GAHAZ ou o encaminhamento da matéria para um dos Subgrupos existentes; ii) introduzir a matéria para debate e elaborar Projetos de Norma do Mercosul relativos à liberalização do setor; iii) aprová-lo no âmbito do CMC e; iv) internalizar o acordo resultante.

Os três primeiros requisitos são atribuições privativas dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, ao passo em que o último depende da vontade conjugada dos atores políticos domésticos – os Poderes Legislativos e os Poderes Executivos – dos membros do bloco.

A matéria, até então, havia sido tratada por Subgrupo de Trabalho temporário, o Grupo Ad Hoc do Setor Açucareiro (GAHAZ), que estava inativo desde 2001. Quaisquer avanços no processo de liberalização do setor intrabloco exigiria dos Estados Partes a recriação do GAHAZ ou o encaminhamento da matéria para um Subgrupo de Trabalho já existente (a saber, para o SGT 07 e/ou o SGT 08 que já haviam tratado do assunto anteriormente), ambas atribuições privativas dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, através do Grupo do Mercado Comum (GMC). Se nenhuma destas duas opções estiver contida nos conjuntos de preferências dos Executivos, não haverá debate algum sobre o assunto.

Em igual medida, a agenda de trabalho de todos os SGTs é elaborada tanto pelo GMC quanto pelas delegações nacionais que os integram, que são compostas por representantes dos Ministérios dos governos dos Estados Partes. Assim, mesmo se recriado o GAHAZ, compete ainda a algum membro do Poder Executivo (quer seja do GMC ou do SGT) introduzir a matéria na sua agenda de trabalho, caso contrário, não haverá debate sobre, recomendações concernentes e nem Projetos de Normas relativos ao programa de liberalização do setor.

Ademais, o processo de negociação das Recomendações produzidas e dos Projetos de Normas do Mercosul resultantes, são de competência exclusiva dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, através do Conselho do Mercado Comum (CMC). Mesmo se elaborado um programa para a liberalização do setor sucroalcooleiro, a medida requer consenso no CMC para ser aprovada, caso contrário, será rejeitada e, como consequência, não haverá progresso algum.

Caso um programa de liberalização do setor seja aprovado pelo CMC, compete ainda aos Poderes Legislativos dos Estados Partes apreciarem a medida, o que implica que se a mesma não estiver contida nos seus conjuntos de preferências, ela será rejeitada ou sequer será apreciada; nos dois casos, nenhum progresso será alcançado.

Por fim, se aprovado pelos seus respectivos Poderes Legislativos, compete ainda aos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes ratificarem, promulgarem e publicarem a medida para que ela possa finalmente entrar em vigor. Alterações no conjunto de preferências dos Poderes Executivos ou uma mudança do próprio Poder Executivo (em decorrência de um processo de *impeachment* ou por alternância de governos) durante esta etapa, podem retardar ou até impedir o progresso da matéria.

No Brasil, o setor sucroalcooleiro tem sido uma questão polêmica há décadas para os grupos de interesse analisados, nomeadamente, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e

a Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA). Ambos costumeiramente se posicionavam favoráveis à liberalização do setor sucroalcooleiro e à eliminação dos benefícios concedidos a tais bens na Argentina (o único Estado do bloco a fazê-lo), pressionando tanto o Poder Executivo nacional quanto o Poder Legislativo do Brasil para revisitarem a questão e introduzi-la para debate no âmbito do Mercosul (CNI, 2015, 2017 e 2018; CNA, 2015, 2016 e 2018).

Na Argentina, por sua vez, os grupos de interesse envolvidos, nomeadamente, a União Industrial da Argentina (UIA) e a Sociedade Rural da Argentina (SRA), rotineiramente faziam o contrário, isto é, advogavam pela manutenção das barreiras comerciais do setor (sob a prerrogativa de que a produção nacional não conseguiria concorrer com a produção brasileira) e pressionavam os seus respectivos atores políticos domésticos para impedir o avanço da matéria no âmbito regional (UIA, 2016 e 2019; SRA, 2015 e 2017).

Por se tratarem de grupos de interesse representados em suas respectivas Seções Nacionais no Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), o conflito entre as preferências de ambos se manifestou também no âmbito do Mercosul, onde a Seção Nacional do Brasil empreendeu esforços para aprovar uma Recomendação ao GMC destacando a necessidade de reintroduzir o caso do setor sucroalcooleiro para análise, enquanto a Seção Nacional da Argentina se aplicou em garantir que tal iniciativa não fosse aprovada (FCES, Ata 02/2015, 03/2017 e 02/2018). E, por ser uma iniciativa que requer consenso por parte do Plenário do FCES para ser aprovada, isto nunca ocorreu.

Devido à forte pressão dos grupos de interesse mencionados, a questão tornou-se um tema crucial para as eleições ao Parlamento do Mercosul em 2015 na Argentina (sobretudo para os candidatos pelo *Frente para la Victoria* e pelo *Cambemos*, as duas maiores representações políticas na disputa) e, nos anos seguintes, tornou-se também um tema recorrente na agenda de trabalho do Poder Legislativo argentino.

No Congresso Nacional argentino, os Parlamentares, tanto da situação quanto da oposição ao governo de Mauricio Macri, manifestaram as suas preferências perante o Poder Executivo, comunicando a sua preterição pela liberalização do setor sucroalcooleiro no país (ARGENTINA, Comunicação 3117-S/16, 0789-S/17, 1252-S/19), destacando a importância econômica que tais barreiras representam para as regiões produtoras desses bens (Argentina, Projeto de Declaração 1231-D/16 e, Projeto de Lei 2218-S/19), propondo medidas para ampliar os benefícios fiscais e tributários estendidos ao setor (ARGENTINA, Projeto de Lei 2369-S/16, 1370-D/16, 1046-D/17 e 1267-D/18) e recomendando a criação de um *locus* específico no

Congresso para acompanhar permanentemente a sua situação (ARGENTINA PDL 1046-S/17).²⁴

A Representação da Argentina no Parlamento do Mercosul também se manifestou em oposição à inclusão do setor sucroalcooleiro em qualquer iniciativa de liberalização comercial regional e obteve sucesso na aprovação de uma Recomendação ao GMC solicitando a manutenção das barreiras comerciais vigentes para o setor (PARLASUL, Recomendação 05/18).

No Brasil, em contrapartida, durante todo o período em questão (2015-2018), tanto o Congresso Nacional do país quanto a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul não se manifestaram sobre o processo de liberalização do setor sucroalcooleiro intrabloco e também não propuseram nenhuma medida que pudesse estender benefícios internos a tal setor²⁵.

No desfecho, considerando que a liberalização do setor sucroalcooleiro polarizou os conjuntos de preferências dos atores brasileiros e argentinos envolvidos nesse processo e que é necessária a vontade conjugada de todos os atores políticos domésticos de todos os Estados Partes do bloco para que a medida seja internalizada – e todos os atores domésticos argentinos se dispuseram a rejeitar qualquer tentativa de liberalização do setor – haveria de se esperar que a iniciativa não prosperasse.

Em todo caso, foram os próprios Poderes Executivos nacionais que optaram por não iniciar o processo que resultaria na liberalização do setor sucroalcooleiro intrabloco, visto que não empreenderam nenhum esforço para recriar o GAHAZ e também não realocaram a matéria para apreciação de um outro SGT já existente, o que culminou na ausência de qualquer discussão, recomendação ou programa de liberalização necessários para o progresso de uma medida necessária para a consolidação da união aduaneira do bloco.

A apatia do Poder Executivo brasileiro em relação a esta matéria, somada à franca oposição do Executivo argentino quanto ao seu avanço, resultou na inação que impediu que a medida fosse proposta para análise no GMC e, como consequência, ela não foi tratada por

²⁴ Argentina, **Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina**. Disponível em:

< <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/>>, acesso em: 13/02/24.

Argentina, **Honorable Senado de la Nación Argentina**. Disponível em:

< <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/>>. Acesso em: 14/02/24.

²⁵ Câmara dos Deputados do Brasil, **Portal da Câmara dos Deputados**, Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>>, acesso em 10/01/24.

Senado Federal do Brasil, **Portal do Senado Federal**, disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/legislacao-federal>>, acesso em 12/02/24

nenhum SGT e não se concretizou nenhum programa de liberalização para os bens do setor sucroalcooleiro.

No caso do Poder Executivo argentino, seu conjunto de preferências não apenas carecia dos requisitos necessários para o avanço da matéria, mas também continha as preferências diametralmente opostas às necessárias para tal avanço, a saber, não recriar o GAHAZ e não realocar o assunto para ser discutido em outro SGT. Conjunto este, perfeitamente alinhado com as preferências do Poder Legislativo e dos grupos de interesse do país, que também não desejavam nenhuma das duas referidas ações, ante a perspectiva de que isso impactaria negativamente a produção, a economia e a população da Argentina.

Ao fim, quando é necessária a vontade conjugada de todos os atores envolvidos, de todos os Estados Partes do bloco, para a adoção de uma medida crucial para o avanço do processo de integração na região, o processo se estagnará se os seus conjuntos de preferências forem opostos uns aos outros.

Em segundo lugar, no caso dos bens do setor automotivo, remover os gravames comerciais que acometem a livre circulação de tais mercadorias no interior do bloco exige dos Estados Partes a revogação do acordo que os estabeleceu (ou, simplesmente deixá-lo expirar), seguido pela implementação de um acordo que discipline o seu processo de liberalização; caso contrário, caberá aos próprios Estados decidirem unilateralmente se, quando e como o farão.

Neste caso, é imperativo ressaltar que o acordo em questão (o 38.º Protocolo Adicional ao ACE Nº 14), não foi firmado e internalizado pelos Estados Partes através do Mercosul, isto é, a partir dos procedimentos institucionais prescritos pelo Tratado de Assunção (1991), mas sim por meio da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), seguindo procedimentos institucionais estabelecidos pelo Tratado de Montevidéu (1980).

Em conformidade com o Tratado de Montevidéu (1980), a Resolução do Grupo do Mercado Comum 43/2003 e consonante com dispositivos já internalizados nos ordenamentos jurídicos domésticos dos Estados Partes do Mercosul (ARGENTINA, Decreto 415/1991; Brasil, Decreto 87054/1982), todos os “Acordos de Alcance Parcial”²⁶ protocolados no âmbito da ALADI são reconhecidos como meros atos de implementação do Tratado de Montevidéu e, portanto, podem ser promulgados diretamente pelos seus respectivos Chefes do Executivo via

²⁶ Os Acordos de Alcance Parcial são compromissos que não contam com a participação da totalidade dos países membros da ALADI e que buscam criar as condições para o aprofundamento do processo de integração regional, por meio de sua progressiva multilateralização (Tratado de Montevidéu, Art. 07, 1980).

Decreto Presidencial, prescindindo da necessidade de submissão desses acordos à análise e aprovação dos Poderes Legislativos dos dois Estados.

Assim, a responsabilidade de remover as barreiras comerciais que acometem o setor automobilístico recai, sobretudo, aos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, visto que são os atores aptos *ex officio* a revogar o acordo vigente, negociar um novo acordo disciplinando a matéria no âmbito da ALADI e implementar tal medida domesticamente. Isso significa que, se essas opções não estiverem contidas nos seus respectivos conjuntos de preferências, as *policies* necessárias para o avanço da questão não serão implementadas.

Por se tratar de um acordo regional firmado no âmbito de outro bloco regional, naturalmente, não houve o envolvimento de nenhum órgão integrante do Mercosul, os quais não possuem as atribuições, competências institucionais e acesso à estrutura decisória da ALADI.

É o caso do Foro Consultivo Econômico-Social e do Parlamento do Mercosul, que não podem solicitar informes sobre o andamento das negociações na ALADI, pois não possuem essa competência, não são consultados pelo bloco porque não estão aptos a participarem do seu circuito decisório, não podem emitir recomendações para os seus órgãos integrantes, porque não possuem essa atribuição institucional e, não podem se manifestar *ex ante* às medidas aprovadas, porque não possuem acesso à estrutura distribucional de informações do bloco. Ambos os referidos órgãos do Mercosul poderiam se manifestar *ex post* às decisões da ALADI, no entanto, não o fizeram.

Em contraste, no âmbito doméstico, todos os atores envolvidos manifestaram expressamente as suas preferências sobre o setor automotivo intrabloco, a saber, a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) do Brasil e, a Associação de Fabricantes Automotivos (ADEFA) da Argentina, além dos Poderes Legislativos de ambos os Estados.

Os referidos grupos de interesse se posicionaram contrários à remoção das barreiras comerciais existentes no setor, por diferentes motivos: i) a Anfavea se opôs à derrubada da estrutura comercial vigente, sob a argumentação de que ela representa uma proteção temporária necessária para auxiliar a recuperação do setor diante das dificuldades econômicas enfrentadas e; ii) A ADEFA se posicionou contrariamente à eliminação das barreiras comerciais vigentes, pois considera que essas são uma ferramenta temporária necessária para viabilizar a

reestruturação do setor, de modo a torná-lo mais produtivo e competitivo (ANFAVEA, 2015; 2017; ADEFA, 2014; 2017).

Em igual medida, os Poderes Legislativos do Brasil e da Argentina também se opuseram à remoção das barreiras comerciais vigentes no setor automotivo e ainda propuseram normativas internas adicionais para salvaguardar os interesses do setor nos seus países.

No Brasil, o Poder Legislativo se opôs à remoção das barreiras comerciais vigentes no setor automotivo, pressionando o Poder Executivo tanto durante o governo Dilma quanto durante o governo Temer para prorrogar o acordo vigente e manter inalteradas as condições estabelecidas, além de propor medidas próprias para proteger o setor durante todo o período em questão, como: de expansão dos benefícios fiscais (Projeto de Lei 780/2015; 562/2018) e, de expansão e modernização da indústria (Projeto de Lei 103/2016; 442/2017).

Na Argentina, o Poder Legislativo também se posicionou contrariamente à eliminação das barreiras comerciais vigentes, pressionando o governo Macri para prorrogar o acordo em vigor e implementar novas medidas de salvaguarda do setor (Argentina, Declaração 2803-D/2015, 0593-D/2016 & 0600-D/2017), além de propor medidas próprias para expandir os benefícios dos bens do setor, como: ampliar os seus incentivos fiscais (Projeto de Lei 235/2015), aumentar as alíquotas do imposto de importação para veículos (Projeto de Lei 668/2015) e estabelecer novas quotas de importação para o setor (Projeto de Lei 703/2016).

Ao fim, o acordo, originalmente previsto para expirar em 30 de junho de 2015, foi negociado (quatro dias antes do prazo final), aprovado e implementado pelo governo de Dilma Rousseff e Cristina Kirchner, prorrogando o acordo vigente por mais um ano (até 30 de junho de 2016), sem alterações adicionais, através do 41º Protocolo Adicional ao ACE 14 (ARGENTINA, Decreto 41/2015; Brasil, Decreto 8477/2015). E, findado o novo prazo, o acordo foi negociado, aprovado e implementado pelo governo de Michel Temer e Mauricio Macri, prorrogando a barreira “temporária” por mais quatro anos (até 30 de junho de 2020), por meio do 42º Protocolo Adicional ao ACE 14, sob as mesmas condições estabelecidas anteriormente (ARGENTINA, Decreto 70/2016; Brasil, Decreto 8797/2016).

Na ausência de pressões formais para a eliminação dos gravames comerciais incidentes ao setor automotivo intrabloco, somado ao amplo apoio pela sua manutenção desses gravames por todos os atores domésticos envolvidos, incluindo dos próprios Poderes Executivos nacionais (a quem em primeira e última instância competiria eliminá-las), as barreiras foram mantidas. O processo de integração regional se estagna se assim todos preferirem.

Por último, no caso dos bens provenientes das aduanas especiais dos Estados Partes, para eliminar os gravames que incidem sobre esse setor, torna-se necessário que os membros efetivos do bloco revoguem os acordos bilaterais estabelecidos no âmbito da ALADI e disciplinem essa matéria conjuntamente via Mercosul, isto é, determinem que todos os bens provenientes de tais aduanas sejam tratados como bens de livre prática, sem exceções, e proibir explicitamente a violação desse compromisso através do estabelecimento de acordos bilaterais entre as Partes.

A competência para revogar acordos internacionais pertence somente aos Poderes Executivos nacionais, da mesma forma que disciplinar a matéria no âmbito do Mercosul também recai sobre eles, o que implica: i) a inclusão da matéria no *locus* institucional apropriado do Mercosul (o Conselho do Mercado Comum); ii) a elaboração de um Projeto de Norma do Mercosul concernente; iii) a sua aprovação pelo próprio CMC e; iv) a sua internalização. Todos esses requisitos são de competência privativa dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, incluindo a etapa de implementação do acordo, que pode ser realizada via Decreto Presidencial por se tratar da regulamentação de uma medida já internalizada (a Decisão CMC 08/94).

Neste caso, cabia aos grupos de interesse e aos Poderes Legislativos dos Estados Partes somente sinalizarem suas preferências aos Poderes Executivos nacionais e exercerem pressão, tanto doméstica quanto regionalmente (via FCES e Parlasul), para que estes possam considerá-las durante as etapas supracitadas e nada mais.

Durante o período em questão (2015–2019), nenhum dos grupos de interesse analisados, tanto do Brasil quanto da Argentina, expressou qualquer posicionamento em relação a esta matéria ou mobilizou seus recursos, seja para pressionar pela manutenção ou revogação dos acordos bilaterais estabelecidos no âmbito da ALADI, seja para disciplinar a questão no contexto do Mercosul.

Em igual medida, por ser uma matéria que não gerou o engajamento dos grupos de interesse que compõem o Foro Consultivo Econômico-Social e por se tratar de um conjunto de acordos firmados por meio de um outro bloco regional (a ALADI), no qual o órgão não possui acesso formal, atribuição institucional ou capacidade decisória, não houve nenhuma manifestação do FCES quanto ao caso dos bens provenientes das zonas aduaneiras especiais dos Estados Partes do Mercosul. A matéria nunca foi introduzida para debate e análise do órgão

e, conseqüentemente, o mesmo nunca propôs investigação, estudo ou evento sobre ela, nem emitiu qualquer recomendação a seu respeito durante toda a sua história.²⁷

Em contrapartida, os Poderes Legislativos de ambos os Estados não se manifestaram expressamente sobre a revogação dos acordos bilaterais estabelecidos na ALADI, nem sobre a regulamentação da matéria no Mercosul, no entanto, tanto o Congresso Nacional brasileiro quanto o argentino sinalizaram as suas preferências aos seus Poderes Executivos em relação às aduanas especiais, isto, por meio de declarações e pela proposição de iniciativas próprias visando disciplinar aduanas especiais existentes, bem como criar outras inteiramente novas.

Na Argentina, durante todo o governo de Maurício Macri (2015 - 2019), houve declarações, sobretudo, de Congressistas do Partido Justicialista (partido de oposição ao governo) enfatizando a importância das aduanas especiais para o desenvolvimento social e econômico das regiões onde foram estabelecidas e, destacando a necessidade de sua manutenção (ARGENTINA, DE 1421-D/15, 1032-D/16, 1764-S/17 e 1387-D/18). Além disso, foram apresentadas algumas propostas para ampliar os incentivos fiscais concedidos aos bens produzidos nessas aduanas (Projeto de Lei 2892-D/17 e 2178-D/18) e, algumas outras visando a criação de outras aduanas especiais no país (Projeto de Lei 4301-D/2016 e 4165-D/2019).

No Brasil, durante toda a 55ª Legislatura do Congresso Nacional (2015 – 2018), os seus representantes, sobretudo dos oposicionistas, manifestaram apoio às aduanas especiais do país, destacando a sua importância para o crescimento econômico local e nacional, por meio de declarações (BRASIL, MSC 251/15, 650/2016, 341/17, 212/18), além de introduzirem também várias²⁸ iniciativas relacionadas, sobretudo, à ampliação dos benefícios fiscais concedidos aos bens provenientes dessas aduanas, à regulamentação das aduanas existentes e à criação de novas.

No Parlamento do Mercosul, o órgão não se manifestou formalmente quanto à necessidade de revogação dos acordos bilaterais estabelecidos no âmbito da ALADI, mas as Representações Nacionais do Brasil e da Argentina no órgão defenderam a necessidade de se disciplinar a matéria no âmbito do Mercosul. Houveram manifestações para tal via declarações, enfatizando a importância das aduanas especiais e necessidade de disciplinar conjuntamente a

²⁷ Mercado Comum do Sul. **Foro Consultivo Econômico-Social**. Disponível em: < <https://fcesmercosur.com.ar/?seccion=2&idioma=2> >, acesso em 15/01/24

²⁸ No total, foram catorze Projetos de Emenda à Constituição e Projetos de Lei visando a criação de novas aduanas especiais no país, quinze Projetos de Lei propondo a expansão dos benefícios fiscais e tarifários concedidos aos bens produzidos nestas e, sete Projetos de Lei visando promover alterações na administração dessas aduanas.

matéria (PARLASUL, DE 03/14 e 07/15), bem como Recomendações ao CMC propondo a extensão do tratamento de bem originário a todos os bens provenientes das aduanas especiais dos Estados Partes (PARLASUL, RE 04/15) e, também, sobre a criação de novas aduanas especiais nas áreas de fronteiriças dos Estados Partes (PARLASUL, RE 06/21).

Assim, considerando que nenhum ator envolvido no caso dos bens oriundos das aduanas especiais dos Estados Partes atuou visando promover a eliminação dos gravames comerciais que acometem os bens do setor, somado ao fato de que os Poderes Legislativos pressionaram, doméstica e regionalmente, a favor de tais gravames e, que a atribuição de removê-las cabia inteiramente aos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, os quais não deram nenhum indicativo de que iriam fazê-lo, há de se esperar que tais barreiras fossem prorrogadas.

No desfecho, os Poderes Executivos preferiram por não revogar os acordos bilaterais firmados no âmbito da ALADI que isentavam determinados bens da aplicação da Tarifa Externa Comum e, ainda decidiram por disciplinar a matéria no âmbito do Mercosul, de modo a permitir que tais exceções sejam estabelecidas.

Por meio da Decisão CMC 33/15, firmada uma semana antes do acordo vigente expirar (Decisão CMC 08/94), os Estados Partes optaram por disciplinar o tratamento disposto aos bens provenientes das suas aduanas especiais que se encontravam regulados por outros acordos comerciais, estendendo-lhes o tratamento de bens originários e, com isso, tornando-os isentos da aplicação da TEC (ARGENTINA, Decreto 451/17 e; BRASIL, Decreto 9135/17), institucionalizando, assim, uma barreira temporária que nem deveria mais existir.

Ao fim, se uma decisão crucial para o avanço do processo de integração regional competir inteiramente a um único grupo de atores, o progresso não ocorrerá se esse ator não possuir tal preferência e ainda, poderá até regredir se o referido ator possuir as preferências diametralmente opostas à decisão necessária para tal avanço.

3.1.2 A Livre Circulação de Bens de Livre Prática: a Tarifa Externa Comum

Concomitantemente às iniciativas voltadas para assegurar a livre circulação de bens originários no interior do Mercosul, os Estados Partes comprometeram-se igualmente a garantir a livre circulação de bens provenientes de terceiros Estados.

Nesse contexto, tornou-se imperativo que os Estados Partes do Mercosul procedessem em eliminar quaisquer barreiras que inviabilizassem o ingresso de bens provenientes de

terceiros Estados, bem como garantir a livre circulação desses bens após adentrarem o território integrado.

Para alcançar esse objetivo, conforme acordado por todos os membros do bloco no Tratado de Assunção (1991) e seus Protocolos Adicionais, eles concordaram em adotar: i) uma Tarifa Externa Comum e; ii) um Código Aduaneiro para o Mercosul.

Em primeiro lugar, encontra-se a Tarifa Externa Comum (TEC), que se refere a um imposto de importação padronizado, acordado entre e adotado por todos os Estados Partes do Mercosul, aplicável a todos os bens, serviços e direitos comercializados provenientes de terceiros Estados no momento em que adentram o território integrado do bloco.

A não adoção da TEC ou a falta de uma implementação efetiva (mediante exceções à sua aplicação), abre espaço para que os próprios Estados Partes determinem de forma unilateral as alíquotas incidentes sobre os bens ingressantes de fora da região, o que pode resultar na obstrução ou inviabilização da circulação de tais bens pelo interior do bloco.

A criação da TEC foi prevista pelo tratado constitutivo do Mercosul (TRATADO DE ASSUNÇÃO, Art. 05) e programada para entrar em vigor integralmente até dezembro de 1994, após a conclusão de sete etapas²⁹ prescritas para a sua implementação (Decisão CMC 09/1993, também referida como “Cronograma Las Leñas”).

Entretanto, o desafio que emergiu foi tentar conciliar as diversas preferências dos atores domésticos envolvidos na negociação para criação da TEC (durante a quarta etapa do Cronograma mencionado), devido à preocupação manifesta com possíveis efeitos adversos e externalidades negativas em suas respectivas economias domésticas, bem como à postura protecionista adotada pelos envolvidos para mitigar tais problemas.

A solução encontrada foi implementar cláusulas que atenuavam o impacto da aplicação imediata da TEC, definindo diferentes regras e prazos para cada Estado membro efetivo do bloco, permitindo-lhes adaptar-se às mudanças necessárias e minimizar os possíveis impactos negativos decorrentes.

²⁹ Conforme estabelecido no “Cronograma Las Leñas” (Decisão CMC 01/1992) implementar a TEC exigiria: i) comprar as estruturas tarifárias dos membros, ii) debate e apresentação de propostas, iii) avaliação interna das propostas, iv) elaboração do documento final, v) harmonização das normativas, vi) encaminhamento ao GMC para considerações e, vii) internalização e efetivação da TEC.

Dessa maneira, decidiu-se que os setores econômicos menos competitivos e menos resilientes em suas economias domésticas precisariam de um período adicional para se adaptar às mudanças, resultando na isenção temporária de certos produtos da Tarifa Externa Comum (TEC), enquanto os demais deveriam aplicá-la imediatamente. Cabendo aos próprios Estados selecionar os bens sujeitos a essa isenção temporária, além de determinar as alíquotas da tarifa de importação aplicáveis aos itens selecionados.

Assim, os Estados Partes decidiram que a adoção da TEC deveria começar (aplicação imediata) pelos bens dos setores econômicos mais competitivos e resilientes das suas respectivas economias, estendendo aos demais bens (dos setores econômicos menos competitivos e menos resilientes) um período adicional para se adaptar às mudanças – resultando na criação de uma isenção temporária à aplicação da TEC para determinados bens. Cabendo aos próprios Estados selecionar quais bens estariam sujeitos a tal isenção temporária, além de determinar as alíquotas da tarifa de importação aplicáveis aos itens selecionados (que poderiam ser maiores ou menores do que a TEC estabelecida).

Para os Estados, isentar um bem da aplicação imediata da TEC significa ter a capacidade de determinar unilateralmente a alíquota do imposto de importação para esse bem. Atribuir a um determinado bem, uma alíquota de importação superior à TEC, implica em desestimular a importação desse bem e promover a sua produção doméstica/regional. Por outro lado, aplicar uma alíquota inferior à TEC, significa o contrário, isto é, incentivar a sua importação e, ao mesmo tempo, desencorajar a produção doméstica/regional desse bem.

Entre o grupo de bens selecionados pelos Estados Partes do bloco para serem temporariamente isentos da aplicação da TEC, estão: i) os bens incluídos nas "Listas de Exceções Nacionais" (LEN); ii) os bens de capital (BK) não fabricados no Mercosul; e iii) os bens de informática e de telecomunicações (BIT). E, para garantir o fim da isenção desses bens, foi estabelecido um programa de convergência linear e automática (denominado Programa de Liberalização Comercial), no qual as suas respectivas alíquotas de importação seriam modificadas gradualmente até convergirem com as alíquotas estabelecidas para a TEC, ao fim de um prazo estabelecido, sem exceções.

Assim, no dia 1º de janeiro de 1995, a Tarifa Externa Comum do Mercosul entrou em vigor (para alguns bens), após a internalização do Programa de Liberalização Comercial pelo Brasil (Decreto 1343/94) e pela Argentina (Decreto 2275/94), substituindo tanto a Tarifa

Aduaneira do Brasil (Decreto 1.343/1994) quanto a Tarifa Aduaneira da Argentina (Decreto Nº 2275/94).

O primeiro grupo de exceções refere-se aos bens incluídos nas "Listas de Exceções Nacionais" (LEN), formuladas pelos próprios Estados Partes do Mercosul (na Argentina, pelo Ministério da Economia e, no Brasil, pelo Ministério da Fazenda) contendo um conjunto de bens tornados isentos (dos setores menos competitivos e resilientes das economias dos Estados Partes) da aplicação imediata da TEC, juntamente com as suas correspondentes alíquotas do imposto de importação (Decisão CMC 07/1994).

As LENs do Brasil e da Argentina poderiam conter até 300 bens isentos da aplicação imediata da TEC, cada, facultando a ambos a utilização de todas as vagas disponíveis, sendo vedada a possibilidade da criação de novas vagas para a inclusão de novos bens. Os bens já contidos nas LENs, bem como as suas respectivas alíquotas, poderiam ser alterados via Decreto pelos Poderes Executivos dos Estados Partes do bloco (sem a necessidade da apreciação por parte dos seus Poderes Legislativos domésticos), mas somente a após a consideração e aprovação da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), por todos os seus membros.

O período de ajuste para o Brasil e para a Argentina era de cinco anos (de 1995 até 2000) e, de dez anos para o Paraguai e o Uruguai (de 1995 até 2005), durante os quais as alíquotas aplicáveis aos bens incluídos nas LENs convergiriam progressivamente e automaticamente às estabelecidas pela TEC, até todos serem regidos por ela, sem exceções, extinguindo assim, a prática das Listas de Exceções Nacionais.

Ao fim do período de ajustes, o Brasil e Argentina não haviam concluído o procedimento de convergência, o que levou à solicitação de prorrogação do Programa de Liberalização Comercial, estendendo a vigência desta prática “temporária” para ambos, não apenas esta vez, mas também em seis outras ocasiões subsequentes.

As alterações realizadas nas Listas de Exceções Nacionais do Brasil e da Argentina até o ano de 2015 são mostradas no Quadro 17.

Quadro 17. Alterações nas Listas de Exceções Nacionais do Brasil e Argentina até 2015: períodos de vigência e regras de funcionamento.

Acordo	Vigência	Regras de Funcionamento
Decisão CMC 68/00 1ª Prorrogação das LEN	2000 até 2002	- Até 100 Vagas disponíveis para a LEN brasileira e argentina, bens isentos da aplicação imediata da TEC. - Modificação de até 20 itens da LEN a cada seis meses, somente após autorização da Comissão de Comércio.
Decisão CMC 21/02 2ª Prorrogação das LEN	2002 até 2003	
Decisão CMC 31/2003 3ª Prorrogação das LEN	2003 até 2005	
Decisão CMC 38/2005 4ª Prorrogação das LEN	2006 até 2008	- Até 50 Vagas disponíveis para a LEN brasileira e argentina, bens isentos da aplicação imediata da TEC. - Modificação de até 20% (vinte por cento) da LEN a cada seis meses e, não requer autorização.
Decisão CMC 59/2007 5ª Prorrogação das LEN	2008 a 2010	
Decisão CMC 28/2009 6ª Prorrogação das LEN	2010 até 2011	- Até 100 Vagas disponíveis para a LEN brasileira e argentina, bens isentos da aplicação imediata da TEC. - Modificação de até 20% (vinte por cento) da LEN a cada seis meses e, não requer autorização.
Decisão CMC 58/2010 7ª Prorrogação das LEN	2012 até 2015	

Fonte: Elaboração do próprio autor, a partir dos dados fornecidos pelo Mercosul.

A última decisão tomada pelos Estados Partes, em 2010, prorrogou a existência das Listas de Exceções Nacionais (que já deveriam ter sido extintas há duas décadas) por mais cinco anos, até 31 de dezembro de 2015.

O segundo grupo de bens beneficiado com a isenção da aplicação imediata da TEC foi o de bens de capital (tipo específico de ativo ou recurso econômico utilizado na produção de outros bens ou serviços) não produzidos por nenhum dos Estados Partes do Mercosul.

O dilema enfrentado pelos Estados Partes em aplicar imediatamente a TEC ao setor dos bens de capital (BK) estava relacionado aos possíveis impactos negativos que modificações repentinas nas alíquotas de importação desses bens poderiam exercer sobre as suas respectivas economias, principalmente porque nenhum Estado dispunha dos recursos necessários (capital humano, tecnologia e economia de escala) para substituir completamente a sua importação e suprir a produção doméstica/regional, caso a importação dos BK se tornasse inviável.

Assim, ante das incertezas, os Estados Partes optaram por não aplicar imediatamente a TEC aos bens de capital (Decisão CMC 07/1994). Em vez disso, decidiram implementá-la de forma gradual e automática. Inicialmente, as alíquotas de importação seriam definidas pelos próprios Estados Partes e, ao longo dos próximos sete anos (1995 – 2001), convergiriam para a TEC estabelecida (de 14%) – para o Uruguai e para o Paraguai, o prazo de convergência foi estendido até 2006.

Destarte, sempre próximo à data do término do prazo de convergência, os Estados Partes tratavam prontamente de prorrogar a data para o fim da isenção da aplicação da TEC definida aos BK, prolongando uma prática que deveria ser apenas temporária. E, em igual medida a todos os casos anteriores, tais prorrogações eram realizadas diretamente pelo Conselho do Mercado Comum e internalizadas por meio de Decretos Presidenciais, dispensando a apreciação dos demais atores envolvidos.

O Quadro 18 apresenta todas as decisões relativas à prorrogação da aplicação imediata da Tarifa Externa Comum aos bens de capitais não produzidos por Estados Partes do Mercosul, destacando o seu período de vigência.

Quadro 18. Decisões relativas à prorrogação da aplicação da Tarifa Externa Comum aos bens de capitais não produzidos no Mercosul.

Acordo	Vigência
Decisão CMC 68/2000 1ª Prorrogação	2001 até 2002
Decisão CMC 34/2003 2ª Prorrogação	2002 até 2005
Decisão CMC 58/2007 3ª Prorrogação	2006 até 2008
Decisão CMC 58/2008 4ª Prorrogação	2009 até 2010
Decisão CMC 57/2010 5ª Prorrogação	2011 até 2012
Decisão CMC 65/2012 6ª Prorrogação	2013 até 2014
Decisão CMC 35/2014 7ª Prorrogação	2014 até 2015

Fonte: Elaboração do próprio autor, a partir dos dados fornecidos pelo Mercosul.

O último compromisso assumido pelo Brasil e pela Argentina sobre essa temática ocorreu em 2014 (Decisão CMC 35/2014), prorrogando o prazo para a aplicação da TEC aos bens de capitais até 31 de dezembro de 2015, data em que tal prática deveria ser descontinuada para ambos os países.

Por último, o terceiro grupo de bens que se beneficiou com a isenção da Tarifa Externa Comum foram os bens de informática e de telecomunicações (BIT), os quais receberam um tratamento muito semelhante ao oferecido aos bens de capitais, mas sob condições mais flexíveis.

Neste caso, devido à importância estratégica e econômica atribuída aos setores de informática e telecomunicações (BIT), os Estados Partes resistiram em abrir mão de sua autonomia no controle das alíquotas de impostos de importação sobre os bens desses setores. Assim, decidiram isentá-los temporariamente da aplicação imediata da TEC, até que pudessem se ajustar às possíveis consequências externas exercidas sobre as suas economias, durante o seu processo de liberalização comercial.

De todo modo, ficou acordado (Decisão CMC 07/1994) que o processo de liberalização dos BIT seriam implementados de maneira gradual e automática, com os Estados Partes inicialmente definindo as alíquotas de importação para estes bens e, ao longo dos próximos onze anos (1995 – 2006), tais alíquotas deveriam convergir com a TEC estabelecida para o setor (de 16%).

Ao término do prazo estabelecido, todavia, nenhum dos Estados Partes do bloco cumpriu com o acordo estabelecido, levando-os a decidir por prorrogá-lo por mais cinco anos, até o fim de 2011 (Decisão CMC 39/2005). E, ao fim deste segundo prazo, os mesmos Estados Partes optaram por uma nova prorrogação, estendendo-o até 31 de dezembro de 2015 (Decisão CMC 57/2010), data em que a isenção deve deixar de existir e a TEC deve ser aplicada para todo os BIT, sem exceções.

Em segundo lugar, encontra-se o Código Aduaneiro do Mercosul (CAM), que se refere ao corpo normativo que estabelece as bases conceituais, diretrizes, regras e procedimentos aduaneiros a serem seguidos por todos os Estados Partes do bloco, tanto para a importação quanto para a exportação de bens, serviços e direitos comerciais transacionados no interior do bloco.

A não adoção ou uma implementação inadequada do CAM possibilita que os Estados Partes do bloco estabeleçam unilateralmente suas próprias regulamentações para a entrada e saída de bens, serviços e direitos comerciais pelas suas fronteiras/aduanas, o que pode resultar em disparidades regulatórias relevantes, a ponto de obstruir ou inviabilizar a livre circulação intrabloco.

Desde a promulgação da Tarifa Externa Comum, em 1995, os Estados Partes do Mercosul têm buscado criar o Código Aduaneiro do Mercosul (CAM), porém, devido às disparidades entre suas infraestruturas aduaneiras, nos seus códigos aduaneiros domésticos e em suas legislações comerciais, todas as iniciativas empreendidas para sua negociação (duas ao total, uma em 1995 e a outra em 2005) fracassaram.

Nesse intervalo, permaneceram sob o domínio reservado dos próprios Estados membros do bloco a administração, o controle e a gerência das suas respectivas aduanas, o que tornava o comércio e a circulação de bens intra e extrabloco vulneráveis à conformidade das normativas aduaneiras existentes, bem como a mudanças repentinas nessas normativas e a quaisquer eventualidades/arbitrariedades ao longo do processo

Somente após quinze anos de debates no Grupo Ad Hoc do Código Aduaneiro do Mercosul, um Subgrupo de Trabalho temporário criado especificamente para tratar do Código Aduaneiro do bloco e, a superação de diversos obstáculos³⁰ por outras vias, os Estados Partes do bloco finalmente conseguiram conciliar suas preferências e chegar a um consenso sobre a redação final do Projeto de Código Aduaneiro do Mercosul (CAM), sendo este finalmente aprovado em 2010 (Decisão CMC 27/2010).

O ponto relevante a ser destacado é que, apesar da aprovação do Código Aduaneiro do Mercosul em 2010, até o início do ano de 2015, o CAM ainda não havia entrado em vigor devido à falta de internalização da medida por alguns Estados Partes do bloco, isto é, somente a Argentina havia concluído todo o referido processo (Argentina, Lei 26795/2012), restando ao Brasil, o Paraguai e o Uruguai também fazê-lo.

Em suma, para promover a livre circulação de bens dentro do Mercosul, é essencial que todos os atores envolvidos em tal processo, tanto nacional quanto regionalmente, se comprometam a remover as barreiras remanescentes que afetam o comércio desses bens, o que significa, neste caso, acabar com a prática das Listas de Exceções Nacionais, eliminar as isenções à aplicação da TEC para os bens de capitais bens de informática e dos bens de telecomunicações, além de implementar o Código Aduaneiro do Mercosul.

³⁰ Muitos dos problemas relacionados à infraestrutura aduaneira entre os Estados Partes, como comunicação, fiscalização e administração, foram mitigados por meio de obras financiadas pelo Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). A incorporação de novas tecnologias, programas de cooperação e treinamento entre eles permitiram uma melhor gerência e redução dos custos operacionais aduaneiros. Adicionalmente, modificações e ajustes nas legislações comerciais e nos códigos aduaneiros entre os Estados membros também contribuíram para facilitar a negociação do Código Aduaneiro do Mercosul.

Primeiramente, no que diz respeito às Listas de Exceções Nacionais (LEN), a eliminação dessa prática requer dos Estados Partes o compromisso de não prorrogarem o acordo (Decisão CMC 58/10) que renova a existência dessa prática (o qual expira em 31 de dezembro de 2015), bem como o compromisso de não as reintroduzirem em algum acordo futuro.

O processo de negociação de acordos internacionais é uma atribuição privativa dos Poderes Executivos dos Estados Partes, portanto, compete especificamente a eles a incumbência de não estabelecer um novo acordo prorrogando tal prática.

Ademais, em contraste com decisões anteriores, nas quais os acordos que prorrogaram a existência da prática das LENs foram primeiro introduzidos, debatidos e analisados no Grupo do Mercado Comum, por sua vez, neste caso, a matéria foi introduzida diretamente no Conselho do Mercado Comum e, imediatamente para negociação, mantendo-se inteiramente sob o domínio da alta cúpula dos Poderes Executivos nacionais até o término do processo.

Vale destacar ainda, que, neste caso, por se tratar da prorrogação de uma medida em vigor já apreciada pelo Poder Legislativo, o acordo resultante pode ser internalizado por meio de Decreto Presidencial (no caso do Brasil, via Resolução da Câmara de Comércio Exterior, a Camex), sem a necessária revisão por partes dos seus Poderes Legislativos.

Assim, se a eliminação de tal prática não estiver contida no conjunto de preferências dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, o acordo será prorrogado e as Listas de Exceções Nacionais permanecerão em efeito; efetivamente limitando os avanços do bloco no processo de consolidação da sua união aduaneira.

Discursivamente, durante todo o período em questão (2015 – 2019), ambos os Poderes Executivos nacionais manifestaram concordância quanto a necessidade de assegurar a livre circulação de bens de livre prática intrabloco, considerando tal processo como uma “prioridade” a ser perseguida pelos Estados Partes, no entanto, não houve nenhuma referência direta sobre como cumprir com tal objetivo e ainda, todos os Chefes do Executivo ressaltaram que diante das “dificuldades enfrentadas³¹” provenientes de um cenário internacional volátil e adverso, determinadas “exceções temporárias” deveriam ser mantidas (BRASIL, Presidência da República, Biblioteca: 2015 & 2018; ARGENTINA, Discursos da Casa Rosada, 2017 & 2019).

³¹ As principais referências sobre as dificuldades expressas pelos Presidentes do Brasil e da Argentina entre 2015 a 2019, foram: as fortes oscilações nos preços das *commodities* nos mercados internacionais, o nacionalismo/protecionismo comercial dos seus principais parceiros econômicos de fora da região e, a desaceleração do comércio internacional.

Os grupos de interesse que atuam regionalmente e cujas preferências são afetadas pela prática das Listas de Exceções Nacionais, reproduziram em igual medida a mesma posição favorável à prorrogação das Listas de Exceções Nacionais, considerando-as ferramentas importantes para corrigir assimetrias de mercado entre os Estados Partes e como mecanismo crucial de salvaguarda da produção nacional e de setores estratégicos da economia durante períodos de instabilidade econômica (CNI, 2014 e 2016; CNA, 2015, 2016 e 2018; UIA, 2016 e 2019; SRA, 2015 e 2017).

No Brasil, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) despendeu mais recursos no apoio à prorrogação das Listas de Exceções Nacionais, visto que a maior parte dos bens inclusos na Lista brasileira são oriundos do setor secundário. Durante o período em questão (2015 – 2019), a CNI destinou recursos para publicações (CNI, 2015, 2016 e 2018), promoção de eventos (principalmente o Fórum Empresarial do Mercosul e os Briefings Diplomáticos) e até emitiu algumas declarações (CNI, 2014 e 2015), destacando a importância dessa prática para com a reestruturação dos setores menos competitivos da indústria nacional e como mecanismo de salvaguarda para o segmento industrial durante períodos de instabilidade econômica.

Na Argentina, por sua vez, o grupo de interesse mais engajado na defesa da prorrogação das LENs foi a Sociedade Rural da Argentina (SRA), não à toa, a Lista de Exceção do país é composta majoritariamente por bens do setor primário. Em igual medida, a SRA aportou muitos recursos na forma de eventos, emissão de declarações (SRA, 2015) e comunicados (SRA, 2015, 2016 & 2019), além da publicação de manifestos (SRA, 2014 e 2015), para enfatizar a importância da prática para com a expansão e a reestruturação dos setores agrícolas menos competitivos da economia nacional e na proteção e previsibilidade que esta exerce durante momentos de crise e instabilidades econômicas.

No âmbito do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), a temática é frequentemente incluída na pauta de discussão pelos grupos de interesse especialmente próximo à data de expiração do acordo (FCES, Ata 04/14 e 01/15), momento em que o órgão emitiu recomendações relacionadas: à necessidade de uma maior participação do órgão no processo de negociação dos acordos, à importância de uma maior transparência na metodologia de seleção dos itens que compõem as Listas de Exceções Nacionais (atribuição da Câmara de Comércio Exterior no Brasil e do Ministério da Economia e Finanças na Argentina), à necessidade de consultas prévias antes de qualquer alteração nas LENs, a produção de estudos quanto ao impacto da prática nos setores afetados e, a prorrogação da prática das LENs enquanto o restante não ocorre (FCES, Recomendação 09/14, 01/15, 02/16, 05/17 e 02/19).

Os Poderes Legislativos de ambos os Estados, em igual medida, também se manifestaram favoravelmente à prática das Listas de Exceções Nacionais e à necessidade da sua prorrogação, mobilizando amplos recursos institucionais no âmbito doméstico para garantir sua continuidade.

No Brasil, durante toda a 55ª Legislatura do Congresso Nacional, Parlamentares tanto da situação quanto da oposição aos governos de Dilma e Temer, lançaram mão de várias dos seus recursos e poderes institucionais para amparar a prática das LEN, por meio da: i) emissão de indicações³² e declarações, para comunicar ao Poder Executivo quais bens deveriam ser incluídos na lista brasileira; ii) elaboração de projetos de leis e projetos de decreto legislativo para isentar bens não contemplados na LEN da cobrança da Tarifa Externa Comum (Brasil, PL 4502/2016 e 4715/2016; PDL 844/2017) ; iii) solicitação de audiências públicas em comissões internas do Parlamento para discutir a inclusão de determinados bens na LEN (Brasil, Requerimento 515/2017); iv) a revogação de Resoluções da Camex visando reiniciar os debates sobre a inclusão de certos bens na LEN (Brasil, PDL 897/2018); v) a convocação de Ministros do governo para esclarecer a composição da LEN; e vi) pedidos de informações sobre os bens incluídos da LEN.

Na Argentina, em igual medida, durante as 29ª e 30ª Legislaturas do Congresso Nacional, os Parlamentares tanto da situação quanto de oposição ao governo Macri, se dispuseram a utilizar os seus recursos e poderes institucionais para a defesa da LEN, em particular, por meio de: i) mensagens, declarações e comunicados ao Poder Executivo para sinalizar a inclusão de determinados bens à LEN da Argentina (ARGENTINA, Mensagem 0386/16, 0692/18, 0401/19; Comunicação 1632-D/2016 e 2598-S/17 e; Declaração 1245-D/17); ii) projetos de lei e projetos de resolução visando a isenção da aplicação da TEC a bens não inclusos na LEN (ARGENTINA, PDL 5840-D/16; PDR 6012-D/15, 2899-S/16, 2565-D/17, 2879-S/17); iii) solicitação de informes ao Executivo sobre a composição da LEN (ARGENTINA, PDI 6940-D/15) e; iv) convocar Ministros do governo Macri para prover informações sobre a LEN (ARGENTINA, PDR 3980-S/15).

Quanto ao Parlamento do Mercosul, durante o período em questão (2015 – 2019), nenhum dos representantes³³ nacionais dos Estados Partes no órgão se pronunciou, utilizou os

³² Indicação 936/2015 (incluir o alho na LEN), Indicação 1036/2016 (incluir leite e seus derivados na LEN), Indicação 4148/2017 (incluir cebola fresca e refrigerada na LEN), Indicação 2131/2018 (incluir arroz na LEN), Declaração 213/2015 (manutenção do alho na LEN), Declaração 093/2016 (inclusão do óleo na LEN).

³³ Considerando que a elaboração das LEN é uma atribuição de domínio reservado dos próprios Estados (não é uma atribuição regional) e, que a mesma é inteiramente controlada pelos Poderes Executivos nacionais, há de se

seus poderes institucionais ou mobilizou os recursos em relação ao desenvolvimento da matéria. Não houve nenhuma declaração, recomendação, publicação, promoção de eventos ou solicitação de informe sobre as Listas de Exceções Nacionais, nem sobre o andamento das negociações no âmbito do CMC, aonde a matéria foi introduzida.³⁴

Ao fim, considerando que todos os atores envolvidos pressionavam pela manutenção da medida que restringe a consolidação da união aduaneira do bloco, isto é, pela prorrogação da prática das Listas de Exceções Nacionais, e que a atribuição para eliminar tal prática recaiu inteiramente sobre os Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, os quais também dispunham tal prática em seus conjuntos de preferências, o acordo para prorrogar as LENs foi aprovado (Decisão CMC 26/15), cinco meses antes dele expirar e, internalizado pelos próprios Executivos (BRASIL, Resolução Camex 92/15 e; ARGENTINA, Decreto 205/2016), estendendo essa barreira “temporária” por mais seis anos, até dezembro de 2021. Este é outro exemplo ilustrativo do que ocorre com o processo de integração regional quando um dos requisitos necessários para o seu avanço não está contido no conjunto de preferências de nenhum dos atores envolvidos: o processo se estagna.

Em segundo lugar, encontram-se os bens de capital (BK) e os bens de informática e telecomunicações (BIT), todos isentos da aplicação da Tarifa Externa Comum até meados de 2015. Para superar essa prática e progredir rumo à formação de um mercado comum, os Estados Partes devem se comprometer a não prorrogar o acordo que ampara tais práticas e, garantir que não a retomarão em algum momento futuro.

Assim como no caso anterior, os requisitos necessários para eliminar a prática de isentar os BK e os BIT da aplicação da TEC, são de atribuição privativa dos Poderes Executivos dos Estados Partes (elaborar o acordo, negociá-lo e internalizá-lo), cabendo inteiramente a eles a responsabilidade de efetuar-la. Se uma das duas opções necessárias – prorrogar o acordo e internalizá-lo – não estiver contida no conjunto de preferências dos Poderes Executivos nacionais, o acordo expira e a prática deixa de vigorar, eliminando assim uma barreira ao livre fluxo de bens de livre prática na região.

destacar que os incentivos para os Representantes Nacionais no Parlasul se manifestarem sobre a matéria, neste *locus*, eram mínimos/inexistentes.

³⁴ Mercado Comum do Sul. **Parlamento do Mercosul**. Disponível em:

< <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/13237/2/parlasur/atos-do-parlamento.html>>. Acesso em: 20/01/24.

No âmbito do Mercosul, a análise de tudo relacionado aos BK e aos BIT sempre recaiu sobre o próprio Grupo do Mercado Comum, que sempre apreciou as duas matérias de forma independente uma da outra. Neste caso, pela primeira vez, ambas as matérias foram tratadas diretamente pelo Conselho do Mercado Comum e, o órgão o fez de maneira conjunta.

Discursivamente, todos os Poderes Executivos em questão defenderam a necessidade da manutenção das isenções da aplicação da TEC aos BK e aos BIT, ressaltando que os seus respectivos Estados ainda não haviam desenvolvido as condições internas necessárias para sustentar uma produção ampla o suficiente para atender à demanda doméstica e regional desses bens, nem possuíam uma infraestrutura competitiva o bastante para resistir à concorrência de terceiros Estados (BRASIL, Presidência da República, Biblioteca: 2015 & 2018; ARGENTINA, Discursos da Casa Rosada, 2017 & 2019).

O Presidente argentino Maurício Macri destacou, ainda, que a elevação das tarifas de importação para estes bens resultaria na sua escassez no mercado argentino, encarecendo a produção nacional e, conseqüentemente, gerando perdas à competitividade do país frente aos demais parceiros da região e terceiros Estados (ARGENTINA, Discursos da Casa Rosada, 2016).

No âmbito doméstico, os grupos de interesse brasileiros e argentinos afetados pela questão manifestaram-se contrários à oneração dos bens de capital e dos bens de informática ante a importância desses recursos para com os seus setores econômicos, tanto para a agropecuária quanto para a indústria, já que a sua escassez poderia comprometer a produção de segmentos produtivos inteiros, além de aumentar os custos de produção dos demais.

As representações dos grupos de interesse do setor industrial de ambos os países, em particular, a União Industrial da Argentina (UIA) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) do Brasil, expressaram a necessidade da manutenção de uma alíquota reduzida para a importação de bens de capitais e bens de informática, porque são setores intensivos em capital e tecnologia, ambos representam uma parcela relevante das suas estruturas de custos, portanto, quaisquer alterações nas alíquotas de importação desses bens afetam negativamente as suas competitividades e também as suas receitas líquidas (CNI, 2014 e 2016; UIA, 2016 e 2019).

Quanto às representações dos grupos de interesse do setor agropecuário, nomeadamente a Sociedade Rural da Argentina (SRA) e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), ambas também se posicionaram favoravelmente à manutenção das isenções à aplicação da TEC para os BK e os BIT, visto que nos cultivos agrícolas mais tecnificados de ambos

(responsáveis pelos principais produtos da pauta de exportação do Brasil e da Argentina), tanto os bens de capital quanto os bens de informática representam a maior parcela dos custos fixos de produção. Assim, elevar as alíquotas do imposto de importação desses bens afeta negativamente os preços praticados e resultaria na perda de competitividade e de receita para os produtores nacionais (CNA, 2015; SRA, 2015 e 2017).

No Foro Consultivo Econômico-Social, as isenções concedidas aos BK e aos BIT são temas frequentes na agenda do órgão (FCES, Ata 03/14, 04/14; 01/15), sendo trazidos à discussão pelas representações mencionadas quase sempre antes do vencimento dos seus acordos de criação.

O posicionamento adotado pelo FCES no tocante aos BK e aos BIT reverbera bastante as posições domésticas manifestadas pelos grupos de interesse que compõem o órgão, isto é, advogam pela manutenção das isenções de tais bens à aplicação da TEC (FCES, RE 04/14 e 02/15), solicitam maior transparência nas negociações sobre os BK e os BIT (FCES, RE 04/14) e recomendam dar-lhes uma maior participação no circuito decisório para definir o seu futuro (FCES, RE 01/15 e 03/16).

Em paralelo, os Poderes Legislativos de ambos os Estados Partes do bloco também se mobilizaram para defender a prorrogação do acordo que isenta os BK e os BIT da aplicação imediata da Tarifa Externa Comum. Parlamentares brasileiros e argentinos, tanto da situação quanto da oposição aos seus governos, lançaram mão dos seus recursos institucionais para sinalizar tal posição aos seus respectivos Poderes Executivos.

Na Argentina, diversas propostas originárias do Congresso Nacional (principalmente da Câmara dos Deputados), foram introduzidas no Parlamento do país com o objetivo de assegurar a continuidade das condições vigentes para os referidos bens, além de medidas subsequentes para manter as suas alíquotas reduzidas. Vale citar: i) projetos de lei de isenção total de tributos internos para os BK e os BIT (ARGENTINA, PDL 0691/15, 0288/16, 2698/16, 6303/18 e 4734/19); ii) Projeto de Lei visando a criação de regimes específicos para aquisição, financiamento e amortização de BK e BIT (ARGENTINA, PDL 2259/15, 3643/15, 6043/17, 14/69/19) e; iii) mensagens (ARGENTINA, 14-PE/16) visando maiores incentivos fiscais para a produção nacional de BK e BIT, além de comunicados (ARGENTINA, CO 0476/14 e 1959/15) solicitando ao Executivo a manutenção das condições vigentes de importação desses bens.

No Brasil, parlamentares tanto da base governista quanto da oposição a ambos os governos também mobilizaram seus poderes institucionais e recursos para garantir tratamento especial e alíquotas mínimas para BK e BIT ao longo de toda legislatura, apresentando iniciativas na forma de: i) projetos de lei, visando expandir as isenções fiscais para produção de BK e BIT (BRASIL, PL 2856/15, 6601/16, 7639/17), além de medidas de incentivos fiscais para a sua importação (BRASIL, PL 3217/15 e 8645/17); ii) requerimentos, solicitando audiências públicas para debater a redução das alíquotas de importação dos BK e do BIT Brasil, RQ 2852/15, 13/17, 406/18 e 407/18) e; iii) indicações, sinalizando ao Executivo a preferências por manter as alíquotas de tais bens reduzidas (BRASIL, INC 1031/2014, 1765/2015, 0987/2017).

No Parlamento do Mercosul, a matéria também foi tema de debate entre as Seções Nacionais dos Estados Partes e resultou na produção de três iniciativas, todas reverberando as mesmas posições adotadas pelos Poderes Legislativos no âmbito doméstico, estas sendo: i) uma solicitação de informe ao Conselho do Mercado Comum sobre as negociações relativas à aplicação da TEC aos BK e aos BIT (PARLASUL, PDI 03/2015); ii) uma declaração propondo a prorrogação da isenção da aplicação imediata da TEC sobre os BK e BIT (PARLASUL, DE 32/2014) e; iii) uma recomendação ao Grupo do Mercado Comum propondo a criação de um subgrupo de trabalho específico para analisar o caso dos BK e os BIT (PARLASUL, RE 08/2015).

No desfecho, considerando que todos os atores envolvidos no processo, tanto doméstica quanto regionalmente, se posicionaram favoravelmente à prorrogação das isenções da aplicação da TEC aos BK e aos BIT e, que a atribuição para eliminar tais práticas recaía inteiramente sobre os Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, os quais já haviam manifestado preferência pela sua prorrogação, o Conselho do Mercado Comum deliberou (seis meses antes das medidas expirarem) pela extensão do prazo de isenção para ambos os grupos de bens (Decisão CMC 25/15), reproduzindo a referida barreiras por mais seis anos, até 31 dezembro de 2021.

Por último, quanto ao Código Aduaneiro do Mercosul (CAM), para que o mesmo seja implementado, torna-se necessário que todos os Estados Partes do bloco concluam o seu processo de internalização, isto é, que os Poderes Executivos nacionais encaminhem o Projeto de Norma aprovado pelo CMC para a apreciação dos seus Poderes Legislativos domésticos, os quais deverão aprová-lo e enviá-lo de volta aos Executivos para ratificar, promulgar e publicá-lo – neste caso, cabe ao Brasil concluir o processo, uma vez que a Argentina já o fez.

O Código Aduaneiro do Mercosul foi negociado e aprovado em 2010 (Decisão CMC 27/2010). Na Argentina, isto remete ao penúltimo ano do primeiro mandato de Cristina Kirchner, mesmo ano em que a medida foi encaminhada ao Congresso Nacional do país, sendo ratificada dois anos depois, pela própria Cristina Kirchner, no início do seu segundo governo, no ano de 2012 (Argentina, Lei 26795/2012). No Brasil, isso se refere ao último ano do segundo governo de Luís Inácio Lula da Silva no Brasil e, desde então, o Projeto permanece sob a posse do Executivo.

Durante os dois mandatos de Dilma Rousseff (2011 - 2016), a posição do Poder Executivo em relação à implementação do Código Aduaneiro do Mercosul permaneceu inalterada: era necessária uma análise mais aprofundada dos impactos econômicos da CAM antes da sua implementação, particularmente, no que diz respeito: i) à arrecadação fiscal do país; ii) à adaptação jurídica e normativa do Código Aduaneiro do Brasil (uma legislação descentralizada em que o poder decisório encontra-se distribuído sob a competência de múltiplas autoridades); iii) à eficiência dos procedimentos aduaneiros a serem adotados e; iv) ao impacto de tais procedimentos para com a produção nacional (BRASIL, Presidência da República, Biblioteca: 2012; BRASIL, Mensagem 121/2013 e 164/2015).

Assim, até que a referida apreciação fosse concluída, o projeto em questão deveria permanecer sob a posse do Poder Executivo nacional do Brasil, pendente de análise pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – e assim permaneceu, pelos sete anos subsequentes (2010 – 2016).

Os grupos de interesse brasileiros envolvidos e interessados nesta questão, nomeadamente, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), se posicionaram favoráveis implementação do Código Aduaneiro do Mercosul, sob a prerrogativa de que ele minimizaria a imprevisibilidade oriunda de mudanças frequentes nas normativas e, nos procedimentos de administração e de controle nas aduanas, facilitando e barateando, portanto, o comércio (CNA, 2015; CNI, 2014).

Destarte o engajamento dos grupos de interesse brasileiros quanto ao avanço da matéria, a mesma nunca foi introduzida para debate e apreciação no âmbito do FCES. A Seção Nacional brasileira no Foro, por duas oportunidades, tentou aprovar uma recomendação ressaltando a importância da conclusão do processo de internalização do CAM pelos Estados Partes, no entanto, ante a forte resistência oferecida pelas Seções Nacionais do Uruguai e do Paraguai no

órgão (ambos também não concluíram o processo de internalização do CAM) a medida nunca foi aprovada.

Em contrapartida, desde a aprovação do Projeto de Norma do Mercosul que estabelecia o CAM, o Poder Legislativo brasileiro não se manifestou sobre a temática, nem em âmbito nacional nem regional, e tampouco pressionou o Poder Executivo para que este encaminhasse o Projeto de Norma que estava sob sua posse.

Se assim preferido, a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (RBPM) poderia emitir um Parecer favorável para estabelecer um regime preferencial de tramitação para o referido Projeto de Norma no Congresso Nacional brasileiro, o que efetivamente forçaria o Poder Executivo a encaminhá-lo (em até quarenta e cinco dias) para apreciação do Poder Legislativo (PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLASUL, Art. 4, §12), porém, assim não foi feito. Ademais, o Parlamento brasileiro não emitiu nenhuma declaração sobre a matéria, não introduziu nenhum Projeto de Lei, de lei complementar ou proposta de emenda à constituição correlato ao tema, e também não solicitou nenhum informe ao Executivo nem convocou os membros responsáveis para clarificar o andamento da questão.

Foi somente por iniciativa do próprio Poder Executivo brasileiro, após a chancela dos referidos Ministérios destacando as “consequências positivas da aprovação do CAM” (Brasil, Mensagem 199/2016), que o referido Projeto de Norma foi encaminhado ao Congresso Nacional, um mês antes do afastamento da Presidente da República por meio da abertura do processo de impeachment.

Uma vez sob a posse do Poder Legislativo brasileiro, o Projeto tramitou em ambas as Casas em regime de urgência, demorando quatorze meses para concluir a sua apreciação, sendo oito na Câmara dos Deputados (a Câmara de Origem) e seis no Senado Federal (a Câmara Revisora).

Na Câmara dos Deputados (encaminhado em 05/07/2017), o Projeto obteve parecer favorável à aprovação de todas as três comissões que o analisaram, nomeadamente: i) da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que pontuou a constitucionalidade material da medida e a ausência de vícios formais de competência; ii) da Comissão de Finanças e Tributação, que frisou a não implicação do CAM ao aumento ou diminuição da receita pública e; iii) da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que destacou a sua importância para com o aumento do comércio intrabloco. Sendo aprovado no Plenário da Casa (em 27/03/2018), onde se exigia uma maioria simples.

No Senado Federal (encaminhado em 02/04/2018), o Projeto foi apreciado unicamente pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a qual emitiu Parecer favorável à sua aprovação sob a prerrogativa de que o CAM “conformava uma imprescindível base jurídica para que se possa avançar e consolidar a integração do Mercosul” e que sua aprovação implicava em “consequências positivas para a circulação de bens na região” (Brasil, Congresso Nacional, Parecer – SF 30/2018).

Após ser aprovado no Plenário da Casa (em 05/09/2018), mediante a obtenção de uma maioria simples, o projeto foi promulgado (Decreto Legislativo 149/2018) e remetido novamente ao Poder Executivo (duas semanas depois, em 19/10/18), restando assim, apenas três etapas para a conclusão do processo: a ratificação, a promulgação e a sua publicação no Diário Oficial da União, todas atribuições do Executivo.

O detalhe é que o projeto só foi encaminhado ao Poder Legislativo brasileiro por assim integrar o conjunto de preferência do Poder Executivo, mas, do Executivo comandado por Dilma Rousseff (2015 – 2016). A partir de então, o projeto manteve-se sob a posse do Poder Legislativo até a conclusão da etapa de aprovação ou veto (2016 – 2018). Foi somente após ser aprovado pelo Congresso Nacional que a normativa regressou à posse do Poder Executivo brasileiro, agora comandado por Michel Temer (2016 – 2018), para a conclusão das três etapas restantes.

Uma vez que o Projeto de Norma do Mercosul (agora sob a forma de Decreto do Legislativo) retorna à posse do Poder Executivo, já não há mais mecanismos institucionais que os atores domésticos possam mobilizar para forçá-lo a ratificar o projeto em questão, fica inteiramente à critério do próprio Presidente fazê-lo. E, neste caso, esta opção não estava contida no conjunto de preferências do Poder Executivo do então Presidente Michel Temer, que optou por não dar seguimento ao processo até o fim do seu governo – efetivamente refreando a implementação do Código Aduaneiro do Mercosul.

Assim, destarte o alinhamento eventual dos conjuntos de preferências de todos os atores envolvidos domesticamente para com a implementação do CAM, este caso ilustra que o processo de integração regional ainda permanece à mercê tanto da alteração dos atores domésticos envolvidos quanto de mudanças nos seus conjuntos de preferências, especialmente se um destes atores for o Poder Executivo nacional.

Considerações Finais

A análise dos requisitos pendentes para a consolidação da união aduaneira no Cone Sul, aliada ao exame das disposições dos atores envolvidos em realizar tais requisitos, revela que o Mercosul não concluiu a sua etapa de união aduaneira por falta de comprometimento destes atores em assegurar a livre circulação dos bens de livre prática e dos bens originários intrabloco ao longo do período investigado (2015 – 2019).

Avanços rumo à formação de um mercado comum no Mercosul exigem a consolidação da união aduaneira do bloco, o que implica a adoção e a implementação de um conjunto específico de *policies* para esta finalidade. No entanto, tais medidas não estavam contidas no conjunto de preferências dos atores responsáveis por alcançá-las.

Os modestos resultados alcançados se devem, sobretudo, à atuação dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, em particular, dos dois *paymasters* do bloco, que, apesar de terem a prerrogativa para iniciar o processo de eliminação dos gravames comerciais ainda vigentes internamente, e ampla margem para conduzir esse processo, preferiram não mobilizar os seus recursos para tal.

De maneira comparável, porém em menor grau, os modestos resultados são também atribuíveis à atuação dos Poderes Legislativos dos Estados Partes, os quais, embora não dispusessem dos recursos e poderes institucionais necessários para dar seguimento *ex officio* ao processo, deliberadamente se mobilizaram para garantir a manutenção dos gravames vigentes ao invés de usá-los para pressionar os seus Poderes Executivos para eliminá-los.

Os grupos de interesse, embora não participem diretamente do circuito decisório sobre a consolidação da união aduaneira do Mercosul, exercem ainda influência sobre ele, sobretudo por não se trata do envolvimento de uma grande quantidade de pequenos grupos de interesse, mas sim de uma pequena quantidade de grandes grupos de interesse, que dispõem e que podem mobilizar quantidades consideráveis recursos, tornando-os difíceis de ignorar por parte dos atores políticos domésticos.

Tais grupos de interesse, quando se mobilizam, tendem a alocar seus recursos aos atores capazes de implementar as decisões. Assim, nos casos em que uma medida requer a vontade conjunta de ambos os atores políticos domésticos para ser implementada, os grupos de interesse alocam recursos para ambos os atores envolvidos, priorizando aqueles capazes de dar seguimento ao processo (ou a sua obstrução), mas quando uma medida pode ser implementada

pelos Poderes Executivos nacionais somente, os grupos de interesse passam a ter poucos incentivos para alocar recursos aos seus Poderes Legislativos, especialmente se o seu conjunto de preferências já se sobrepõe aos do Legislativo, por isso, na grande maioria dos casos, eles acabam concentrando os seus recursos nos Poderes Executivos.

Durante o período em questão (2015 – 2019), cabia aos Poderes Executivos de Dilma Rousseff (2015 – 2016), Michel Temer (2016 – 2018) e de Maurício Macri (2015 – 2019), cumprir os compromissos assumidos há mais de duas décadas, que incluíam a eliminação das barreiras ainda existentes no comércio intrabloco (em particular, no setor sucroalcooleiro, no setor automotivo e das aduanas especiais), assim como a plena implementação da Tarifa Externa Comum (eliminando a prática das LENs, da isenção concedida aos BK e aos BIT, além da implementação do Código Aduaneiro Comum, no caso do Brasil). Entretanto, ao invés de eliminá-las, os Executivos preferiram mantê-las, o que efetivamente inviabilizou a consolidação da união aduaneira do Mercosul.

Algumas das medidas necessárias para a conclusão dessa etapa poderiam ter sido implementadas apenas por meio de iniciativas dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, enquanto outras exigiam a vontade conjugada dos atores políticos domésticos de todos os Estados Partes do bloco para serem realizadas.

Primeiro, entre os requisitos pendentes que poderiam ter sido implementados apenas pelos Poderes Executivos, destacam-se: i) a eliminação dos gravames comerciais intrabloco que acometem o setor automotivo; ii) a descontinuação da prática das Listas de Exceções Nacionais (LENs); iii) a revogação das isenções da TEC para os BK e para os BIT; e iv) o término das exceções aplicadas aos bens provenientes de aduanas especiais.

Nesses casos, as *policies* resultantes tendem a refletir predominantemente as preferências contidas nos conjuntos dos próprios Poderes Executivos nacionais e só se expandem, incorporando as preferências de outros atores envolvidos, até o ponto de intersecção entre os seus conjuntos de preferências.

Em comum a todos os casos supracitados, está o fato de que nenhum destes requisitos estava incluso no conjunto de preferências dos Poderes Executivos analisados, mas, sim, as opções diametralmente opostas a eles, estas sendo: a) manter os gravames comerciais intrabloco vigentes, tanto para o setor automotivo quanto para os bens oriundos de aduanas especiais; b) prorrogar a prática das LENs; e c) dar continuidade aos regimes de isenções à aplicação da TEC aos BK e aos BIT.

Ademais, todos os demais atores envolvidos no processo de consolidação da união aduaneira, tanto em âmbito doméstico quanto regional, também dispunham, em seus respectivos conjuntos de preferências, de opções diametralmente opostas às necessárias para o avanço do processo e, pressionaram ativamente para que tais gravames (que já deveriam ter sido eliminados há décadas) fossem mantidos.

Assim, neste caso, destaca-se que o processo de integração econômica não avançará se os requisitos para tal não estiverem contidos nos conjuntos de preferências dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes e, da mesma forma, se todos os atores envolvidos não dispuserem dessas preferências.

Em segundo lugar, entre os requisitos pendentes para a consolidação da união aduaneira do Mercosul encontram-se, também, medidas que requerem a vontade conjugada dos atores políticos domésticos de todos os Estados Partes do bloco para serem implementadas. É o caso da eliminação do regime de exceção comercial aplicado aos bens do setor sucroalcooleiro e da implementação do Código Aduaneiro do Mercosul (CAM) pelo Brasil.

Decisões dessa natureza espelham as preferências tanto dos Poderes Executivos quanto do Poderes Legislativos, mas aproximam o conteúdo das *policies* implementadas às preferências contidas nos conjuntos dos Poderes Legislativos dos Estados Partes e; tais medidas só são implementadas se o ambos os conjuntos se sobreporem.

Além disso, conforme evidenciado pelo caso do setor sucroalcooleiro, não basta que os conjuntos de preferências dos atores políticos domésticos de apenas um único Estado Parte se sobreponham para que tal medida seja implementada; torna-se necessário que os conjuntos de preferências de todos os atores políticos domésticos de todos os Estados Partes do bloco também se sobreponham, caso contrário, o processo permanecerá estagnado.

Por último, conforme evidenciado no caso do CAM, destaca-se que mudanças nos conjuntos de preferências dos atores políticos domésticos ou a substituição de um destes atores, podem tanto promover quanto obstruir inteiramente o avanço do processo, sobretudo, se uma destas mudanças for no conjunto de preferências do Poder Executivo ou do próprio Poder Executivo (como observado no Brasil após o processo de *impeachment* da, então Presidente, Dilma Rousseff, em 2016).

Nesse sentido, destaca-se que não foi possível consolidar a união aduaneira do Mercosul, pois (além dos motivos apresentados) os atores políticos domésticos da Argentina

não têm como preferência eliminar as barreiras do setor sucroalcooleiro, e o Poder Executivo brasileiro não tinha como preferência a implementação do Código Aduaneiro do Mercosul, dois requisitos essenciais para a conclusão desta etapa do processo de integração econômica e igualmente importantes para a formação de um mercado comum.

Por conseguinte, uma vez apresentados os motivos pelos quais o Mercosul ainda não consolidou sua união aduaneira, o estudo avança analisando o progresso realizado pelos Estados Partes na formação de um mercado comum, isto é, identificando os avanços alcançados até o fim do ano de 2014, destacando as medidas ainda pendentes para tal consecução e mapeando a estrutura das preferências dos atores brasileiros e argentinos envolvidos em seu alcance, a fim de compreender por que o Mercado Comum do Sul ainda não se tornou um mercado comum.

4. ESTRUTURA DAS PREFERÊNCIAS DOMÉSTICAS: MERCADO COMUM

A presente tese tem por finalidade analisar o ímpeto integrativo do Mercado Comum do Sul (Mercosul), entre 2015 e 2019, por meio do exame das disposições domésticas – as instituições políticas domésticas, a distribuição de informações entre os atores domésticos e as preferências destes atores – e dos conjuntos de vitórias existentes entre Brasil e Argentina, para entender por que o Mercosul ainda não se tornou um mercado comum.

Este capítulo tem como objetivo identificar os requisitos necessários para a formação de um mercado comum no Mercosul e mapear os conjuntos de preferências de todos os atores institucionalmente aptos a participarem desse processo, tanto do Brasil quanto da Argentina, os *paymasters* do bloco.

Um mercado comum corresponde à terceira etapa do processo de integração econômica regional (BALASSA, 1961), na qual os Estados subscritores se comprometem a alcançar: i) o livre fluxo de serviços intrabloco; ii) a plena circulação de capitais entre os seus membros; e iii) a livre circulação de trabalho pelos seus respectivos territórios.

Para que tais compromissos sejam alcançados, é necessário que os atores institucionalmente aptos a participar desse processo se disponham a utilizar os seus poderes institucionais e recursos para implementar as *policies* necessárias para o seu alcance.

Novamente, para compreender quais *policies* são pertinentes para essa finalidade e se os atores envolvidos no processo estão dispostos a adotá-las, a análise se concentrará em dois aspectos principais: primeiro, identificar os compromissos assumidos pelos Estados Partes, avaliando aqueles que já foram alcançados até o fim de 2014 e destacando os que ainda estão pendentes (pois avanços só são possíveis com a implementação de *policies* que atendam aos compromissos ainda não cumpridos) e; segundo, examinar a estrutura das preferências domésticas de ambos os *paymasters* do bloco entre 2015 e 2019, para entender se tais compromissos foram ou serão cumpridos, bem como os motivos pelos quais ainda não foram.

Nesse contexto, a estrutura das preferências domésticas refere-se à configuração das posições relativas dos atores domésticos, institucionalmente aptos a participar do processo de integração regional do Mercosul, em relação às matérias ainda pendentes relacionadas à formação de um mercado comum no bloco e, examiná-las significa mapear as posições relativas de todos os atores envolvidos nesse processo e em tais matérias.

Na condição de indivíduos racionais e representantes dos seus Estados (Poliárquicos) na região, os atores envolvidos no processo de integração econômica do Mercosul conhecem e perseguirão sempre seus próprios interesses/preferências, utilizando seus poderes institucionais e recursos disponíveis para promover as matérias que os representam.

Caso uma matéria, projeto ou acordo relacionado à formação de um mercado comum esteja contido no conjunto de preferências de um ator envolvido no processo, este utilizará seus poderes institucionais e recursos para tentar aprová-la. No caso em que tais temas, projetos ou acordos desfavorecem o seu conjunto de preferências, o ator se oporá a eles e empregará seus poderes institucionais e recursos para impedir seu avanço. Contudo, se esses elementos forem irrelevantes ao seu conjunto de preferências, o ator permanecerá indiferente quanto ao seu desenvolvimento e desfecho.

Quanto aos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, se os requisitos necessários para a formação de um mercado comum estiverem contidos nos seus respectivos conjuntos de preferências, estes devem: i) introduzir a matéria no *locus* institucional adequado do Mercosul para que os seus membros possam debatê-las; ii) elaborar recomendações e Projetos de Normas do Mercosul concernentes ao avanço de tais matérias; iii) negociar exitosamente tais projetos e aprová-las no âmbito do Conselho do Mercado Comum e; iv) internalizar os acordos estabelecidos, para que estes possam entrar em vigor. Caso contrário, estes irão abster-se de agir conforme descrito ou agirão na direção contrária, o resultado será a estagnação do processo e o bloco não avançará rumo a um mercado comum.

No que diz respeito aos Poderes Legislativos dos Estados Partes, caso os requisitos necessários para a formação de um mercado comum estejam contidos nos seus conjuntos de preferências, estes devem: i) sinalizar suas preferências, tanto em nível doméstico quanto regional (através do Parlamento do Mercosul), para pressionar o Executivo a incorporá-las durante as fases do processo de integração em que os Legislativos não participam; ii) aprovar os Projetos de Normas do Mercosul encaminhados por seus respectivos Poderes Executivos; e iii) pressionar os referidos Executivos por meio das suas representações nacionais no Parlamento do Mercosul para dar seguimento ao processo de integração. Caso contrário, os Parlamentos optarão por não se envolver, rejeitarão a iniciativa em voga ou não a colocarão em pauta para votação.

Em igual medida, os grupos de interesse só se envolverão no processo de integração, se a matéria em questão estiver contida nos seus respectivos conjuntos de preferências. Em caso

afirmativo, eles exercerão pressão, tanto nacional quanto regionalmente (por meio do Foro Consultivo Econômico-Social), sobre seu respectivo Poder Executivo nacional para elaborar, negociar e ratificar acordos que reproduzam as preferências, da mesma forma em que irão pressionar os seus Legislativos para aprovar e implementar tais acordos, se assim necessário. Caso contrário, estes irão abster-se de agir ou mobilizarão os seus recursos disponíveis para sinalizar aos referidos atores para não dar seguimento à iniciativa em questão.

O intuito é analisar precisamente se, e como, os atores envolvidos no processo de integração regional mobilizaram suas provisões disponíveis (entre os anos de 2015 e 2019) para dar continuidade às matérias ainda pendentes relativas à formação de um mercado comum. As respostas obtidas substanciarão a compreensão do por que o Mercosul ainda não se tornou um mercado comum.

Por último, este capítulo encontra-se dividido em três seções, além da presente introdução e uma seção de considerações finais. Cada seção analisa um dos requisitos necessários para a formação do mercado comum no Mercosul, sendo a primeira dedicada à livre circulação de serviços intrabloco, a segunda seção será destinada ao exame da livre circulação de capitais entre os Estados Partes e a terceira se refere ao livre fluxo de trabalho no Mercosul.

4.1. Livre Circulação de Serviços

A livre circulação de serviços intrabloco, entre os demais requisitos para a formação de um mercado comum no Mercosul, foi a segunda componente que mais recebeu dedicação por parte dos membros do bloco e foi objeto de intenso exame e extensa diligência burocrática-institucional, resultando em uma ampla produção normativa sobre o tema e apresentando amplo progresso rumo ao objetivo proposto: a liberdade plena para ofertar e demandar serviços no interior do bloco.

O livre fluxo de serviços pressupõe a remoção de todas as barreiras que incidem sobre o comércio de serviços entre os Estados Partes do bloco, assegurando a todos os seus residentes prestadores de serviços plena liberdade para oferecer seus serviços aos residentes dos demais Estados membros, bem como assegurar a estes últimos a liberdade para contratar tais serviços, se assim preferirem – o que não inclui residentes e prestadores de serviços de terceiros Estados, visto que nunca houve previsão para incluí-los.

O conceito de "serviços" refere-se às atividades de natureza temporária que podem ser comercializadas entre duas partes, integrando elementos pessoais e materiais, resultando em um bem intangível, cuja produção, distribuição e consumo ocorrem simultaneamente – excluindo apenas os serviços prestados no exercício de faculdades governamentais (PROTOCOLO DE MONTEVIDÉU, 1997, Art. 03).

Neste caso, as duas partes em questão (os ofertantes e os demandantes de serviços) encontram-se em diferentes Estados Partes do Mercosul, o que significa que a prestação de um serviço pode ocorrer: i) do território de um Estado Parte ao território de qualquer outro Estado Parte; ii) no território de um Estado Parte a um residente de qualquer outro Estado Parte; iii) por um prestador de serviços de um Estado Parte mediante a presença comercial no território de qualquer outro Estado Parte e; iv) por um prestador de serviços de um Estado Parte, mediante presença de pessoas físicas de um Estado Parte no território de qualquer outro Estado Parte (PROTOCOLO DE MONTEVIDÉU, Art. 02).

No primeiro caso, quando um serviço é ofertado do território de um Estado Parte do Mercosul para outro, não ocorre o deslocamento de pessoas (físicas ou jurídicas) através de suas fronteiras, mas apenas a transmissão do serviço por elas (geralmente por meios eletrônicos, como no caso de serviços prestados por *call centers*, educação à distância ou telemedicina), tanto o provedor quanto o consumidor do serviço permanecem nos seus Estados. Nesse sentido, liberalizar o comércio de serviços intrabloco exige eliminar as barreiras que acometem o comércio transfronteiriço de serviços entre os Estados Partes (referido como modo I de prestação de serviços).

Quando um serviço é ofertado no território de um Estado membro do Mercosul para consumidores de outros Estados Partes, o próprio consumidor do serviço (geralmente uma pessoa física) precisa se deslocar pela fronteira até o Estado Parte em que o prestador do serviço se encontra (como é o caso de viagens de turismo, educação presencial em outro Estado Parte, conserto de embarcações nos seus respectivos portos, etc.). Assim, avanços no processo de liberalização do comércio de serviços intrabloco, envolvem também a remoção das barreiras que incidem sobre o consumo de serviços no território dos demais Estados Partes (referido como modo II de prestação de serviços).

Quando o prestador de serviços de um Estado Parte estabelece uma representação comercial no território de qualquer outro membro do bloco, o provedor do serviço (a pessoa jurídica) precisa se deslocar até o território de um outro Estado Parte e estabelecer tal

representação (que podem ser empresas filiais, sucursais, escritórios, subsidiárias, etc.). Dessa forma, o progresso da matéria implica também na derrubada das barreiras que impedem ou limitam o estabelecimento de presenças comerciais no território de um outro Estado Parte (referido como modo III de prestação de serviços).

Por último, quando um serviço é prestado mediante a presença de pessoas físicas de um Estado Parte no território de outro Estado Parte, o provedor do serviço (uma pessoa física) precisa se deslocar até o Estado Parte em que os consumidores dos seus serviços se encontram (por exemplo, serviços prestados por profissionais autônomos ou por pessoas que sejam empregados por uma empresa subsidiária sediada em um outro Estado Parte, etc.). Assim, avanços no processo de liberalização do comércio de serviços intrabloco precisam também eliminar as barreiras que restringem o movimento temporário de pessoas físicas entre os Estados Partes (referido como modo IV de prestação de serviços).

Em suma, alcançar a livre circulação de serviços intrabloco exige que os Estados Partes do Mercosul garantam plena liberdade para que seus residentes comercializem (ofertem e demandem) serviços entre si, o que, por sua vez, implica na eliminação de todas as barreiras que incidem sobre: o comércio transfronteiriço de serviços intrabloco, o consumo de serviços em seus territórios, o estabelecimento de representações comerciais e o movimento temporário de pessoas físicas pelos territórios.

O tratado constitutivo do Mercosul, o Tratado de Assunção (1991), estabelece como meta a liberalização do comércio de serviços intrabloco, no entanto, ao contrário do caso dos bens, o mesmo não estabeleceu um programa de liberalização para sua concretização – que demorou seis anos para ser elaborado e mais sete anos para entrar em vigor.

Diante da ausência do referido programa de liberalização (1991 – 1997), várias discussões e negociações foram realizadas visando efetivamente elaborá-lo; no entanto, todo progresso acabava obstaculizado pela reticência dos Estados Partes em ceder controle sobre o processo de elaboração e implementação de políticas públicas nacionais para um setor tão fundamental ao crescimento de suas economias domésticas e, em virtude das incertezas e externalidades negativas associadas ao seu processo de liberalização.

A solução apresentada para superar tais impasses foi desenvolver um programa de liberalização setorial, que iria incorporar gradual e progressivamente novos setores de serviços das economias dos Estados Partes do Mercosul, até eventualmente incorporar todos ao programa e completar a liberalização plena do seu comércio intrabloco.

O referido programa seria setorial, porque a sua abordagem não envolveria a imediata incorporação de todos os setores de serviços de uma única vez, mas sim de apenas alguns setores. Em adição, seria gradual, porque incorporaria aos poucos novos setores de serviços ao programa (através de sucessivas rodadas de negociação entre os Estados Partes) e, seria também progressivo, pois uma vez assumido o compromisso de liberalizar um setor de serviços específico, não seria permitido retroceder nem adicionar novas restrições a ele.

Como resultado, foi assinado em 15 de dezembro de 1997 o Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços do Mercosul (Decisão CMC 13/97), versando sobre as diretrizes e regras do programa de liberalização do setor de serviços intrabloco, além do prazo necessário para a conclusão desse processo, de dez anos a partir da data de entrada em vigor do acordo.

Considerando que o referido Protocolo entrou em vigor oito anos após sua assinatura (em 7 de dezembro de 2005), quando três³⁵ dos Estados Partes finalizaram o seu processo de internalização (Argentina, Uruguai e Brasil), a data limite para a conclusão do processo de liberalização do comércio de serviços intrabloco ficou estipulada para meados de 2015.

De todo modo, foram identificados um total de doze³⁶ setores de serviços (abrangendo 58 subsetores correspondentes) a serem liberalizados e ficou decidido que o referido programa seguiria uma metodologia de listas positivas, na qual cada Estado Parte identificaria os setores de serviços de suas respectivas economias a qual estaria disposto a liberalizar e especificaria a extensão dos compromissos a serem adotadas para eles.

Alguns dos compromissos seriam de natureza geral, isto é, válidos para todos os Estados Partes e para todos os seus respectivos setores de serviços, enquanto outros seriam compromissos de natureza específica, a qual incidiriam apenas sobre os setores selecionados e sob as condições especificadas.

Entre os compromissos gerais estabelecidos pelo Protocolo de Montevidéu (1997), encontram-se cinco diretivas que são invariavelmente aplicadas a todos os setores de serviços dos Estados Partes do Mercosul, estas sendo: o tratamento de nação mais favorecida, a regra do

³⁵ Foi estabelecido pelo próprio Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviço do Mercosul que o mesmo entraria em vigor trinta dias após a data do depósito do **terceiro** instrumento de ratificação (ART. XXVII), ante o receio de que o Paraguai não ratificasse o acordo (o que aconteceu só em 2014), efetivamente impossibilitando a sua implementação.

³⁶ Os doze setores de serviços identificados foram: i) Serviços prestados às empresas; ii) serviços de comunicação; iii) serviços de construção e engenharia; iv) serviços de distribuição; v) serviços de educação; vi) serviços relacionados ao meio ambiente; vii) serviços financeiros; viii) serviços sociais e de saúde; ix) serviços de turismo e viagens; x) serviços recreacionais, culturais e esportivos; xi) serviços de transporte e; xii) outros serviços.

acesso aos mercados, o princípio do tratamento nacional, o regimento da transparência e, a normativa da regulamentação doméstica (Quadro 19).

Quadro 19. Compromissos gerais dos Estados Partes no Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços no Mercosul.

Normativa	Objeto
Nação mais Favorecida	Não é permitido aos Estados Partes estender a terceiros Estados um tratamento mais favorável em matéria de comércio de serviços do que aquele concedido aos demais sócios.
Acesso aos Mercados	Os Estados Partes concederão aos serviços e prestadores de serviços dos demais Estados Partes um tratamento não menos favorável do que o especificado em sua Lista de compromissos específicos.
Tratamento Nacional	Todo Estado Parte concederá aos serviços e aos prestadores de serviços de qualquer outro Estado Parte, no tocante às medidas que afetem a prestação de serviços, um tratamento não menos favorável do que o concedido a seus próprios serviços similares ou prestadores de serviços similares.
Transparência	Divulgar medidas que impactem o funcionamento do Protocolo, comunicar sobre novas leis e regulamentos que influenciem o comércio de serviços, responder a solicitações de informações de outras partes e garantir a disponibilidade de mecanismos para o fornecimento de informações.
Regulamentação Doméstica	Garantir que medidas de regulamentação doméstica não sejam utilizadas abusivamente como instrumento de proteção, enquanto se mantém o direito de regulamentar para promover políticas nacionais.

Fonte: Elaboração do próprio autor a partir dos dados contidos no Protocolo de Montevidéu (1997).

Os compromissos de natureza específica são definidos pelos próprios Estados Partes e podem se enquadrar em três distintas categorias: i) compromisso pleno, que significa se comprometer com a eliminação de todos os gravames do setor selecionado ou já tê-lo feito; ii) não consolidado, que significa não assumir nenhum compromisso para o setor em questão, preservando a capacidade para manter e/ou adotar barreiras comerciais, se assim preferir e; iii) de compromissos com restrições, o que significa assumir o compromisso de liberalizar os setores de serviços selecionados, porém, manter ou estabelecer restrições aos referidos setores, até o fim do processo.

Assumir um “compromisso com restrições” implica que os Estados Partes se comprometem a manter apenas as restrições declaradas para esses setores, sem a possibilidade de adicionar novas restrições a este setor ou modificar livremente a restrição estabelecida. As restrições podem incidir sobre as condições de acesso dispostas ao seu mercado de serviços e/ou ao tratamento estendido aos prestadores de serviços estrangeiros em seu território nacional.

Uma vez assumidos os referidos compromissos (tanto os obrigatórios quanto os específicos), o Protocolo de Montevidéu (1997) prevê apenas três casos em que tais obrigações podem ser temporariamente suspensas: i) para assegurar a moral ou a ordem pública; ii) para

proteger a vida humana, animal ou vegetal; ou iii) por questões de segurança. Além disso, é exigida a notificação dessas medidas à Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), e o Estado beneficiado pela suspensão pode ser obrigado a oferecer compensações aos Estados que comprovarem terem sido prejudicados (PROTOCOLO DE MONTEVIDÉU, 1997, Art. 13).

Após concluírem a elaboração de suas respectivas listas, isto é, identificar todos os setores de serviços que desejam liberalizar e definir o tipo de compromisso a ser adotado para cada um deles, os Estados Partes podem iniciar (se assim preferirem) a liberalização dos setores selecionados, processo este que ocorria por meio de rodadas de negociações entre todos os membros efetivos do bloco.

As rodadas de negociações começam com a troca de listas, nas quais cada Estado Parte apresenta a sua lista e expressa as suas expectativas de liberalização dos setores de serviços dos demais Estados. Em seguida, todos apresentam as suas ofertas, negociando reciprocamente os compromissos a serem assumidos em cada setor selecionado, até não haver mais compromissos a serem assumidos ou até que nenhum Estado se disponha a assumir compromissos nos setores restantes, encerrando assim a rodada.

Ademais, ficou acordado que a convocação e o processo de negociação das rodadas de negociações seriam conduzidos inteiramente pelo Grupo do Mercado Comum (GMC), enquanto a avaliação e a aprovação final dos resultados obtidos em cada rodada seria realizada pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) e, o processo de debate, a proposição de recomendações e a coordenação de propostas entre as delegações envolvidas, seriam realizados pelo Subgrupo de Trabalho sobre Serviços (SGT 17), um órgão composto inteiramente por representantes dos Ministério das Relações Exteriores dos Estados Partes, criado exclusivamente para este propósito (Resolução GMC 31/98).

Até o fim do prazo estabelecido para a conclusão do processo de liberalização do comércio de serviços no Mercosul (até meados do ano de 2015), foram realizadas um total de sete rodadas de negociações, estas sendo: duas no ano 2000 (em junho e dezembro respectivamente), seguidas por uma terceira em 2001, a quarta em 2003, a quinta em 2004, a sexta em 2006 e a sétima no ano de 2009 (Quadro 20).

Quadro 20. Rodadas de liberalização do comércio de serviços intrabloco até 2015: setores incorporados, compromissos assumidos e evolução dos *paymasters* do bloco.

Rodadas de Liberalização	Total de Compromissos Assumidos por setor X Quantidade total de setores		Quantidade de Compromissos Assumidos						Evolução percentual do número de compromissos assumidos	
			Compromisso Pleno		Compromisso com Restrições		Nenhum compromisso			
	ARG	BR	ARG	BR	ARG	BR	ARG	BR	ARG	BR
1ª Rodada (2000)	2 de 12	1 de 12	8	7	1	2	11	3	2,5%	1,5%
2ª Rodada (2000)	3 de 12	2 de 12	68	50	4	31	122	111	25%	24%
3ª Rodada (2001)	9 de 12	9 de 12	252	138	22	28	214	148	53%	40%
4ª Rodada (2003)	11 de 12	11 de 12	348	188	104	105	266	240	84,5%	69%
5ª Rodada (2004)	11 de 12	11 de 12	356	232	109	107	274	245	86%	76%
6ª Rodada (2006)	11 de 12	11 de 12	356	254	129	125	282	258	90,5%	82%
7ª Rodada (2009)	12 de 12	11 de 12	361	264	132	131	289	263	94%	86%

Fonte: Elaboração do próprio autor com base nas Listas de Compromissos Específicos do Brasil e da Argentina durante as sete rodadas de negociações do Protocolo de Montevidéu.

O início do processo de liberalização foi marcado por uma considerável reticência, com os Estados Partes relutantes em assumir compromissos específicos para si, enquanto esperavam com que os demais Estados assim o fizessem, postura esta que se reproduziu nas duas primeiras rodadas de negociações e resultou em poucos avanços concretos para com a liberalização do comércio de serviços intrabloco – somente três setores foram contemplados e a maioria dos (poucos) compromissos assumidos foi estabelecida com restrições.

Diante dos desafios enfrentados nas duas primeiras rodadas de negociações, o SGT 17 propôs recomendações visando promover uma maior participação e assunção de compromissos por parte dos Estados Partes, as quais se reproduziram em medidas importantes (Resolução GMC 36/00 e Decisão CMC 11/01) que alavancaram o processo de liberalização nas rodadas subsequentes, estas sendo: i) a obrigação de apresentar aos demais Estados Partes, com exatidão, a situação legal dos setores de serviços aos quais estes não incluíram nas suas listas de negociações e nem assumiram compromissos de liberalização (os “não consolidados”); ii) a criação de procedimentos próprios para assumir compromissos plenos para setores não regulamentados; iii) a faculdade para adotar unilateralmente novos compromissos de liberalização; iv) a possibilidade de se estabelecer negociações multilaterais paralelas (as

denominadas “Rodadas Multissetoriais Restritas³⁷”) e; v) mecanismos para facilitar a adoção de compromissos relacionados ao modo 3 (presença comercial) e ao modo IV (movimento temporário de pessoas físicas) de prestação de serviços, as duas modalidades mais protegidas entre os Estados Partes.

Assim, a implementação das novas medidas, aliada à alternância de governos³⁸ na região (em particular, com as mudanças nos conjuntos de preferências dos recém-empossados Poderes Executivos), resultou em rodadas de negociações mais produtivas e eficazes do que as anteriores, levando à incorporação de uma quantidade progressivamente maior de setores de serviços às listas dos Estados Partes e à adoção de compromissos mais abrangentes e profundos.

As rodadas de negociações subsequentes às referidas mudanças, a quarta (concluída em dezembro de 2003) e a quinta (concluída em dezembro de 2004), marcaram os maiores avanços já alcançados pelos Estados Partes no processo de liberalização do comércio de serviços intrabloco, com os dois *paymasters* do Mercosul incorporando às suas listas, compromissos em quase todos os setores de serviços a serem liberalizados e na maior parte dos seus subsectores correspondentes.

Em contrapartida, os resultados obtidos nas duas últimas rodadas de negociações realizadas antes do prazo de conclusão do processo, a sexta (concluída em julho de 2006) e a sétima (concluída em dezembro de 2009), foram consideravelmente menos expressivos, desacelerando inteiramente o ritmo no qual o processo de liberalização do comércio de serviços intrabloco vinha sendo conduzido.

O Quadro 21 abaixo apresenta, em resumo, todos os compromissos assumidos pelo Brasil e pela Argentina até a sétima rodada de negociações para a liberalização do comércio de serviços no Mercosul, destacando o total de compromissos assumidos por setor e discriminando-os por tipo.

³⁷ As “Rodadas Multissetoriais Restritas” foram séries de negociações focalizadas exclusivamente em alguns setores específicos de serviços entre os Estados Partes, que incluíam: prestação de serviços às empresas, serviços de distribuição, serviços de educação e serviços de turismo.

³⁸ Em particular, de Luís Inácio Lula da Silva no Brasil (2003), de Néstor Kircher na Argentina (2003), Nicanor Duarte Frutos (2003) e Jorge Batlle no Uruguai (2000).

Quadro 21. Compromissos assumidos por Brasil e Argentina na sétima rodada de negociações para a liberalização do comércio de serviços no Mercosul.

Setores / Serviços:	Sétima Rodada Liberalização – 07/12/2009								
	Total de Compromissos realizáveis por ambos	Total de Compromissos assumidos		Compromissos plenos		Compromissos com Restrições		Nenhum Compromisso	
		ARG	BR	ARG	BR	ARG	BR	ARG	BR
Prestado às Empresas	204	196	183	103	111	33	15	61	57
de Comunicações	96	92	45	51	15	14	16	27	14
de Construção e Engenharia	28	20	20	10	10	-	-	10	10
de Distribuição	32	16	24	12	12	-	6	4	6
de Educação	36	24	32	6	24	9	-	13	8
Relacionados ao Meio Ambiente	24	16	20	3	2	10	10	4	8
Financeiros	132	79	132	34	34	8	28	38	70
Sociais e de Saúde	16	12	15	6	3	-	6	6	6
de Turismo e Viagens	20	16	12	12	4	-	-	4	8
Recreacionais, Culturais e Esportivos	84	76	22	41	3	18	3	22	16
de Transportes	236	220	153	81	46	40	47	94	60
Outros Serviços	12	8	0	2	-	-	-	6	-

Fonte: Elaboração do próprio autor a partir das informações contidas nas listas da sétima rodada de liberalização do comércio de serviços do Brasil e da Argentina.

Conforme apontado pelo Subgrupo de Trabalho sobre serviços (MERCOSUL, SGT 17 Ata 03/04, 02/06, 03/09, 02/11, 02/13), uma vez iniciado o processo de liberalização dos serviços progredia, os Estados Partes começaram a liberalizar os setores de serviços mais competitivos e abertos de suas respectivas economias, uma vez que já estavam regulamentados domesticamente para tal e gerariam menores externalidades negativas ao serem incluídos em suas listas para liberalização; no entanto, a partir da sexta rodada, a grande maioria destes setores já haviam sido incorporados ao programa e, os novos Poderes Executivos³⁹ passaram a relutar em incorporar novos compromissos plenos, bem como eliminar as restrições dos compromissos já assumidos – nas duas últimas rodadas de negociação, a Argentina assumiu somente cinco novos compromissos plenos e o Brasil apenas vinte e um.

Em adição, entre os compromissos ainda restantes (em referência àqueles com restrições e que ainda não foram assumidos) a grande maioria já não remete a normativas de ordem infralegal, que podem ser removidos somente por meio de atos dos Poderes Executivos domésticos (como decreto presidencial ou por meio de portarias interministeriais), mas sim a normativas de natureza ordinária ou de ordem supralegal, que requerem necessariamente a

³⁹ Em particular, de Cristina Kirchner na Argentina (2007 – 2015), Tabaré Vasquez no Uruguai (2005 – 2010) e Fernando Lugo no Paraguai (2008 – 2012).

participação do Poder Legislativo (e envolvem ritos próprios para serem aprovados e implementados), aumentando o grau de dificuldade/relutância dos Estados Partes em assumir o compromisso de removê-las.

Exemplificando algumas das barreiras normativas mais comuns que ainda estão vigentes e precisam ser superadas nas próximas rodadas de negociações, destacam-se: i) monopólios constitucionais para a prestação de serviços em determinados setores (comuns nos setores de transportes e, de construção e engenharia, sobretudo, nos subsetores de energia, distribuição de combustíveis e de serviços de telefonia); ii) regimes de concessão do poder público (sobretudo no setor de serviços recreacionais, culturais e desportivos e de serviços de transportes); iii) vedações constitucionais e restrições normativas quanto à participação estrangeira na prestação de determinados serviços (principalmente nos setores de serviços sociais e de saúde, bem como nos serviços de comunicação); iv) prerrogativas municipais/provinciais na prestação de alguns serviços (sobretudo no setor de serviços relacionados ao meio ambiente); v) restrições normativas discriminatórias entre prestadores nacionais e estrangeiros (comuns no setor de serviços de comunicações, sobretudo, no seu subsetor de serviços audiovisuais); vi) requisitos normativos de residência e nacionalidade para prestação de serviços, além de exigências relativas à presença do prestador no local de consumo do serviço (principalmente no setor de serviços prestados às empresas) e; vii) limitações quanto à forma jurídica a ser assumida pelos prestadores de serviços (sobretudo no setor de serviços financeiros).

Vale lembrar que normativas constitucionais, tanto no Brasil quanto na Argentina, não podem ser revogadas por meio de tratados internacionais (o que inclui qualquer tratado estabelecido no âmbito do Mercosul), mas tão somente por Propostas de Emenda à Constituição (PEC). Isso porque ambos possuem ritos distintos de aprovação: o primeiro exige apenas uma maioria simples dos votos em turno único de votação nas duas Casas do Legislativo, enquanto o segundo requer uma maioria qualificada dos votos em dois turnos de votação nas duas Casas do Legislativo.

No Brasil, a maior parcela dos compromissos plenos adotados se concentra em dois setores, estes sendo: os serviços prestados às empresas (sobretudo, nos subsetores de serviços jurídicos, assessoria tributária, serviços de engenharia, oferta de recursos humanos e serviços de consultorias e administração) e, os serviços de educação (em particular, nos subsetores de serviços educacionais pré-escolares, de educação secundária e de educação superior). Em contrapartida, os setores de serviços financeiros e serviços de transporte são os que recebem o

maior número de salvaguardas no país, isto é, são os setores em que menos compromissos de liberalização são assumidos e que têm o maior número de compromissos com restrições.

Na Argentina, por sua vez, a maioria dos compromissos plenos assumidos se concentra em três setores: os serviços de comunicações (sobretudo, nos subsetores de serviços de *courier*, serviços de telecomunicações, intercâmbio eletrônico de dados e acesso *on line* a bases de dados), os serviços recreacionais, culturais e desportivos (principalmente nos subsetores de serviços de teatro, circos, parques de atração, zoológicos e serviços desportivos) e, os serviços prestados às empresas (sobretudo, nos subsetores de serviços de arquitetura, serviços de engenharia, de contabilidade, auditoria e escrituração, e serviços imobiliários). Em contrapartida, os serviços sociais e de saúde, os serviços financeiros e os serviços de transporte são os setores mais protegidos pelo país.

Em ambos os casos, todos os compromissos plenos assumidos estão limitados ao modo 1 (comércio transfronteiriço), o modo 2 (consumo de serviços no exterior) e o modo 3 (estabelecimento de presença comercial) de prestação de serviços. Quase nenhum desses compromissos abrange o modo IV, que envolve o movimento temporário de pessoas físicas entre os Estados Partes, o que exigiria a facilitação da admissão, egresso e permanência temporária dessas pessoas nos e entre os territórios nacionais, algo para o qual todos ainda demonstram extrema relutância em realizar.

O Quadro 22 resume a quantidade total (em percentagem) de compromissos assumidos pelo Brasil e pela Argentina na sétima rodada de negociações para a liberalização do comércio de serviços no Mercosul, discriminando por modo de prestação de serviços.

Quadro 22. Percentual de compromissos assumidos pelo Brasil e Argentina na sétima rodada de negociações para a liberalização do comércio de serviços no Mercosul.

Modos de Prestação de Serviços	Percentual de Compromissos Assumidos por modo de prestação de serviço					
	Compromisso Pleno		Compromisso com Restrições		Nenhum compromisso	
	ARG	BR	ARG	BR	ARG	BR
Modo I (Comércio Transfronteiriço)	12,9%	9%	3,7%	5,5%	8,3%	10,2%
Modo II (Consumo no Exterior)	19,8%	15%	1,92%	4,7%	3,2%	5%
Modo III (Presença Comercial)	15,7%	10,5%	6,66%	12,3%	2,56%	2,27%

Modo IV (Movimento temporário de pessoas)	0	0	0,6%	2,7%	24,3%	22,4%
---	---	---	------	------	-------	-------

Fonte: Elaboração do próprio autor a partir das informações contidas nas listas da sétima rodada de liberalização do comércio de serviços do Brasil e da Argentina.

Ao fim, a conclusão da sétima rodada de negociações, não representou o fim do processo de liberalização do comércio de serviços intrabloco, isto porque apesar do Brasil e da Argentina já terem contemplado em suas listas todos⁴⁰ os setores de serviços a serem liberalizados, nenhum dos doze setores em questão foram inteiramente liberalizados, ainda há um substancial número de compromissos não assumidos e outros muitos estabelecidos com restrições.

Em virtude disso, novas rodadas de negociações são necessárias, tanto para promover a adoção de novos compromissos plenos pelos Estados Partes quanto para facilitar a eliminação das restrições impostas por eles à compromissos já assumidos, dois requisitos sem os quais não há avanços no processo de liberalização do comércio de serviços intrabloco.

Em todo caso, destarte a necessidade de se convocar novas rodadas de negociações para dar seguimento ao processo de liberalização do comércio de serviços intrabloco (atribuição do Grupo do Mercado Comum), nenhuma nova rodada foi convocada desde a conclusão da sétima, em 2009.

Vale destacar que as cinco primeiras rodadas de negociações foram realizadas antes mesmo que o Protocolo de Montevideu (1997) entrasse em vigor, o que, por si só, nulificaria quaisquer efeitos jurídicos provenientes de seus resultados, caso os Estados Partes tentassem implementá-los. Todavia, a estratégia adotada pelos Poderes Executivos nacionais, tanto regionalmente (via Conselho do Mercado Comum) quanto domesticamente (utilizando as suas prerrogativas domésticas), foi aprovar os resultados alcançados em cada rodada, mas não os encaminhar aos seus Poderes Legislativos para apreciação, até que o referido Protocolo fosse implementado (o que só ocorreu em 2005).

Durante este intervalo (2000 – 2005), em cada uma das cinco primeiras rodadas de negociação, os Estados Partes incluíam nas suas listas tanto os compromissos já previamente acordados nas rodadas anteriores quanto novos compromissos a serem negociados, mas

⁴⁰ A décima segunda categoria de serviços selecionada para liberalização foi denominada "outros serviços" e não constitui nenhum tipo de serviço específico, mas funciona apenas como uma categoria residual, permitindo que os Estados assumam compromissos em relação a serviços que não estão listados nos outros setores. Somente a Argentina assumiu compromissos dessa natureza.

dedicam-se somente a barganhar pelos novos. Uma vez concluído o processo de negociação e aprovados os seus resultados pelo CMC, a nova decisão emitida pelo órgão revogaria as decisões relativas aos resultados das rodadas anteriores, encerrando assim a estratégia (reproduzindo os resultados já alcançados e, ao mesmo tempo, dando continuidade ao processo).

Com a adoção do Protocolo de Montevideu em 2005, os Estados Partes se prontificaram a encaminhar aos seus Poderes Legislativos a decisão relativa às duas primeiras rodadas de negociações (Decisão CMC 56/00), a qual foi aprovada no mesmo ano (Argentina, Decreto Legislativo 731/2005; Brasil, Decretos Legislativos 926/2005 e 1016/2005). A sexta rodada de negociações, iniciada poucos meses após a entrada em vigor do referido Protocolo, foi concluída no ano seguinte (2006) e prontamente encaminhada aos Legislativos, sendo aprovada três anos depois, em 2009 (ARGENTINA, Decreto Legislativo 569/2009; BRASIL, Decreto Legislativo 984/2009).

A sétima rodada de negociações, por sua vez, foi convocada no ano de 2007 e concluída no ano de 2009, porém, o Projeto de Norma do Mercosul relativo aos seus resultados (a Decisão CMC 21/09) nunca foi encaminhado para a apreciação dos Poderes Legislativos dos Estados Partes, permanecendo sob a posse dos Poderes Executivos nacionais desde então, pendente a conclusão de sua análise.

Em síntese, para concluir o processo de liberalização do comércio de serviços no âmbito do Mercosul e avançar o bloco em direção à formação de um mercado comum, é imperativo que os Estados Partes adotem as seguintes medidas: i) convocar mais rodadas de negociações para que seja possível assumir novos compromissos relativos ao processo de liberalização do comércio de serviços; ii) obter a aprovação do Conselho do Mercado Comum dos resultados dessas negociações; iii) consolidar os compromissos assumidos, isto é, remover as restrições dos compromissos já assumidos e assumir compromissos nos setores não consolidados; e iv) implementar as medidas ainda pendentes (da sétima rodada de negociação) e também quaisquer novas medidas aprovadas.

As duas primeiras exigências são atribuições privativas dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, ao passo que as duas últimas requerem a vontade conjugada de ambos os atores políticos domésticos dos dois Estados para ser realizada.

Durante todo o período de análise (2015-2019), a posição manifestada pelos Poderes Executivos nacionais (em particular, pelos Presidentes e Ministros das Relações Exteriores),

tanto do Brasil e da Argentina, em relação ao comércio de serviços no Mercosul, permaneceu inalterada. Os setores de serviços são destacados como uma ferramenta importante para o crescimento econômico dos Estados Partes do bloco, no entanto, qualquer progresso nesse setor deve ocorrer sem comprometer o estabelecimento de novas parcerias comerciais do Mercosul com terceiros Estados e outros blocos econômicos e, somente após a consolidação dos compromissos já assumidos e (BRASIL, Presidência da República, Biblioteca: 2015 e 2018; ARGENTINA, Discursos da Casa Rosada, 2017 e 2019).

Esse posicionamento, por sua vez, reproduziu-se nas medidas adotadas (e, sobretudo, nas medidas não adotadas) pelos Poderes Executivos nacionais, tanto doméstica quanto regionalmente (por meio do Grupo do Mercado Comum e pelo Conselho do Mercado Comum), ao longo de todo o período analisado (2015 – 2019).

Primeiro, como o Protocolo de Montevideu (1997) estabeleceu um prazo de dez anos para concluir a liberalização do comércio de serviços dentro do bloco (Art. 29), mas até meados de 2015 esse processo ainda não havia sido concluído, o que tornou necessário revisar o prazo de conclusão do referido protocolo, para reforçar⁴¹ o compromisso entre os Estados Partes.

A revisão do referido prazo de conclusão do programa de liberalização, por sua vez, exigiria dos Estados Partes a reintrodução da matéria em um *locus* institucional do bloco adequado para tal, que poderia ser: i) o SGT 17, caso acordassem ser necessário um debate aprofundado a seu respeito; ii) um subgrupo inteiramente novo, criado para este propósito ou; iii) ser tratado diretamente no Grupo do Mercado Comum (GMC) ou no Conselho do Mercado Comum (CMC), para uma definição formal expressa.

Destarte, ao longo de todo o período de análise, nenhum Subgrupo de Trabalho novo foi criado com a finalidade de debater o Protocolo de Montevideu (1997) e nenhum dos Poderes Executivos nacionais se dispôs a reintroduzir a matéria para análise no Mercosul, seja no GS, no GMC ou no CMC. Como resultado, até o fim de 2019, o programa de liberalização do comércio de serviços intrabloco permaneceu sem um prazo definido para conclusão.

Em segundo lugar, o avanço do processo de livre circulação do comércio de serviços intrabloco depende da convocação de novas rodadas de negociação para que os Estados Partes possam dar seguimento à liberalização dos setores de serviços das suas respectivas economias

⁴¹ O Protocolo de Montevideu permanece em vigor e é perfeitamente possível que os Estados Partes concluam o processo de liberalização do comércio de serviço intrabloco sem a definição de um prazo para tal, no entanto, o prazo foi estabelecido para evidenciar o compromisso dos Estados Partes com a matéria e para induzir o seu avanço; sem um prazo definido para tal, os incentivos para fazê-lo se reduzem.

domésticas. A convocação dessas rodadas de negociação é uma atribuição privativa do GMC, o que implica que, caso esta opção não esteja contida em seu conjunto de preferências, o mesmo não ocorrerá e o processo permanecerá estagnado.

O Subgrupo de Trabalho sobre serviços (SGT 17) permaneceu como o único *locus* institucional do Mercosul dedicado inteiramente ao processo de liberalização dos serviços, competindo a ele promover o diálogo entre os Estados Partes e auxiliá-los a identificar os setores de serviços apropriados para o processo de liberalização, além de elaborar as devidas recomendações para facilitar a negociação entre eles; no entanto, ao longo de todo o período em questão (2015 – 2019), a agenda de trabalho do SGT 17 foi deslocada do avanço do processo de liberalização em si, para concentrar-se em temas afins a esse processo.

Nesse sentido, ao invés de mapear e debater quais os setores de serviços seriam liberalizados em futuras rodadas de negociação, o SGT 17 passou a se concentrar em: i) estabelecer novas parcerias para o comércio de serviços do bloco com Estados terceiros (notadamente, Colômbia e Chile) e com outros blocos econômicos (em particular, a Aliança do Pacífico e a União Europeia); ii) propor mecanismos para o reconhecimento mútuo de associações profissionais na região; iii) fornecer informações sobre alterações no ordenamento normativo comercial dos Estados Partes e de normativas ainda não implementadas (especialmente da sétima rodada de negociações); e d) sobre a harmonização dos setores de serviços financeiros e de serviços de comunicação – os únicos dois setores analisados, dentre doze.

Mesmo sem um debate formal sobre quais setores de serviços domésticos deveriam ser submetidos ao processo de liberalização, o Grupo do Mercado Comum ainda poderia convocar novas rodada de negociação para tal, se assim preferisse (como o fez, na segunda rodada de negociações e também na quinta rodada), todavia, nenhuma das duas opções estava contida no conjunto de preferências dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes. Os Poderes Executivos nacionais não introduziram a matéria para ser apreciada pelo SGT 17 e o GMC também não se propôs a fazê-lo, por isso, durante todo o período em questão (2015 – 2019), nenhuma nova rodada de negociação foi convocada e o processo de liberalização do comércio de serviços intrabloco manteve-se estagnado – novos compromissos não puderam ser adotados, da mesma forma que compromissos já assumidos não puderam ser consolidados regionalmente.

Por último, os Estados Partes ainda precisavam resolver uma pendência, a implementação do Projeto de Norma do Mercosul referente aos compromissos assumidos na

sétima rodada de negociação (a Decisão CMC 21/09) que, até 2015, permanecia sob a posse dos seus Poderes Executivos nacionais, refreando a adoção de novos compromissos e de avanços no processo de liberalização do comércio de serviços dentro do bloco.

Para resolver essa pendência, torna-se necessário que os Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes concluam as suas análises sobre o referido projeto e o encaminhem diretamente aos Poderes Legislativos, permitindo assim o prosseguimento do processo de implementação, com a etapa de aprovação ou veto.

Todavia, ao longo do período em questão (2015 – 2019), somente o Paraguai e o Uruguai concluíram o processo de implementação do Projeto de Norma do Mercosul concernente aos resultados da sétima rodada de negociação, enquanto ambos os *paymasters* do bloco não o fizeram.

No caso do Brasil, o projeto de norma em questão permaneceu sob a posse do Poder Executivo brasileiro durante os dois mandatos da então Presidente Dilma Rousseff (2011–2016), sendo analisado por três de seus ministérios (da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e do Planejamento, Orçamento e Gestão), sem que houvesse uma conclusão. Uma vez findado o processo de impeachment, o mesmo projeto continuou sob a posse do Poder Executivo, agora chefiado por Michel Temer, e lá permaneceu durante todo o seu mandato (2016 – 2018), sob a análise de três dos seus ministérios (das Relações Exteriores, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e, da Fazenda e Previdência Social).

No caso da Argentina, o projeto de norma em questão permaneceu sob a posse do Poder Executivo nacional do então Presidente Mauricio Macri (2015–2019) por quase todo o seu mandato, sendo encaminhado ao Poder Legislativo apenas um mês antes do fim do seu mandato (já após ele ter perdido a disputa pela reeleição), onde permaneceu sob análise até o fim da legislatura.

Vale destacar ainda que, a partir de 2017, por iniciativa da delegação nacional da Argentina, o SGT 17 iniciou debates sobre harmonização normativa nos setores de serviços financeiros e comunicações, o que culminou na Decisão CMC 14/19, que incorporou ao Protocolo de Montevideú (1997) um arcabouço normativo comum para o setor de serviços financeiros.

A referida decisão, intitulada "Emenda ao Protocolo de Montevideú sobre o setor de serviços financeiro", estabeleceu um marco conceitual comum a todos os Estados Partes no que

diz respeito ao setor de serviços financeiros, incluindo também protocolos específicos de controle e segurança para a prestação desses serviços, regras básicas para o intercâmbio de informações entre os membros e diretrizes para a prestação de serviços via representação comercial em território nacional (modo III).

Ademais, em virtude da forte resistência da delegação brasileira em dar continuidade e aprofundar o debate sobre a harmonização do setor de serviços de comunicação (conforme desejado pela delegação argentina no SGT 17), o tema acabou sendo escanteado, e tal setor não foi incluído na referida emenda ao Protocolo de Montevideu (1997). Além desses dois setores, não houve debates adicionais sobre a harmonização normativa dos demais dez setores de serviços, nem diálogo sobre a necessidade de se facilitar a adoção de compromissos no âmbito do modo IV de prestação de serviços (movimento temporário de pessoas físicas) entre os Estados Partes do bloco.

Os grupos de interesse que atuam regionalmente no comércio de serviços e cujas preferências são afetadas pelo processo de liberalização intrabloco, manifestaram-se todos favoráveis à continuidade e o aprofundamento desse processo, embora apresentando diferentes motivos para tal e distintas prioridades entre si, no tocante ao seu progresso. No caso do Brasil, os grupos de interesse referenciados são a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), enquanto na Argentina, estes se remetem à Câmara Argentina de Comércio e Serviços (CACS) e a União Industrial da Argentina (UIA).

Em comum a todos os grupos de interesse está a demanda para retomar o processo de liberalização do comércio de serviços intrabloco, ante o prognóstico de uma sistemática queda no comércio de serviços entre os Estados Partes ao longo dos últimos dez anos (2005-2015) e do deslocamento desse comércio para terceiros Estados, em particular, a China, os Estados Unidos e a União Europeia – parceiros com os quais tanto a Argentina quanto o Brasil sofrem constantes déficits em suas balanças de serviços.

Ademais, todos concordam que, além de convocar novas rodadas de negociações para a expansão do processo de liberalização, é necessário também que os Estados Partes harmonizem as suas normativas tributárias, fiscais e regulatórias para evitar arbitrariedades e a formação de reservas de mercado para determinados prestadores de serviços, além de expandir o comércio de serviços do Mercosul, estabelecendo novas parcerias comerciais com terceiros Estados e outros blocos econômicos.

Os grupos de interesse brasileiros apontam que houve uma queda no volume de serviços exportados do país para os demais Estados Partes do Mercosul de 12,9% (entre 2004 a 2014) e, para reconquistar o espaço perdido e avançar com o comércio de serviços intrabloco, torna-se necessário: i) convocar novas rodadas de negociações para expandir o número de compromissos plenos assumidos pelo Brasil; ii) estabelecer novas parceiras comerciais da região com terceiros Estados para conquistar novos mercados; iii) aumentar a competitividade dos setores de serviços do país e; iv) harmonizar as normativas fiscais, tributárias e regulatórias entre os membros (CNI, Desafios e Interesses do Setor Privado brasileiro no Comércio de Serviços, 2015; CNC, Comércio de Serviços do Mercosul, 2016).

A premissa assumida é que o Brasil dispõe de diversos setores de serviços que são competitivos e aptos a serem submetidos pelo processo de liberalização, mas que na ausência de iniciativas para tal, estes encontram-se sujeitos à normativas, regulamentos e tributos dos demais Estados Partes, tornando-os menos competitivos do que os prestadores de serviços de terceiros Estados. Assim, novas rodadas de negociações vão possibilitar que novos setores nacionais sejam incorporados ao processo de liberalização e ainda proporcionar a derrubada de barreiras nos demais Estados membros do bloco, proporcionando mais espaço para o crescimento do comércio de serviços entre eles.

Dentre os setores de serviços brasileiros identificados pelos grupos de interesse para dar seguimento ao processo de liberalização, incluem-se os setores de construção e engenharia, serviços financeiros e os serviços recreativos, culturais e desportivos. Por outro lado, os setores que não são competitivos o bastante para serem submetidos ao processo de liberalização de imediato, encontram-se os serviços sociais e de saúde e, os serviços de comunicação (CNI, 2015; CNC, 2016).

Assim, uma vez retomado o comércio de serviços intrabloco, os Estados Partes devem dar continuidade ao processo, focando na expansão do comércio de serviços com terceiros Estados para conquistar novos mercados e gerenciar a exposição dos setores de serviços nacionais à concorrência externa e, posteriormente, harmonizar as normativas fiscais, tributárias e regulatórias entre si, para criar novas oportunidades para futuras liberalizações.

Na Argentina, por sua vez, os grupos de interesse apontam que o volume de serviços exportados do país para os demais Estados Partes do Mercosul registrou uma queda de 11,7% ao longo da última década (entre 2004 a 2014) e, para reconquistar o espaço perdido para terceiros Estados e retomar o crescimento do comércio de serviços na região, torna-se

necessário: i) harmonizar as normativas fiscais, tributárias e regulatórias entre os Estados Partes; ii) convocar novas rodadas de negociações para expandir o número de compromissos plenos assumidos pela Argentina; iii) estabelecer novas parcerias comerciais com terceiros Estados e; iv) aumentar a competitividade dos setores de serviços do país (CACS, *Panorama del Mercosur*, 2015; UIA, *Proposta para el desarrollo*, 2015).

Neste caso, argumenta-se que a Argentina já assumiu a maior parte dos compromissos plenos viáveis, razão pela qual convocar novas rodadas de negociações não traria muitas vantagens para o país e nem resultaria em muitos avanços para o processo de liberalização do comércio de serviços intrabloco. Assim, o foco deve ser direcionado à harmonização das normativas fiscais, tributárias e regulatórias entre os membros, para criar um ambiente propício e mais oportunidades para a adoção de compromissos em rodadas futuras.

Assim, se propriamente harmonizados, os grupos de interesse argentinos apontam que há grandes oportunidades em avançar com o processo de liberalização a partir dos setores de: serviços financeiros, serviços de transporte e serviços de comunicação. Em contrapartida, os setores de serviços educacionais, serviços sociais e de saúde e, os serviços recreacionais, culturais e desportivos devem permanecer salvaguardados do processo até que possam se tornar mais competitivos (CACS, 2015; UIA, 2015).

Ademais, os Estados Partes devem se concentrar em estabelecer novas parcerias comerciais fora do bloco no que tange ao comércio de serviços, visando conquistar mais espaço no mercado destes parceiros (sobretudo, na União Europeia, Aliança do Pacífico e Estados Unidos) e expor seus prestadores de serviços à concorrência externa, sob condições mais estáveis e controladas, para aumentar sua competitividade.

No âmbito do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), essa consonância entre o conjunto de preferências dos grupos de interesse argentinos e brasileiros se reproduziu na atuação do órgão, que se manifestou a favor da retomada das rodadas de negociações para liberalização dos serviços intrabloco (MERCOSUL, FCES RE 16/15 e RE 09/17), pelo estabelecimento de normativas comuns de fiscalização, regulamentação e de controle da prestação de serviços intrabloco (MERCOSUL, FCES RE 19/16 e RE 20/18), pela ampliação das parcerias comerciais no setor de serviços entre o Mercosul, outros blocos econômicos (a União Europeia e a Aliança do Pacífico) e terceiros Estados (em particular, com o Chile, o Egito e o Canadá), além de advogar pela necessidade de consulta prévia ao órgão antes de quaisquer decisões que possam afetar o comércio de serviços entre os Estados Partes (MERCOSUL,

FCES 02/14 e 01/16) e uma maior participação durante as rodadas de negociações (MERCOSUL, FCES DE 17/15 e RE 18).

Em contrapartida, os Poderes Legislativos de ambos os Estados não se manifestaram domesticamente de nenhuma forma, sobre nenhum dos elementos necessários para garantir novos avanços no processo de livre comércio de serviços no Mercosul, isto é, não houve nenhum posicionamento sobre a convocação de novas rodadas de negociações, nenhuma declaração, comunicação ou solicitação de informes ao Executivo sobre a situação em que se encontra o Projeto de Norma referente à sétima rodada de negociações e, tampouco, houve iniciativas ou manifestações dedicadas à harmonização de normas relativas ao comércio de serviços na região.⁴²

Todavia, ao longo de todo o período de análise (2015 – 2019), congressistas brasileiros e argentinos mobilizaram seus recursos e poderes institucionais disponíveis para salvaguardar determinados setores de serviços das suas respectivas economias nacionais (por um lado, indo na contramão do necessário para o livre comércio de serviços na região) e, em igual medida, promover a remoção de barreiras e restrições vigentes em outros setores (por outro lado, favorecendo o livre comércio de serviços na região).

No Brasil, durante toda a 55ª Legislatura do Congresso Nacional (2015 – 2019), parlamentares, tanto da situação quanto da oposição aos governos analisados, mobilizaram seus recursos e poderes institucionais para proteger determinados setores de serviços da economia do país e salvaguardar os prestadores de serviços nacionais desses setores de concorrentes externos.

Entre as medidas apresentadas, a maior parcela delas se concentrou em dois setores de serviços, estes sendo: serviços de saúde (PDL 886/15, 4790/16, 4438/16, 8395/17 e 9720/18), serviços de comunicação (PDL 7894/17, 8889/17 e 11230/18) e serviços de turismo e viagens (PDL 2724/15, 859/15, 3234/18). Ademais, também foram introduzidas no Congresso Nacional brasileiro medidas visando restringir a prestação de serviços por estrangeiros no subsetor de serviços de transporte aéreo (PDL 3906/15), de produção e distribuição de energia elétrica (PLP

⁴² Câmara dos Deputados do Brasil, **Portal da Câmara dos Deputados**, Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>>, acesso em 10/03/24.

Senado Federal do Brasil, **Portal do Senado Federal**, Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/legislacao-federal>>, acesso em 12/03/24

Argentina, **Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina**, Disponível em: <<https://www.diputados.gov.ar/proyectos/>>, acesso em: 13/02/24.

Argentina, **Honorable Senado de la Nación Argentina**, Disponível em: <<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/>>. Acesso em: 14/02/24.

415/17, 559/18 e PDL 8564/17); de transporte rodoviário de cargas (PDL 528/15, 1398/15 e 4860/16), no transporte ferroviário (PSL 261/18) e, no setor de serviços relacionados ao meio ambiente (PDL 2414/15, 4615/16).

O mesmo Poder Legislativo, no entanto, também elaborou uma série de projetos com o objetivo de eliminar barreiras de acesso e tratamento nacional ainda existentes em diversos outros setores de serviços da economia brasileira, a saber, nos serviços financeiros (Brasil, PDL 7410/17, 7628/17; PLP 519/18), serviços de construção e engenharia (PDL 3332/15 e 7229/17) e serviços recreacionais, culturais e desportistas (PEC 130/15; PDL 5082/16 e 4923/17). Houveram também medidas visando eliminar o monopólio da União sobre a prestação de serviços no subsetor de serviços postais (PDL 7488/17), no subsetor de jogos de azar (PDC 858/18) e, projetos visando aumentar participação de prestadores de serviços estrangeiros na exploração de recursos minerais (PLV 39/17) e nas atividades de exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos (PDL 8629/17; RQ 7760/17).

Na Argentina, durante a 29ª e a 30ª Legislatura do Congresso Nacional (2015 – 2019), parlamentares situacionistas e opositores também mobilizaram seus recursos e poderes institucionais para propor normativas visando proteger alguns setores de serviços da economia nacional e salvaguardar prestadores de serviços domésticos frente à concorrência de terceiros.

A maior parcela das medidas introduzidas no Congresso Nacional argentino foi direcionada aos setores de serviços educacionais (ARGENTINA, Projetos de Lei 5936/16, 4987/17 e 5205D/19), serviços de saúde (PDL 5087/16 e 5330D/19) e serviços recreacionais, culturais e desportivos (PDL 5434/15 e 5966/17). Ademais, foram introduzidas também: a) normativas visando estabelecer novas restrições a prestadores de serviços estrangeiros atuando no país no subsetor de serviços audiovisuais (PDL 5825D/15, 5612D/15 e 5482D/15) e no subsetor de distribuição de energia elétrica (PDL 32905S/19) e; b) normativas visando criar regimes próprios de prestação de serviços para beneficiar ofertantes nacionais no setor de serviços de engenharia, arquitetura e consultoria (Argentina, Projeto de Lei 5349D/19), serviços de informática (PDL 7692D/18) e serviços de transporte ferroviário (PDL 4756S/16).

Em igual medida, o mesmo Legislativo argentino também propôs um conjunto de medidas visando eliminar determinadas restrições normativas impostas a alguns setores de serviços da sua economia nacional, sobretudo, remover as barreiras remanescentes relacionadas ao acesso e ao tratamento oferecido aos prestadores de serviços estrangeiros nos setores de serviços financeiros (ARGENTINA, Projeto de Lei 4970S/16), serviços de comunicação

(ARGENTINA, PDL 4907S/16) e serviços de transportes (PDL 7450D/18). Ademais, vale destacar os projetos elaborados por parlamentares da oposição visando criar um regime próprio para a prestação de serviços no subsetor de transporte aéreo (PDL 366/19 e PDL 404/17) e, o projeto de parlamentares situacionistas visando disciplinar o comércio de bens e serviços *online* em todo território nacional (PDL 7687D/18).

No âmbito do Parlamento do Mercosul (Parlasul), durante todo o período em questão (2015 – 2019), o posicionamento do órgão sobre o andamento do processo de livre circulação do comércio de serviços intrabloco manteve-se elusivo, devido à ausência de manifestações sobre a maioria dos requisitos necessários para a continuidade do processo, isto é, não houve nenhuma declaração, disposição ou recomendação sobre futuras rodadas de negociações; tampouco pareceres ou pedidos de informes sobre o andamento do Projeto de Norma do Mercosul ainda pendente de implementação (a Decisão CMC 21/09, relativa à implementação dos resultados da sétima rodada de negociações).⁴³

O Parlasul manifestou-se apenas sobre a importância de ser consultado antes da aprovação dos resultados das rodadas de negociações (Parlasul, RE 12/14 e 03/16) e sobre a necessidade de harmonizar as normativas fiscais, tributárias e regulatórias entre os Estados Partes nos setores de serviços, para facilitar o avanço da liberalização desses setores dentro do bloco, sinalizando inclusive, tanto ao Grupo do Mercado Comum quanto ao Conselho do Mercado Comum quais setores de serviços deveriam receber prioridade nesse processo.

Segundo o órgão, é imperativo que os Estados Partes harmonizem suas normativas comerciais para evitar que as distintas normativas comerciais vigentes se tornem barreiras incidentais, tornando compromissos assumidos inócuos e prejudicando o avanço do processo de livre comércio de serviços intrabloco (PARLASUL, RE 17/12, 12/14 e 04/18). Nos casos mais extremos, existem subsetores de serviços que carecem inteiramente de regulamentação (tornando incerta a prestação desses serviços em outros Estados Partes), ao passo que outros subsetores possuem regulamentações inteiramente distintas entre si (tornando onerosa a prestação desses serviços em outros Estados Partes), dificultando assim qualquer tipo de conciliação.

⁴³ Mercado Comum do Sul. **Parlamento do Mercosul**. Disponível em:

< <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/13237/2/parlasur/atos-do-parlamento.html>>. Acesso em: 20/01/24.

Entre os setores de serviços destacados pelo Parlasul como os mais propensos a se deparar com essa problemática, encontram-se os setores de: serviços financeiros (PARLASUL, Recomendação 22/16, 12/17 e 20/18), serviços de comunicação (PARLASUL, Disposição 08/15; RE 04/18 e 03/19), serviços de transporte (PARLASUL, Declaração 21/16; DI 18/19 e; RE 15/17 e 11/18), serviços de educação (RE 18/19) e, serviços relativos ao meio ambiente (DI 06/15 e 07/16; RE 03/16).

Vale destacar ainda que os setores de serviços identificados como prioritários pelo Parlamento do Mercosul e destacados para dar seguimento ao processo de liberalização se alinham, em grande parte, com os setores identificados como prioritários pelos Poderes Legislativos dos Estados Partes e pelos respectivos grupos de interesse.

Em conclusão, dado que nenhum dos atores envolvidos no processo de livre circulação de serviços intrabloco, tanto doméstica quanto regionalmente, estava disposto a se comprometer integralmente com os requisitos necessários para o seu avanço, qualquer possibilidade de progresso já estaria limitada.

Ao considerar que esses requisitos dependiam amplamente da atuação dos Poderes Executivos nacionais para serem realizados, e que a maioria deles não estava contida nos seus respectivos conjuntos de preferências (como convocar novas rodadas de negociações, consolidar os compromissos já assumidos e dar seguimento ao processo de implementação dos resultados da sétima rodada de negociação), os avanços possíveis só poderiam despontar da interseção entre os conjuntos de preferências dos atores envolvidos.

O ponto de interseção entre os conjuntos de preferências dos atores envolvidos, neste caso, remete à demanda (parcerias comerciais) pela harmonização das normativas que regem o comércio de serviços entre os Estados Partes. Não à toa, o debate sobre o processo de harmonização foi incluído na agenda de discussões no Mercosul e, centrado inteiramente nos setores de serviços considerados aptos a serem submetidos ao processo de liberalização (o setor de serviços financeiros e de serviços de comunicação), deixando de fora das discussões inclusive, os setores de serviços destacados para serem protegidos.

Ademais, os avanços produzidos refletem somente o ponto de intersecção entre o conjunto de preferências de todos os atores envolvidos, de todos os Estados Partes do bloco, visto que, a delegação argentina propôs a inclusão do setor de serviços de comunicação na decisão de “emenda ao Protocolo de Montevideú (1997)”, junto com o setor de serviços financeiros; no entanto, devido à resistência oferecida pela delegação brasileira e ao fato de o

setor de serviços de comunicação não estar entre as preferências dos atores brasileiros (sendo um dos setores destacados para proteção), a adição desse setor foi excluída da decisão.

Ao fim, novos avanços no alcance da livre circulação de serviços no Mercosul exigem a vontade conjugada dos atores políticos envolvidos, de todos os Estados Partes; o processo se estagna se todos não dispõem das preferências para realizá-lo.

Sem a iniciativa dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, doméstica e regionalmente, não é possível convocar novas rodadas de negociação para liberalizar novos setores de serviços, nem consolidar os compromissos já assumidos, e tampouco dar seguimento à implementação das decisões adotadas.

Da mesma forma que, sem uma atuação decisiva dos Poderes Legislativos, tanto doméstica quanto regionalmente, para pressionar os Executivos a convocarem novas rodadas, adotarem novos compromissos e dar seguimento ao processo de implementação das decisões adotadas, não é possível concluir o processo de liberalização. Neste caso, os Poderes Legislativos se dispuseram a pressionar pela proteção de determinados setores de serviços do processo e, para liberalizar apenas um conjunto pequeno de setores, o que apenas reforçou a sua estagnação.

Por último, se os requisitos necessários para o alcance do livre fluxo de serviços intrabloco não estiverem contidos no conjunto de preferências dos grupos de interesse, estes não irão pressionar os envolvidos pelo seu avanço. Neste caso, todos os grupos de interesse pressionavam pela salvaguarda de determinados setores de serviços e pela liberalização de um subconjunto díspar e ainda menor de outros setores, o que reforçou ainda mais a estagnação do processo.

4.2. Livre Circulação de Capitais

A livre circulação de capitais pelo Mercosul, em contraste aos demais requisitos necessários para a formação de um mercado comum na região, foi uma das componentes que recebeu a menor dedicação institucional dos órgãos do bloco, que apresentou a menor produção normativa dentre todas e também a que menos progrediu frente ao objetivo proposto, a liberalização completa dos fluxos de capitais intrabloco.

O livre fluxo de capitais refere-se à liberdade com que os agentes econômicos dos Estados Partes do Mercosul têm para: a) aportar os seus recursos nos mercados domésticos dos demais membros do bloco (o livre acesso de capitais); b) aplicar os seus recursos e contrair dívidas nestes mercados (o livre ingresso de capitais) e; c) converter e remeter os referidos recursos, quando assim pretendido (o livre egresso de capitais).

O acesso de capitais refere-se às condições estabelecidas entre os Estados Partes do bloco, direcionadas aos seus residentes, para permitir a entrada de capitais nos seus mercados domésticos e, garantir o seu livre acesso exige destes a remoção de todo e qualquer impedimento normativo formal para a sua admissão.

O ingresso de capitais intrabloco, por sua vez, diz respeito às condições estabelecidas pelos Estados Partes do bloco para que seus residentes possam contrair dívidas e aplicar seus recursos nos mercados dos demais Estados membros. Assegurar o seu livre ingresso, nesse sentido, requer a remoção de quaisquer obstáculos normativos formais à entrada de capitais em seus respectivos mercados domésticos.

O egresso de capitais do Mercosul, por fim, refere-se às condições definidas pelos Estados Partes do bloco, direcionadas aos seus residentes e não-residentes (mas residentes de outro Estado Parte do Mercosul), relativas à conversão e retirada dos capitais aplicados em seus mercados domésticos. Assegurar o livre egresso desses capitais exige a remoção de quaisquer impedimentos normativos formais à saída desses capitais de suas economias.

Vale destacar que o tratado constitutivo do Mercosul (assim como todos os seus Protocolos Adicionais) não menciona explicitamente o objetivo de garantir a "livre circulação de capitais" intrabloco, mas sim o de assegurar a "livre circulação de fatores produtivos" entre os Estados membros. Essa distinção existe para ressaltar que a mobilidade de capitais não é o objetivo em si, mas apenas um meio para garantir fontes de capital da própria região para o desenvolvimento econômico-produtivo dos integrantes do bloco. Ademais, esse objetivo se estende apenas aos Estados Partes do Mercosul e os seus residentes, não incluindo terceiros Estados e nem tampouco os seus residentes – somente em uma ocasião futura (ainda não especificada) se buscaria regular a abertura de capitais para outros Estados não integrantes do bloco.

No Mercosul, a estratégia delineada para alcançar o livre fluxo de capitais foi implementá-lo de maneira gradual e setorial, ao invés de imediata e generalizadamente, o que implicou: a) a criação de um *locus* institucional específico para análise e debate da matéria; b)

a seleção de setores econômicos adequados e correspondentes a esse processo; c) a negociação de projetos setoriais específicos com o objetivo de consolidar os avanços gradualmente; e d) a busca pela livre circulação de capitais intrabloco através da liberalização de todos os setores envolvidos no processo, sem exceções.

O órgão do bloco sul-americano criado para analisar, debater e propor recomendações para atender a esses objetivos foi o Subgrupo de Trabalho de Assuntos Financeiros (SGT 04), criado em 1995 (Resolução GMC 20/1995) e, posteriormente, para auxiliá-lo, o Subgrupo de Trabalho sobre Investimentos (SGT 12), criado no ano de 2000 (Resolução GMC 13/2000).

Dessa forma, a matéria foi subdividida em quatro setores específicos: i) sistema financeiro; ii) mercado cambial; iii) investimentos; e iv) mercado de capitais; e o único Subgrupo até então existente para analisá-la (o SGT 04) foi igualmente subdividido dessa maneira, em quatro subcomitês, cada um responsável pela condução dos debates e pela elaboração de recomendações para a liberalização do seu setor correspondente.

Em 2000, o Grupo do Mercado Comum decidiu estabelecer um subgrupo específico, o Subgrupo de Trabalho sobre Investimentos (SGT 12), para conduzir as discussões e propor iniciativas relacionadas a investimentos. Essa decisão implicou na transferência da competência de análise da matéria do SGT 04 para o novo subgrupo e a subsequente extinção do subcomitê correspondente no SGT 04. Assim, para os fins deste estudo, foram analisadas as produções de ambos os subgrupos.

De todo modo, para cumprir o objetivo de alcançar a livre circulação de capitais no Mercosul, exige-se dos Estados Partes avanços (liberdade de acesso, de ingresso e de egresso de capitais) em setores específicos, a saber: i) no sistema financeiro, ii) no mercado de câmbio, iii) nos investimentos e iv) no mercado de capitais. Assim, para compreender quais avanços foram realizados nessas áreas específicas, torna-se necessário examiná-los com maior afinco.

4.2.1. Livre Circulação de Capitais: Setor Financeiro

Em primeiro lugar, encontra-se o setor financeiro, que remete ao conjunto de instituições, órgãos e normas que regulam as atividades financeiras de um dado Estado, que possuem como finalidade primária a captação, gestão e aplicação dos recursos financeiros (fundos e ativos que financiam as atividades econômicas), via mediação entre ofertantes de recursos financeiros ao setor (os poupadores) e os demandantes dele (os tomadores de recursos).

Alcançar o livre fluxo de capitais neste setor implica em desimpedir o acesso dos residentes dos Estados Partes do bloco aos recursos das instituições financeiras (bancárias e não bancárias) que estão sediadas em seus respectivos territórios, de modo a possibilitar-lhes o pleno ingresso via contração de dívidas e aplicação dos seus recursos e no livre egresso destes recursos por toda e qualquer parte do bloco.

Durante mais de duas décadas de debates e propostas (de 1991 a 2014) sobre a livre circulação de capitais no setor financeiro intrabloco, conduzidos pelo Subgrupo de Trabalho 04, apenas três recomendações foram aprovadas (sendo duas Decisões aprovadas pelo CMC e uma Resolução aprovada pelo GMC), porém, duas dessas medidas sequer entraram em vigor devido à falta de implementação por alguns Estados Partes (Quadro 23).

Quadro 23. Medidas aprovadas no Mercosul entre 1991 e 2014 relacionadas ao livre fluxo de capitais no setor financeiro entre os Estados Partes do bloco.

Medida	Objetivo	Status	Internalização	
			Brasil	Argentina
Decisão CMC 10/93	Padronizar normas de segurança para instituições financeiras da região	Não está em vigor porque nenhum Estado Parte internalizou a medida	—	—
Decisão CMC 12/94	Normas conjuntas de supervisão para instituições bancárias	Em vigor	Resolução do Banco Central do Brasil 2723/1994	Banco Central da Argentina Comunicação 7982-A/1994
Resolução GMC 20/2001	Normas comuns de transparência e intercâmbio de informações bancárias	Não está em vigor porque o Paraguai e o Uruguai ainda não internalizaram a medida	—	—

Fonte: Elaboração do próprio autor com base nas Leis brasileiras nº 4595/1964 e 6385/1976 e na Resolução do BCB 3568/2008 e; das Lei argentina nº 24144/1992 e da Comunicação do BCA A6037 e A6058.

De todo modo, nenhuma das três normas aprovadas efetivamente regulamentavam as condições de acesso, de ingresso e de egresso de capitais dos sistemas financeiros dos Estados Partes. Na ausência desse corpo normativo, recai sobre os próprios Estados definirem unilateralmente tais condições, enquanto às instituições financeiras (devidamente autorizadas para atuar nos seus respectivos mercados financeiros) compete decidir se realizarão ou não as operações financeiras requisitadas, ante as condições estabelecidas.

Vale destacar também que, em casos extraordinários⁴⁴, as autoridades monetárias de ambos os países podem adotar um conjunto de medidas temporárias (não há prazos legais predefinidos, mas considera-se que o “temporário” seja referente ao tempo de duração do “evento extraordinário”) que podem restringir/limitar o livre fluxo de capitais no setor financeiro (ARGENTINA, Lei 25561/2002; Resolução do Banco Central brasileiro nº 3.568/2008 e Lei 4131/1962).

Nesse sentido, para propeler o Mercosul rumo à formação de um mercado comum, os Estados Partes do bloco precisam se comprometer com todos os requisitos necessários para a plena liberalização dos seus respectivos setores financeiros, o que requer deles: i) a introdução da matéria no Mercosul para debate (já que não há nenhuma normativa disciplinando esta matéria no âmbito regional); ii) a elaboração de Projetos de Norma do Mercosul para disciplinar as condições de acesso, ingresso e de egresso de capitais entre eles; iii) a aprovação desses projetos no âmbito do Conselho do Mercado Comum (CMC) e; iv) a implementação das normativas aprovadas, no âmbito doméstico.

As três primeiras medidas são de atribuição privativa dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, ao passo que a última requer à vontade conjugada de ambos os atores políticos domésticos dos dois Estados para ser realizada.

Durante o período em questão (2015 – 2019), nenhum dos Poderes Executivos de ambos os Estados externou a preferência por avançar com o processo de liberalização do setor financeiro no Mercosul, todas as referências ao livre fluxo de capitais intrabloco foram relacionadas à liberalização do setor de investimentos apenas.

Ademais, ao longo deste período, o Grupo do Mercado Comum não tentou criar um órgão específico para lidar com os avanços necessários no setor financeiro, tampouco encaminhou a matéria para ser tratada por outro Subgrupo de Trabalho do bloco. A condução do processo de liberalização desse setor permaneceu com o Subgrupo de Trabalho 04 e, em nenhum momento, os seus integrantes (compostos por representantes do Banco Central do Brasil e do Banco Central da Argentina) introduziram esses requerimentos à agenda para debate.

⁴⁴ Nenhum dos dois referidos países conceituam ou estabelecem definições expressas para o que consiste um “evento extraordinário”; na prática, os casos mais recorrentes para tal, foram os de “graves instabilidades macroeconômicas” e de “graves desequilíbrios na balança de pagamentos”.

A agenda de trabalho do SGT 04, elaborada em conjunto com o GMC e executada pela Comissão do Sistema Financeiro do subgrupo, focou-se apenas em temas afins, como: estabelecimento de princípios comuns para a supervisão do sistema financeiro, identificação das disparidades entre os sistemas bancários dos Estados Partes do bloco, formulação de regras prudenciais para uma fiscalização eficaz das instituições financeiras, implementação de mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro e desenvolvimento de novas normas de transparência e troca de informações entre as autoridades monetárias; que, ao fim, não resultaram em avanço algum para a matéria, uma vez que o SGT 04 não produziu nenhuma recomendação sobre os assuntos debatidos durante todo o período em questão (2015 – 2019).⁴⁵

De todo modo, a falta de iniciativas para estabelecer um conjunto normativo regional para disciplinar os setores financeiros dos Estados Partes mantém o setor sujeito a toda e qualquer barreira normativa ou condicionalidade eventualmente adotada (unilateralmente) pelos Estados (atuando por meio de suas Autoridades Monetárias) e pelas instituições financeiras que atuam em seus respectivos mercados.

Os grupos de interesse envolvidos nessa temática, neste caso, são as próprias instituições financeiras, representados pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e pela Associação de Bancos Argentinos (ADEBA). Ambas se abstiveram de expressar preferência pelo estabelecimento de um sistema financeiro regional e pela construção de conjunto normativo comum para regular as condições de acesso, de ingresso e de egresso de capitais entre os Estados Partes, no entanto, se posicionaram favoravelmente às condições domésticas vigentes, advogando por *políticas* que favoreçam a atuação e a competitividade das suas instituições financeiras domésticas, ao invés da eliminação das barreiras e condicionalidades estabelecidas no setor e da inclusão de instituições dos demais Estados Partes (ADEBA, *Carta de Posicionamiento*:2016; Febraban, 2016).

Tanto a Febraban quanto a ADEBA se posicionaram favoravelmente à função de *gatekeeper* exercida pelo BCA e pelo BCB para o acesso aos mercados financeiros de seus países (BCB, Resolução 3568/2008; BCA, Comunicação A6037 e A6058), exigindo mais transparência no processo, porém, respaldando a necessidade de limitar a exposição de suas instituições financeiras à concorrência de instituições mais competitivas de países com sistemas financeiros mais consolidados.

⁴⁵ Mercado Comum do Sul, **Atas do Subgrupo de Trabalho sobre Assuntos Financeiros**. Disponível em: <<https://documentos.mercosur.int/>>. Acesso em: 03/02/24

No que tange às condições de ingresso de capitais no setor financeiro, a Febraban propôs a flexibilização das normativas fiscais, contábeis e de endividamento vigentes (Brasil, Lei 4595/64, Lei 9069/95), visando ampliar a competitividade das instituições financeiras brasileiras, uma vez que tais regras (determinadas pelo BCB) limitam a capacidade destes de investir os seus recursos e direcioná-los para o exterior quando são provenientes de captação doméstica (BRASIL, BCB Circular 024/66).

Quanto às condições de egresso, a Febraban advogou pelo relaxamento de requisitos necessários para operações em moeda estrangeira no país (também estabelecidos pelo BCB), uma vez que somente estrangeiros temporariamente no Brasil, brasileiros domiciliados no exterior e, algumas instituições autorizadas⁴⁶, podem abrir e manter contas no Brasil em moedas estrangeiras e, a gestão de tais contas são restritas e vinculadas às atividades econômicas do seu titular (BRASIL, BCB Circular 3390/06).

Na Argentina, o posicionamento adotado pela ADEBA seguiu os mesmos preceitos estabelecidos pelos grupos de interesse brasileiros, buscando o abrandamento das barreiras vigentes em vez de sua remoção completa.

A ADEBA propôs a adoção de critérios preestabelecidos e mais transparentes para regular o funcionamento do sistema financeiro do país, considerando que as normativas que disciplinam os requisitos fiscais, contábeis e de endividamento das instituições financeiras são discricionárias do BCA (ARGENTINA, Lei 24144/92; BCA Comunicação A1858/1991 e A2607/1997), além de pleitear também por uma maior flexibilidade nas políticas de crédito do país, uma vez que as instituições financeiras só podem disponibilizar recursos, tanto para residentes quanto para estrangeiros, quando direcionados ao financiamento da produção, comercialização e consumo de bens e serviços necessários ao país (Argentina, BCA: TO Política de Crédito, Ponto 1.1 e 5.1).

No Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), durante todo o período em questão (2015 – 2019), não houve manifestações sobre os requisitos necessários para a liberalização do setor financeiro intrabloco. Considerando que nenhum dos grupos de interesse analisados dispunha de tais preferências e que suas demandas (sobretudo, por uma maior liberdade para

⁴⁶ Estas sendo: instituições autorizadas a operarem no mercado de câmbio, agências de turismo e outros provedores de serviços turísticos, embaixadas, legações estrangeiras e organizações internacionais, a Companhia Brasileira de Correios e Telégrafos, companhias de cartão de crédito, companhias responsáveis pelo desenvolvimento e execução de projetos do setor de energia, companhias de seguros e resseguros, corretores de resseguros, além de outras companhias diretamente autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

atuar domesticamente) poderiam ser perseguidas domesticamente, sem o dispêndio de recursos adicionais em um fórum regional, fica evidente por que a matéria nunca foi introduzida para discussão no FCES e, conseqüentemente, o porquê de o órgão nunca ter se posicionado a esse respeito.⁴⁷

Em paralelo, os Poderes Legislativos de ambos os Estados também não se manifestaram expressamente sobre a edificação de um sistema financeiro regional e da harmonização das normativas de acesso, ingresso e egresso de capitais no setor entre os Estados Partes do bloco, no entanto, mobilizaram os seus recursos no âmbito doméstico para assegurar maior independência e transparência para as ações das suas respectivas autoridades monetárias e, maior liberdade de atuação para as suas instituições financeiras.

No Brasil, o Legislativo promulgou a Lei 13.506/17, que conferiu maior autonomia à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e ao Banco Central do Brasil (BCB) para atuar no mercado financeiro, ao mesmo tempo em que instituiu medidas para aumentar a transparência e a responsabilização por suas ações, além de abrandar algumas das normas prudenciais e de supervisão aplicadas às instituições financeiras domésticas, mantendo, contudo, inalteradas as condições de acesso, ingresso e egresso de capitais do setor.

Em igual medida, o Poder Legislativo da Argentina também introduziu no Congresso Nacional medidas visando dar maior autonomia, transparência e previsibilidade às ações da CNV e do BCA (ARGENTINA, PDL 3369/18) bem como medidas destinadas a flexibilizar as regras de supervisão e endividamento das instituições financeiras do país (ARGENTINA, PDL0357/17 e PDL 2263/19), no entanto, nenhuma delas versava sobre as condições de acesso, de ingresso e de egresso de capitais do mercado financeiro do país.

No desfecho, considerando a indiferença dos Poderes Executivos nacionais quanto aos requisitos necessários para o avanço do processo de liberalização do setor financeiro intrabloco e, que os demais atores domésticos de ambos os *paymasters* do bloco também não dispunham de tais preferências, as condições neste setor permaneceram inalteradas durante todo o período em questão (2015 – 2019).

Neste caso, tanto os grupos de interesse quanto os Poderes Legislativos em questão preferiam a manutenção das barreiras e condicionalidades domésticas vigentes, pleiteando apenas uma maior liberdade de atuação para as suas próprias instituições financeiras no âmbito

⁴⁷ Mercado Comum do Sul. **Foro Consultivo Econômico-Social**. Disponível em: < <https://fcsmcosur.com.ar/?seccion=2&idioma=2> >, acesso em 19/03/24

doméstico, e não uma solução ou proposição regional. Como resultado, esses atores não mobilizaram seus recursos para pressionar seus Poderes Executivos nacionais a dar seguimento ao processo de liberalização do setor e, somada à indiferença destes últimos quanto à matéria, nenhum projeto foi elaborado com esse propósito e, conseqüentemente, nenhum acordo foi aprovado e implementado.

Assim, destaca-se que o processo de integração estagna quando todos os atores envolvidos não se dispõem a promover as *policies* necessárias para seu avanço, principalmente se tais *policies* exigirem a vontade conjugada dos atores políticos domésticos para serem implementadas.

4.2.2. Livre Circulação de Capitais: Mercado de Câmbio

Em segundo lugar, encontra-se o mercado de câmbio, que remete ao ambiente em que se organiza e se realizam operações de câmbio (a operação financeira de permuta entre distintas unidades monetárias) entre agentes econômicos dos Estados Partes do bloco.

Para alcançar a livre circulação de capitais nesse setor, é necessário que os Estados membros se comprometam a admitir desimpedidamente o acesso aos seus mercados de capitais por todos os residentes do território integrado, garantam a livre aquisição de suas moedas, assegurem a livre conversibilidade entre essas moedas e permitam o livre fluxo de moedas/câmbio entre todos os Estados Partes.

Ao longo de mais de duas décadas de debates e proposições no âmbito do Mercosul (de 1991 a 2014), somente quatro Recomendações produzidas pelo Subgrupo de Trabalho 04 sobre a livre circulação de capitais no mercado de câmbio foram aprovadas (sendo três Decisões aprovadas pelo CMC e uma Resolução aprovada pelo GMC) e, somente duas delas encontram-se em vigor (Quadro 24).

Quadro 24. Medidas aprovadas no Mercosul relacionadas ao livre fluxo de capitais no mercado do câmbio.

Medida	Objetivo	Status	Internalização	
			Brasil	Argentina
Resolução GMC 76/1997	Elaboração de um boletim mensal destacando as principais atividades do sistema financeiro e das finanças públicas dos Estados Membros do bloco.	Em vigor	Resolução do Banco Central do Brasil 2804/98	Banco Central da Argentina Comunicação A7892/98
Decisão CMC 06/99	Padronização de critérios, estatísticas e metodologias para a coleta e o monitoramento das atividades econômicas dos Estados Partes	Derrogada pela Decisão CMC 30/00	–	–
Decisão CMC 30/00	Criação de um órgão próprio de coleta de dados, monitoramento e de proposições de medidas de cooperação macroeconômicas	Não está em vigor por falta de internalização de todos os Estados Partes	–	–
Decisão CMC 25/07	Criação do “Sistema de Pagamentos em Moeda Local”, para permitir a condução de negócios por todo o território do Mercosul (exceto o Paraguai), utilizando apenas as suas respectivas moedas locais (Peso argentino, Peso Uruguaio e o Real brasileiro)	Em vigor	Resolução do Conselho Monetário Nacional 4331/2014	Banco Central da Argentina Comunicação B11033/15

Fonte: Elaboração do próprio autor a partir das informações fornecidas pelo Mercosul.

Ao passo em que avanços foram realizados, sobretudo no que tange ao intercâmbio de informações relevantes entre os Estados Partes, nenhuma das medidas aprovadas remete à criação de um mercado de câmbio regional ou disciplina as condições de acesso, ingresso e egresso de capitais nos mercados de câmbio dos Estados Partes, apenas a última medida facilita a livre conversibilidade entre suas respectivas unidades monetárias.

Ante a inexistência de um arcabouço normativo comum sobre a temática, compete aos próprios Estados Partes do bloco definirem unilateralmente suas próprias normativa sobre as condições de acesso, de ingresso e de egresso nos seus mercados de câmbio.

Tanto o Brasil quanto a Argentina adotam um regime de câmbio flutuante, isto é, um sistema cambial específico em que a taxa de câmbio de ambas as suas moedas (o Pesos argentinos e o Real brasileiro) são definidos pela oferta e demanda de moeda estrangeira no mercado, e não pela sistemática intervenção/determinação da autoridade monetária competente nesse mercado – o Banco Central do Brasil e, o Banco Central da Argentina (BCA).

Em ambos os casos, as referidas autoridades monetárias se concentram em manter a funcionalidade dos seus mercados de câmbio, evitando interferir no mercado cambial para não influenciar diretamente nas taxas de câmbio (comprando e/ou vendendo moeda para estabilizar a demanda e, por consequência, as taxas de câmbio), porém, se julgarem necessário (para gerir o seu balanço ou amortecer eventuais excessos de volatilidade, etc.), tais autarquias podem intervir para regular o seu funcionamento (BRASIL, Lei 4595/1964 e; ARGENTINA, Lei 24144/1992).

O Quadro 25 ilustra as condições vigentes para o acesso, o ingresso e o egresso de capitais no mercado de câmbio do Brasil, até o ano de 2015.

Quadro 25. Sínteses das condições vigentes até 2015 para acesso, ingresso e egresso de capitais nos mercados de câmbio do Brasil.

Condições de Acesso	Condições de Ingresso	Condições de Egresso
O Brasil não dispõe de normativas internas que impeçam ou restrinjam o acesso dos seus residentes e de estrangeiros ao seu mercado de câmbio, mas:	O Brasil não possui normativas internas que limitam ou impeçam residentes e estrangeiros a realizarem operações de câmbio (compra e venda) no país, no entanto, há algumas especificidades no processo:	O Brasil não dispõe de normativas que impeçam ou limitem a exportação de moeda (nacional ou estrangeira) do país, no entanto:
1). Somente é possível acessar o mercado de câmbio brasileiro através de instituições financeiras autorizadas pelo BCB e, estas podem estabelecer restrições ou limites à realização de operações cambiais. 2). Residentes e estrangeiros podem acumular moedas estrangeiras em espécie sem nenhuma limitação e, a moeda brasileira pode ser livremente convertida para qualquer outra moeda estrangeira (inclusive entre si) em operações cambiais diretas (sem necessidade de operação intermediária em outra moeda estrangeira conversível).	1). A aquisição de até três mil dólares americanos (ou valor equivalente em outra moeda estrangeira), a operação requer um registro junto ao BCB e a apresentação de documentos de identificação. 2). A aquisição de valores acima de três mil dólares americanos (ou valor equivalente em outra moeda estrangeira), em adição aos requisitos anteriores, torna-se necessário a apresentação de comprovantes de residência e de rendimentos. 3). O ingresso no Brasil portando dinheiro em espécie, em um montante for superior a dez mil reais (ou o seu equivalente em qualquer outra moeda estrangeira), exige dos residentes do país e dos estrangeiros, o registro e a declaração de tais divisas junto a Receita Federal brasileira.	1). A transferência de recursos deve ser realizada por instituições financeiras devidamente autorizadas e registradas junto ao Banco Central do Brasil, exceto para montantes inferiores aos limites estabelecidos para o deslocamento de dinheiro em espécie.

Fonte: Elaboração do próprio autor com base na Lei brasileira nº 4595/1964 e da Instrução Normativa da Receita Federal Brasileira nº 1059/2010.

O Quadro 26 abaixo, por sua vez, apresenta as condições vigentes para o acesso, o ingresso e o egresso de capitais no mercado de câmbio da Argentina, até o ano de 2015.

Quadro 26. Síntese das condições vigentes até 2015 para acesso, ingresso e egresso de capitais nos mercados de câmbio da Argentina.

Condições de Acesso	Condições de Ingresso	Condições de Egresso
A Argentina não dispõe de normativas internas que limitam o acesso dos seus residentes e de estrangeiros ao seu mercado de câmbio, mas:	A Argentina possui normativas internas que restringem operações de câmbio no país (compra e venda), realizadas tanto pelos seus residentes quanto por estrangeiros:	A Argentina não dispõe de normativas que impeçam ou limitem a exportação de moeda (nacional ou estrangeira) do país, no entanto:
1). Somente é possível acessar o mercado de câmbio argentino por meio de instituições financeiras autorizadas pelo BCA e, estas vão estabelecer restrições ou limites à realização de operações cambiais. 2). Residentes e estrangeiros podem acumular moedas estrangeiras em espécie sem nenhuma limitação e, a moeda argentina pode ser livremente convertida para as outras moedas dos Estados Partes do bloco em operações cambiais diretas.	1). Residentes da Argentina só podem destinar até 20% dos seus salários para a compra de moedas estrangeiras, até o limite máximo de dois mil dólares americanos (ou o equivalente em moeda estrangeira) mensais, válido apenas para quem possuíse uma renda superior a dois salários mínimos. 2). Estrangeiros só podem adquirir até dez mil dólares americanos (ou valor equivalente em outra moeda estrangeira) mensais, ficando a compra de qualquer montante acima desse limite, sujeito à aprovação do BCA. 3). O ingresso na Argentina, portando dinheiro em espécie, em um montante superior a dez mil dólares americanos (ou equivalente em qualquer moeda estrangeira), exige dos residentes do país e dos estrangeiros, o registro e a devida declaração de tais divisas à Administração Federal de Ingressos Públicos.	1). A transferência de recursos deve ser realizada por instituições financeiras devidamente autorizadas e registradas junto ao Banco Central da Argentina, exceto para montantes inferiores aos limites estabelecidos para o deslocamento de dinheiro em espécie.

Fonte: Elaboração do próprio autor com base na Lei argentina nº 24144/1992, na Resolução Gera nº 13583/2014 e da Comunicação do BCA A6058.

Nesse sentido, para impulsionar o Mercosul em direção à formação de um mercado comum, os Estados Partes do bloco precisam se comprometer com todos os requisitos necessários para a plena liberalização de seus mercados de câmbio, o que demanda: i) a elaboração de Projetos de Norma do Mercosul para harmonizar as condições de acesso, aquisição, conversibilidade e egresso de capitais entre eles; ii) a aprovação desses projetos no âmbito do Conselho do Mercado Comum (CMC) e; iii) a implementação das normas aprovadas em nível doméstico.

As duas primeiras medidas são de competência privativas dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, enquanto que a última demanda a vontade conjunta dos atores políticos domésticos de ambos os Estados para sua realização.

Diferentemente do caso anterior, no qual o tema não estava na agenda de trabalho do Subgrupo de Trabalho 04 e precisava ser incluído para dar início ao processo de liberalização

do setor no âmbito do Mercosul, neste caso, o assunto já estava na agenda e em discussão no SGT 04 havia cinco anos, carecendo apenas de consenso para a elaboração de projetos relacionados.

Durante o início do período em questão (2015), a agenda de trabalho do SGT 04 sobre o mercado cambial já estava consolidada desde 2010 (estabelecida durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva e de Cristina Kirchner), centrando-se em três temas específicos: i) a criação de um órgão regional dedicado à coordenação de políticas cambiais; ii) a implementação de uma moeda comum para transações comerciais entre os membros; e iii) uma moeda compartilhada para transações comerciais com terceiros Estados; todas visando a harmonização das condições de acesso, aquisição, conversão e de egresso de capitais nos mercados de câmbio dos Estados Partes.

A falta de consenso entre as delegações dos Estados Partes em relação às três propostas mencionadas impediu o avanço da matéria, pois nenhum dos membros estava disposto a se comprometer com qualquer uma das iniciativas apresentadas, dado que isso implicaria na renúncia ao uso de determinadas políticas monetárias e fiscais domésticas em favor de uma abordagem regional. Como resultado, nenhum projeto foi elaborado e, conseqüentemente, nenhuma recomendação foi produzida sobre esses tópicos.

Todavia, a falta de consenso sobre uma determinada matéria não implica necessariamente na sua remoção da agenda de trabalho de um subgrupo. Isso só pode ocorrer mediante solicitação formal do Grupo do Mercado Comum ou após a sua devida consideração, com a elevação da Recomendação produzida para apreciação dos órgãos competentes.

Sob o comando do recém-empossado Michel Temer (2016) a delegação brasileira solicitou a remoção da agenda de trabalho a primeira das referidas temáticas, sob a prerrogativa de que tal proposta era “inviável” dado “o momento econômico delicado ao qual o país atravessava” e que era preciso dispor de todas as ferramentas necessárias para “manter sob controle os gastos públicos, expandir as exportações do país e ampliar as fontes de arrecadação pública” (MERCOSUL, SGT 04 Ata 03/2016).

Em igual medida, durante o segundo ano do governo de Maurício Macri (2017), a delegação nacional da Argentina pediu que as duas temáticas relacionadas à criação de uma moeda comum fossem removidas da pauta do SGT 04, sob a prerrogativa de que essas propostas trariam “efeitos deletérios sobre as relações comerciais do país e a sua balança comercial” e

ainda, “dificultaria o controle da inflação interna”, um dos principais problemas econômicos naquele momento (MERCOSUL, SGT 04 Ata 03/2017 e Ata 04/2017).

Com a exclusão dos temas da pauta, as Delegações Nacionais do SGT 04 cessaram o debate sobre esses assuntos, efetivamente reiniciando todo o processo, cabendo então aos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes introduzir novas propostas para liberalizar os seus mercados de câmbio, se assim preferido – o que não foi o caso para ambos, nenhuma nova proposta visando disciplinar as condições de acesso, aquisição, conversão e egresso de capitais no setor foi introduzida durante os seus mandatos.

Em paralelo, durante todo o período em questão (2015 – 2019), nenhum dos grupos de interesse analisados se manifestaram expressamente sobre as referidas propostas de liberalização do setor cambial dos seus Estados, no entanto, no momento em que a matéria foi introduzida para o debate em 2010, alguns deles se pronunciaram, a saber, a Federação Brasileira de Banco (Febraban) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) no Brasil e, a Sociedade Rural Argentina (SRA) e a Associação de Bancos Argentinos (ADEBA).

Em comum a todos os referidos grupos, foi a manifestação de ceticismo em relação à viabilidade de implementação das medidas apresentadas, em particular, ante as disparidades econômicas existentes entre os Estados Partes e as distintas prioridades macroeconômicas de cada governo, questionando também os benefícios para o comércio e o mercado cambial intrabloco, visto que já existem moedas internacionais (como o Dólar americano, o Yuan da China e o Euro) aptas a desempenharem confiavelmente conforme pretendido. Assim, o posicionamento adotado concentrou-se em pleitear a promoção de condições econômicas e políticas cambiais estáveis e previsíveis por parte de seus Estados, em vez de apoiar uma iniciativa regional improvável e incerta (FEBRABAN, Comércio Exterior, 2012; ADEBA, *Observatorio de Política Exterior Argentina*, 2011; CNI, 2012; SRA, 2013).

No Foro Consultivo Econômico-Social, a matéria foi abordada em 2012, quando o órgão solicitou (sem sucesso) informações ao GMC sobre o andamento dos debates no SGT 04 sobre as requeridas temáticas (FCES, SIN 28/2012) e, no ano seguinte, quando o mesmo emitiu uma recomendação solicitando consultas prévias e maior participação na estrutura decisória antes de quaisquer negociações sobre o mercado cambial ocorrerem (FCES, Recomendação 11/2013). Ademais, durante todo o período em questão (2015 – 2019), a questão nunca foi reintroduzida no órgão e, como resultado, ele não se manifestou sobre o assunto, mesmo após as temáticas terem sido removidas da agenda.

Em contrapartida, os Poderes Legislativos dos Estados Partes nunca se manifestaram sobre o processo de liberalização do setor cambial dentro do bloco e sobre as propostas para alcançá-lo. Apesar de algumas iniciativas promovidas por parlamentares do Brasil e da Argentina visando a isenção/redução de impostos incidentes sobre operações de câmbio (o Imposto sobre Operação Financeiras em ambos os Estados) para alguns produtos, nenhum dos seus poderes e recursos institucionais foram mobilizados, tanto a nível doméstico quanto regional (através do Parlamento do Mercosul), em prol dos requisitos necessários para o avanço da matéria.

Em última análise, ante a indiferença apresentada pelos grupos de interesse envolvidos e pelos Poderes Legislativos dos Estados Partes sobre o processo de liberalização do setor cambial intrabloco, somando à preferência dos Poderes Executivos nacionais por manterem o *status quo*, o processo inteiro retrocedeu ao longo de todo o período mencionado (2015-2019), exigindo agora a reintrodução de novas propostas relacionadas para ser retomado.

4.2.3. Livre Circulação de Capitais: Setor de Investimentos

Em terceiro lugar, encontra-se o setor de investimentos, o qual se refere ao tratamento dado pelos Estados Partes do Mercosul aos capitais que ingressam no bloco, ou seja, à regulamentação aplicada ao capital investido em qualquer setor e mercado dos Estados membros do bloco sul-americano.

Para alcançar a circulação plena de investimentos no interior do bloco, os Estados membros devem garantir: i) o livre acesso do capital dos residentes do território integrado do bloco às suas respectivas economias; ii) a plena liberdade desses residentes para investir o seu capital em qualquer setor da economia dos Estados Partes e; iii) o livre egresso/remessa dos investimentos realizados, uma vez findada a relação entre as partes envolvidas.

No decurso de mais de duas décadas de debates e proposições (de 1991 a 2014) conduzidos pelo Subgrupo de Trabalho 04 e pelo Subgrupo de Trabalho 12, apenas três recomendações sobre a livre circulação de investimentos intrabloco foram aprovadas pelo Conselho do Mercado Comum e, duas delas foram revogadas (Quadro 27).

Quadro 27. Medidas aprovadas no Mercosul (entre 1991 e 2014) relacionadas ao livre fluxo de investimentos intrabloco.

Medida	Objetivo	Status	Internalização	
			Brasil	Argentina
Decisão CMC 11/93 (Protocolo de Colônia)	Criou um arcabouço conceitual comum sobre investimentos, estabeleceu diretrizes gerais para o acesso, o ingresso e o egresso de capitais intrabloco, padronizou protocolos de controle e de fiscalização aos investimentos realizados, definiu mecanismos próprios para a solução de controvérsias e determinou normativas conjuntas para a proteção dos investimentos.	Revogada pela Decisão 30/10	—	—
Decisão CMC 11/94 (Protocolo de Buenos Aires)	Estendeu os mesmos compromissos estabelecidos no Protocolo de Colônia aos investidores de terceiros Estados e definiu mecanismos próprios de solução de controvérsias – que fica à escolha do investidor estrangeiro.	Revogada pela Decisão 30/10	—	—
Decisão CMC 30/10	Revogou as duas Decisões anteriores e estabeleceu novas diretrizes gerais para a celebração de acordos de investimentos no Mercosul.	Em vigor	Banco Central do Brasil 3575/2012	Banco Central da Argentina 49752

Fonte: Elaboração do próprio autor a partir das informações fornecidas pelo Mercosul.

Se os dois primeiros acordos, o Protocolo de Colônia (Decisão CMC 11/1993) e o Protocolo de Buenos Aires (Decisão CMC 11/94), estivessem em vigor, o Mercosul teria um corpo normativo comum para disciplinar o acesso, o ingresso e o egresso de investimentos entre todos os seus membros, tanto de residentes quanto de não residentes do bloco.

Toda e qualquer pessoa física poderia se tornar um “investidor do Mercosul”, desde que domiciliado em qualquer um dos Estados Partes do bloco, da mesma forma em que toda e qualquer pessoa jurídica também poderia sê-lo, desde que constituída sede em um dos seus membros.

Todos os “investidores do Mercosul” teriam acesso a todos os setores das economias dos Estados Partes, com a ressalva daqueles designados pelos próprios membros como “exceções temporárias”, onde a participação de investidores não nacionais seria limitada ou impedida por um período de tempo predeterminado.

Em igual medida, todos os referidos investidores gozariam de um sistema de solução de controvérsias próprio (partindo da iniciativa do próprio investidor estrangeiro e que poderia ser realizado por meio de uma consulta amistosa, um tribunal local ou por arbitragem internacional)

e de um tratamento particular, pautado por uma série de princípios, estes sendo: a) de não-discriminação (estender o mesmo tratamento conferido a um investido nacional para investidores dos demais Estados Partes do bloco); b) da justiça e equidade (não prejudicar a gestão, manutenção, uso, gozo ou disposição de investimentos, por meio de medidas injustificadas ou discriminatórias) e; c) da expropriações justificadas e compensadas (expropriações somente em casos excepcionais, devidamente justificadas e compensadas financeiramente).

Por último, ficou acordado de que não haveria nenhum impedimento à repatriação dos investimentos realizados e das remessas de dividendos ao exterior, uma vez que os Estados Partes se comprometeriam a “assegurar a livre transferência de capitais sem demora, em moeda conversível e à taxa de câmbio de mercado, da data da ordem de remessa” (PROTOCOLO DE COLÔNIA, Art. 05).

De todo modo, nenhum dos dois acordos mencionados foi implementado por falta de ratificação por parte dos membros do bloco; isto é, nenhum dos Estados Partes ratificou o Protocolo de Colônia, enquanto apenas o Brasil não ratificou o Protocolo de Buenos Aires. Como resultado, após quase duas décadas de indecisões a respeito do processo de liberalização dos investimentos intrabloco, os Estados Partes decidiram por firmar um novo acordo (desta vez “exequível”) para realiza-lo.

Assim, a partir da Decisão 30/10 do Conselho do Mercado Comum, ambos os referidos Protocolos foram revogados e ficou acordado que o Subgrupo de Trabalho sobre Investimentos (SGT 12) conduziria o debate sobre o processo de liberalização do setor e, com base nas diretrizes delineadas na decisão, recomendaria novos projetos para o avanço da matéria; até lá, os Estados Partes ficariam responsáveis por definir unilateralmente as condições de acesso, ingresso e egresso dos investimentos em seus próprios territórios.

O Quadros 28 abaixo resume as condições vigentes no Brasil, até o início do ano de 2015, para o acesso, ingresso e de egresso de investimentos em seu território.

Quadro 28. Condições vigentes até 2015 para acesso, ingresso e egresso de investimentos no Brasil.

Condições de Acesso	Condições de Ingresso	Condições de Egresso
O Brasil possui normativas internas que vedam completamente o acesso de investimentos estrangeiros a determinados setores de sua economia nacional, estas sendo: 1) Energia nuclear 2) Geração de energia hidráulica 3) Correios e telégrafos 4) Educação 5) Transporte de valores	O Brasil possui normativas internas que limitam a participação de investimentos estrangeiros em determinadas atividades da sua economia nacional, estas sendo: 1) Serviços de transporte aéreos 2) Aquisição de imóveis em áreas de fronteira 3) Pesca 4) Prospecção e extração de recursos minerais 5) Setor de Hidrocarbonetos 6) Serviço de Courier 7) Telecomunicações 8) Transporte rodoviário internacional 9) Sistema financeiro nacional	O Brasil dispõe de normativas que limitam, em determinadas circunstâncias, a repatriação de capitais investidos e remessas de dividendos ao exterior: 1) Somente os investimentos registrados no BCB podem ser legalmente repatriados e remeter dividendos/juros aos seus titulares 2) Os recursos remetidos do Brasil para outros Estados devem ser convertidos para a unidade monetária do país destinatário e; no caso de o destino final dos recursos ser o Brasil, estes devem ser obrigatoriamente convertidos para Reais, por uma instituição financeira autorizadas pelo Banco Central 3) O pagamento de royalties (de marcas registradas e de propriedade intelectual) entre uma empresa subsidiária sediada no país e a sua matriz no exterior, que não pode ultrapassar o limite da dedutibilidade de Imposto de Renda da Pessoa Jurídica.

Fonte: Elaboração do próprio autor com base nas Leis brasileira nº 4595/64, 5709/71, 7565/86, 8080/90, 9314/96, 9472/97, 11442/07 e 11959/09 e; no Decreto argentino 616/2005.

O Quadros 29, por sua vez, apresenta as condições vigentes na Argentina, até o início do ano de 2015, para o acesso, ingresso e de egresso de investimentos em seu território.

Quadro 29. Condições vigentes até 2015 para acesso, ingresso e egresso de investimentos na Argentina.

Condições de Acesso	Condições de Ingresso	Condições de Egresso
A Argentina não dispõe de normativas internas que impeçam ou limitem o acesso de investimentos estrangeiros à sua economia nacional.	A Argentina não possui normativas internas que limitam a participação de investimentos estrangeiros em determinados setores da sua economia nacional.	A Argentina possui normativas que limitam a repatriação de capitais investidos e de remessas de dividendos ao exterior: 1) Somente os investimentos registrados no BCA podem ser legalmente repatriados e remeter dividendos/juros aos seus respectivos titulares 2) Até 2015, remeter capitais do país ou repatriá-lo (para muitos casos) exige a autorização prévia do BCA e, é necessário obedecer aos prazos legais determinados pelo Ministério do Comércio.

Fonte: Elaboração do próprio autor com base no Decreto argentino 616/2005,

Novamente, sem um arcabouço normativo conjunto para disciplinar as condições de acesso, ingresso e saída de investimentos entre os Estados Partes do Mercosul, cabe aos próprios Estados definirem unilateralmente se e como o farão.

Nesse sentido, para impulsionar o Mercosul em direção à formação de um mercado comum, os Estados Partes do bloco precisam se comprometer com todos os requisitos necessários para a plena liberalização dos investimentos intrabloco, o que demanda: i) a elaboração de Projetos de Norma para harmonizar as condições de acesso, ingresso e egresso de investimentos; ii) a aprovação desses projetos pelo Conselho do Mercado Comum; e iii) a subsequente implementação dessas normativas pelos Estados Partes.

As duas primeiras medidas são de competência privativa dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, enquanto a última requer a vontade conjunta dos atores políticos domésticos de ambos os Estados para sua realização.

Dentre os cinco setores componentes da variável de livre fluxo de capitais intrabloco, o setor de investimentos foi o único a receber menção explícita por parte dos Poderes Executivos analisados (em referência aos Presidentes e os Ministros das Relações Exteriores tanto do Brasil quanto da Argentina), durante o período analisado (2015-2019).

Durante o governo de Dilma Rousseff (2015-2016), o investimento intrabloco foi destacado como uma prioridade, considerado um mecanismo crucial para promover uma maior integração política e econômica entre os Estados membros, dado a sua capacidade de impulsionar o crescimento econômico na região e reduzir a dependência de capitais externos, além da região (BRASIL, Presidência da República. Biblioteca: 2015).

De modo similar, durante os governos de Michel Temer (2016-2018) e Mauricio Macri (2015-2019), os investimentos intrabloco também foram destacados como uma prioridade para o bloco, embora por razões diferentes das definidas pelo governo Dilma, a serem promovidos em conjunto com a atração de investimentos externos, e não em detrimento deles. Neste caso, promover o setor de investimentos intrabloco representava, sobretudo, tornar as economias domésticas dos Estados Partes mais competitivas no mercado global e, ao mesmo tempo, salvaguardar temporariamente o setor da concorrência direta dos capitais de terceiros Estados, enquanto tal processo não se consolidasse (BRASIL, Presidência da República. Biblioteca: 2017; ARGENTINA, Discursos da Casa Rosada, 2017).

No âmbito do Mercosul, o Subgrupo de Trabalho sobre Investimentos (SGT 12) monopolizou o debate sobre a matéria (não houve nenhuma tentativa do GMC de criar outro subgrupo para discutir o assunto) e ficou encarregado de elaborar as recomendações necessárias para garantir o seu avanço.

Neste caso, os únicos temas na agenda a serem debatidos pelo SGT 12, conforme estabelecido pela Decisão CMC 30/10, referiam-se precisamente à harmonização das condições de acesso, ingresso e egresso de investimentos intrabloco, além de temas correlatos, como: a elaboração de base conceitual comum, a definição do tratamento estendido aos investimentos, medidas prudenciais e tributárias, mecanismos de solução de controvérsias, além de procedimentos de combate à corrupção e lavagem de dinheiro.

Desse modo, o primeiro passo rumo a liberalização dos investimentos seria justamente elaborar um projeto de norma pertinente, o problema era que, neste setor, o Brasil concentra a maior parcela das barreiras e a delegação do país (composta por integrantes do Ministério da Fazenda) estava reticente quanto a necessidade e a capacidade de remoção de todas as barreiras vigentes, em particular, por estas serem disciplinadas por uma miríade de normativas internas diferentes, isto é, portarias ministeriais, leis ordinárias e normas constitucionais (MERCOSUL, SGT 12: Ata 02/15 e 02/16 e 03/16).

Ao fim, em 2017, as delegações nacionais do SGT 12 alcançaram um consenso e foi aprovado o “Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul” (Decisão CMC 03/2017), que disciplinou todos os temas correlatos mencionados, mas não harmonizou as condições de acesso, de ingresso e de egresso de investimentos entre os Estados Partes, deixando-os inteiramente à cargo da legislação do Estado anfitrião (o Estado receptor dos investimentos).

O Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul (PCFI) aborda especificamente investimentos originários dos Estados Partes e regulamenta questões que ficaram pendentes, como: o tratamento concedido aos investidores do bloco (tratamento justo, equitativo, indiscriminado, transparente e compensado em caso de perdas), o alcance das medidas de proteção e de expropriação dos investimentos realizados (expropriações apenas em casos extremos, por razões de utilidade pública, interesse público ou interesse social), sobre as restrições aplicáveis aos investimentos (que ficam inteiramente à critério da legislação doméstica do Estado anfitrião), os mecanismos de resolução de conflitos (acionado somente

entre Estados), bem como a designação de órgãos próprios (denominados “Pontos Focais”) para garantir com que as referidas medidas sejam adotadas.

Todavia, o acordo não abrangeu nenhum dos requisitos necessários para alcançar o livre fluxo de investimentos intrabloco, deixando inteiramente à cargo dos próprios Estados Partes discipliná-los (PCFI, Art. 05, 09 e 13), possibilitando-lhes manter as barreiras vigentes e concedendo-lhes mais espaço para estabelecer novas barreiras, se assim preferirem.

Uma vez elaborado e submetido a recomendação que se tornaria o PCFI (em 2017), a agenda de trabalho do Subgrupo de Trabalho de 12 se deslocou para: a atração de investimentos provenientes de terceiros Estados (Canadá, Coreia do Sul, Singapura e a Associação Europeia de Livre Comércio) e a análise dos critérios de investimentos estabelecidos pela Organização Mundial do Comércio (OMC); efetivamente removendo da agenda o debate sobre o livre fluxo de capitais no setor de investimentos.

Vale destacar que, no caso do Brasil, uma parcela significativa das suas barreiras de acesso e de ingresso para investimentos estrangeiros são reguladas por normas constitucionais (CFB, Art. 21), o que implica que estas não são revogáveis por meio de acordos internacionais (como é o caso do PCFI), mas tão somente por meio de Propostas de Emenda à Constituição (PEC) e, durante todo o período em questão (2015 – 2019), não houve nenhuma tentativa, tanto do governo Dilma quanto do governo Temer, de introduzir alguma PEC visando derrubar tais barreiras.

Em contrapartida, no caso da Argentina, as restrições normativas ao egresso de investimentos do país são regulamentadas exclusivamente por Portarias Ministeriais e Decretos, o que significa que podem ser derogados apenas pela iniciativa do próprio Poder Executivo nacional argentino, se assim preferido. E, precisamente este foi o ocorrido quando, em 2016, o Banco Central da Argentina eliminou a necessidade de autorização prévia do órgão para investir no exterior (ARGENTINA, BCA Comunicação A6037/16) e, no ano seguinte, eliminou também o prazo legal de espera para remeter divisas ao exterior (ARGENTINA, BCA Comunicação A6150/17).

Em paralelo, quase todos os grupos de interesse analisados se manifestaram sobre a matéria e o acordo firmado entre os Estados Partes, a saber, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA) e a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) no Brasil, além da União Industrial da Argentina (UIA), a Sociedade Rural da Argentina (SRA) e a Associação de Bancos Argentinos (ADEBA) na Argentina.

Em comum a todos os supracitados grupos de interesse, destaca-se a preferência pela implementação de um regime próprio de investimentos para os Estados Partes do bloco e pela liberalização completa do setor entre todos eles, além da expressão de desapontamento com o acordo firmado (Decisão CMC 03/17), por este ter ficado aquém do alcance das suas preferências, isto é: i) não estabelecer condições, tratamentos ou normativas específicas para os investimentos provenientes dos Estados Partes (CNI, 2017; FEBRABAN, 2017; ADEBA 2017); ii) não harmonizar as condições de acesso e de ingresso dos investimentos intrabloco, nem definir um cronograma específico para tal (UIA, 2017; FEBRABAN, 2017; ADEBA 2017); iii) a limitada participação do setor privado no acordo (CNI, 2017; CNA, 2017; UIA, 2017; SRA, 2017) e; iv) a ausência de novos acordos de investimentos com terceiros Estados e outras regiões (UIA, 2017; SRA, 2017; ADEBA, 2017).

Diante da insatisfação dos grupos de interesse envolvidos, a matéria foi introduzida na agenda de trabalho do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES, Ata 03/17), resultando na emissão de uma Recomendação ao GMC, requerendo: a) uma maior participação nos debates conduzidos pelo SGT 12 sobre investimentos; b) a realização de consultas prévias ao órgão antes de negociações futuras sobre o assunto e; c) a inclusão no processo de negociação sobre o setor (FCES, Recomendação 19/17).

Em contrapartida, a atuação dos Poderes Legislativos dos Estados Partes do Mercosul foi bastante moderada no que se refere ao processo de liberalização dos investimentos intrabloco, visto que nenhuma das Casas legislativas, nem os seus representantes brasileiros e argentinos, tomaram posição sobre a matéria e o seu desenvolvimento, tanto doméstica quanto regionalmente. Suas intervenções se limitaram ao acordo firmado (Decisão CMC 03/17), tão somente durante o processo de aprovação ou veto da medida.

Depois de ser aprovado no Conselho do Mercado Comum (em 07/04/2017), o PCFI ainda permaneceu sobre a posse de ambos os Poderes Executivos por mais de um ano, sob a premissa de ainda ser necessário uma análise coordenada e criteriosa interna, por parte de seus ministérios.

Uma vez sob a posse do Poder Legislativo brasileiro (em 12/07/2018), o Projeto tramitou em ambas as Casas sem intercorrências, sob regime de urgência, levando cinco meses para ser totalmente apreciado. Esse período incluiu cinco meses na Câmara dos Deputados, onde foi aprovado pelas três comissões que o analisaram e, posteriormente, pelo Plenário da Casa em 13 de dezembro de 2018, por maioria simples. Em seguida, o Projeto passou apenas

oito dias no Senado Federal, onde recebeu aprovação da única comissão interna e também do Plenário da Casa, novamente por maioria simples, em 20 de dezembro de 2018. No dia seguinte (21/12/2018), foi promulgado como Decreto Legislativo (DL 187/2018) e encaminhado de volta ao Executivo.

Na Argentina, o Projeto tramitou pelo Congresso Nacional do país (recebido em 31/08/2018), sem destaque algum, em regime ordinário, levando quinze meses para ser completamente apreciado. Esse período incluiu nove meses na Câmara dos Deputados, onde foi analisado por três comissões internas e aprovado no Plenário da Casa (em 18/05/2019), e seis meses no Senado Federal, onde recebeu aprovação da única comissão interna que o analisou e, em seguida, do Plenário da Casa, aprovado por uma maioria simples (em 20/11/19). Posteriormente, foi promulgado como Decreto Legislativo (DL 27527/2019) e encaminhado para o Poder Executivo nacional no dia seguinte.

Após o regresso do Projeto ao Poder Executivo, agora enquanto Decreto Legislativo, compete ainda ao mesmo ratificar, promulgar e publicá-lo no Diário Oficial da União; entretanto, Michel Temer optou por não os realizar (embora pudesse), pois lhe restavam apenas dez dias de governo e, o mandato de Mauricio Macri como presidente da Argentina havia terminado e ele havia perdido as eleições.

No Parlamento do Mercosul, enquanto houve prontidão em solicitar "informes detalhados" sobre o andamento de acordos de investimentos entre o Mercosul e a União Europeia (PARLASUL, PI 19/17 e 02/19), o órgão não se manifestou de forma alguma sobre o andamento das negociações referentes aos investimentos intrabloco, isto é, nenhum informe foi solicitado para o SGT 12 ou o GMC, tampouco houve declarações, recomendações ou relatórios sobre o assunto, não foi produzido nenhum estudo ou anteprojeto relacionado ao tema e também não foram organizadas reuniões públicas sobre o assunto.

No desfecho, apesar da pressão exercida pelos grupos de interesse envolvidos para promover e aprofundar o processo de liberalização dos investimentos intrabloco, considerando que nenhum dos atores políticos domésticos, de ambos os Estados, se dispuseram a promover as mudanças necessárias para dar seguimento ao processo, todo e qualquer progresso possível apenas margearia o objetivo proposto, nos limites entre os conjuntos de preferências de todos os atores envolvidos.

Considerando que não era de preferências dos Poderes Executivos nacionais negociar os requisitos necessários para dar continuidade ao processo de liberalização dos investimentos

intrabloco e a completa indiferença dos seus Poderes Legislativos em relação ao desenvolvimento da matéria, tanto no âmbito doméstico quanto no regional, o resultado foi um acordo que não promove a liberalização desejada no setor e ainda concede aos Estados Partes a capacidade de definir suas próprias barreiras/condicionalidades.

O processo de integração estagna quando uma medida necessária para o seu avanço requer a vontade conjunta de ambos os atores políticos domésticos, mas essa medida não está incluída em nenhum dos seus conjuntos de preferências.

4.2.4. Livre Circulação de Capitais: Mercado de Capitais

Por último, em quarto lugar encontra-se o mercado de capitais, que remete ao segmento do sistema financeiro dos Estados Partes, cuja função primária consiste na captação e na negociação (compra e venda) de ativos financeiros entre os seus respectivos agentes econômicos (indivíduos, empresas e o governos).

Para garantir a livre circulação de capitais neste setor, os Estados membros do bloco devem assegurar que haja acesso irrestrito aos seus respectivos mercados de capitais, permitir a livre negociação de ativos financeiros nestes mercados e proporcionar o livre egresso do capital investido, na forma de repatriações e remessas de dividendos aos seus titulares.

Em igual medida aos casos anteriores, os avanços produzidos ao longo de mais de duas décadas de debates e proposições (de 1991 a 2014) no Subgrupo de Trabalho 04 sobre a liberalização do mercado de capitais dos Estados Partes não foram muito profusos. Destarte a maturidade em que se encontram muitas das propostas desenvolvidas⁴⁸, apenas três recomendações foram aprovadas pelo Conselho do Mercado Comum e uma delas já foi revogada.

Todas as medidas aprovadas entre 1991 a 2014 no que tange ao livre fluxo de capitais nos mercados de capitais no âmbito do Mercosul, destacando os objetivos das medidas propostas, o *status* em que se encontram e os mecanismos domésticos utilizados para a sua internalização são apresentadas no Quadro 30 a seguir.

⁴⁸ No Subgrupo de Assuntos Financeiros (SGT 04), onde os debates sobre esta temática ocorrem, há projetos para a criação de um registro regional único para o acesso de empresas ao mercado de capitais dos demais Estados membros (SGT 04, Ata 02/06), de intercâmbio de informações entre autoridades monetárias para facilitar a negociação de ativos financeiros (SGT 04, Ata 02/10) e até mesmo de criação de um mercado de capitais regional (SGT 04, Ata 01/11).

Quadro 30. Medidas aprovadas (entre 1991 e 2014) relacionadas ao fluxo de capitais nos mercados de capitais do Mercosul.

Medida	Objetivo	Status	Internalização	
			Brasil	Argentina
Decisão CMC 08/93 <i>(Protocolo de Regulação Mínima do Mercado de Capitais)</i>	Corpo normativo básico para harmonizar o funcionamento dos mercados de capitais dos Estados Partes do bloco, padronizando as definições conceituais, os direitos básicos dos emissores e titulares de ativos, além de criar normas de participação e de fiscalização para as instituições financeiras.	Em vigor	Decreto 1765/95	Lei 24241/93
Decisão CMC 13/94	Harmonização normativa para a elaboração e divulgação de informações contábeis das companhias de capital aberto (que possuem ativos negociados no seu respectivo mercado de capital), para fins de transparência pública.	Derogada pela Decisão CMC 31/10	—	—
Decisão CMC 31/10	Atualizou os critérios estabelecidos para a elaboração e divulgação de demonstrações contábeis de companhias de capital aberto.	Em vigor	Resolução CVM 659/2011	Resolução CNV 585/2011

Fonte: elaboração do próprio autor a partir das informações fornecidas pelo Mercosul.

O problema é que, dos três acordos aprovados, todos se limitam a tratar de medidas básicas relacionadas à definição de conceitos, terminologia e fiscalização dos mercados de capitais dos Estados membros, além de estabelecer regras para a coleta e divulgação de informações sobre as condições financeiras dos participantes desses mercados, nenhuma trata das medidas necessárias para garantir a livre circulação de capitais nesse setor.

Assim, na ausência de um arcabouço normativo comum disciplinando as condições de acesso, de ingresso e de egresso nos mercados de capitais dos Estados Partes, compete a cada Estado Parte do bloco estabelecer unilateralmente as suas próprias normativas sobre a matéria.

O Quadro 31 apresenta as condições vigentes no Brasil, até o início do ano de 2015, no que diz respeito às condições de acesso, de ingresso e de egresso de capitais no mercado de capitais do país.

Quadro 31. Condições vigentes até o início de 2015 relacionadas ao acesso, ingresso e egresso de capitais no mercado de capitais do Brasil.

Condições de Acesso	Condições de Ingresso	Condições de Egresso
O Brasil possui normativas internas que condicionam o acesso de estrangeiros ao seu mercado de capitais: 1) O acesso ao mercado de capitais brasileiro só é permitido via intermediação, sendo necessário a nomeação de um representante legal-fiscal autorizado pelo CVM a atuar no país e um custodiante com sede no território brasileiro. 2) O representante legal-fiscal será sempre uma instituição financeira autorizada para operar neste mercado e é quem tem <i>de facto</i> o acesso ao mercado de capitais, compete a ela, sob a devida instrução do próprio investidor e conduzir as operações requeridas.	O Brasil possui normativas internas que limitam os seus residentes de negociarem ativos financeiros no exterior e, normativas que restringem os não residentes a negociarem ativos financeiros no país. 1) Companhias de capital aberto sediadas no Brasil precisam de autorização da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para emitir ativos financeiros no exterior. 2) Investidores institucionais brasileiros (instituições financeiras, fundos de pensão, fundos mútuos e companhias de seguro) estão sujeitos às regras prudenciais (regulamentação específica sobre o gerenciamento de riscos por parte de instituições financeiras) estabelecidas pela CVM. 3) Estrangeiro não podem adquirir ativos financeiros em determinadas áreas/setores da economia do país, estas sendo: serviços de saúde, educação, energia nuclear, geração de energia hidráulica, correios e telégrafos e transporte de valores 4) Estrangeiros só podem ter uma participação limitada em outros setores da economia nacional, como: meios de comunicação, transporte aéreo, títulos de dívida e derivativos. 5) Estrangeiros precisam de autorização para investirem em: imóveis em áreas de fronteira e terras rurais; pesca; prospecção e extração de recursos minerais; o setor de hidrocarbonetos; telecomunicações; serviços de courier; transporte rodoviário internacional e; no setor financeiro.	O Brasil não dispõe de normativas que impeçam a repatriação de capitais ou as remessas de dividendos ao exterior, no entanto: 1) É necessário o registro e declaração dos referidos recursos junto ao BCB e, as instituições financeiras responsáveis por tais operações podem estabelecer condicionalidades e limites a tais operações. 2) Receitas geradas no exterior, quando repatriadas ao Brasil (total ou parcialmente), devem ser convertidas para o Real.

Fonte: Elaboração do próprio autor com base na Resolução CMN nº 2.689/2000.

O Quadro 32, por sua vez, apresenta as condições vigentes na Argentina, até o início do ano de 2015, no que diz respeito às condições de acesso, de ingresso e de egresso de capitais no mercado de capitais do país.

Quadro 32. Condições vigentes até o início de 2015 relacionadas ao acesso, ingresso e egresso de capitais no mercado de capitais da Argentina.

Condições de Acesso	Condições de Ingresso	Condições de Egresso
A Argentina dispõe de normativas internas que condicionam o acesso de estrangeiros ao seu mercado de capitais: 1) O acesso ao mercado de capitais argentino só é permitido por meio de intermediação, sendo necessário um representante legal-fiscal autorizado pelo CNV a atuar no país e um custodiante com sede no território argentino. 2) O representante legal-fiscal será sempre uma instituição financeira autorizada para operar neste mercado e é quem tem <i>de facto</i> o acesso ao mercado de capitais, compete a ela, sob a devida instrução do próprio investidor e conduzir as operações requeridas.	A Argentina possui normativas internas que limitam os seus residentes de negociarem ativos financeiros no exterior e, normativas que restringem os não residentes a negociarem ativos financeiros no país. 1) Residentes argentinos precisam da autorização prévia do BCA para montar o seu portfólio de ativos financeiros no exterior e, cujo montante final não pode ultrapassar um valor predeterminado ao longo de um mês. 2) Estrangeiros podem adquirir ativos financeiros em qualquer área/setor do país, no entanto, esses precisam: i) se registrar junto a CNV para poderem negociar ativos; ii) cumprir com o “prazo mínimo” de permanência do capital no país (de 120 dias corridos a partir da data do depósito dos recursos) antes de repatriar os ativos aplicados e; iii) respeitar o limite máximo de aquisições de moedas estrangeiras (do equivalente a até dez mil dólares americanos, por mês) no mercado cambial argentino.	A Argentina não possui normativas internas que impeçam a repatriação de capitais ou as remessas de dividendos ao exterior, no entanto: 1) É necessário o registro e declaração dos referidos recursos junto ao BCA e, as instituições financeiras responsáveis por tais operações podem estabelecer condicionalidades e limites a tais operações. 2) A repatriação de recursos provenientes do mercado de câmbios do país, devem permanecer no país por um prazo mínimo (que era de 120 dias corridos), definido pela regulamentação do Ministério da Fazenda.

Fonte: Elaboração do próprio autor com base na Lei argentina nº 26.831/2012, na Comunicação BCA A5236/2011 e, na Resolução No. 242/16.

De todo modo, para impulsionar o Mercosul em direção à formação de um mercado comum, os Estados Partes do bloco precisam se comprometer com todos os requisitos necessários para a plena liberalização dos seus mercados de capitais, o que demanda: i) a introdução da matéria no âmbito do bloco para debate; ii) a elaboração de projetos relativos à liberalização do setor, em particular, a harmonização das condições de acesso, de ingresso e de egresso no mercado de capitais dos Estados membros; iii) a aprovação de tais projetos no âmbito do Conselho do Mercado Comum e; iv) a sua implementação no âmbito doméstico.

Novamente, os três primeiros requisitos são de competência privativa dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, ao passo que a última exige a vontade conjunta tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo de ambos os Estados para se concretizar.

Os Poderes Executivos em questão, durante todo o período de análise (2015 – 2019), não abordaram em seus discursos as suas preferências em relação às condições vigentes do

mercado de capitais na região, nem expressaram as suas perspectivas quanto ao seu desenvolvimento futuro.

Por se tratar de um setor cujas temáticas necessárias para o seu avanço não estavam incluídas na agenda de trabalho do Subgrupo de Trabalho 04 (por meio da Comissão do Mercado de Valores do Subgrupo), o único órgão do Mercosul encarregado da sua tratativa, qualquer progresso na matéria exigiria primeiramente a sua introdução para debate no referido órgão e a subsequente elaboração de projetos concernentes.

A agenda de trabalho do SGT 04 permaneceu inalterada durante todo o período em questão (2015 – 2019), concentrando-se apenas em temas afins ao processo de liberalização do mercado de capitais, a saber: a) o aprimoramento do intercâmbio de informações entre autoridades monetárias; b) a padronização dos sistemas estatísticos relativos aos mercados de capitais dos Estados Partes; c) a análise e identificação de assimetrias presentes nesse mercado; e d) a divulgação de informes sobre as mudanças nos ordenamentos jurídicos domésticos que disciplinam o setor.

Em todo caso, as Delegações Nacionais integrante do SGT 04 (compostas por representantes da Comissão de Valores Mobiliário no Brasil e, da Comissão Nacional de Valores na Argentina), durante o referido período, preferiram não introduzir para debate a harmonização das condições de acesso, de ingresso e de egresso de capitais intrabloco no referido setor e, como resultado, nenhum Projeto de Norma do Mercosul com esse propósito foi elaborado para consideração e, muito menos aprovado pelo CMC.

De todo modo, a falta de iniciativas para estabelecer um conjunto normativo regional para disciplinar o mercado de câmbio dos Estados Partes mantém o setor sujeito a toda e qualquer barreira normativa ou condicionalidade eventualmente adotada (unilateralmente) pelos Estados (atuando por meio de suas Autoridades Monetárias) e pelas instituições financeiras que atuam em seus mercados.

Na Argentina, o BCA eliminou a necessidade de autorização prévia do órgão para que os investidores residentes pudessem montar os seus portfólios no exterior (Argentina, BCA Comunicação A6037/16) e, também eliminou o prazo legal de espera para remeter capitais, na forma de remessas ou dividendos, ao exterior (ARGENTINA, BCA Comunicação A6150/17).

No Brasil, durante todo o período em questão, o Poder Executivo (por meio da Comissão de Valores Mobiliários), não introduziu nenhuma alteração às condições de acesso, de ingresso

e de egresso de capitais do país, no entanto, chancelou (não vetou) uma iniciativa proveniente do Poder Legislativo que o fez, conforme será apontado.

Os grupos de interesse envolvidos na matéria são, sobretudo, as instituições financeiras (bancárias e não bancárias, públicas e privadas dos Estados Partes) com sede no território nacional, representadas pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e pela Associação de Bancos Argentinos (ADEBA). Ambos se posicionaram contrários ao avanço de quaisquer determinações regionais para o setor, o que inclui a formação de um mercado de capitais regional e a harmonização das condições vigentes de acesso, de ingresso e de egresso entre os mercados de capitais dos Estados Partes, mas manifestaram-se favoráveis a mudanças que lhes permitam melhores condições de ingresso e saída em seus próprios mercados domésticos (ADEBA, *Carta de Posicionamiento*:2016; FEBRABAN, 2016).

Conforme previamente apontado, os mercados de capitais dos Estados só são acessíveis por intermédio de instituições financeiras devidamente autorizadas (pela Comissão de Valores Mobiliários no Brasil e pela Comissão Nacional de Valores na Argentina), as quais devem ter sede no território do respectivo país em que operam (Brasil, de acordo com a Resolução 2.689/2000 da CVM; Argentina, conforme a Lei 26.831/2012). Tanto a Febraban quanto a ADEBA se opõem à modificação de tais condicionalidades, sob a premissa de que é necessária uma exposição gerenciada das suas instituições financeiras à competição das instituições de países com sistemas financeiros mais competitivos, frente ao risco de insolvência no setor (ADEBA, *Carta de Posicionamiento*:2016; Febraban, 2016).

No que diz respeito às condições de ingresso e de egresso do mercado de capitais, ambas as representações externam a necessidade de derrogar as normativas internas que restringem a atuação das instituições financeiras em determinados segmentos da sua economia nacional, de abrandar as regras de prudenciais que limitam, em alguns casos, a prestação de serviços e, de uma maior transparência nas decisões adotadas pelas suas respectivas autoridades monetárias – nenhuma preferência voltada para a região ou favorável a ela, mas tão somente a perseguição de um melhor posicionamento nos seus mercados de capitais para alcançar os seus interesses.

A indiferença apresentada pelos grupos de interesse dos *paymasters* do Mercosul, por uma abordagem regional para a liberalização dos mercados de capitais intrabloco refletiu-se na atuação do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), aonde a matéria não foi introduzida

para debate, nenhuma recomendação foi elaborada sobre, nenhum evento ou estudo foram produzidos e, nenhuma manifestação foi realizada por parte do órgão.⁴⁹

Em igual medida, os Poderes Legislativos dos Estados do bloco também não externaram preferência alguma quanto ao processo de liberalização do mercado de capitais intrabloco e também não se manifestaram quando aos requisitos necessários para alcançá-lo, isto é, sobre a harmonização das normativas de acesso, ingresso e egresso intrabloco de capitais no setor, todavia, parlamentares de ambos os Congressos mobilizaram os seus recursos institucionais para remover algumas das barreiras e atenuar algumas das condicionalidades em vigor, para facilitar a atuação das suas respectivas instituições financeiras, nos seus mercados domésticos – nenhuma referência ao mercado regional.

Na Argentina, tanto parlamentares governistas quanto opositores ao governo de Mauricio Macri (2015-2019) propuseram medidas no Congresso concernentes ao funcionamento do seu mercado de capitais, estas visando: i) conferir maior autonomia, transparência e previsibilidade às ações da Comissão Nacional de Valores (ARGENTINA, PDL 01883D/2017); ii) facilitar o acesso de instituições domiciliadas no país ao mercado de capitais nacional (ARGENTINA, PDL 1831D/2016) e; iii) abrandar algumas regras prudenciais de atuação para as instituições financeiras (ARGENTINA, PDL 5297D/2016). Medidas estas, que foram posteriormente apensadas e aprovadas na forma da Lei 27440/2018, a qual, além do referido, simplificou os trâmites para que pequenas e médias empresas (estabelecidas no país) pudessem ingressar no mercado de capitais nacional – nada, no entanto, sobre as condições de acesso, de ingresso e de egresso de capitais do mercado de capitais do país.

No Brasil, durante todo o período em questão (2015 – 2019), somente uma única medida relativa ao mercado de capitais do país foi introduzida no Congresso Nacional por iniciativa do próprio Poder Legislativo. A proposição, elaborada por Parlamentares da base governista (do Partido dos Trabalhadores), foi aprovada e promulgada logo no início do segundo mandato da então Presidente Dilma Rousseff (Brasil, Lei 13097/2015), e versava sobre: a) o aprimoramento da *accountability* e maior transparência às atividades exercidas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) no mercado de capitais do país; b) a flexibilização de algumas regras prudenciais para instituições financeiras brasileiras e; c) a regulamentação do ingresso de capitais estrangeiro no setor de serviços de saúde, anteriormente proibida pela Lei 8080/1990.

⁴⁹ Mercado Comum do Sul. **Foro Consultivo Econômico-Social**. Disponível em: < <https://fcesmercosur.com.ar/?seccion=2&idioma=2>>, acesso em 16/03/24

Neste caso, é interessante notar que a derrogação de uma lei nacional que proibia o investimento estrangeiro no setor de serviços de saúde (Lei 8080/1990) por outra que o permite (Lei 13097/2015) – uma medida unilateral do Brasil que partiu do próprio Poder Legislativo – resultou na eliminação de uma barreira ao ingresso de capitais entre os mercados de capitais do Brasil e os demais Estados Partes do bloco. O problema reside no caráter unilateral da medida, que não exige reciprocidade dos outros Estados membros, nem oferece maiores garantias de que a decisão não seja revertida por outro governo no futuro (para o avanço do bloco, é necessário que os seus membros atuem enquanto um bloco).

No Parlamento do Mercosul, como reflexo da falta de interesse pela matéria demonstrada pelos Poderes Legislativos dos Estados Partes no âmbito doméstico, o assunto sequer foi introduzido para debate e, como consequência, não foram elaboradas recomendações, eventos ou estudos sobre, nenhuma solicitação de informes realizada e também nenhuma manifestação sobre o tema foi feita.⁵⁰

Como resultado, nenhum projeto foi elaborado com esse propósito e, consequentemente, nenhum acordo foi aprovado e implementado. O progresso do processo de integração estagna quando todos os participantes se opõem às medidas necessárias para avançá-lo.

Ao fim, considerando que nenhum ator envolvido tinha como preferência o avanço do processo de liberalização do mercado de capitais intrabloco e, que todas as partes envolvidas preferiram manter a matéria sob o domínio reservado dos seus próprios Estados, nenhum esforço foi despendido para assegurar o seu progresso no âmbito Mercosul. O processo de integração estagna se os Estados Partes de um bloco econômico preferirem atuar individualmente em vez de atuar em conjunto – é impossível eliminar barreiras de maneira conjunta se os membros preferem não abrir mão da capacidade de estabelecê-las.

4.3. Livre Circulação de Trabalho

O livre fluxo de trabalho no interior do Mercosul, dentre todos os requisitos necessários para a formação de um mercado comum, foi a segundo componente que recebeu a menor dedicação burocrática-institucional por parte dos membros do bloco, que redundou na menor produção normativa e que apresentou o menor progresso frente ao seu objetivo estabelecido, a

⁵⁰ Mercado Comum do Sul. **Parlamento do Mercosul**. Disponível em:

< <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/13237/2/parlasur/atos-do-parlamento.html> >. Acesso em: 12/03/24.

liberdade plena de circulação do trabalho intrabloco – à frente somente do livre fluxo de capitais.

De forma análoga ao precedente da "livre circulação de capitais", inexistente no tratado constitutivo do Mercosul e em seus Protocolos Adicionais a previsão para a implementação da “livre circulação de pessoas” e do "livre fluxo de trabalho" no interior do bloco, mas tão somente a previsão do livre fluxo de "fatores produtivos" intrabloco. Essa escolha reflete a ênfase direcionada ao: i) propósito da migração, priorizando a mobilidade laboral em detrimento da migração indiscriminada e; ii) ao papel atribuído aos migrantes, atrelado direta ou indiretamente ao sistema produtivo, seja via pesquisa, estudo ou pelo trabalho.

Diferentemente do caso dos serviços, nos quais se estabelece apenas um vínculo temporário entre o consumidor e o prestador de serviço, por meio de um contrato regulamentado pelo Direito Civil ou pelo Código de Defesa do Consumidor, o exercício de uma atividade laboral remunerada requer o estabelecimento de um vínculo empregatício entre duas partes: a contratante (empregador) e a contratada (empregado), por meio de um contrato de trabalho regulamentado pelo Direito do Trabalho.

A plena liberdade de circulação do fator de produção trabalho, implica justamente em eliminar todas as restrições impostas ao estabelecimento de vínculos empregatício entre duas partes, neste caso, “as partes” são residentes de diferentes Estados Partes do bloco – o que não inclui estrangeiros de terceiros Estados (PROTOCOLO DE MONTEVIDÉU, 1994).

Neste sentido, aponta-se que a livre circulação de trabalho intrabloco remete à liberdade que os nacionais dos Estados Partes do Mercosul dispõem para: a) ingressar e permanecer legalmente nos territórios dos membros do bloco; b) exercer legalmente atividades laborais remuneradas nestes países e; c) desempenhar tais atividades em condição de igualdade, direitos e deveres, em relação aos demais trabalhadores, sejam estes nacionais ou estrangeiros.

Assim para atingir a plena liberdade de circulação do trabalho no âmbito do Mercosul, é necessário que os Estados Partes assumam os seguintes compromissos: i) eliminar quaisquer barreiras que restrinjam a admissão de nacionais dos Estados Partes aos seus territórios e a sua permanência nestes; ii) conceder aos referidos nacionais autorização para exercer legalmente atividades laborais remuneradas em seus territórios e; iii) garantir a igualdade de direitos entre os trabalhadores da região.

No âmbito do Mercosul, o órgão encarregado de promover o debate de tais requisitos e de elaborar recomendações sobre como realiza-los é o Subgrupo de Trabalho sobre⁵¹ Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social (SGT 10).

O desafio enfrentado pelo SGT 10 em relação ao avanço da referida matéria, residia na incerteza dos Estados Partes quanto ao impacto que o livre fluxo de trabalhadores poderia exercer sobre as suas economias, sobre os seus mercados de trabalho e sobre as contas públicas. Alterar os critérios de admissão e permanência poderia gerar um enorme influxo ou efluxo de pessoas aos seus territórios, assim como permitir que estes exercessem atividades remuneradas poderia resultar em uma ampliação ou redução considerável de seus mercados de trabalho e, harmonizar os direitos laborais entre todos também poderia resultar em fortes efeitos adversos nos custos de produção domésticos e nas finanças públicas.

Por tais motivos, a instrução dada pelo Grupo do Mercado Comum ao SGT 10 foi de proceder de maneira gradual e progressiva com o processo de liberalização, introduzindo paulatinamente novos critérios de admissão, permanência, incorporação ao mercado de trabalho e de harmonização de direitos trabalhistas, até eventualmente atingir o livre fluxo de trabalho intrabloco.

No decurso de duas décadas (1994 – 2014), foram aprovadas doze medidas concernentes à livre circulação de trabalho intrabloco. Dessas, cinco tratavam especificamente das condições de admissão e de permanência dos trabalhadores nos Estados Partes (o primeiro requisito), quatro delas remeteram às condições de autorização para o exercício laboral nestes mesmos (o segundo requisito) e, as três últimas tinham como foco a harmonização das suas legislações trabalhistas (o terceiro requisito).

Entre as temáticas que os Estados Partes não conseguiram ser disciplinadas por meio do Mercosul, algumas foram abordadas por outras vias, isto é: i) unilateralmente, através de alterações específicas realizadas nas suas próprias legislações domésticas (modificações no Estatuto do Estrangeiro, a Lei brasileira 6815/1980 e; na forma de uma nova lei de imigração na Argentina, a Lei 25871/2003); ii) bilateralmente, através de acordos específicos entre os Estados Partes, disciplinando os aspectos mais polêmicos da questão em voga (neste caso, acordos entre Brasil e Argentina sobre residências permanentes para nacionais, sobre

⁵¹ O primeiro Subgrupo de Trabalho do Mercosul responsável pela análise da livre circulação de trabalho dentro do bloco foi o Subgrupo sobre "Assuntos Laborais" (SGT 11). Este subgrupo foi reformulado no ano de sua criação, em 1991, tornando-se o Subgrupo sobre "Relações de Trabalho, Emprego e Seguridade Social" (SGT 11), e posteriormente, em 1995, foi designado como o Subgrupo sobre "Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social" (SGT 10).

seguridade social, de controle fronteiriço, de facilitação de atividades empresariais e de transporte de pessoas) e; iii) multilateralmente, sobretudo, por meio da internalização de tratados internacionais (neste caso, as Convenções adotadas no âmbito da Organização Internacional do Trabalho).

O primeiro requisito necessário para dar início ao processo de liberalização do trabalho intrabloco, remete à expansão gradual das condições de admissão e permanência dos nacionais dos Estados Partes em seus próprios territórios, até que não haja mais restrições desse tipo. Isso exige uma revisão das legislações nacionais e o estabelecimento de normativas conjuntas, visando eliminar quaisquer restrições normativas correspondentes e a harmonizar daquelas restantes.

Para cumprir este requisito, o Subgrupo de Trabalho 10 concentrou-se, ao longo das suas duas décadas de existência, no debate de cinco temáticas, estas sendo: i) simplificar os procedimentos de admissão para os residentes das áreas fronteiriças dos Estados Partes; ii) estender os mesmos procedimentos aos nacionais do restante do território; iii) regularizar a situação dos nacionais que se encontram ilegalmente no território dos demais Estados do bloco; iv) estender a condição de permanência legal para todos os nacionais dos Estados Partes e; v) desenvolver um sistema conjunto de controle e monitoramento dos fluxos migratórios na região.

Assim, dentre as cinco referidas temáticas, o SGT 10 elaborou dez Recomendações ao GMC, das quais somente cinco se transformaram em Projetos de Normas do Mercosul, e destas, apenas duas estão em vigor.

As medidas aprovadas no âmbito do Mercosul (entre 1995 e 2015) no que tange aos critérios de admissão e permanência de trabalhadores no território dos Estados Partes, destacando os objetivos propostos, o *status* do acordo e os mecanismos domésticos utilizados para a sua internalização são apresentadas no Quadro 33.

Quadro 33. Medidas aprovadas no Mercosul (entre 1995 e 2015) relacionadas aos critérios de admissão e permanência de trabalhadores no território dos Estados Partes.

Medida	Objetivo	Status	Internalização	
			Brasil	Argentina
Decisão CMC 18/99 (Acordo sobre o Trânsito Vicinal Fronteiriço do Mercosul)	Harmonizar os procedimentos de admissão e egresso de residentes das áreas fronteiriças nos Estados membros do bloco circular. Somente entre os limites territoriais preestabelecidos e por um período de tempo predeterminado.	Não está em vigor. Somente a Argentina internalizou a medida, os demais carecem de aprovação do Legislativo	—	—
Decisão CMC 48/00 (Acordo sobre a isenção de vistos entre os Estados Partes do Mercosul)	Concedeu aos: artistas, professores, cientistas, desportistas, jornalistas, profissionais e técnicos especializados; a possibilidade de admissão sem a exigência de visto, para o exercício de suas respectivas atividades, podendo permanecer no país por até 180 dias.	Não está em vigor. Somente o Brasil internalizou a medida, os demais carecem de aprovação do Legislativo	—	—
Decisão CMC 28/02 (Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul)	Estendeu a todos os nacionais dos Estados Partes do bloco a possibilidade de solicitar residência, tanto temporária quanto permanente, no território dos outros Estados membros.	Em vigor desde 2009	Decreto 6975/2009	Lei 25903/2004
Decisão CMC 18/08 (Acordo sobre Documentos de Viagem do Mercosul)	Harmonizou os documentos válidos para a circulação de nacionais dos Estados Partes em seus territórios respectivos.	Em vigor desde 2008 (Ato Administrativo)	Decreto 5852/2008	Decreto 3567/2008
Decisão CMC 36/12 (Sistema Integrado de Mobilidade Educacional do Mercosul)	Promover o intercâmbio acadêmico de estudantes, estagiários, docentes, pesquisadores, gestores e diretores; em instituições de ensino superior reconhecidas pelos Estados Partes do Mercosul.	Não está em vigor Nenhum Estado Parte ratificou a medida	—	—

Fonte: elaboração do próprio autor a partir das informações fornecidas pelo Mercosul.

No Brasil, o corpo normativo que disciplinava a admissão e a permanência de estrangeiros no país era a Lei 6815/1980 (comumente referido como o “Estatuto do Estrangeiro”) até ser revogada pela Lei de Imigração (nº 13445/2017) em 20 de novembro de 2017, durante o governo de Michel Temer (2016 – 2018). O órgão responsável pela fiscalização da imigração é a Polícia Federal, por meio da Coordenação-Geral de Imigração (CGI), subordinado ao Ministério da Justiça do país.

Para ingressar no Brasil (até 2009), exigia-se de todo estrangeiro, independentemente de ser nacional de um Estado Parte ou de um terceiro Estado, um visto de admissão, dentre sete tipos distintos de visto, cada um estabelecendo diferentes condições de permanência e de circulação pelo país.

Os residentes naturais das áreas fronteiriças, domiciliados em cidade contígua ao território brasileiro, eram permitidos ingresso no país sem a necessidade de visto, mas somente aos municípios em zona de fronteira, não sendo concedido o direito de residência no país nem a permissão para se afastar dos limites territoriais desses municípios (Brasil, Lei 6815/1980).

Na Argentina, por sua vez, o corpo normativo que regulamenta a admissão e a permanência de migrantes no país é a Lei do Migração (nº 25871/2004) de 2004, e o órgão responsável pela sua fiscalização é a Direção Nacional de Migrações (DNM), subordinada ao Ministério do Interior.

O ingresso na Argentina (até o ano de 2009), se exigia de todo estrangeiro (também não haviam distinções entre nacionais dos Estados Partes e de terceiros Estados, todos eram considerados estrangeiros) um visto de admissão, dentro quatro tipos distintos de visto, cada um concedendo diferentes condições de permanência e de circulação pelo país.

Aos residentes domiciliados em cidade contígua ao território argentino, lhes eram permitidos ingressar no país sem a necessidade de visto, este poderiam permanecer no país por até 90 dias e não poderiam se afastar do município argentino de destino (Argentina, Lei 25871/2004).

As condições vigentes de admissão e de permanência nos territórios brasileiro e argentino, até o ano de 2015 são resumidas no Quadro 34.

Quadro 34. Condições vigentes de admissão e de permanência nos territórios brasileiro e argentino até 2015.

Visto de Admissão	Brasil	Autoriza Trabalhar?	Argentina	Autoriza Trabalhar?
Precário	-	-	Válido por até 180 dias, renovável pelo mesmo período.	Não
Trânsito	Válido por 10 dias, improrrogáveis.	Não	-	-
Turista	Válido por até cinco anos, múltiplas entradas no país, mas por períodos de até 90 dias.	Não	Válido por até 90 dias, prorrogáveis por igual período.	Não
Temporário	Válido por até 1 ano ou o tempo de duração do contrato de trabalho, múltiplas entradas no país	Sim (mas, em condições específicas)	Válido por até 3 anos, prorrogáveis por igual período, permite múltiplas entradas no país.	Sim (mas, em condições específicas)
Permanente	Período indefinido, livre entrada e saída	Sim	Período indefinido, livre entrada e saída	Sim
Cortesia	Válido por 90 dias, prorrogáveis uma única vez por igual período	Não	-	-
Oficial	Válido por 90 dias, prorrogáveis uma única vez por igual período	Sim (missão oficial)	-	-
Diplomático	Válido por 90 dias, prorrogáveis uma única vez por igual período	Sim (missão oficial)	-	-

Fonte: Elaboração do próprio autor com base na Lei brasileira 6815/1980 e Lei argentina 25871/2004.

Entre os dois acordos atualmente em vigor, apenas um efetivamente provocou mudanças nas condições de admissão e permanência dos nacionais dos Estados Partes no território integrado do bloco, este sendo o "Acordo sobre Residência" (Decisão CMC 28/02), que harmonizou tais condições entre todos os membros.

O acordo em questão estendeu a todos os nacionais dos Estados Partes do bloco a possibilidade de solicitar residência, tanto temporária quanto permanente, nos territórios dos outros Estados membros. Assim, caso a solicitação seja aprovada pelo Estado requerido, o requerente receberá um visto de residência temporária, permitindo-lhe residir, circular por todo território do Estado anfitrião e trabalhar por um período de até dois anos. Ao término desse período, o visto poderá ser convertido em permanente, desde que cumprido alguns critérios legais e demonstrado meios lícitos de subsistência para si e, se aplicável, para sua família.

Os Estados Partes ainda conservam o poder de decisão quanto à admissão e permanência de nacionais de outros Estados membros em seus territórios (via Direção Nacional de Migrações e o Ministério do Interior na Argentina, e por meio do Ministério da Justiça e do Ministério das Relações Exteriores no Brasil), mas a partir do referido acordo, foi estabelecido um percurso institucional específico para o tratamento de nacionais do território integrado e as condições para tal foram harmonizadas.

As outras três medidas aprovadas, embora ainda não estejam em vigor, contribuiriam também para o avançar da matéria se assim estivessem, pois também abordam as condições de admissão e permanência de nacionais dos Estados Partes no território integrado do bloco. No entanto, o escopo de todas as medidas ainda se limita a determinados grupos de nacionais e não a todos, a saber: residentes fronteiriços, artistas, professores, cientistas, atletas, jornalistas, profissionais especializados e acadêmicos, sendo que qualquer avanço em direção à livre circulação de trabalho dentro do bloco requer a incorporação de todos.

Em segundo lugar, compete aos Estados Partes liberalizar/abrandar as condições necessárias para o exercício legal de atividades remuneradas em seus territórios, de modo a incluir todos os nacionais dos Estados Partes. Isso demanda uma revisão das legislações trabalhistas para ab-rogar quaisquer impedimentos ou restrições normativas relacionadas, até que não haja mais barreiras desta natureza entre eles.

Para realizar este feito, no decurso de duas décadas, o Subgrupo de Trabalho 10 concentrou-se em três áreas principais: a) identificar as barreiras normativas domésticas que impediam ou dificultavam a incorporação de trabalhadores estrangeiros nos seus mercados de trabalho; b) a proposição de medidas conjuntas para eliminar tais entraves normativos e; c) a harmonização das normativas internas, quando necessário ou inviável a eliminação de tais entraves.

Dentre as três temáticas debatidas, o SGT 10 elaborou seis Recomendações, das quais somente quatro se transformaram em Projetos de Normas do Mercosul, e destas, apenas três encontram-se em vigor.

O Quadro 35 apresenta todas as medidas aprovadas no âmbito do Mercosul (entre 1991 a 2014) no que tange aos critérios para a concessão de autorizações para o exercício de atividades laborais remuneradas intrabloco, destacando os objetivos propostos, o *status* do acordo e os mecanismos domésticos utilizados para a sua internalização.

Quadro 35. Medidas aprovadas no Mercosul (entre 1991 e 2014) relacionadas à concessão de autorizações para atividades laborais remuneradas intrabloco.

Medida	Objetivo	Status	Internalização	
			Brasil	Argentina
Decisão CMC 04/99 (Acordo de Admissão de Títulos Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas no Mercosul)	Concedeu aos professores e pesquisadores, formados em instituições de ensino superior que aderiram ao acordo, o reconhecimento da validade do seu diploma no território dos outros Estados Partes do bloco, para exercerem atividades de docência e pesquisas.	Está em vigor desde 2004	Decreto 5518/2004	Lei 25521/2002
Decisão CMC 16/03 (Acordo para a Criação do Visto Mercosul)	Estende a gerentes, diretores, administradores, cientistas, pesquisadores, professores, artistas, desportistas, jornalistas, profissionais de nível superior e especialistas altamente qualificados; a possibilidade de ingressar e trabalhar temporariamente no território dos demais Estados do bloco, por até dois anos, renováveis por igual período.	Não está em vigor. Faltando apenas a ratificação da Argentina - O projeto carece da apreciação do Legislativo	—	—
Decisão CMC 25/03 (Acordo Marco de Reconhecimento Recíproco entre Entidades Profissionais)	Incorporação de trabalhadores qualificados, de nível superior e técnico, aos mercados de trabalhos dos Estados membros, vide aceite e inclusão das suas entidades profissionais ao acordo.	Em vigor desde 2013	Decreto 347/2008	Lei 26800/2012
Decisão CMC 32/04 (Acordo de Facilitação de Atividades Empresariais no Mercosul)	Simplificou os requisitos e os procedimentos para o ingresso, a permanência legal e o livre exercício de atividades laborais para investidores, administradores, gerentes, representantes legais e membros do conselho de administração ou do corpo diretivo de uma empresa.	Em vigor desde 2007	Decreto 298/2007	Lei 26105/2006

Fonte: elaboração do próprio autor a partir das informações fornecidas pelo Mercosul.

A concessão de autorização de trabalho para estrangeiros (não há distinções entre nacionais dos Estados Partes e de terceiros Estados) em ambos os países, é um ato administrativo, realizado pelo Ministério do Trabalho no caso do Brasil e, pela Direção Nacional de Migrações no caso da Argentina. Esse procedimento é requerido pelas suas respectivas autoridades consulares para a obtenção de vistos, tanto permanentes quanto temporários, por estrangeiros que desejam trabalhar em ambos os países.

É importante ressaltar que, no Brasil, há um critério de proporcionalidade para a contratação de trabalhadores estrangeiros, os quais não podem exceder um terço do quadro de funcionários (BRASIL, CLT: Art. 354).

Em adição, tanto o Brasil quanto a Argentina possuem profissões regulamentadas por leis, as quais são fiscalizadas por entidades profissionais específicas, que podem estabelecer os seus próprios requisitos e disciplinar o exercício legal de determinadas profissões em território nacional, exigindo de estrangeiros.

Até o início de 2015, o Brasil possuía um total de 62 profissões regulamentadas em seu território, conforme indicado pelo Ministério do Trabalho (CBO, 2016), enquanto a Argentina contava com 49 profissões regulamentadas (ARGENTINA, Ministério da Educação, CAFO: 2015). Tais regulamentações comumente estabelecem restrições ou condicionalidades à atuação de profissionais estrangeiros em seus territórios, como: a validação do diploma por uma instituição nacional, o registro do profissional junto à entidade profissional correspondente, estabelecer sede ou residência no local de prestação de serviço ou a aprovação destes em determinados exames de qualificação.

Entre os três acordos atualmente em vigor, todos provocaram alterações relevantes nas condições necessárias para o exercício legal de atividades remuneradas intrabloco, a saber: i) a Decisão CMC 04/99 facilitou o processo de validação de diplomas quando relacionado ao exercício de atividades acadêmicas nos Estados membros do bloco; ii) a Decisão CMC 25/03 estendeu às entidades profissionais domésticas (que se subscreveram ao acordo), a autoridade para emitir licenças, matrículas ou certificados temporários habilitando profissionais de suas categorias de outros Estados Partes a trabalhem em seus territórios até o término do prazo estabelecido e; iii) a Decisão CMC 32/04 simplificou as condições de admissão e para o exercício de determinadas atividades corporativas, para todos os empresários nacionais dos Estados Partes.

Ao fim, apesar de ter havido progressos importantes nesse requisito, os avanços realizados foram bastante restritos, uma vez que as facilidades para autorizar o exercício de atividades remuneradas intrabloco foram dispostas apenas para atividades profissionais não regulamentadas, atividades acadêmicas e empresariais. Para que haja progresso em direção à livre circulação de trabalho no interior do Mercosul, é necessário estender a todas as categorias profissionais as mesmas facilidades, além de eliminar as restrições normativas restantes.

Em relação à Decisão CMC 25/03, embora tenha despertado interesse e envolvimento de várias entidades profissionais entre todos os Estados Partes do bloco, até o início de 2015, nenhuma delas havia aderido ao acordo, no entanto, as negociações permanecem em curso.

Por último, em terceiro lugar, compete aos Estados Partes garantir a igualdade de direitos laborais a todos os nacionais dos Estados membros do bloco em seus mercados de trabalho, o que requer deles uma revisão de suas legislações trabalhistas para eliminar quaisquer impedimentos normativos correlatos e a adoção de medidas conjuntas para harmonizar as normativas restantes.

Neste quesito, a agenda de trabalho delineada pelo Subgrupo de Trabalho 10 (entre 1995 e 2015) concentrou-se em: i) identificar as normativas internas que reproduzam tratamento discriminatório entre trabalhadores; ii) propor medidas para equalizar os direitos trabalhistas; iii) promover o intercâmbio de informações sobre os mercados de trabalho dos Estados Partes; iv) articular iniciativas de qualificação profissional e; v) apresentar propostas visando garantir a igualdade de benefícios previdenciários.

Dentre as cinco referidas temáticas, o SGT10 elaborou cinco Recomendações par o GMC, das quais somente três se transformaram em Projetos de Normas do Mercosul, e destas, apenas duas estão em vigor.

As medidas aprovadas no âmbito do Mercosul (entre 1995 e 2015) no que tange à equalização dos direitos laborais entre os Estados Partes, destacando os objetivos propostos, o *status* do acordo e os mecanismos domésticos utilizados para a sua internalização são sintetizadas no Quadro 36.

Quadro 36. Medidas aprovadas no Mercosul (entre 1995 e 2015) relacionadas à equalização dos direitos laborais entre os Estados Partes.

Medida	Objetivo	Status	Internalização	
			Brasil	Argentina
Decisão CMC 19/97 (Acordo Multilateral de Previdência Social do Mercado Comum do Sul)	Estendeu a todos os trabalhadores nacionais dos Estados Partes, o direito à portabilidade dos benefícios previdenciários, de modo a reconhecer os períodos de contribuição realizados em qualquer Estado receptor (pertencente ao bloco) como válidos para a aquisição de benefícios no seu Estado de origem.	Em vigor desde 2005	Decreto 5722/2006	Lei 25655/2002
Resolução GMC 15/99 (Declaração Sociolaboral do Mercosul)	Definiu um conjunto de princípios e diretrizes comuns relacionados aos direitos individuais e coletivos dos trabalhadores na região	Não tem efeito juridicamente vinculante	—	—

Decisão CMC 32/06 (Acordo sobre as Condições Mínimas do Procedimento de Inspeção do Trabalho no Mercosul)	Harmonizar os procedimentos de inspeção das condições de trabalho entre os Estados Partes, estabelecendo diretrizes e protocolos comuns para assegurar a conformidade com as respectivas legislações trabalhistas e prevenir arbitrariedades	Em vigor desde 2006 (Ato Administrativo)	Decreto 2765/2006	Decreto 4352/2006
---	--	---	-------------------	-------------------

Fonte: elaboração do próprio autor a partir das informações fornecidas pelo Mercosul.

Os regimes jurídicos laborais de ambos os países são bastante similares, visto que suas legislações garantem, em grande medida, os mesmos direitos tanto individuais quanto coletivos, as principais diferenças, no entanto, se manifestam principalmente na extensão ou amplitude desses direitos.

No Brasil, as leis trabalhistas são unificadas sob o Decreto-Lei nº 5.452/1943, comumente referida como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Em contraste, na Argentina, o direito trabalhista é regido por uma série de leis, incluindo a Lei do Contrato de Trabalho (nº 20744/1974), a Lei do Trabalho (nº 24013/1991) e a Lei dos Riscos Laborais (nº 24557/1995) (Quadro 37).

Quadro 37. Principais diferenças entre os regimes laborais no Brasil e Argentina até 2015.

Direitos / Deveres	Argentina	Brasil
Individuais		
<i>Carteira de Trabalho</i>	Não existe Carteira de Trabalho, somente o Código Único de Identificação Laboral.	Existe uma Carteira de Trabalho e o empregador deve assiná-la em até 48 horas após a admissão.
<i>Jornada de Trabalho</i>	Jornada de trabalho de no máximo 48 horas semanais e 8 horas diárias.	Jornada de trabalho de no máximo 44 horas semanais e 8 horas diárias.
<i>Remuneração</i>	Horas extras remuneradas com adicional de 50% em dias úteis e 100% nos sábados (após às 15 horas), domingos e feriados.	Horas extras remuneradas com adicional de 50% nas 2 primeiras horas, e as demais adicional de 100%, bem como todas as horas extras de sábados, domingos e feriados
<i>Férias e Adicionais</i>	Férias com duração de 14 a 35 dias por ano. Não há previsão de adicional de férias	Férias com duração de 30 dias por ano. O empregado tem direito ao recebimento de férias acrescido de um terço do salário normal.
<i>Salário Anual Complementar</i>	Pagamento de um salário adicional por ano trabalhado pelo empregado	Pagamento de um salário adicional por ano trabalhado pelo empregado.
<i>Licenças Maternidade e Auxílio Doença</i>	Sim, Previsão para ambos os direitos	Sim, Previsão para ambos os direitos
<i>Fundo de Proteção ao Trabalhador</i>	Não há nada similar	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)

<i>Previdência Social</i>	Aposentadoria, doença, afastamento temporário das atividades, maternidade, acidente de trabalho ou outra situação similar que o impeça de trabalhar. Provedos via contribuições do próprio empregado, do empregador e do governo.	Aposentadoria, doença, afastamento temporário das atividades, maternidade, acidente de trabalho ou outra situação similar que o impeça de trabalhar. Provedos via contribuições do próprio empregado, do empregador e do governo.
Coletivos		
<i>Organização e Liberdade Sindical</i>	Sim	Sim
<i>Negociação Coletiva</i>	Sim, mas somente o sindicato da categoria com personalidade gremial está autorizado para realizar negociações coletivas	Sim, o sindicato da categoria, desde que devidamente constituído, pode realizar a negociação coletiva
<i>Direito a Greve</i>	Sim, associações sindicais com personalidade gremial e sindicatos	Sim, exceto para atividades e serviços considerados essenciais

Fonte: Elaboração do próprio autor com base no Decreto-Lei nº 5.452/1943, Lei nº 20744/1974, Lei nº 24013/1991 e Lei nº 24557/1995.

Dos dois acordos atualmente em vigor sobre a matéria, nenhum alterou significativamente as legislações laborais dos Estados Partes de modo a equalizar os seus principais pontos de dissonância, a saber: i) a Decisão CMC 19/97 se limitou à harmonização dos benefícios previdenciários intrabloco enquanto; ii) a Decisão CMC 32/06 se limitou a harmonizar os critérios de fiscalização e inspeção das condições de trabalho entre os Estados Partes.

Ademais, houve uma terceira medida aprovada, a Declaração Sociolaboral do Mercosul (Resolução GMC 15/99), que estabeleceu um conjunto de diretrizes e princípios comuns relacionados aos direitos individuais e coletivos dos trabalhadores na região, mas, por se tratar apenas de uma declaração, a mesma não possui um caráter juridicamente vinculante.

Ao fim, apesar dos progressos realizados quanto aos benefícios previdenciários e na fiscalização das condições laborais entre os Estados Partes, os resultados apresentados ficam aquém dos objetivos estabelecidos visto que, a livre circulação de trabalho intrabloco exige a plena equalização dos direitos laborais entre todos os membros efetivos do bloco.

Em resumo, o avanço do processo de livre circulação de trabalho intrabloco exige dos atores aptos a participarem de tal processo, tanto doméstica quanto regionalmente, o compromisso de eliminar todas as restrições impostas ao estabelecimento de vínculos empregatícios entre nacionais de diferentes Estados Partes do bloco, em particular, aquelas

relacionadas à admissão, permanência, ao exercício laboral e aos direitos trabalhistas intrabloco.

Até o ano de 2015 os Estados Partes haviam firmado doze acordos relacionados à livre circulação de trabalho no interior do bloco aos quais, sete foram devidamente internalizados e encontram-se em vigor, enquanto cinco permanecem pendentes.

Considerando que os sete acordos em vigor não contemplam inteiramente o objetivo estabelecido, visto que ainda existem barreiras normativas em vigor, obter avanços no processo de liberalização do trabalho intrabloco requer dos Estados Partes a reintrodução das referidas iniciativas pertinentes (as condições de admissão, permanência, exercício laboral e direitos trabalhistas) no âmbito do Mercosul, para efetivamente eliminar todas as barreiras vigentes. O que implica: i) reapresentar os requisitos necessários para o avanço do processo de livre circulação trabalho intrabloco para debate, no âmbito do SGT 10; ii) elaborar novos Projetos de Norma relativos a estes requisitos; iii) aprovar no Conselho do Mercado Comum tais projetos e; iv) implementá-los no âmbito doméstico. Além disso, considerando que ainda há cinco acordos pendentes⁵², torna-se necessário também que: v) tais medidas sejam devidamente internalizadas e implementadas pelos Estados Partes.

Os quatro primeiros requisitos são de competência privativa dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, ao passo que as duas últimas exigem a vontade conjunta dos dois atores políticos domésticos, de ambos os Estados, para se concretizar.

Durante o período de análise (2015 – 2019), os Poderes Executivos nacionais do Brasil e da Argentina (em particular, os seus Presidentes e os Ministros das Relações Exteriores), manifestaram em seus discursos diferentes preferências quanto ao direcionamento do processo de livre circulação de trabalho intrabloco, isto é: a) o Executivo brasileiro chefiado por Dilma Rousseff (que coincidiu com o último ano de governo de Cristina Kirchner), enfatizou que o processo deve priorizar o intercâmbio de pessoas e trabalhadores para “aproximar e fortalecer social e culturalmente as comunidades e movimentos sociais da região”, ao passo em que; b) o Poder Executivo brasileiro chefiado por Michel Temer, em consonância com o Executivo argentino liderado por Mauricio Macri, expressaram que o processo deve se concentrar no intercâmbio de experiências profissionais, para “capacitar e qualificar os trabalhadores da região” visando tornar as suas economias mais competitivas. O único ponto em comum a todos,

⁵² Os cinco acordos pendente são: o Acordo de Trânsito Vicinal Fronteiriço (1999), o Acordo de Isenção de Vistos (2000), o Acordo Marco de Reconhecimento Recíproco entre Entidades Profissionais (2003), o Acordo para a Criação do Visto Mercosul (2003) e, o Acordo sobre o Sistema Integrado de Mobilidade Educacional (2012).

foi a importância destacada das áreas de fronteira entre os Estados Partes como o fulcro do processo.

As diferenças de prioridades e preferências entre os Executivos dos Estados Partes, refletiram-se na composição da agenda de trabalho e nas recomendações produzidas pelo SGT 10, o único órgão do bloco encarregado de conduzir os debates e a elaborar recomendações sobre o processo de liberalização do trabalho intrabloco.

Durante os dois primeiros anos de análise (2015 – 2016), a agenda de trabalho do SGT 10 deu continuidade às temáticas já introduzidas em períodos anteriores (2011 – 2014), concentrando-se em quatro temas principais: i) a integração das áreas fronteiriças entre os Estados Partes e expansão do turismo; ii) o intercâmbio de informações sobre as condições de trabalho e previdenciárias na região; iii) o combate e erradicação do trabalho infantil e tráfico de pessoas na região; e iv) a revisão da Declaração Sociolaboral do Mercosul (Resolução GMC 15/99) de 1999.

Neste caso, a inclusão de novos tópicos de discussão no SGT 10 suscitou forte resistência por parte das delegações do Brasil (composta por representantes do Ministério do Trabalho e do Emprego) e da Argentina (compostas por representantes do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social), que conseguiram travar a pauta de debates nos temas supracitados, ao condicionar a inclusão de novos temas ao progresso das temáticas já em discussão – foi o caso da proposição da delegação uruguaia sobre a criação de uma “escola de inspetores do Mercosul” que nunca prosperou (MERCOSUL, SGT 10 Ata 02/15); da tentativa da delegação paraguaia de discutir um “plano de saúde regional” para os trabalhadores dos Estados Partes (MERCOSUL, SGT 10 Ata 02/16) e, da proposição de tornar a Declaração Sociolaboral do Mercosul (1999) um acordo juridicamente vinculante, que nunca foi retomada (MERCOSUL, SGT 10 Ata 03/16).

Nos seus dois primeiros anos de trabalho (2015 – 2016), o SGT 10 produziu quatro Recomendações ao GMC, duas referentes às condições de admissão de pessoas no território integrado do bloco e, duas concernentes à igualdade de direitos trabalhistas entre estes (MERCOSUL, SGT 10 Recomendação 03/15 e 04/15), mas apenas as duas primeiras resultaram em Projetos de Normas do Mercosul e, ambas foram aprovadas pelo CMC – as duas últimas recomendações foram reprovadas pelo CMC e não houve nenhuma recomendação ou projeto a respeito das condições para o exercício laboral remunerado intrabloco.

A primeira medida aprovada veio em 2015, com o Acordo sobre Documentos de Viagem e de Retorno dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados (Decisão CMC 46/15), que harmonizou as condições de ingresso, circulação e de egresso de nacionais dos Estados Partes pelo território integrado do bloco, por meio do reconhecimento da validade de documentos de identificação emitidos pelos Estados membros (revogando uma decisão em vigor de mesmo conteúdo, a Decisão CMC 18/08), incluindo ainda no acordo, os nacionais da Venezuela, da Bolívia e do Chile.

A segunda medida foi aprovada na mesma reunião do CMC que a supracitada (em 2015), através do Acordo sobre Registro Migratório Eletrônico (Decisão CMC 53/15), cujo propósito foi harmonizar a coleta e o cadastro de informações migratórias entre os Estados Partes, instituindo o formato eletrônico para tal (substituindo o registro em papel e a apresentação física de cartões de ingresso e egresso aos territórios dos Estados Partes) para facilitar e agilizar a circulação de pessoas pelo território integrado do bloco – não se refere a trabalhadores e não é restrita aos Estados Partes do bloco, inclui também indivíduos provenientes de terceiros Estados.

Ademais, ambos os acordos mencionados foram estabelecidos enquanto normativas administrativas-organizacionais do bloco (medidas que versam sobre assuntos relacionados ao funcionamento interno do Mercosul) e, em razão disso, puderam entrar em vigor sem a necessária apreciação dos demais atores envolvidos – nos dois casos, os acordos foram internalizados via portarias ministeriais (estas sendo, respectivamente, a Disposição DNM 783/2015 e Disposição DNM 6371/2015 na Argentina e; a Portaria da RF 1.548/2015 e a Portaria MTE 708/2015 no Brasil) e dispensaram a apreciação dos seus Poderes Legislativos.

Com o início do governo de Michel Temer as atividades do SGT 10 diminuíram significativamente⁵³ e a agenda de trabalho do órgão se deslocou, concentrando-se agora em quatro temas principais: i) a integração física das áreas fronteiriças entre os Estados Partes; ii) intercâmbio de informações migratórias visando o combate ao crime organizado transnacional; iii) turismo entre os Estados Partes e; iv) qualificação profissional e geração de emprego (em particular, nas áreas de construção civil e no turismo).

⁵³ Ao assumir a Presidência do país em 2016, Michel Temer promoveu uma ampla reestruturação ministerial, a qual afetou as funções e a composição do Ministério do Trabalho e Emprego (que se passou então a ser denominado só “Ministério do Trabalho”), alterando inclusive o Ministro no comando da pasta. As mudanças provocadas levaram à ausência da delegação brasileira em todas as reuniões do órgão SGT 10, resultando no cancelamento de todas elas e na falta de qualquer reunião do órgão ao longo de 2016.

Nesse novo intervalo (2017 – 2019), o SGT 10 produziu apenas duas Recomendações ao GMC: a primeira referente às condições para o exercício de atividades remuneradas intrabloco e, a segunda, concernente às condições de admissão e de permanência intrabloco, mas restrita aos residentes de algumas áreas de fronteira entre os Estados Partes; ambas aprovadas pelo CMC – não houve nenhuma recomendação ou projeto a respeito da equalização de direitos trabalhistas intrabloco.

O primeiro Projeto de Norma do Mercosul aprovado pelo Conselho do Mercado Comum foi o Acordo sobre Revalidação de Títulos de Ensino Superior no Mercosul (Decisão CMC 07/2018), que harmonizou os critérios necessários para a validação de diplomas e títulos de ensino superior emitidos por instituições acadêmicas dos Estados Partes, visando facilitar o processo de incorporação de profissionais da região aos seus mercados de trabalho.

O segundo (e último) Projeto de Norma aprovado no período em questão, refere-se ao Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas (Decisão CMC 13/2019), que harmonizou as condições de admissão e de permanência para todos os residentes algumas áreas fronteiriças entre os Estados Partes e ainda estabeleceu estratégias conjuntas para fomentar a integração nessas regiões, incluindo serviços básicos de saúde, atendimento de urgência e emergência e, assistência jurídica e consular, quando solicitado.

Em igual medida ao ocorrido no período anterior, todos os acordos aprovados o foram na forma de normativas administrativas-organizacionais do bloco, possibilitando aos Poderes Executivos nacionais internalizarem tais iniciativas sem precisar submetê-las necessariamente à apreciação dos demais atores domésticos. E, de fato, ambos os acordos foram internalizados por meio de Decretos Presidenciais e Portarias Ministeriais (ARGENTINA, Disposição ME 27717/2018 e Decreto 26523/2019; Brasil, Portaria ME 22/2018 e Decreto 8636/2019).

Vale destacar que o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas que foi firmado e implementado em 2019, versa sobre o mesmo conteúdo que um acordo pendente por duas décadas, o Acordo sobre o Trânsito Vicinal Fronteiriço do Mercosul (Decisão CMC 18/99), que carece da apreciação dos Poderes Legislativos dos Estados Partes. Neste caso, o Poder Executivo não lançou mão de seus recursos e poderes institucionais no âmbito doméstico para dar seguimento à etapa de aprovação ou veto no Legislativo, mas lançou mão do seu poder de controle sobre a agenda para reintroduzir a matéria para debate, elaborar um Projeto de Norma do Mercosul análogo, aprová-lo enquanto medida administrativas-organizacionais do Mercosul e internalizá-lo, contornando inteiramente os Poderes Legislativos.

Em paralelo, no decurso do mesmo período (2015 – 2019), os grupos de interesse envolvidos na questão, dedicaram-se tanto doméstica quanto regionalmente a expandir a agenda de trabalho do SGT 10 e pressionar o CMC para aprovar novas *policies* concernentes, sobretudo, a quatro novos temas: i) institucionalizar e expandir a Declaração Sociolaboral do Mercosul (1999); ii) harmonizar as legislações trabalhistas dos Estados Partes (com ênfase na adoção de um salário mínimo comum, garantia do direito à negociação coletiva em nível regional, cooperação em inspeção do trabalho e criação de comissões sindicais do Mercosul); iii) desenvolver um plano regional para promover o emprego na região e; iv) medidas para o avanço da integração fronteiriça (CUT, 12º Congresso Nacional, 2015; CGT, *Unión y Cambio*, 2015).

No âmbito doméstico, grupos de interesse brasileiros e argentinos, representados pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) no Brasil e a Confederação Geral do Trabalho (CGT) na Argentina, destacavam a necessidade do Mercosul voltar a se concentrar nos trabalhadores da região e não apenas no deslocamento de pessoas e turistas pelo interior do bloco, em particular, via: fortalecimento da coordenação política entre os Estados, para ampliar as oportunidades de emprego na região, melhorar as condições de trabalho e estreitar as relações de classe entre os trabalhadores no interior do bloco, além de promover e assegurar a equalização dos direitos trabalhistas entre os Estados membros, para impedir a precarização das relações de trabalho (CUT, 13º Congresso Nacional, 2015 e 2017; CGT, *Declaración de intenciones* 2015; *libertad y lucha*, 2017).

No Foro Consultivo Econômico-Social, os supracitados grupos de interesse submeteram elevaram as suas preferências à consideração do Plenário do órgão, resultando em uma série de Recomendações, Declarações e Solicitações de Informes ao GMC, visando: i) harmonizar as condições para o exercício legal de atividades remuneradas na região (FCES, Recomendação 04/15 e 07/17; Declaração 14/14); ii) harmonizar os direitos trabalhistas entre os Estados Partes do bloco (FCES, RE 01/16; DE 02/16; SI 09/17); iii) harmonizar as condições de ingresso nos territórios dos Estados membros do Mercosul (FCES RE 13/16 e 09/17; SI 12/15); iv) promover a integração física das áreas fronteiriças dos Estados e criar mais oportunidades de emprego para seus residentes (FCES, RE 12/15; DE 05/15) e; v) revisar a Declaração Sociolaboral do Mercosul para ampliar suas conquistas e torná-la juridicamente vinculante nos Estados Partes (FCES, RE 03/15).

Além disso, o Foro Consultivo Econômico-Social também se mobilizou para promover eventos específicos sobre direitos trabalhistas (FCES, 20 anos da Declaração Sociolaboral do

Mercosul e Fortalecimento dos Direitos Trabalhistas no Mercosul) e sobre a necessidade de progredir com a integração das áreas fronteiriças dos Estados Partes (FCES, Estratégias de Integração Fronteira no Mercosul, 2016), bem como publicações sobre a importância de se harmonizar as condições de ingresso de residentes dos Estados Partes em seus respectivos territórios (FCES, 2015) e, também harmonização das condições de trabalho entre eles (FCES, 2017).

A pressão exercida pelos grupos de interesse e pelo Foro Consultivo Econômico-Social teve repercussões positivas no desenvolvimento da matéria, uma vez que compeliram os Poderes Executivos nacionais a considerar seus conjuntos de preferências durante a etapa de debate e análise no SGT 10. Contudo, tais avanços foram limitados (somente até o ponto de interseção entre os conjuntos de preferências), uma vez que nenhuma das demandas foi contemplada integralmente.

Os Estados Partes revisaram e ampliaram a Declaração Sociolaboral do Mercosul (DSL) de 1999, adicionando a ela novos princípios, como a proteção contra demissões, licenças, descanso, férias e trabalho decente; no entanto, a nova DLS (2015) permaneceu apenas como uma declaração, sem gerar obrigações juridicamente vinculantes para os Estados. Ademais, foi criado um novo Subgrupo de Trabalho (SGT 18) para lidar exclusivamente com a integração fronteira (efetivamente retirando a matéria do domínio do SGT 10), mas o FCES e os grupos de interesse não foram incluídos para participar dele – é composto apenas por integrantes do Poder Executivo.

Em contrapartida, os Poderes Legislativos dos Estados Partes do bloco, durante todo o período em questão (2015 – 2019), não se manifestaram sobre nenhum dos requisitos necessários para a liberalização do trabalho intrabloco, nem se posicionaram quanto aos acordos negociados e implementados pelos Poderes Executivos nacionais e, também não lançaram esforços para apreciar os cinco acordos ainda pendentes – todos sob a posse dos seus Poderes Executivos nacionais.⁵⁴

⁵⁴ Câmara dos Deputados do Brasil, **Portal da Câmara dos Deputados**, Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>>, acesso em 10/03/24. Senado Federal do Brasil, **Portal do Senado Federal**, disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/legislacao-federal>>, acesso em 12/03/24. Argentina, **Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina**. Disponível em: <<https://www.diputados.gov.ar/proyectos/>>, acesso em: 13/02/24. Argentina, **Honorable Senado de la Nación Argentina**. Disponível em: <<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/>>. Acesso em: 14/02/24.

Ao longo da maior parte do período investigado (2015-2017), o Poder Legislativo brasileiro e argentino dedicou-se principalmente a questões internas, notadamente em reformas do regime jurídico trabalhista e de imigração, ambas exercendo influência determinante no desfecho desses assuntos.

Na Argentina, o Congresso Nacional do país bloqueou o avanço de uma iniciativa do Poder Executivo chefiado por Mauricio Macri (Projeto de Lei 392/17), que propunha modificar diversos pontos da legislação laboral vigente (sobretudo, da Lei do Contrato de Trabalho nº 20744/1974 e da Lei do Trabalho, nº 24013/1991) flexibilizando, sobretudo, alguns direitos trabalhistas individuais (em especial, referente ao processo de contratação e demissão de trabalhadores, além da eliminação/redução de benefícios e multas resultantes de ambos os processos) e outros direitos coletivos (flexibilizar os requisitos para negociações coletivas e modificar alguns requisitos de representações sindicais).

Todavia, ante a dificuldade do Poder Executivo argentino em construir uma coalizão ampla o suficiente para aprovar a medida (o governo não dispunha de maioria tanto na Câmara quanto no Senado) e a forte oposição no Congresso Nacional (capitaneada pelo Partido Justicialista, de maior representação em ambas as Casas do Legislativo) e da Confederação Geral do Trabalho (a maior representação sindical do país), a reforma nunca foi levada à votação no Parlamento, permanecendo sob a posse da Comissão Parlamentar do Trabalho na Câmara dos Deputados até que o próprio Executivo optou por retirá-la.

Caso fosse aprovada, a reforma trabalhista proposta pelo governo de Mauricio Macri teria criado obstáculos para a contratação de trabalhadores estrangeiros no país, incluindo aqueles dos Estados Partes, e teria modificado alguns direitos trabalhistas, tornando mais difícil a sua harmonização com os demais Estados Partes do bloco. Neste caso, o Legislativo argentino não ajudou a promover o processo de liberalização do trabalho intrabloco, mas impediu retrocessos em tal processo.

No Brasil, o Congresso Nacional se dedicou a analisar duas iniciativas distintas que teriam impacto sobre a matéria: uma proposta de reforma trabalhista e, uma proposta para instituir uma nova legislação migratória no país.

A proposta da “Nova Lei de Migração” (Projeto de Lei nº 288/2013), foi uma iniciativa do então Senador Aloysio Nunes Ferreira do PSDB (partido de oposição ao governo de Dilma Rousseff), que foi introduzida no Congresso Nacional com o propósito de revogar o Estatuto

do Estrangeiro (Lei 6815/1980) e modernizar a legislação brasileira referente ao processo migratório no país.

Entre as principais mudanças propostas pela nova “Lei de Migração”(Quadro 38), destaca-se a definição de princípios⁵⁵ para reger a política migratória do Brasil e, os estabelecimento de novos direitos e os deveres aos migrantes no país, efetivamente tornando o país mais receptivo, em algumas circunstâncias, à admissão, permanência, circulação e ao exercício de atividades laborais por estrangeiros, mas mantendo ainda boa parte das mesmas barreiras para todas as referidas categorias.

Quadro 38. Principais mudanças estabelecidas pela nova Lei de Migração: condições de acesso, permanência para trabalho e direitos trabalhistas no Brasil.

Condições	Mudanças promovidas pela nova Lei de Migração
Condições de Admissão	Criação de um visto temporário específico para migrantes em situação de acolhida humanitária, para pessoas que precisam fugir dos países de origem, mas que não se enquadram na Lei de Refúgio, para pessoas que vêm ao país para tratamentos de saúde e, menores desacompanhados.
	Migrantes em situação irregular no Brasil não precisam mais deixar o país para fazê-lo, poderão se regulamentar no próprio país.
	Vistos diplomáticos e oficiais poderão ser transformados em autorização de residência.
Condições de Permanência	Facilita a concessão de residência temporária e permanente aos imigrantes, residentes fronteiriços ou visitantes que tenha oferta de trabalho, já tenha possuído nacionalidade brasileira no passado, asilado, seja menor de 18 anos desacompanhado ou vítima de tráfico de pessoas ou escravo.
	O apátrida reconhecido que não opte pela naturalização imediata terá a autorização de residência outorgada em caráter definitivo.
Condições de Egresso	Delimitado as condições necessárias para a expulsão, extradição e deportação de migrantes.
Direitos	Garante o direito dos migrantes de se associar a reuniões políticas e sindicatos
	Reconhece ao migrante a quem se tenha concedido visto temporário para trabalho a possibilidade de modificação do local de exercício de sua atividade laboral.

Fonte: Elaboração do próprio autor, com base na Lei 13445/2017.

A proposta da “reforma trabalhista”, por sua vez, foi introduzida no Congresso Nacional por iniciativa do governo de Michel Temer (Projeto de Lei nº 6787/2016), com o objetivo de modificar mais de cem pontos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em vigor.

Entre as principais mudanças promovidas pela referida reforma, destaca-se: a flexibilização das regras de contratação e demissão de trabalhadores, o fim da obrigatoriedade

⁵⁵ Vale destacar: a) a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; b) o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; c) a garantia do direito à reunião familiar; d) a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; e) inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas e; f) acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social (Brasil, Lei 13445/2017, Art. 03)

da contribuição sindical e alterações pontuais em um conjunto de direitos individuais, sobretudo, em relação a férias, licença maternidade e períodos de descanso.

Apesar da resistência de uma parte do Poder Legislativo, liderada principalmente pelo Partido dos Trabalhadores (agora enquanto partido de oposição ao governo de Michel Temer), o Poder Executivo conseguiu construir uma coalizão ampla o suficiente para aprovar o projeto tanto na Câmara dos Deputados (296 votos favoráveis ante 177 contrários) quanto no Senado Federal (50 votos favoráveis ante 26 contrários) e a proposta entrou em vigor novembro de 2017 (BRASIL, Lei 13467/2017).

No caso brasileiro, o Poder Legislativo não empreendeu esforços para estabelecer uma solução conjunta para o alcance do livre fluxo de trabalho na região; no entanto, impactou em seu andamento, uma vez que, por um lado, teve sucesso em abrandar as condições de ingresso, permanência e de egresso de trabalhadores estrangeiros no país (incidentalmente harmonizando-as com os demais Estados Partes do bloco) por meio da aprovação da nova Lei de Imigração e, por outro lado, efetivamente dificultou o processo de harmonização dos direitos trabalhistas entre os Estados Partes, com a aprovação da reforma trabalhista.

No Parlamento do Mercosul, as delegações nacionais no órgão até se dispuseram a mobilizar os seus recursos para o avanço do processo de liberalização do fluxo de trabalho intrabloco, no entanto, não houve consenso em relação a nenhum dos Projetos de Recomendações apresentados (sobretudo, pela resistência apresentada pela Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul) e por isso, o órgão não emitiu nenhum posicionamento sobre o processo.

Ao longo do período em questão (2015-2019), foram apresentados vários Projetos de Recomendação (PRE) para apreciação do Parlasul, isto é, iniciativas visando pressionar o Grupo do Mercado Comum (GMC) a incluir na agenda de debate do SGT 10 questões relacionadas à harmonização das condições de ingresso (PARLASUL, PRE 91/17 e 69/19), permanência e saída do território dos Estados Partes (PARLASUL, PRE 97/19), e sobre as condições para o exercício legal de atividades laborais remuneradas entre eles (PARLASUL, PRE 123/17, 191/17 e 169/17); entretanto, nenhum deles se materializou.

No desfecho, considerando que os requisitos necessários para alcançar a livre circulação de trabalho no Mercosul exigem a vontade conjugada dos atores políticos domésticos, de todos os Estados Partes, para serem implementados, e que os Poderes Legislativos dos Estados Partes se demonstraram indiferentes quanto a sua realização, enquanto os Poderes Executivos

nacionais não se comprometeram inteiramente com o seu alcance; fica evidente o pouco espaço para que as *policies* necessárias para esta finalidade fossem implementadas.

Sem a pressão dos Poderes Legislativos, a iniciativa para dar continuidade ao processo de liberalização do trabalho intrabloco recaiu inteiramente sobre os Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes e, como resultado, o progresso alcançado na matéria refletiu amplamente seu próprio conjunto de preferências, incorporando as preferências dos demais atores apenas nos limites das interseções entre seus conjuntos de preferências.

A maior parte dos requisitos necessários para o alcance da livre circulação do trabalho intrabloco (a liberdade de permanência e de saída de trabalhadores entre os Estados Partes, bem como a equidade de direitos trabalhistas destes) não estava contida nos conjuntos de preferências dos Poderes Executivos nacionais, e os avanços efetivamente alcançados concentraram-se na integração das áreas fronteiriças dos Estados e diziam respeito às condições de admissão e permanência dos nacionais dos Estados Partes em seus respectivos territórios, com apenas medidas que podem ser implementadas pelo Poder Executivo concretizando-se.

De todo modo, quando medidas necessárias para o avanço do processo de integração econômica regional exigirem a vontade conjunta dos atores políticos domésticos para serem implementadas, elas só o farão se: i) estiver contida no conjunto de preferências dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes e; ii) estiver contida no conjunto de preferências dos atores políticos domésticos envolvidos no processo, de todos os Estados Partes. O processo se estagna se uma das duas condições não for atendida e só avança até o ponto de intersecção entre os seus respectivos conjuntos de preferências.

Considerações Finais

A análise dos requisitos pendentes para a formação de um mercado comum no Cone Sul e o exame da disposição dos atores envolvidos em cumprir com tais pendências revelam que o Mercosul não se tornou um mercado comum durante o período investigado (2015 – 2019), em virtude da falta de comprometimento destes atores em garantir o livre fluxo de serviços intrabloco, a plena circulação de capitais e a livre circulação de trabalho no interior do bloco (além de não terem consolidado a união aduaneira).

A formação de um mercado comum demanda dos Estados Partes a conclusão do processo de liberalização das três áreas mencionadas (além da consolidação da união

aduaneira), sendo necessário adotar e implementar um conjunto específico de *policies*, as quais não estiveram, efetivamente, contidas nos conjuntos de preferências dos atores envolvidos.

Os modestos resultados alcançados ao longo do período analisado (2015 – 2019), nas três referidas áreas, devem-se, sobretudo, à atuação dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, que, apesar de terem a prerrogativa para iniciar o processo de eliminação das barreiras ou condicionalidades vigentes em cada área, além de uma ampla margem para conduzir tal processo, deliberadamente optaram por não fazê-lo, para a grande maioria dos casos.

Em similar medida, porém, de forma menos proeminente, encontram-se os Poderes Legislativos dos Estados Partes que também contribuíram para os modestos resultados alcançados no período, em virtude da sua indiferença e do descompromisso com a maioria dos requisitos necessários para garantir a livre circulação de serviços, capitais e trabalho no interior do Mercosul, colaborando assim para a estagnação do processo de integração econômica do bloco.

Os grupos de interesse, embora não disponham de nenhum poder institucional e tenham acesso limitado ao circuito decisório, desempenham um papel importante no andamento do processo de integração, pois são capazes de influenciar na composição dos conjuntos de preferências dos atores políticos domésticos, introduzindo para consideração temas específicos aos seus conjuntos de preferências que de outra forma não seriam considerados, ou prevenindo a inclusão de temas indesejados. Da mesma forma, podem pressionar os atores políticos domésticos a não permanecerem indiferentes ao desenvolvimento dos temas que lhes são favoráveis, levando-os a tomar posição sobre eles.

Entretanto, a influência dos grupos de interesse no processo de integração econômica do Mercosul encontra seus limites nos conjuntos de preferências dos atores políticos domésticos, isto é, não são capazes de compeli-los a dar seguimento ao processo se isto já não estiver contido nos seus conjuntos de preferências.

Diferentemente do caso da união aduaneira do Mercosul, cujos elementos foram objeto de amplo debate, acordos e regulamentações tanto entre os Estados Partes quanto com terceiros Estados (seja por meio de acordos bilaterais, multilaterais ou até mesmo outras organizações internacionais), a maioria dos requisitos para a formação de um mercado comum não o são, nem nunca foram. Ao invés disso, muitos são considerados assuntos de domínio reservado dos Estados ou recursos estratégicos e, por conta disso, são frequentemente alvos de medidas

protecionistas e outras barreiras normativas impostas pelos seus Estados. Não à toa, a maior parcela dos requisitos necessários para a sua formação requer a vontade conjugada dos atores políticos domésticos envolvidos para ser implementada.

Decisões dessa natureza espelham as preferências tanto dos Poderes Executivos quanto dos Poderes Legislativos, mas aproximam o conteúdo das *policies* implementadas às preferências contidas nos conjuntos dos Poderes Legislativos do Estados Partes e; tais medidas só são implementadas se o ambos os conjuntos se sobreporem.

Desta forma, pontua-se que, primeiro, a formação de um mercado comum foi obstaculizada por que os atores envolvidos no processo não se dispuseram a cumprir com a maior parcela dos requisitos necessários para alcançar a livre circulação de serviços intrabloco e, deliberadamente, se opuseram a cumprir com outros.

Neste caso, a implementação das medidas necessárias para alcançar esse objetivo dependia inteiramente da vontade conjunta dos atores políticos domésticos de todos os Estados Partes do bloco, ou seja, que todos mobilizassem seus recursos e poderes institucionais para liberalizar plenamente os doze setores de serviços selecionados e, nas quatro modalidades existentes de prestação de serviços. No entanto, os conjuntos de preferências de todos os atores envolvidos apenas se sobrepuseram em alguns desses requisitos.

Os Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, responsáveis em grande parte pelos modestos resultados alcançados nessa área, não dispunham da maior parcela dos requisitos necessários para dar continuidade ao processo de liberalização do comércio de serviços intra-Mercosul em seus conjuntos de preferências. Por essa razão, abstiveram-se de convocar novas rodadas de negociações, não se dispuseram a assumir novos compromissos e até deixaram de encaminhar as medidas pendentes para análise do Legislativo, concentrando-se tão somente em medidas secundárias ao processo, como a expansão de parcerias comerciais com terceiros Estados e a harmonização de determinados setores de serviços.

A ambivalência apresentada pelos grupos de interesse e pelos Poderes Legislativos dos Estados Partes também contribuíram para os modestos resultados alcançados nesta área, visto que, tais atores tinham como preferência dar continuidade ao processo de liberalização do comércio de serviços intrabloco, mas, circunscrevendo-o a apenas alguns setores de serviços, não todos. Assim, ao invés de pressionar os Poderes Executivos nacionais para dar seguimento à liberalização de todos os setores de serviços e em todas as suas modalidades existentes, estes

se mobilizaram para pressionar somente pela liberalização de alguns setores específicos de setores de serviços e, ao mesmo tempo, salvaguardar outros do processo.

A ausência de sobreposições significativas nos conjuntos de preferências dos atores envolvidos, especialmente em decisões que demandam a vontade conjunta de ambos os atores políticos domésticos para serem implementadas, diminuiu consideravelmente as perspectivas de progresso no alcance da livre circulação intrabloco. Não é à toa que nenhum novo compromisso foi assumido, nenhum dos compromissos já assumidos foi consolidado e os resultados produzidos ficaram restritos à harmonização de um único setor de serviços (o setor de serviços financeiros).

Em segundo lugar, a formação de um mercado comum no Mercosul foi comprometida porque os atores envolvidos no processo preferiram não cumprir com nenhum dos requisitos necessários para o alcance da livre circulação de capitais intrabloco, optando por manter as condicionalidades vigentes e a liberdade para estabelecer novas barreiras, ao invés dar seguimento ao processo de integração econômica do bloco.

Neste caso, a implementação das medidas necessárias para assegurar o livre fluxo de capitais dentro do bloco requereria a vontade conjunta dos atores políticos domésticos de todos os Estados Partes, abrangendo todos os seus setores integrantes (o setor financeiro, mercado de câmbio, investimentos e mercado de capitais), o que não ocorreu porque todos os atores envolvidos nesse processo tinham preferências diametralmente opostas às necessárias para a implementação dessas medidas.

Destaca-se o caso da liberalização dos investimentos intrabloco, no qual os grupos de interesse efetivamente mobilizaram-se para promover o avanço do processo; no entanto, os seus esforços esbarraram em um Poder Legislativo indiferente ao progresso da matéria e em um Poder Executivo hesitante em assumir novos compromissos a esse respeito. Como resultado, as poucas mudanças implementadas apenas tangenciaram os requisitos necessários para liberalizar o setor, mantendo o controle das condições de acesso, ingresso e egresso de investimentos entre os Estados Partes do Mercosul sob a responsabilidade dos próprios Poderes Executivos nacionais.

Nos demais setores (setor financeiro, mercado de câmbio e mercado de capitais), os atores envolvidos no processo de liberalização mobilizaram-se apenas para garantir que os requisitos necessários para essa liberalização não fossem implementados, manter a liberdade para estabelecer novas barreiras/condicionalidades se assim preferissem e/ou, garantir

condições mais favoráveis para a atuação das suas instituições/residentes em detrimento aos demais.

Por último, a formação de um mercado comum no Mercosul foi inviabilizada porque nenhum dos atores envolvidos no processo se dispôs a cumprir os requisitos necessários para a realização da livre circulação de trabalho no interior do bloco, abstendo-se deliberadamente de assumir determinados compromissos e aderindo apenas parcialmente a outros.

A implementação das medidas necessárias para alcançar o referido objetivo requeria a vontade conjugada dos atores políticos domésticos de todos os Estados Partes, isto é, que todos os atores envolvidos mobilizassem os seus poderes institucionais e recursos disponíveis para estabelecer um arcabouço normativo conjunto disciplinando as condições de ingresso, permanência e egresso de residentes do bloco em seus respectivos territórios, além de harmonizar as condições para o exercício legal de atividades laborais remuneradas e equalizar os direitos trabalhistas entre eles. Todavia, a maior parte desses requisitos não estava contida no conjunto de preferências desses atores, e nem eles estavam dispostos a arcar inteiramente com esses compromissos.

Neste caso, a pressão exercida pelos grupos de interesse, dispostos a se mobilizarem em prol da continuidade do processo de liberalização, contemplando todos os requisitos necessários para o seu alcance, confrontou-se com atores políticos domésticos reticentes, cujos conjuntos de preferências eram mais restritos, estando estes dispostos apenas a contemplar uma parte dos requisitos necessários do processo, a saber, sobre as condições de admissão e sobre as condições do exercício legal de atividades remuneradas em seus territórios, e, para ambos os casos, circunscrever tais avanços apenas nas áreas fronteiriças.

Em virtude disso, a livre circulação de trabalho entre os Estados Partes do Mercosul não avançou além do ponto de interseção entre os conjuntos de preferências de todos os envolvidos; consequentemente, os resultados alcançados foram bastante modestos, sendo que metade dos requisitos não foi contemplada e a outra metade apresentou apenas avanços limitados.

Por conseguinte, destaca-se que a consecução de um mercado comum exige uma dedicação considerável e contínua por parte dos atores políticos domésticos de todos os Estados Partes do Mercosul e alterações no delicado equilíbrio entre os seus respectivos conjuntos de preferências, pode promover o seu avanço ou interrompê-lo categoricamente.

O avanço do processo de formação de um mercado comum será assegurado se os requisitos necessários para sua realização estiverem incluídos nos conjuntos de preferências de todos os atores envolvidos, de todos os Estados Partes do bloco, ou apenas nos conjuntos de preferências dos atores políticos domésticos de todos eles. Neste caso, as *policies* necessárias para seu progresso podem ser debatidas, elaboradas, negociadas e implementadas, resultando no avanço do processo – desde que não haja mudança nos atores políticos domésticos envolvidos, nem alterações em seus conjuntos de preferências durante o referido processo.

Não haverá progresso algum na formação de um mercado comum se os requisitos necessários para sua realização não estiverem contidos nos conjuntos de preferências dos atores políticos domésticos, dos *paymasters* do bloco ou de todos os seus membros. Neste caso, as medidas necessárias para o seu avanço serão interrompidas em alguma etapa do referido processo – não serão introduzidas para debate, não será elaborado um projeto a respeito, não serão negociadas, não serão encaminhadas ao Poder Legislativo, serão rejeitadas pelo Poder Legislativo ou simplesmente não serão ratificadas pelo Poder Executivo.

O processo de formação de um mercado comum pode avançar, porém de forma limitada, se os requisitos necessários para sua realização estiverem presentes nos conjuntos de preferências dos atores envolvidos, mas esses conjuntos estiverem em dissonância entre si. Neste caso, o processo avançará somente até os pontos de intersecção entre os conjuntos de preferências dos envolvidos.

Ademais, se os atores políticos domésticos de todos os Estados Partes do bloco não estiverem dispostos a perseguir os requisitos necessários para a formação do mercado comum, qualquer progresso alcançável será apenas marginal.

Por conculinte, após analisar as instituições políticas do Mercosul e de seus dois *paymasters*, bem como mapear a estrutura das preferências de ambos em relação à formação de um mercado comum, este estudo avança em direção ao seu desfecho ao se lançar ao exame dos conjuntos de vitórias do Brasil e da Argentina, investigando como as instituições domésticas, a estrutura de distribuição de informações entre os atores envolvidos no processo de formação de um mercado comum, as preferências e as possíveis coalizões domésticas, além das estratégias utilizadas pelos negociadores, influenciaram no atual (2015 – 2019) estado integrativo do Mercosul. Ao fim, munido das informações já levantadas e das informações adicionais, serão respondidos os motivos pelos quais o Mercosul ainda não se tornou um mercado comum.

5 Conjunto de Vitórias e o Mercado Comum

A presente tese tem por finalidade analisar o ímpeto integrativo do Mercado Comum do Sul (Mercosul), entre 2015 e 2019, por meio do exame das disposições domésticas – as instituições políticas domésticas, a distribuição de informações entre os atores domésticos e as preferências destes atores – e dos conjuntos de vitórias existentes entre Brasil e Argentina, para entender por que o Mercosul ainda não se tornou um mercado comum.

Este capítulo tem como objetivo examinar o conjunto de vitórias do Brasil e da Argentina e, com base nas informações previamente reunidas, responder à pergunta de investigação, esclarecendo todos os motivos pelos quais o Mercado Comum do Sul ainda não se tornou um mercado comum.

Nesse sentido, avalia-se o impacto que as instituições políticas domésticas e regionais, as preferências e possíveis coalizões domésticas no Brasil e na Argentina, as estratégias adotadas pelos negociadores no âmbito regional e a estrutura distributiva de informações entre os atores envolvidos no processo integração econômica do Mercosul exerceram sobre o status integrativo do bloco e a formação de um mercado comum.

Para que o Mercado Comum do Sul progrida em direção a um mercado comum, é necessário que os atores envolvidos nesse processo, tanto domesticamente quanto regionalmente, estejam dispostos a utilizar seus recursos disponíveis e seus poderes institucionais para firmar e implementar um conjunto específico de *policies*, particularmente aquelas necessárias para consolidar a união aduaneira do Mercosul e garantir a livre circulação de serviços, capitais e trabalho intrabloco.

Todavia, para que tais políticas sejam adotadas e posteriormente implementadas, é imperativo que os negociações sejam bem-sucedidas na etapa de barganha entre os seus pares (nível I), de modo a aprovar um Projeto de Norma do Mercosul, e igualmente obtenham sucesso em sua aprovação no âmbito doméstico, na etapa de discussões entre os atores envolvidos no processo de ratificação (nível II), por meio de uma coalizão política ampla o suficiente para garantir a aprovação do referido projeto, além da sua subsequente implementação.

Caso não se alcance em qualquer uma dessas duas etapas, em qualquer um dos Estados Partes do bloco, a *policy* em questão não será adotada ou implementada, comprometendo assim

um dos requisitos essenciais para a formação de um mercado comum no Mercosul. Por isso este estudo se lança ao exame do conjunto de vitórias de ambos os *paymasters* do bloco.

Conforme já pontuado, os conjuntos de vitórias se referem ao conjunto de todos os acordos possíveis do Nível I que seriam vitoriosos (ou seja, capazes de construir uma coalizão de apoio ampla o suficiente para serem aprovados) quando submetidos a votação, ou, mais precisamente neste caso, o conjunto de todos os possíveis Projetos de Norma do Mercosul que seriam aprovados no âmbito do Conselho do Mercado Comum e também conseguiriam obter sucesso (construindo uma base de apoio ampla o suficiente para sua implementação) tanto no Brasil quanto na Argentina, se submetidos à votação em ambos os Estados mencionados.

Quanto maior for a quantidade de acordos possíveis no nível I e, ao mesmo tempo, passíveis de aprovação no nível II, maiores serão os conjuntos de vitórias; sendo a contrapartida igualmente válida, isto é, quanto menor for a quantidade de acordos possíveis no nível I e passíveis de ratificação no nível II, então, menores serão os conjuntos de vitória.

Neste caso, a ausência de sobreposição entre os conjuntos de vitórias dos *paymasters* do bloco significa: a) a impossibilidade dos seus negociadores em firmar um acordo entre si (o Projeto de Norma do Mercosul não será elaborado ou bem-sucedido em sua negociação); b) a incapacidades dos negociadores em construir uma coalizão política doméstica ampla o suficiente para aprovar o acordo firmado (será vetado pelo Legislativo ou permanecerá sob a sua posse sem ser apreciado) ou; c) a indisposição de se implementar o projeto aprovado (permanecendo sob posse do Poder Executivo, sem que seja ratificado). Em qualquer um destes três cenários, a *policy* em questão não entrará em vigor, deixando pendente uma matéria necessária para a formação de um mercado comum no Mercosul, e restringindo o avanço do bloco apenas aos temas em que de fato os seus conjuntos de vitórias se sobrepõem.

À medida que os conjuntos de vitória se expandem, aumentam com eles as probabilidades de um acordo ser alcançado no âmbito regional e/ou implementado no âmbito doméstico, destacando a importância da análise dos fatores que compõem os conjuntos de vitória dos principais financiadores do bloco. Por isso, este estudo se lança também à análise dos seus elementos constituintes, isto é: a) instituições políticas domésticas; b) as preferências e coalizões domésticas e; iii) as estratégias utilizadas pelos negociadores no âmbito regional.

Ao longo deste estudo, foram identificados os atores institucionalmente aptos a participar do processo decisório relativo à integração econômica do Mercado Comum do Sul, bem como os recursos e poderes institucionais que esses atores possuem para intervir nesse

processo, evidenciando no seu decurso que, no caso do Brasil e da Argentina, em virtude de suas instituições políticas, os Poderes Executivos nacionais passaram a concentrar muitos recursos e poderes institucionais, os quais foram mobilizados para garantir sua prevalência decisória regional, resultando em amplo domínio e controle sobre os rumos do processo integrativo do bloco.

Com base nos resultados encontrados, a análise concentra-se no impacto que as instituições políticas exercem sobre as vitórias do Brasil e da Argentina e no papel que elas desempenham sobre o desenvolvimento do processo de integração econômica do Mercosul como um todo e, em particular, para com a formação de um mercado comum do bloco.

O presente estudo também identificou todos os requisitos necessários para se estabelecer um mercado comum no Mercosul e mapeou os conjuntos de preferências de todos os atores domésticos e regionais envolvidos nesse processo, revelando que o processo de integração econômica do bloco simplesmente não avança quando todos os atores envolvidos não dispõem de tais preferências – o que se verificou na maioria dos casos – e, da mesma forma, o processo avança quando todos os envolvidos dispõem das preferências para tal – o que se observou em uma fração menor dos casos.

Nos casos intermediários, em que os atores envolvidos no processo integrativo apresentavam preferências divergentes, observou-se que o avanço do processo dependia fortemente das preferências dos Poderes Executivos nacionais, ocorrendo apenas até o ponto em que suas preferências se intersectavam com as dos demais atores ou, alternativamente, não avançando se os requisitos para tal avanço não estivessem contemplados nos conjuntos de preferências dos Poderes Executivos.

Dessa forma, a análise se ampara nos resultados encontrados e concentra-se em examinar o impacto que as referidas preferências e as possíveis coalizões domésticas exercem sobre o conjunto de vitórias do Brasil e da Argentina, bem como na influência que essas variáveis têm sobre o processo de integração econômica do Mercosul em geral e, na formação de um mercado comum no Mercosul, em particular.

Ademais, ao longo deste estudo, evidenciou-se que a estrutura de distribuição de informações relevantes sobre o processo de integração regional entre os atores envolvidos é altamente assimétrica, favorecendo amplamente os Poderes Executivos nacionais em detrimento dos demais, e que esses dispõem de controle e influência sobre quase todas as etapas do processo de integração econômica do Mercosul – desde a introdução da matéria, passando

pela elaboração de recomendações e projetos, até a sua aprovação e implementação – o que lhes permite mobilizar uma série de estratégias para aprimorar as probabilidades de sucesso (ou fracasso) ao longo do processo.

Assim, pautando-se nos resultados alcançados, a análise se lança a compreender os impactos que uma estrutura assimétrica de distribuição de informações sobre o processo de integração econômica do Mercosul e as estratégias empregadas pelos negociadores durante as etapas do processo integrativo possuem sobre a conformação dos conjuntos de vitórias do Brasil e da Argentina, bem como na influência de ambos sobre a formação de um mercado comum no Mercosul.

Ao fim, após o exame dos conjuntos de vitórias do Brasil e da Argentina, o estudo se fundamentará nas evidências coletadas para fornecer uma resposta assertiva sobre por que o Mercado Comum do Sul ainda não se tornou um mercado comum.

Este capítulo encontra-se dividido em três seções, além da presente introdução e de uma seção subsequente de considerações finais. Cada seção aborda um dos elementos que compõem os conjuntos de vitórias do Brasil e da Argentina, com a finalidade de esclarecer sua influência sobre o processo de formação de um mercado comum no Mercosul. A primeira seção dedica-se à análise das instituições políticas domésticas e regionais; a segunda parte examina as preferências e possíveis coalizões domésticas; e a terceira aborda as estratégias utilizadas pelos negociadores no âmbito regional.

5.1. Instituições Políticas e o mercado comum

Conforme já pontuado, as instituições políticas correspondem ao conjunto formal de regras que determinam a distribuição dos recursos e poderes institucionais na estrutura decisória do Estado entre os atores políticos domésticos, orientando seu comportamento na busca de seus próprios interesses/preferências.

No caso do Brasil e da Argentina, em virtude de um conjunto particular de experiências históricas, ambos os referidos países desenvolveram instituições políticas bastante singulares, as quais conferiram consideráveis poderes institucionais (derivadas diretamente das suas Constituições nacionais) e recursos (sobretudo, derivados do sistema político-partidário) a um determinado conjunto de atores domésticos, a saber, os seus respectivos Poderes Executivos

nacionais, e ao longo do tempo, ao invés destes se diluírem e descentralizarem, tais poderes e recursos foram se acumulando e concentrando neles.

Além de serem bastante hábeis e institucionalmente poderosos, os referidos Poderes Executivos nacionais se tornaram também altamente coesos e internamente congruentes, uma vez que compete aos próprios Chefes do Executivo a construção de seus próprios ministérios, com ampla margem para nomear ou exonerar seus respectivos ministros, além do poder de iniciativa sobre a criação, alteração e extinção de seus próprios ministérios (CFA, Art. 99; CFB, Art. 61).

Com o decorrer do tempo, essa gradual concentração de recursos e poderes culminou na preponderância decisória dos Poderes Executivos nacionais sobre os demais atores domésticos, sobretudo em questões relacionadas à política externa em geral e à integração regional em particular, sendo essa primazia a razão pela qual as organizações regionais sul-americanas, criadas por iniciativa e sob o controle total dos próprios Poderes Executivos nacionais, se tornaram instituições políticas tão particulares.

Sendo tais particularidades uma referência à formação de uma organização regional com baixo grau de institucionalização, caracterizada por uma estrutura decisória centralizada que concentra a maioria dos recursos e poderes institucionais em um número restrito de órgãos (os quais são inteiramente compostos e controlados pelos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes), com poucos canais institucionalizados de comunicação e coordenação entre eles, e que propositadamente minimizou os recursos disponíveis, as atribuições e os espaços de atuação para os demais atores envolvidos.

De todo modo, para que o Mercosul avance rumo à formação de um mercado comum, é imperativo que os atores institucionalmente habilitados a participar desse processo se disponham a firmar e implementar um conjunto específico de *policies*, em particular, aquelas necessárias para consolidar a união aduaneira e garantir a livre circulação de serviços, capitais e trabalho intrabloco.

Assim, ao examinar as atuais (2015 – 2019) disposições institucionais do Mercosul, observa-se que a organização burocrática-institucional do bloco permaneceu inalterada, nenhuma proposição ou tentativa de reforma foi realizada, apesar das frequentes demandas de outros atores envolvidos no processo, em particular do Foro Consultivo Econômico-Social e do Parlamento do Mercosul.

Em consonância com Malamud (2003), destaca-se que as instituições políticas do Mercosul continuam a favorecer amplamente a atuação dos Poderes Executivos nacionais às custas da participação dos demais atores envolvidos, atribuindo a estes últimos apenas prerrogativas de consulta e recomendação, enquanto aos primeiros é estendido total controle sobre a iniciativa do processo, além de amplo domínio sobre seu ritmo, rumo e desfecho, e, em determinadas situações, até mesmo o controle total sobre todo o processo.

No âmbito doméstico, as Constituições Federais de ambos os Estados conferem aos Poderes Executivos nacionais a competência privativa de estabelecer e manter relações diplomáticas com outros Estados, participar de organismos internacionais e celebrar acordos, convenções, tratados e atos internacionais (CFA, Art. 99, §1 e 11; CFB, Art. 21 e 84), o que significa que qualquer iniciativa para promover a integração econômica do bloco precisa, necessariamente, originar-se do Poder Executivo ou ser canalizada através dele.

No Mercosul, em virtude das suas próprias instituições políticas (Protocolo de Ouro Preto, 1994), a prevalência dos Poderes Executivos nacionais torna-se ainda mais evidente, uma vez que os *loci* institucionais apropriados são todos compostos por membros dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, desde os órgãos auxiliares do bloco, onde ocorrem os debates e o processo de elaboração de recomendações (os SGTs e os CTs), até os órgãos executivos-deliberativos responsáveis por avaliar sua viabilidade (CCM e GMC) e conduzir suas negociações (no CMC).

Compete ainda aos Poderes Executivos nacionais, tanto do Brasil quanto da Argentina, estabelecer o desfecho do processo de integração econômica do Mercosul, isto é, se e quando uma normativa será implementada após o Legislativo tê-la aprovado, visto que é atribuição privativa dos referidos Chefes do Executivo ratificar o acordo, comunicá-lo à Secretaria do Mercosul, promulgá-lo e, em seguida, publicá-lo no Diário Oficial da União, não havendo nenhum dispositivo institucional que possa ser invocado pelos demais atores para forçá-los a tal ou os impedir de tal (CFA, Art. 99; CFB, Art. 84).

O controle exercido pelos Poderes Executivos nacionais sobre as supracitadas etapas do processo de integração econômica do Mercosul compele os demais atores envolvidos a ajustarem suas preferências ao conjunto de preferências do Executivo; caso contrário, o processo sequer será iniciado ou não será concluído.

Todavia, essa significativa influência dos Executivos sobre o processo de integração do bloco pode ser minorada, sobretudo quando as decisões necessárias para seu avanço exigem a

vontade conjugada dos atores políticos domésticos, visto que os força a construir uma coalizão política ampla o suficiente para aprovar a medida e, para isso, torna-se necessário contemplar as preferências dos demais atores envolvidos; caso contrário, ela não será apreciada (pendente *ad eternum* de um Parecer em uma comissão interna do Congresso ou nunca sendo postas à votação no Plenário da Casa) ou será vetada.

Nestes casos, os Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes do Mercosul também precisam ajustar seus conjuntos de preferências para acomodar as preferências dos Poderes Legislativos; todavia, diante do acúmulo sistemático de poderes e de vantagens oriundas das particularidades dos seus respectivos sistemas político-partidários, os Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes do Mercosul dispõem de uma ampla gama de meios para conquistar o apoio dos seus respectivos Poderes Legislativos em determinadas matérias, quando normalmente não o obteriam.

Os referidos Poderes Executivos nacionais podem lançar mão da sua iniciativa legislativa em diversas áreas, seu poder de veto (total e parcial), sua iniciativa via Decreto Presidencial, sua capacidade de definir a agenda legislativa, seu amplo controle sobre os recursos da União e, o seu total controle para nomear e destituir indivíduos para cargos públicos do alto escalão do governo (notadamente o de Ministro de Estado), como meios para conquistar o apoio dos atores indiferentes à sua agenda e/ou dos opositores a ela, visando estabelecer uma coalizão política ampla o suficiente para aprová-la.

De todo modo, o resultado do processo de integração econômica do Mercosul envolve sempre um delicado equilíbrio entre todos os atores envolvidos, mas em virtude das instituições políticas vigentes, os Poderes Executivos nacionais emergem amplamente favorecidos nesse processo.

A extensão exata do favorecimento institucional dos Executivos em relação aos demais atores envolvidos depende também das condições conferidas a estes últimos e das relações estabelecidas entre todos atores ao longo de todo percurso integrativo. Assim, o estudo analisa a extensão dos poderes institucionais de cada ator, a complexidade e extensão dos procedimentos necessários para efetivar o processo de integração econômica do Mercosul e, o grau de autonomia decisional de cada um ao longo desse processo decisório.

As instituições políticas influenciam no tamanho dos conjuntos de vitórias dos Estados em questão à medida em que alteram o equilíbrio existente entre estes dois fatores e impactam sua capacidade de firmar um acordo no âmbito regional e implementar esse acordo no âmbito

doméstico, isto é: i) se concentram ou dispersam atribuições, recursos e poderes institucionais entre os atores envolvidos no processo de integração econômica; ii) se complexificam ou estendem os procedimentos necessários para realizar as etapas desse processo e; iii) se afetam o grau de autonomia decisória dos atores participantes.

Quanto maior for a concentração de atribuições, recursos e poderes institucionais em um único ator envolvido no processo de integração econômica do Mercosul, maior tende a ser o tamanho dos conjuntos de vitórias dos Estados e as perspectivas de sucesso do processo, quer seja da aprovação de um Projeto de Norma do Mercosul no âmbito do bloco ou da implementação desse projeto no âmbito doméstico, devido à redução do número de veto players ao longo do circuito decisório.

Em similar medida, quanto mais simples e curtos forem os procedimentos necessários para se firmar acordos integrativos e para implementá-los, maiores são as chances de todas as suas respectivas etapas serem realizadas.

Ademais, quanto maior for a autonomia decisória dos atores envolvidos no processo de integração econômica do Mercosul, maiores são as chances de o processo ser concluído, visto que são menores os prospectos de ingerência ou de reversão das decisões tomadas (seja para firmar um acordo integrativo, seja para implementá-lo) devido à pressão exercida pelos demais atores envolvidos.

O percurso institucional estabelecido pelo Tratado de Assunção (1991) e pelos seus Protocolos Adicionais (sobretudo, o Protocolo de Ouro Preto de 1994 e o Protocolo Constitutivo do Parlasul de 2007), que delineou todas as etapas do processo de integração econômica do Mercosul, conferiu a titularidade da iniciativa e do desfecho do processo aos Poderes Executivos nacionais, enquanto reservou aos Poderes Legislativos a capacidade para aprovar ou rejeitar o seu andamento; embora nem sempre esse seja o caso, o processo foi concebido para depender da vontade conjugada dos atores políticos domésticos para prosseguir.

A prerrogativa dos Poderes Executivos nacionais de iniciar o processo de integração lhes confere o controle total sobre todas as etapas até a assinatura dos Projetos de Norma do Mercosul, o que inclui a introdução das matérias concernentes no âmbito do bloco, o controle do debate sobre o que pode ser apreciado (e também o que não pode), a determinação das alternativas que podem ser consideradas, a própria elaboração dos Projetos de Norma do Mercosul, a sua negociação e a aprovação de tais projetos – tornando obrigatória a sua implementação.

Ademais, compete ainda aos Poderes Executivos nacionais concluir o processo de implementação dos projetos aprovados, isto é, ratificar as normativas (após serem aprovadas pelos seus respectivos Poderes Legislativos), comunicar tal ratificação à Secretaria do Mercosul (SM), promulgá-las após a aquiescência da SM e, publicá-las no Diário Oficial da União, permitindo a entrada em vigor da medida (após todos os Estados Partes concluírem o mesmo processo).

Aos Poderes Legislativos domésticos, no âmbito regional, foram atribuídas poucas competências formais para que estes possam influenciar diretamente na elaboração de Projetos de Norma do Mercosul, sendo-lhes permitido apenas participar dos debates nos Subgrupos de Trabalho e nos Comitês Técnicos mediante autorização dos titulares desses órgãos e somente durante as reuniões preparatórias; ademais, sua atuação se limita a proposições (facultativas), consultas (quando solicitadas) e recomendações (não juridicamente vinculantes).

Em contrapartida, no âmbito doméstico, aos Poderes Legislativos dos Estados Parte do Mercosul foi conferido o poder institucional de aprovação ou veto, o que lhes permite validar os acordos firmados pelos Poderes Executivos, autorizando-os a dar seguimento ao processo de integração do bloco, ou rejeitar o acordo proposto, encerrando em definitivo o referido processo.

Embora os Poderes Legislativos dos Estados Partes disponham de mais poderes institucionais para engajar-se no processo de integração econômica do Mercosul, como a capacidade de convocar consultas públicas e estabelecer compensações paralelas com os demais atores envolvidos, tais poderes não lhes conferem vantagens significativas para influenciar o andamento do processo e extrair mais benefícios dele, seja ao longo das etapas que levam à aprovação de Projetos de Norma, seja nas etapas de sua implementação.

Quanto ao poder institucional de convocar consultas públicas, na Argentina, por força da Lei 25.432/2001, projetos relacionados a tratados internacionais, incluindo acordos de integração econômica regional, não podem ser objeto de consultas públicas e, no Brasil, embora não haja nenhum impeditivo normativa que impossibilite a convocação de uma consulta pública tendo como objeto o Mercosul, inexistente consenso sobre se é permitido fazê-lo e, nunca houve nenhuma tentativa realizada para tal, inclusive durante o período analisado (2015 – 2019).

No que tange ao poder institucional de estabelecer compensações paralelas, devido às particularidades dos sistemas político-partidários brasileiro e argentino, e à primazia dos Executivos no processo decisório, os “termos de troca” para o estabelecimento de novas

parcerias, sobretudo com os Poderes Executivos, são onerosos e os benefícios derivados do processo de integração econômica do Mercosul não são facilmente convertíveis em vantagens imediatas que lhes facilitem o alcance dos seus interesses.

Os Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes do Mercosul dispõem de recursos, cargos públicos e acesso a informações, mas carecem de apoio nos seus respectivos Congressos Nacionais para dar seguimento à sua agenda, ao passo que os Poderes Legislativos carecem desses recursos, cargos e informações, mas dispõem do apoio que o Executivo necessita e são altamente disciplinados para compensá-los por tal – como resultado, torna-se possível estabelecer novas relações entre ambos, que não ocorreriam naturalmente na ausência de compensações.

Aos legisladores da base aliada é estendida, sobretudo, a possibilidade de admissão a cargos de primeiro escalão do governo (permitindo-lhes participação no processo decisório integrativo durante as etapas de adoção de normas), apoio para integrar comissões internas do Congresso envolvidas no circuito decisório, acesso a informações relevantes que lhes proporcionam vantagens políticas, uma maior plataforma para a projeção das suas preferências aos demais atores envolvidos no processo e, acesso a recursos para auxiliar no alcance de seus interesses.

Todavia, devido à concentração e ao amplo controle que os Presidentes exercem sobre tais recursos e à influência que as lideranças partidárias dispõem sobre a sua alocação entre os parlamentares, estabelece-se uma relação entre Executivo e Legislativo que favorece mais aos primeiros do que aos segundos, de modo que se exige compromisso e disciplina com a agenda política do Executivo, sob pena de remoção/substituição do cargo, perda de acesso aos recursos e informações fornecidas, e conseqüentemente, a diminuição da sua influência no circuito decisório integrativo.

Dessa forma, destaca-se que o principal instrumento de influência sobre o processo de integração econômica do Mercosul que as instituições políticas conferem aos Poderes Legislativos reside no seu poder institucional de aprovar ou vetar os acordos integrativos estabelecidos, uma etapa intermediária desse processo que consiste na validação dos acordos firmados pelos Poderes Executivos nacionais (sobre os quais estes têm pouca influência) e, que os habilita a dar seguimento ao seu desfecho (para o qual não há mecanismos institucionais que os impeçam ou induzam a realizar), sendo ainda suscetível à influência dos Executivos por meio de compensações paralelas.

Em situação similar encontram-se os grupos de interesse, que somente podem participar e exercer influência direta sobre o processo de integração econômica do Mercosul durante as suas etapas iniciais, por intermédio do Foro Consultivo Econômico-Social, mas, em igual medida, dispõem de limitados recursos e atribuições para fazê-lo, lhes sendo permitido participar dos debates nos Subgrupos de Trabalho e nos Comitês Técnicos mediante autorização prévia dos seus integrantes e apenas durante as reuniões preparatórias, além de projetar as suas preferências, oferecer consultas (quando solicitadas) e recomendações (não são juridicamente vinculantes).

Por último, ao analisar o papel que as instituições políticas exercem sobre os conjuntos de vitórias do Brasil e da Argentina, constata-se um impacto positivo efetuado sobre o tamanho de ambos, isto por que seus elementos constituintes se reforçam mutuamente, ampliando consigo tanto as chances de sucesso da negociação e adoção de normas no âmbito regional quanto na sua aprovação e implementação no âmbito doméstico.

Assim, em linhas gerais, a concentração de atribuições, recursos e poderes institucionais nos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes do bloco, aliada à relativa simplicidade, concisão e flexibilidade dos procedimentos necessários para firmar Projetos de Norma do Mercosul e para implementá-los, somados ao elevado grau de autonomia dos atores envolvidos no processo e ao elevado nível de disciplina partidária, contribuem todos para a expansão dos conjuntos de vitórias do Brasil e da Argentina e para os prospectos de sucesso do processo de integração econômica do bloco.

Em primeiro lugar, a concentração de atribuições, recursos e poderes institucionais nos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes favorece a expansão dos conjuntos de vitórias dos *paymasters* do bloco porque ela reduz o número de *veto players* (atores coletivos cujo consentimento é necessário para alterar o status quo) ao longo de todo o circuito decisório integrativo, tanto durante as etapas de adoção de normas quanto durante as etapas de implementação.

Em virtude das instituições políticas do Brasil e da Argentina e do próprio Mercosul, a prevalência decisória dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes sobre o processo de integração econômica se estende por todas as etapas do processo de adoção de Projetos de Normas, se reproduz em sua influência sobre as etapas iniciais de implementação dos projetos firmados e abarca também o seu domínio integral sobre as últimas etapas desse mesmo processo.

No que se refere ao processo de adoção de Projeto de Normas do Mercosul, destaca-se o inteiro controle dos referidos Executivos sobre todas as suas respectivas etapas, o que abarca: i) a iniciativa de introduzir temas para análise no âmbito do Mercosul; ii) o controle sobre o debate e as propostas apresentadas; iii) a formulação de recomendações sobre procedimentos; iv) a negociação dos projetos propostos; e v) a aprovação dos referidos projetos.

Ao longo de todo este percurso institucional, somente os membros dos Poderes Executivos nacionais, por meio do CCM, do GMC e do CMC, dispõem de capacidade decisória, enquanto os demais atores envolvidos dispõem apenas de prerrogativas consultivas e recomendativas.

A etapa subsequente do processo de integração econômica do Mercosul, de aprovação ou de veto, é uma atribuição exclusiva dos Poderes Legislativos nacionais, sendo a única fase na qual os Poderes Executivos não estão envolvidos diretamente, todavia, devido aos recursos substanciais à sua disposição, estes são capazes de influenciar nos seus resultados.

Essa prerrogativa que os Poderes Executivos nacionais dispõem de utilizar seus recursos para integrar atores indiferentes e opositores à sua agenda integrativa em uma coalizão de apoio, reforça essa tendência criada. Nesse caso, os Executivos conseguem aumentar as chances de aprovação do projeto firmado, durante essa fase inicial do processo de implementação, ao reduzir o número de atores capazes de obstruí-lo.

Além disso, o controle integral dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes do Mercosul sobre as quatro últimas etapas do processo de implementação de normativas integrativas – a ratificação do Projeto de Norma do Mercosul (após aprovação pelos Legislativos), a comunicação desse ato à Secretaria do Mercosul, a promulgação da medida (após conclusão do processo por todos os Estados Partes) e sua publicação no Diário Oficial da União – reforça essa mesma tendência, recaindo privativamente sobre os Presidentes a decisão sobre se e quando um acordo será implementado, sem que existam meios institucionais dispostos aos demais atores envolvidos no processo, para obrigar os Executivos a tomar essa decisão.

Em segundo lugar, os procedimentos instituídos para a adoção e para a implementação de normas relativas ao processo de integração econômica do Mercosul igualmente contribuem para a expansão dos conjuntos de vitórias dos *paymasters* e para ampliar os prospectos do avanço do processo de integração econômica do Mercosul, isto porque os percursos institucionais estabelecidos para ambos são relativamente simples, concisos e flexíveis,

facilitando o processo de adoção de Projetos de Norma do Mercosul e também a sua subsequente implementação, se assim preferido.

No que tange aos procedimentos estabelecidos para a adoção de Projetos de Norma do Mercosul, a complexidade e a quantidade de etapas envolvidas no processo dependem inteiramente dos próprios Estados Partes, isto é, do consenso alcançado no Grupo do Mercado Comum ou no Conselho do Mercado Comum quanto à prioridade atribuída ao Projeto de Norma e à maturidade do debate em torno do objeto da proposição.

Se o Projeto de Norma do Mercosul em questão não for considerado prioritário e o consenso for de que ele requer amplo debate e coordenação entre as delegações participantes, o percurso institucional inteiro será composto por três etapas: o projeto deve ser primeiro introduzido em um Subgrupo de Trabalho ou Comitê Técnico, onde será discutido até que seja possível elaborar uma recomendação aceita por todos. Em seguida, esta recomendação deve ser elevada ao Grupo do Mercado Comum para apreciação, demandando um novo consenso entre os participantes de cada delegação. Se aprovada, será encaminhada ao Conselho do Mercado Comum para negociação, exigindo novamente consenso entre as quatro delegações envolvidas para que o referido projeto seja assinado.

Em contrapartida, quando o Projeto de Norma do Mercosul for considerado de elevada prioridade e o consenso alcançado for de que o debate ao redor da proposta está suficientemente consolidado, o percurso institucional inteiro será composto por apenas uma única etapa: o projeto deve ser introduzido diretamente no Conselho do Mercado Comum, iniciando assim o processo de negociação, que requer apenas o consenso dos seus representantes para que seja firmado.

Uma vez aprovado pelo CMC, o acordo firmado deve ser implementado por todos os Estados Partes do bloco para que possa entrar em vigor, o que exige deles: i) o encaminhamento do projeto adotado para os seus respectivos Legislativos para a realização da etapa de aprovação ou de veto e; ii) se aprovado pelos Legislativos, compete ainda aos Poderes Executivos ratificá-lo, comunicar tal decisão à Secretaria do Mercosul, promulgar o acordo e publicá-lo no Diário Oficial da União, efetivamente implementando a *policy* em questão.

Os procedimentos estabelecidos para a etapa de aprovação ou de veto nos Poderes Legislativos são também simples, concisos e flexíveis, isto é, o percurso institucional inteiro é composto por até sete etapas, das quais se exige um parecer favorável pela sua continuidade de até três comissões internas de cada uma das duas Casas do Congresso Nacional, além da

aprovação por parte dos seus respectivos Plenários, requerendo apenas uma maioria simples em cada uma das referidas fases para que o processo ser aprovado e seguir para a etapa seguinte.

Todavia, em casos específicos, conforme ilustrado no Quadro 39 abaixo, a complexidade e o número de etapas necessárias para a conclusão da fase de aprovação ou veto conduzida pelos Poderes Legislativos dos Estados Partes do Mercosul podem ser drasticamente reduzidas, estes sendo: i) quando o projeto adotado tramitar em regime preferencial pelo Congresso; ii) quando sua tramitação ocorrer em regime de urgência (apenas no caso do Brasil); iii) quando este tramitar em regime de *Moción de sobre Tablas* (somente no caso argentino); e iv) quando sua tramitação ocorrer sob regime de apreciação terminativa.

Quadro 39. Processo de aprovação ou de veto legislativo: percursos institucionais.

Procedimento	Percurso Institucional		Requisito para aprovação
	Argentina	Brasil	
Tramitação em Regime Preferencial	- Duas comissões internas - Aprovação nos dois Plenários do Congresso	- Uma única comissão interna - Aprovação nos dois Plenários do Congresso	<i>Maioria simples</i>
Tramitação em Regime de Urgência	X	- Torna opcional os Pareceres das Comissões Internas - Aprovação nos dois Plenários do Congresso	<i>Maioria simples</i>
Tramitação em regime de “ <i>Moción de sobre Tablas</i> ”	- Torna opcional os Pareceres das Comissões Internas - Aprovação nos dois Plenários do Congresso	X	<i>Maioria de dois terços dos votos</i>
Tramitação sob regime de Apreciação Terminativa	- Até três Comissões Internas de cada Casa do Congresso Nacional	- Até três Comissões Internas de cada Casa no Congresso Nacional	<i>Maioria Absoluta</i>

Fonte: Elaboração do próprio autor

Nos casos supracitados, os procedimentos necessários para a conclusão do processo de aprovação ou de veto nos Legislativos, que ordinariamente podem envolver até sete fases (todas realizadas por *veto players*), podem ser significativamente abreviados para: i) até três fases do Congresso brasileiro ou quatro fases no caso do Congresso argentino, exigindo apenas uma

maioria simples para aprovação, quando se trata de um regime de tramitação preferencial; ii) apenas duas fases, requerendo somente a aprovação dos Plenários de cada Casa do Legislativo, quando em regime de urgência no Brasil e de '*moción de sobre tablas*' na Argentina e; iii) até três fases, dependendo apenas de pareceres favoráveis das comissões internas de cada Casa do Congresso Nacional de ambos os países, mas neste caso, exigindo uma maioria absoluta dos votos em cada.

Por fim, os procedimentos estabelecidos para concluir o processo de implementação de normas integrativas são igualmente simples e curtos, pois requerem apenas a aprovação dos Presidentes dos Estados Partes, tanto para a ratificação das normas aprovadas pelos Legislativos quanto para a comunicação da referida ratificação à Secretaria do Mercosul, bem como para a promulgação e a publicação da norma no Diário Oficial.

Em todo caso, o habitual é que os acordos entrem em vigor somente após a conclusão das quatro referidas etapas, em todos os Estados Partes do bloco, mas, caso haja consenso entre eles durante a etapa de negociação, é possível abreviar esse percurso, ao definir que ele pode entrar em vigor após a conclusão do processo em apenas dois ou três dos Estados Partes.

Em terceiro lugar, o elevado grau de autonomia decisória que os atores envolvidos no processo de integração econômica do Mercosul dispõem também influencia positivamente na amplitude dos conjuntos de vitórias dos *paymasters* do bloco, pois minimiza a ingerência dos demais atores sobre os resultados alcançados durante as etapas de adoção e implementação de normas integrativas, ampliando as chances de sucesso de ambas.

Em virtude do desenho institucional do Mercado Comum do Sul, ao longo de todas as etapas que culminam com a aprovação de um Projeto de Norma do Mercosul, os Poderes Executivos nacionais, atuando por meio dos três órgãos executivos-deliberativos do bloco, acabam efetivamente insulados da influência dos demais atores envolvidos no decurso de todo o circuito decisório, sobretudo, do Foro Consultivo Econômico-Social e do Parlamento do Mercosul.

Como a maior parcela das atribuições e dos recursos disponíveis do Mercosul é destinada a esses três órgãos (o CCM, o GMC e o CMC), e os demais atores não podem participar neles se não convidados, além de haver poucos mecanismos institucionalizados para coordenação e diálogo entre eles e os demais, as decisões acabam recaindo somente sobre esses três órgãos, enquanto os demais órgãos do bloco apenas oferecem sugestões ou recomendações,

sem qualquer compromisso por parte dos primeiros em considerá-las ou penalidades por não o fazerem.

Em contrapartida, no âmbito doméstico, durante a etapa inicial de implementação de normas integrativas, em virtude das instituições políticas dos Estados analisados e, sobretudo, dos seus respectivos sistemas político-partidários, as decisões estabelecidas pelos Poderes Legislativos dos Estados Partes encontram-se suscetíveis à influência dos demais atores domésticos, sobretudo, dos Poderes Executivos nacionais, que dispõem de amplos recursos e poderes institucionais para construir uma coalizão política ampla o suficiente para aprovar as medidas de sua preferência.

Por outro lado, as quatro últimas etapas do processo de implementação de normas relativas ao processo de integração econômica do Mercosul são atribuições privativas dos Presidentes dos Estados Partes, compete a eles decidirem se e quando darão cumprimento a elas, e não há nenhum mecanismo institucional de que os demais atores envolvidos possam lançar mão para forçá-los a tal ou impedi-los.

Em todo caso, vale destacar o impacto positivo que o grau de disciplina partidária apresentado no Brasil e na Argentina exerce sobre a conformação dos conjuntos de vitórias de ambos e sobre os prospectos de sucesso do processo de integração econômica do Mercosul.

Conforme já pontuado, tanto o Brasil quanto a Argentina apresentam, historicamente, elevados níveis de disciplina partidária (ver Anexo 1), decorrentes principalmente da alta concentração de recursos e poderes pelos Poderes Executivos nacionais, combinada com as particularidades de seus sistemas político-partidários, o que sempre dificultou com que legisladores atuem individualmente e obtenham sucesso em suas carreiras políticas (sem acesso a verbas, outros recursos e cargos, reduzem-se seus prospectos de manutenção no cargo e progressão na carreira), levando-os a seguir as posições estabelecidas por seus respectivos partidos políticos e as diretrizes definidos pelas suas lideranças partidárias.

Durante o período analisado, que inclui os governos de Dilma Rousseff (2015–2016) e Michel Temer (2016–2018) no Brasil, e Mauricio Macri (2015–2019) na Argentina, essa tendência histórica persistiu, com uma taxa média de disciplina partidária de 87,08% nos dois anos de governo Dilma, 89,75% nos dois anos de governo Temer e 79,65% nos quatro anos de governo Macri (Guimarães, 2020; Bonvecchi & Cherny, 2020).

Como resultado, o elevado grau de disciplina partidária apresentado por todos os referidos governos alarga a conformação dos conjuntos de vitórias dos Estados analisados e amplia os prospectos de sucesso do processo de integração econômica do Mercosul, pois reduz significativamente as chances de defecção involuntária em relação aos acordos aprovados no âmbito do Mercosul (a incapacidade de concluir o compromisso de implementar a normativa acordada devido ao fracasso em alguma de suas etapas) e, ao mesmo tempo, amplia a extensão dos acordos alcançáveis entre os negociadores, que também são passíveis de aprovação no âmbito doméstico.

Por fim, após examinar o papel exercido pelas instituições políticas, tanto domésticas quanto regionais, sobre os conjuntos de vitórias dos *paymasters* do bloco e sobre o processo de integração econômica do Mercosul, evidencia-se os seus efeitos positivos sobre ambos.

Os efeitos positivos sobre a conformação dos conjuntos de vitórias do Brasil e da Argentina derivam da concentração de atribuições, recursos e poderes institucionais nos Poderes Executivos nacionais, assegurando-lhes ampla autonomia ao longo de todo o circuito decisório e estabelecendo um percurso integrativo relativamente simples, curto e flexível para o desenvolvimento do processo.

As características mencionadas favorecem tanto o processo de integração econômica do Mercosul quanto a formação de um mercado comum, porque ampliam as perspectivas de sucesso de ambos ao promover a fruição de acordos regionais, isto é: i) simplificando, encurtando e flexibilizando as etapas do processo integrativo, o que aumenta as chances de negociação bem-sucedida, aprovação legislativa e posterior implementação dos Projetos de Norma do Mercosul; ii) limitando a quantidade de atores capazes de paralisar o processo, minimizando as probabilidades de estagnação ou falha ao longo do circuito decisório e; iii) promovendo a autonomia decisória e a disciplina dos atores envolvidos, prevenindo interferências indesejadas e eventualidades ao longo do processo.

Ao fim, é crucial observar que, em um processo que já favorece amplamente os Poderes Executivos nacionais em relação aos demais atores envolvidos, em certas circunstâncias, as instituições políticas podem ampliá-lo ainda mais, conferindo-lhes não apenas controle abrangente das fases que conduzem à aprovação de Projetos de Norma do Mercosul, mas também completo controle sobre a sua implementação, efetivamente contornando os demais atores participantes do processo.

Nas circunstâncias previstas pelo Protocolo de Ouro Preto (1994) e, igualmente, conforme estabelecido pelo Tratado de Montevidéu (1980), há casos em que normas relativas ao processo de integração econômica do Mercosul podem ser implementadas seguindo um outro “conjunto formal de regras” que não as supracitadas. Nesses casos, compete apenas aos Poderes Executivos nacionais fazê-lo, deixando todas as etapas do processo a seu encargo, sem a necessária participação dos demais atores, sobretudo dos Poderes Legislativos domésticos.

Em primeiro lugar, conforme estabelecido pelo Protocolo de Ouro Preto (Art. 42) e regulamentado posteriormente por Decisão do Conselho do Mercado Comum (23/2000), os Estados Partes do bloco podem decidir, em comum acordo, que determinadas normas – uma Diretriz publicada pelo CCM, uma Resolução expedida pelo GMC ou uma Decisão emitida pelo CMC – não precisam ser incorporadas aos seus respectivos ordenamentos jurídicos, quando entendem que o seu conteúdo: i) trata de assuntos relacionados ao funcionamento interno do Mercosul ou; ii) for igual a de uma norma já contemplada pela suas legislações nacionais.

O detalhe, neste caso, é que a decisão para aprovar uma norma em uma dessas duas condições fica inteiramente a cargo dos próprios Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, por meio dos órgãos executivos-deliberativos do Mercosul (CCM, GMC e CMC). Tanto o referido protocolo quanto a mencionada decisão não especificam as situações ou circunstâncias necessárias para que isso ocorra; basta apenas o consenso entre os Estados Partes para tal.

Como resultado, os Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes do Mercosul, além de exercer amplo controle sobre todas as etapas que levam até a aprovação dos Projetos de Normas do Mercosul, passam também a ter inteiro controle sobre todas as etapas da sua implementação, que é realizada via Decreto Presidencial ou Portaria Ministerial, sem necessidade da apreciação por parte dos seus respectivos Poderes Legislativos, conforme amplamente utilizado nos casos de livre circulação de bens e de trabalho intrabloco.

Em segundo lugar, conforme previsto pelo Tratado de Montevidéu (1980), os Estados da América Latina interessados em promover uma maior integração econômica e comercial, até a formação de um mercado comum regional, podem fazê-lo por meio da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), sobretudo via Acordos de Complementação Econômica (ACE), estabelecendo compromissos setoriais/temáticos mais específicos entre um pequeno

número de integrantes dessa organização, ou por meio de Acordos de Alcance Parcial (AAP), estabelecendo compromissos mais abrangentes entre eles.

Tanto os ACE quanto os AAP firmados e protocolados no âmbito da ALADI são reconhecidos institucionalmente como atos de implementação do Tratado de Montevideu de 1980, permitindo aos Presidentes dos Estados integrantes do bloco sua promulgação e publicação direta no Diário Oficial da União, sem a necessária apreciação por parte dos respectivos Poderes Legislativos.

Considerando que todos os Estados Partes do Mercosul são igualmente integrantes da ALADI, um novo percurso institucional se forma, visto que os membros do Mercosul podem celebrar um dos dois tipos de acordos via ALADI, seguindo todos os protocolos de internalização estabelecidos pelo Tratado de Montevideu (1980), ao invés de fazê-lo por meio do Mercosul, seguindo os protocolos estabelecidos pelo Tratado de Assunção (1991). Assim, uma vez implementado o acordo celebrado via ALADI, os mesmos Estados podem celebrar um novo acordo, de conteúdo idêntico, mas agora via Mercosul, acionando o 42º artigo do Protocolo de Ouro Preto e aprovando-o enquanto medida que não requer internalização no ordenamento jurídico nacional, pois a norma já se encontra contemplada pelas suas respectivas legislações nacionais.

Como resultado, neste segundo caso, os Poderes Executivos nacionais podem, novamente, contornar inteiramente a participação dos demais atores no processo e exercer controle sobre todas as etapas do processo de integração regional, habilitando-os a implementar diretamente os acordos aprovados (por eles mesmos no CMC), via Decreto Presidencial ou Portaria Ministerial e, fica inteiramente a critério dos próprios Executivos decidir fazê-lo ou não – exatamente conforme realizado no caso da liberalização dos bens do setor automotivo intrabloco e dos bens oriundos de aduanas especiais.

De todo modo, em ambos os casos supracitados, as instituições políticas reforçam ainda mais todos os elementos apresentados conformadores dos conjuntos de vitórias de ambos os Estados analisados, isto é, ao remover inteiramente os demais atores envolvidos do circuito decisório integrativo as instituições políticas reforçam ainda mais o grau de concentração de atribuições, recursos e poderes ao redor dos Poderes Executivos nacionais, da mesma forma que maximizam o grau de autonomia destes e, além disso, encurtam e reduzem drasticamente a complexidade dos procedimentos necessários para se aprovar um Projeto de Norma do Mercosul e sua subsequente implementação.

Por conluente, ao examinar o papel exercido pelas instituições políticas sobre os conjuntos de vitórias dos *paymasters* do bloco e sobre o próprio processo de integração do bloco, é possível extrair uma importante conclusão a respeito dos motivos pelos quais o bloco ainda não ter se tornado um mercado comum durante o período analisado (2015 – 2019), isto é: o processo de integração econômica do Mercosul, por força das instituições políticas dos seus integrantes e do próprio desenho institucional do bloco, é amplamente dependente da iniciativa, do controle e da disposição dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes e, como resultado, o processo pode avançar com grande facilidade se assim preferidos por eles, mas certamente não o fará se assim não for de sua preferência.

5.2. Preferências e Possíveis Coalizões: mercado comum

Conforme já apresentado, as preferências dos atores analisados remetem ao melhor curso de ação possível para alcançar os seus objetivos fundamentais (os seus interesses), neste caso, através do seu envolvimento no processo de integração econômica do Mercosul, enquanto a estrutura das preferências domésticas refere-se ao conjunto das posições relativas das preferências de cada um dos atores habilitados a participar do processo decisório, em relação aos temas pertinentes à formação de um mercado comum.

Ao longo do presente estudo, foram identificadas as questões ainda pendentes, necessárias para a formação de um mercado comum no Mercado Comum do Sul, e foram mapeadas as estruturas das preferências do Brasil e da Argentina (2015–2019) em relação a essas pendências, com o objetivo de avaliar a disposição dos atores envolvidos nesse processo em cumprir tais compromissos.

Uma vez mapeado os conjuntos de preferências dos atores envolvidos no processo de integração econômica do Mercosul (2015 – 2019), observou-se que, entre os quatro requisitos necessários para a formação de um mercado comum (a livre circulação de bens, serviços, capitais e trabalho intrabloco), os atores envolvidos demonstram pouca ou nenhuma disposição para efetivamente alcançá-los, destarte as suas posições discursivas a respeito de alguns deles.

Assim, a análise subsequente voltou-se para o impacto que as referidas preferências e as possíveis coalizões domésticas exerceram sobre o conjunto de vitórias do Brasil e da Argentina, bem como para seu papel na formação de um mercado comum. As preferências dos atores envolvidos no processo indicam sua disposição para promover a aprovação e/ou a

subsequente implementação dos Projetos de Norma do Mercosul, enquanto as possíveis coalizões entre esses atores envolvidos revelam a probabilidade de obtenção dos requisitos necessários para assegurar a sua aprovação ou implementação.

Se os atores envolvidos no processo de integração econômica do Mercosul não dispuserem das preferências necessárias para avançar nas questões pendentes da formação de um mercado comum, não será possível aprovar e/ou implementar o Projeto de Norma correspondente. Da mesma forma, se tais atores não conseguirem formar uma coalizão política de apoio ampla o suficiente para aprovar o projeto em voga, ele também não entrará em vigor, apesar das preferências dos atores envolvidos.

A conformação do conjunto de vitórias será determinada pela resultante entre o tamanho relativo das coalizões de apoio e o tamanho relativo das coalizões de oposição em relação à matéria integrativa em questão, isto é, quanto maior for o tamanho da coalizão de apoio em comparação ao tamanho da coalizão de oposição, maior será o conjunto de vitórias correspondente, porque maiores serão as probabilidades do acordo entrar em vigor, ao passo que, quanto maior for o tamanho da coalizão de oposição em relação à coalizão de apoio, menor será o conjunto de vitórias em questão, visto que maiores serão as probabilidades do acordo ser rejeitado ou não apreciado em uma das referidas etapas.

Vale rememorar também que quanto mais homogênea forem as preferências dos grupos de atores envolvidos no processo de integração econômica (isto é, mais coesos ou consensuais entre si) maiores tendem a ser o tamanho relativo dos conjuntos de vitórias e, em contrapartida, quanto mais heterogênea forem tais preferências entre os referidos grupos de atores em questão, menores tendem a ser o tamanho relativos dos conjuntos de vitórias.

Nesse sentido, para que o Mercado Comum do Sul de fato se torne um mercado comum, é necessário que as preferências dos atores envolvidos nesse processo correspondam às *policies* necessárias para o seu alcance, isto é, que todos os requisitos ainda pendentes quanto à consecução da livre circulação de bens, serviços, capitais e trabalho no interior do bloco sejam realizados; e ainda, que estes consigam construir coalizões políticas de apoio amplas o suficientes para que tais medidas possam entrar em vigor.

5.2.1. A consolidação da União Aduaneira

O primeiro passo necessário para formar um mercado comum no Mercado Comum do Sul, consiste na consolidação da sua união aduaneira, o que exige dos Estados Partes: i) a eliminação dos gravames comerciais à circulação de todos os bens originários intrabloco, em particular, dos bens do setor sucroalcooleiro, do setor automotivo e oriundos de aduanas especiais; e ii) a implementação do Código Aduaneiro do Mercosul (CAM) pelo Brasil e, a eliminação de todas as exceções à livre circulação de bens de livre prática intrabloco, isto é, dos bens incluídos nas Listas de Exceções Nacionais e dos bens de capital, informática e telecomunicações.

Neste caso, em virtude das instituições políticas do Brasil, da Argentina e do próprio Mercosul, todas as medidas necessárias para a aprovação de Projetos de Norma do Mercosul relativos à consolidação da união aduaneira, e para a subsequente implementação destes, ficaram inteiramente a cargo dos Poderes Executivos nacionais, com exceção ao caso dos bens do setor sucroalcooleiro e da implementação do CAM pelo Brasil, que requer a vontade conjugada dos atores políticos envolvidos para serem implementadas.

Consolidar a união aduaneira do Mercosul significa alcançar a circulação plena de bens intrabloco e exige dos Estados Partes a garantia do livre fluxo de bens originários entre os membros do bloco, além da livre circulação de bens de livre prática.

5.2.1.1. A livre circulação de bens originários

Primeiro, no caso da livre circulação de bens originários intrabloco, os Estados Partes haviam assumido o compromisso de eliminar todas as barreiras que obstassem o pleno trânsito de bens produzidos pelos próprios Estados Partes entre si. Todavia, ao término do período analisado (2019), três grupos de bens ainda eram acometidos por tais gravames: os bens do setor automotivo, os bens oriundos de aduanas especiais e os bens do setor sucroalcooleiro.

No tocante aos bens do setor automotivo, durante o período analisado (2015 – 2019), o resultado alcançado pelos atores envolvidos no processo de liberalização deste setor foi a prorrogação do acordo que proporcionou o estabelecimento e a continuidade dos gravames incidentes sobre este conjunto de bens, em franca oposição ao compromisso assumido de eliminar essa prática e incorporar o comércio e de circulação interna desses bens ao regime comum do Mercosul.

A decisão, que competia inteiramente aos Poderes Executivos nacionais, foi tratada diretamente pelos Ministérios das Relações Exteriores de ambos os Estados analisados e protocolada por meio da ALADI (ACE 14), exigindo apenas o consenso entre eles para ser aprovada, além da chancela dos seus respectivos Presidentes, sendo implementada via decreto presidencial.

Antes de o referido acordo expirar, os grupos de interesse envolvidos se articularam e construíram uma posição conjunta, sinalizando a sua preferência pela manutenção das barreiras vigentes do setor para os seus respectivos atores políticos domésticos, ao passo em que mobilizaram os seus recursos disponíveis para pressionar os Poderes Executivos nacionais para adotar tal posicionamento.

Na sequência, os Poderes Legislativos do Brasil e da Argentina se engajaram na defesa do mesmo conjunto de preferências, exercendo pressão sobre os seus respectivos Poderes Executivos nacionais para prorrogar o acordo (prestes a expirar) e assegurar a continuidade das barreiras vigentes no setor automotivo. Para pôr fim a esta prática, bastaria que os Poderes Executivos revogassem o acordo em questão ou simplesmente o deixassem expirar; entretanto, ambos preferiram prorrogá-lo em duas ocasiões (tanto em 2015 quanto em 2016).

De todo modo, o resultado do processo ilustra por que as barreiras que regem o setor não foram eliminadas: o único ator apto a participar do processo decisório não o tinha como preferência, ao passo que os demais atores domésticos trataram prontamente de endossar o mesmo conjunto de preferências (não revogar o acordo, não deixá-lo expirar e prorrogá-lo), defendendo a manutenção dos gravames.

Assim, ao examinar os conjuntos de vitórias do Brasil e da Argentina, observa-se que ambos não atendem a nenhum dos requisitos necessários para pôr fim a tal prática. Dadas as preferências dos Poderes Executivos nacionais, torna-se evidente que os negociadores não estariam dispostos a negociar a eliminação das barreiras vigentes no setor automotivo e, mesmo que tal iniciativa fosse apresentada, estes não alcançariam consenso para a aprovação de um Projeto de Norma do Mercosul para tal fim (um dos dois *paymasters* se recusaria a apoiá-lo); além disso, os Presidentes não estariam dispostos a implementá-lo, mesmo se aprovado, e a pressão exercida pelos demais atores apenas reforçou esse cenário.

Ademais, a homogeneidade das preferências de todos os atores envolvidos, estritamente antitética ao necessário para pôr fim a tal gravame, tornou improvável a criação de alianças

transnacionais entre eles para pressionar pelo término da prática, ao passo em que a posição *hawkish* adotada por todos tornou essa possibilidade impossível.

No caso dos bens do setor sucroalcooleiro, os atores envolvidos no processo de liberalização não registraram nenhum avanço ao longo do período analisado, resultando na manutenção dos gravames comerciais vigentes e na persistência de uma situação irresoluta, o que contrasta com o compromisso assumido de regulamentar o comércio e a circulação interna desses bens dentro do regime comum do Mercosul.

A ausência de resultados no desenvolvimento dessa matéria, que dependia da vontade conjunta dos atores políticos de todos os Estados Partes para entrar em vigor, decorreu da incapacidade dos atores políticos brasileiros em alcançar consenso com os atores políticos argentinos, uma vez que os primeiros estavam dispostos a prosseguir com a liberalização dos bens em questão, enquanto os segundos se opuseram veementemente a qualquer avanço.

Os grupos de interesse brasileiros impactados pelas barreiras impostas pela Argentina no setor sucroalcooleiro coordenaram-se e mobilizaram seus recursos visando derrubá-las, sinalizando as suas preferências aos seus atores políticos domésticos para tal, ao passo que na Argentina, os grupos de interesse do país prontamente se mobilizaram para evitar a adoção de quaisquer medidas relacionadas à disciplina e liberalização do setor.

Diante da elevada politização da matéria na Argentina, tanto o seu Poder Legislativo quanto o Poder Executivo nacional se mobilizaram para advogar em prol do mesmo conjunto de preferências, posicionando-se a favor do “não-acordo”, isto é, favoráveis à manutenção das condições vigentes e contrários a qualquer tentativa de liberalização do setor, e logo formou-se uma ampla coalizão política capaz de barrar qualquer tentativa de progresso.

No Brasil, dada a pressão dos seus grupos de interesse, o Poder Executivo nacional chefiado por Dilma Rousseff (2015 – 2016) até empenhou-se inicialmente em revisitar a matéria e reintroduzi-la para debate no âmbito do bloco, porém, devido à intensa oposição do Executivo argentino, sequer foi possível encontrar um *locus* decisório apropriado para discutir o seu avanço, esforço este que não foi retomado pelo governo Temer, resultando na persistência da irresolução da matéria

De todo modo, o desfecho dessa situação ilustra os motivos pelos quais os gravames comerciais que incidem sobre os bens do setor sucroalcooleiro ainda não foram removidos: os atores envolvidos no seu alcance, de ambos os *paymasters* do bloco, possuem preferências

opostas entre si, e em virtude disso, a matéria permaneceu irresoluta durante todo o período analisado.

Neste caso, as preferências dos atores brasileiros eram irremediavelmente inconciliáveis às preferências dos atores argentinos, inviabilizando o alcance de qualquer consenso entre os negociadores (os próprios Poderes Executivos) para aprovar um Projeto de Norma do Mercosul concernente à liberalização do setor sucroalcooleiro e, ainda que o alcançasse, não seria possível construir uma coalizão política de apoio maior do que a coalizão política de oposição e ampla o suficiente para aprová-lo no Congresso Nacional argentino, que certamente o vetaria.

No Brasil, caso necessário, o Poder Executivo chefiado por Michel Temer contava com uma base aliada ampla o suficiente no Congresso Nacional para garantir a aprovação desse hipotético projeto e, em similar medida, o Executivo chefiado por Dilma Rousseff também a detinha, até o início de 2016, quando sua base aliada começou a se fragmentar. O problema, no entanto, seria na Argentina, visto que não apenas o Poder Legislativo se opôs ao avanço da matéria, mas o Poder Executivo de Mauricio Macri também dispunha de recursos⁵⁶ para inviabilizar o seu avanço.

De todo modo, embora o conjunto de vitórias brasileiro fosse maior do que o conjunto argentino, ambos não se sobrepunham neste caso, tornando impossível o alcance de um acordo, por isso a matéria permaneceu irresoluta.

Ademais, a homogeneidade “antagônica” dos conjuntos de preferências dos atores de ambos os Estados tornou improvável a criação de alianças transnacionais entre eles e, adicionalmente, a posição *hawkish* adotada por todos os atores argentinos envolvidos no processo tornou tal aliança impossível.

No que tange aos bens provenientes de aduanas especiais, durante o período analisado, os resultados alcançados pelos Estados Partes do Mercosul em relação à circulação intrabloco e às barreiras estabelecidas para tais bens, foram: a institucionalização da prática e sua regulamentação no âmbito regional, o que implicou na reprodução e continuidade de um ônus

⁵⁶ O governo dispunha de maioria na Comissão Permanente de Assessoramento do Mercosul na Câmara dos Deputados da Argentina e na Comissão de Relações Exteriores e Culto no Senado, bastando um Parecer contrário a sua aprovação para impedir o seu avanço ou, alternativamente, como o Vice-Presidente da República é também o Presidente do Senado Federal e integrante da Comissão de Labor Parlamentar da Casa, bastaria simplesmente não o encaminhar para apreciação.

comercial que sequer deveria existir, dado o compromisso assumido de tratá-los como bens de livre prática.

Os resultados contraproducentes alcançados se devem, sobretudo, aos Poderes Executivos nacionais analisados, os quais detinham o controle de todas as etapas do processo, mas dispunham de preferências antitéticas aos requisitos necessários para pôr fim a tal prática. Na ausência de grupos de interesse para sinalizar as suas preferências, informar os atores envolvidos e endossar uma posição, a atuação dos Poderes Legislativos domésticos se tornaram deveras dependentes das diretrizes estabelecidas pelo seu partido e as suas lideranças políticas.

Neste caso, a base aliada dos respectivos governos permaneceu alinhada com as preferências do Executivo, enquanto a base opositora, particularmente carente de recursos e informações relevantes sobre o andamento do processo, encabeçou a mobilização em favor da posição de “não-acordo”, ou seja, pela manutenção das aduanas especiais e continuidade da prática de isentar alguns de seus bens da aplicação imediata da TEC.

Os Poderes Executivos nacionais, por sua vez, a quem competia encerrar tal prática, revogando os acordos bilaterais que a habilitavam, e instituir sua vedação institucional, preferiram não revogar acordo algum e ainda institucionalizaram essa prática ao aprovar e implementar uma normativa regulamentando-a.

Dadas as preferências dos Poderes Executivos nacionais de ambos os *paymasters* do bloco, os negociadores (os próprios integrantes dos Executivos) não alcançariam um consenso para a aprovação de um acordo contrário à posição adotada, e igualmente os Presidentes não se disporiam a implementá-lo, mesmo com uma possível aprovação. Novamente, os conjuntos de vitórias de ambos não se sobrepuseram quanto esta matéria, o que impossibilitou a remoção dos gravames comerciais estabelecidos.

Além disso, a homogeneidade dos conjuntos de preferências de todos os atores envolvidos, em ambos os Estados, somada à postura *hawkish* dos Poderes Executivos (os únicos aptos e dispostos a atuarem), inviabilizando a formação de alianças transnacionais entre eles, reforçando os resultados alcançados.

Por fim, ao analisar as preferências e as possíveis coalizões entre os atores envolvidos no alcance do livre fluxo de bens originários no Mercosul (Quadro 40), acrescenta-se à lista de evidências que os motivos para o não cumprimento desse compromisso, necessário para a

consolidação da união aduaneira, residem inteiramente no desinteresse dos atores institucionalmente habilitados a participar da estrutura decisória desses Estados, sobretudo dos Poderes Executivos nacionais, em perseguir e alcançar tal objetivo – a *policy* que maximiza o alcance dos seus interesses não é a mesma que resulta na realização desse objetivo.

No caso do setor automotivo, essa conclusão é inequívoca, enquanto no caso dos bens do setor sucroalcooleiro a conclusão se desloca e se concentra puramente nos atores argentinos envolvidos e, no caso dos bens oriundos de aduanas especiais, destaca-se que este desfecho se deve, de sobremodo, à atuação dos Poderes Executivos nacionais.

Quadro 40. Estrutura das preferências do Brasil e da Argentina (2015 – 2019): livre circulação de bens originários no Mercosul.

Pendências	Encarregado da Implementação	Conjunto de Preferências						Realização
		Poder Executivo		Poder Legislativo		Grupos de Interesse		
		ARG	BR	ARG	BR	ARG	BR	
Setor Automotivo	Poder Executivo	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Não
Setor Sucroalcooleiro	Vontade Conjugada	Manter Barreiras	Eliminar Barreiras	Manter Barreiras	Indiferente	Manter Barreiras	Eliminar Barreiras	Não
Aduanas Especiais	Poder Executivo	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Indiferente	Indiferente	Não

Fonte: Elaboração do próprio autor.

5.2.1.2. A livre circulação de bens de livre prática

Segundo, no caso do livre fluxo de bens de livre prática, os Estados Partes do Mercosul comprometeram-se a permitir a circulação de mercadorias provenientes de terceiros Estados no interior do bloco somente após o cumprimento das formalidades exigidas para a importação, incluindo a conformidade com o Código Aduaneiro do Mercosul (CAM) e o pagamento da Tarifa Externa Comum (TEC).

Todavia, ao fim do período analisado, persistiam três notáveis exceções quanto ao pagamento da Tarifa Externa Comum (TEC) para determinados grupos de bens, a saber: os bens incluídos nas Listas de Exceções Nacionais (LEN), os bens de capital (BK) e os bens de informática e telecomunicações (BIT); e o Código Aduaneiro do Mercosul (CAM) ainda não havia entrado em vigor.

No que tange aos bens isentos da aplicação imediata da TEC, abrangendo os listados nas LENS, bem como os BK e os BIT, que exemplificam situações essencialmente idênticas em termos de concepção, suas condições de submissão e reprodução, desenvolvimento e desfecho, razão pela qual estes serão analisados conjuntamente.

Para pôr fim às referidas exceções vigentes, competia aos Estados Partes do Mercosul apenas não prorrogar as Decisões do Conselho do Mercado Comum que possibilitaram tais práticas, deixando-as expirar ou revogando-as antes da data limite, dezembro de 2015 para todos os referidos casos.

Em todos os três casos, por se tratarem de prorrogações de medidas previamente aprovadas por todos os atores envolvidos e não da elaboração de novos acordos, essas foram consideradas pelos Estados Partes como "normas que regulamentam aspectos internos do funcionamento do Mercosul" (Protocolo de Ouro Preto, Art. 42) e, portanto, não exigem medidas adicionais para sua internalização no ordenamento jurídico interno, podendo ser implementadas por decreto presidencial, sem a necessidade de apreciação pelos Poderes Legislativos dos Estados Partes; o que implica que a responsabilidade para eliminar as referidas exceções recaiu inteiramente sobre os Poderes Executivos nacionais, por meio da sua atuação no Conselho do Mercado Comum.

Antes do prazo das referidas decisões expirarem, os grupos de interesse do Brasil e da Argentina se coordenaram, sinalizaram suas preferências e passaram a pressionar, tanto domesticamente quanto regionalmente, seus respectivos atores políticos para que prorrogassem os acordos, endossando a posição de manutenção das exceções vigentes, visto que alterar o regime de aplicação da TEC para tais bens impactaria diretamente seus interesses, ou seja, afetaria a conformação de seus patrimônios líquidos, seja por meio do aumento das estruturas de custos (como argumentado no caso dos BK e dos BIT) ou pela redução das receitas (como pontuado no caso dos bens incluídos nas LENS).

Em igual medida, os Poderes Legislativos de ambos os Estados, pressionados por seus respectivos grupos de interesse, mobilizaram seus recursos disponíveis e poderes institucionais, tanto doméstica quanto regionalmente, para advogar pela manutenção das exceções vigentes para todos os três casos (os bens incluídos nas LENS, os BK e os BIT), sinalizando essas preferências ao seus respectivos Poderes Executivos e pressionando-os a prorrogarem as decisões que possibilitam a continuidade dessas exceções "temporárias".

Os Poderes Executivos nacionais, impelidos a eliminar de vez a prática de tais exceções e responsáveis pela decisão final quanto a este respeito, sob intensa pressão dos demais atores domésticos, prontamente sinalizaram aos demais seu conjunto de preferências, que também era antitético ao objetivo em voga, destacando que tais exceções eram mecanismos importantes para o controle e estímulo de suas economias e, portanto, empenharam-se em prorrogar as decisões que habilitavam a continuidade dessa prática.

No desfecho, dado que nenhum dos atores envolvidos no processo de eliminação das exceções à aplicação da TEC para os bens listados nas LENs, BK e BIT, tanto no Brasil quanto na Argentina, tinha a remoção desses gravames como preferência, os resultados obtidos foram opostos ao objetivo estabelecido, isto é, ao invés de eliminadas elas foram mantidas: os Executivos prorrogaram a decisão por mais seis anos.

Ao analisar os conjuntos de vitórias do Brasil e da Argentina, observa-se suas amplas dimensões e que ambos até se sobrepunham, na interseção de suas preferências, todavia, tais preferências não estavam alinhadas com o objetivo estabelecido de eliminar tais exceções.

Como a decisão de eliminar as exceções cabia exclusivamente aos Poderes Executivos nacionais, que estavam pressionados pelos demais atores a prorrogá-las e compartilhavam efetivamente dessa mesma preferência, um dos seus negociadores introduziu a medida junto ao CMC antes da expiração das decisões e pressionou os demais negociadores para prorrogá-las.

Se aprovados pelo CMC, ambos os Presidentes estariam dispostos a implementar tais medidas (como assim o fizeram) e, ainda que fosse necessário a aprovação dos Legislativos, uma vez que todos os atores envolvidos dispunham das mesmas preferências, os negociadores teriam a capacidade para construir uma coalizão política de apoio ampla o suficiente para aprová-las.

Ademais, a homogeneidade dos conjuntos de preferências de todos os atores envolvidos, em ambos os Estados, somado à postura *dovish* dos dois Poderes Executivos nacionais (os únicos aptos e dispostos a atuarem) analisados, tornaram possível a formação de uma aliança transnacional entre eles, facilitando o processo de negociação das medidas e reforçando os resultados alcançados.

Por último, no tocante ao Código Aduaneiro do Mercosul (CAM), visto que apenas a Argentina havia concluído o seu processo de internalização após o mesmo ter sido aprovado em 2010, restava ao Brasil também fazê-lo.

Para que o Brasil implementasse o CAM, o Poder Executivo nacional deveria, primeiramente, encaminhar o projeto ao Poder Legislativo para apreciação pelo Congresso Nacional. Se aprovado, o projeto deveria ser remetido de volta ao Executivo para que este ratificasse o acordo, comunicasse à Secretaria do Mercosul a referida ratificação e, finalmente, que fosse promulgado e publicado no Diário Oficial da União.

O primeiro passo exige somente a chancela do Presidente, que, por sua vez, condicionou sua concordância ao parecer positivo de três dos seus ministérios (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). Posteriormente, uma vez encaminhado o acordo ao Poder Legislativo, o negociador deve construir uma coalizão política ampla o suficiente para garantir sua aprovação no Congresso Nacional, cabendo ainda, para concluir o processo de implementação, o Presidente finalizar as quatro etapas subsequentes mencionadas.

Os grupos de interesse brasileiros envolvidos, desde a aprovação do CAM em 2010, já se posicionavam favoráveis à sua implementação, fundamentando sua posição na premissa de que ele reduziria a arbitrariedade das autoridades aduaneiras e minimizaria a imprevisibilidade resultante de alterações frequentes nas normativas de administração e controle aduaneiro, impactando positivamente seus patrimônios líquidos.

O Poder Legislativo brasileiro demonstrou total indiferença quanto ao avanço da matéria, não se manifestando sobre o tema nem em âmbito nacional nem regional, e tampouco exerceu pressão sobre o Poder Executivo durante sete anos para que este encaminhasse o Projeto de Norma que estava sob sua posse.

O Poder Executivo nacional sob a liderança de Dilma Rousseff (2011–2016) herdou o compromisso de implementar o CAM do governo anterior e foi responsável por manter o projeto sob análise durante a maior parte dos sete anos subsequentes, até receber, poucos meses antes da abertura do processo de impeachment que a removeu do cargo, o aval dos ministérios e encaminhá-lo ao Legislativo.

Uma vez no Congresso Nacional, o projeto do CAM tramitou nas duas Casas Legislativas por cerca de quatorze meses, e a coalizão política de apoio, formada e liderada pelo Partido dos Trabalhadores (o partido da então presidente Dilma), conseguiu manter-se numerosa o suficiente para aprová-lo; o projeto não encontrou resistência dos partidos opositores, mas recebeu apoio exclusivamente dos representantes da coalizão já estabelecida.

Após a sua aprovação pelo Poder Legislativo brasileiro, o CAM foi rapidamente encaminhado de volta ao Poder Executivo nacional, todavia, este agora era chefiado por Michel Temer (2016 – 2018), que optou por não dar seguimento ao seu processo de implementação, efetivamente obstando a entrada em vigor do Código Aduaneiro do Mercosul.

Ao analisar o conjunto de vitórias do Brasil, observa-se a alteração na sua conformação a partir das mudanças nos atores políticos domésticos envolvidos no processo (um novo Legislativo em 2013 e um novo Executivo em 2015), uma vez que os negociadores brasileiros responsáveis pela aprovação do CAM entre seus pares (em 2010), não foram os mesmos que atuaram para garantir sua aprovação entre os grupos domésticos de apoio (em 2018), e, após a aprovação no Legislativo, um novo Presidente já se encontrava empossado (desde 2016).

Nesse contexto, o projeto do CAM, que era passível de aprovação no Legislativo e de implementação pelo Executivo durante o governo da então Presidente Dilma Rousseff, após a abertura do processo de *impeachment* em 2016 e a sua subsequente substituição, tornou-se inviável de implementar, visto que o mesmo não estava incluído no conjunto de preferências do novo Poder Executivo e não há nenhum mecanismo institucional no Brasil que possa ser utilizado para induzir o Presidente a fazê-lo.

Por concludente, ao analisar as preferências e as possíveis coalizões entre os atores envolvidos na implementação do livre fluxo de bens de livre prática no Mercosul (Quadro 41), evidencia-se que a falta de empenho dos Estados Partes em eliminar os regimes de isenção à aplicação da TEC, bem como a não implementação do CAM, mesmo após décadas desde a assunção deste compromisso, deve-se inteiramente ao desinteresse dos atores envolvidos em atingir tais objetivos, pois as *policies* que maximizam seus interesses não são as mesmas que asseguram a concretização desse compromisso.

No caso dos bens incluídos nas LENs, dos BK e dos BIT, essa conclusão é inequívoca, ao passo que no caso do CAM, destaca-se que este desfecho se deve, de sobremodo, ao Presidente brasileiro em exercício durante a sua etapa de implementação.

Quadro 41. Estrutura das preferências do Brasil e da Argentina (2015 – 2019): livre circulação de bens de livre prática no Mercosul.

Pendências	Encarregado da Implementação	Conjunto de Preferências						Realização
		Poder Executivo		Poder Legislativo		Grupos de Interesse		
		ARG	BR	ARG	BR	ARG	BR	
LEN	Poder Executivo	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Não
BK	Poder Executivo	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Não
BIT	Poder Executivo	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Manter Barreiras	Não
CAM	Vontade Conjugada	-	Não Implementar	-	Implementar	-	Implementar	Não

Fonte: Elaboração do próprio autor.

Os demais passos indispensáveis para a formação de um mercado comum no Mercosul, além da consolidação da união aduaneira, consistem em alcançar a livre circulação de serviços intrabloco, assegurar o livre fluxo de capitais entre os Estados Partes e viabilizar a livre mobilidade de trabalhadores dentro do Mercosul.

5.2.2. Formação de um mercado comum: a livre circulação do comércio de serviços

No que concerne ao livre fluxo de serviços no Mercosul, destaca-se que, durante o período analisado (2015 – 2019), os atores responsáveis por sua liberalização obtiveram resultados deveras escassos, apenas tangenciando os requisitos para o avanço da matéria, sem abordar os elementos necessários para sua efetivação, a saber: a convocação de novas rodadas de negociações, a implementação do acordo já aprovado na sétima rodada e a harmonização normativa dos doze setores de serviços estabelecidos.

Neste caso, cumprir os mencionados requisitos exigiria a vontade conjugada dos atores políticos, tanto do Brasil quanto da Argentina, para que tais medidas fossem implementadas, isto é, que os Poderes Executivos nacionais (por meio do Grupo do Mercado Comum) convocassem novas rodadas de negociações para que novos compromissos pudessem ser assumidos e que estes se dispusessem a concluir sua implementação (encaminhando-os aos Poderes Legislativos e implementando-os após a aprovação destes), além de incluir na agenda o debate sobre a harmonização normativa dos doze setores de serviços correspondentes,

enquanto aos Legislativos caberia a prerrogativa de apreciar todos os acordos alcançados e habilitar os Executivos a dar sequência à sua implementação.

Os escassos resultados referidos derivam diretamente da indisposição dos atores envolvidos no processo de liberalização do comércio de serviços intrabloco, tanto do Brasil quanto da Argentina, em perseguirem todos os requisitos necessários para seu alcance, e da dissonância entre seus respectivos conjuntos de preferências.

Os Poderes Executivos nacionais não tinham como preferência assumir novos compromissos, implementar os acordos já estabelecidos e tampouco harmonizar todos os setores de serviços existentes, enquanto os Poderes Legislativos preferiam apenas a harmonização de alguns setores, mas se opunham ao avanço do processo em outros, e os grupos de interesse envolvidos dispunham de preferências diversas, algumas distintas entre si e outras antitéticas ao avanço da matéria em questão.

Assim, em decorrência das estruturas de preferências de cada Estado, a maioria dos requisitos necessários para o avanço da matéria sequer foi abordada e, entre as propostas correspondentes, a maior parte delas não era passível de aprovação pelos Poderes Legislativos dos Estados Partes no âmbito doméstico, nem de aprovação entre os negociadores no âmbito do Mercosul, tampouco de implementação pelos Presidentes.

Os grupos de interesse envolvidos no processo de liberalização do comércio de serviços intrabloco endossavam a mesma posição em relação a dois dos três requisitos necessários para o avanço desse processo, a saber: eram favoráveis à convocação de novas rodadas de negociações e à implementação do acordo prévio, ainda pendente; todavia, no que concerne à harmonização normativa (fiscal, tributária e regulatória) dos doze setores de serviços estabelecidos, suas preferências divergiam significativamente.

No Brasil, os grupos de interesse pressionavam pela priorização da convocação de novas rodadas de negociações e somente depois proceder com a harmonização normativa, que deveria se restringir a apenas três setores — serviços de construção e engenharia, serviços financeiros, e serviços recreativos, culturais e desportivos — enquanto os demais, especialmente os serviços sociais e de saúde e os serviços de comunicação, deveriam ser excluídos do processo de liberalização. Na Argentina, os grupos de interesse pressionaram para que a harmonização normativa fosse priorizada antes de avançar com novas rodadas de liberalização, limitando essa harmonização a apenas três setores de serviços — serviços financeiros, serviços de transporte e serviços de comunicação — e opondo-se veementemente ao avanço do processo nos demais

setores, especialmente os serviços educacionais, serviços sociais e de saúde, e serviços recreativos, culturais e desportivos.

Em contrapartida, os Poderes Legislativos do Brasil e da Argentina demonstraram total indiferença em relação aos dois requisitos mencionados — a convocação de novas rodadas de negociação e a implementação do acordo pendente — mobilizando-se apenas para pressionar pelo avanço do processo de harmonização normativa, embora restrito a um conjunto específico de setores de serviços que variavam entre os dois países.

O Poder Legislativo brasileiro dedicou-se à promoção da liberalização de apenas três setores de serviços — serviços financeiros, serviços de construção e engenharia, e serviços recreativos, culturais e desportivos — enquanto também se mobilizou para proteger os demais setores do processo, especialmente os serviços de produção e distribuição de energia elétrica, serviços ambientais e transporte aéreo, ferroviário e rodoviário de cargas.

Na Argentina, o Poder Legislativo do país, em similar medida, empenhou-se em promover o avanço do processo de liberalização de apenas três setores de serviços — comunicação, serviços financeiros e serviços de transportes — enquanto também se dedicou a proteger os demais setores dos efeitos do processo, em particular, os serviços audiovisuais, de produção e distribuição de energia elétrica, os serviços de construção e engenharia e os serviços de informática.

Os Poderes Executivos nacionais, por sua vez, apresentavam preferências antitéticas em relação aos dois primeiros requisitos necessários para o avanço do processo de liberalização do comércio de serviços no Mercosul, manifestando-se contrários à assunção de novos compromissos por meio da convocação de novas rodadas de negociações, bem como à implementação do acordo estabelecido na sétima rodada de negociações.

O único ponto de intersecção entre os conjuntos de preferências dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes e os conjuntos dos demais atores envolvidos no referido processo era a preferência pela harmonização normativa de alguns setores específicos de serviços, sendo estes: os serviços de comunicação (demanda somente do Executivo argentino) e os serviços financeiros (demandados pelos Executivos brasileiro e argentino).

Dessa forma, ao examinar os conjuntos de vitórias do Brasil e da Argentina, observa-se suas dimensões diminutas, com ambos se sobrepondo em apenas um ponto, isto é, no tocante à

harmonização normativa dos doze setores de serviços estabelecidos e havendo intersecção entre os conjuntos apenas em um setor específico: o setor de serviços financeiros.

Dado as preferências dos Poderes Executivos nacionais, observa-se que não seria possível alcançar um consenso entre os negociadores no âmbito do Grupo do Mercado Comum para convocar novas rodadas de negociações entre todas as partes e, mesmo que isso ocorresse, os Presidentes não encaminhariam os resultados para análise dos Poderes Legislativos, efetivamente impossibilitando a adoção de novos compromissos no setor e inviabilizando a conclusão do processo de liberalização.

Quanto à implementação do acordo relativo aos resultados da sétima rodada de negociações, a situação era ainda mais emblemática, pois, diante da indiferença dos Legislativos e da ausência de sua participação ativa para pressionar os Executivos a darem andamento ao processo, não há nenhum mecanismo institucional que possa induzi-los a encaminhar o acordo para apreciação. A combinação entre a indiferença, de um lado, e o desinteresse, do outro, tornou impossível o cumprimento desse requisito e, mais uma vez, contribuiu para a inviabilização do processo de liberalização do comércio de serviços intrabloco.

No que tange à harmonização normativa para a prestação de serviços intrabloco, deve-se destacar que, embora tenha ocorrido progresso em relação a este requisito específico, nenhum dos atores envolvidos demonstrou a preferência por liberalizar o comércio de todos os doze setores de serviços previstos; em vez disso, eles optaram por pressionar pela liberalização de apenas alguns setores, ao passo que se opuseram frontalmente à liberalização dos demais.

Neste contexto, avanços somente poderiam ocorrer até os limites dos conjuntos de preferências dos atores políticos envolvidos, de forma que setores de serviços que não estivessem incluídos nas preferências dos Poderes Executivos e Legislativos dos Estados analisados não seriam aprovados, seja durante a negociação de um Projeto de Norma do Mercosul correspondente, seja na etapa de aprovação ou veto pelos Legislativos.

Os setores de serviços não incluídos no conjunto de preferências dos Poderes Executivos não eram passíveis de consenso e aprovação pelos negociadores durante a etapa de negociação no âmbito do Mercosul (uma simples abstenção seria suficiente para inviabilizar a negociação) e, mesmo que aprovado, a não implementação pelo Presidente impediria sua entrada em vigor — exatamente o que ocorreu com o setor de serviços de comunicação, que estava contido

apenas no conjunto de preferências do Poder Executivo argentino, e, por isso, foi removido do Projeto de Norma correspondente durante sua elaboração.

De maneira análoga, se o setor de serviços em questão não estiver incluído no conjunto de preferências de ambos os Poderes Legislativos, ou se for um dos setores aos quais estes se opuseram à liberalização, o Projeto de Norma correspondente será vetado por eles ou sequer será apreciado.

Os grupos de interesse, embora não participem diretamente do circuito decisório, desempenharam um papel importante nos resultados alcançados por meio de sua atuação doméstica e regional, delineando os limites dentro dos quais o processo de harmonização normativa deve ser conduzido (não abrangendo todos os doze setores de serviços, incluindo determinados setores e excluindo outros do processo) e ao moldar o conjunto de preferências de seus respectivos atores políticos, informando-os sobre as opções disponíveis e suas respectivas consequências.

Não contemplar nenhuma das preferências endossadas pelos grupos de interesse e/ou incluir alternativas diametralmente opostas a essas preferências acarretaria na perda do seu apoio ou, pior ainda, na alocação de seus recursos em favor de seus adversários, o que enfraqueceria a coalizão de apoio e fortaleceria a coalizão de oposição ao projeto em questão, dificultando sua aprovação.

Neste caso, o conjunto de preferências dos Poderes Legislativos dos Estados Partes foi moldado pelas posições endossadas pelos grupos de interesse, enquanto o conjunto dos Poderes Executivos nacionais o foram a partir do seu contraste, isto é, não contemplando todas as preferências endossadas pelos seus respectivos grupos de interesse, mas também não incluindo nenhuma a qual estes se opunham.

O setor de serviços que efetivamente estava incluído no conjunto de vitórias tanto do Brasil quanto da Argentina era o único presente no ponto de interseção entre os conjuntos de preferências de todos os atores envolvidos: o setor de serviços financeiros; todos os demais setores não seriam passíveis de uma negociação bem-sucedida, de aprovação ou de implementação.

Ademais, a elevada especificidade dos conjuntos de preferências dos atores envolvidos no processo de livre circulação de serviços no Mercosul dificultou a formação de uma aliança

transacional entre os atores e, juntamente com a postura *hawkish* de ambos os Poderes Executivos, tornou essa aliança inviável.

Por conluente, dado que o comércio de serviços representa um segmento crucial da economia dos Estados Partes, cujo processo de liberalização já avançara a ponto de incluir todos os setores estabelecidos, atingindo o limite das estratégias traçadas de progredir com o processo sem causar grandes disrupções ou alterações significativas nas suas legislações nacionais, os governos em exercício se lançaram a perseguir outros objetivos, os quais não incluíam a livre circulação de serviços intrabloco; por isso, seus conjuntos de preferências não dispunham dos requisitos necessários para alcançá-los e estes perseguiram apenas a manutenção do *status quo*.

Ao analisar as preferências e possíveis coalizões entre os atores envolvidos na implementação da livre circulação do comércio de serviços no Mercosul (Quadro 42), evidencia-se o desinteresse total dos Poderes Legislativos dos Estados Partes e dos Poderes Executivos nacionais em assumirem novos compromissos de liberalização e em consolidar os já assumidos, uma vez que tais *policies* não maximizam o alcance dos seus interesses, o único ponto que o faz remete à harmonização normativa de um único setor de serviço.

Quadro 42. Estrutura das preferências do Brasil e da Argentina (2015 – 2019): livre circulação de serviços no Mercosul.

Pendências	Encarregado da Implementação	Conjunto de Preferências						Realizado?
		Poder Executivo		Poder Legislativo		Grupos de Interesse		
		ARG	BR	ARG	BR	ARG	BR	
Convocar novas rodadas de negociações	Poder Executivo	Não convocar	Não convocar	Indiferente	Indiferente	Convocar, mas harmonizar primeiro	Convocar	Não
Harmonização normativa	Vontade Conjugada	Harmonizar alguns setores somente	Harmonizar alguns setores somente	Harmonizar alguns setores somente	Harmonizar alguns setores somente	Harmonizar alguns setores somente	Harmonizar alguns setores somente	Sim, mas somente de um setor
Implementação dos acordos aprovados	Vontade Conjugada	Não implementar	Não implementar	Indiferente	Indiferente	Implementar	Implementar	Não

Fonte: Elaboração do próprio autor.

5.2.3. Formação de um mercado comum: a livre circulação de capitais

No que tange ao livre fluxo de capitais no Mercosul, destaca-se que os atores responsáveis pelo seu alcance obtiveram resultados ínfimos nos quatro setores que o compõem,

isto é: os sistemas financeiros dos Estados Partes, seus respectivos mercados de câmbio, os investimentos e os seus mercados de capitais correspondentes.

Os singelos resultados alcançados durante todo o período analisado (2015-2019) decorrem da completa indisposição de todos os atores envolvidos, tanto do Brasil quanto da Argentina, em perseguir os requisitos necessários para o seu cumprimento, o que vai de encontro ao compromisso estabelecido de alcançar liberdade plena de acesso, ingresso, conversão e egresso de capitais nos quatro referidos setores.

Neste caso, a ausência de progresso na livre circulação de capitais intrabloco deve-se principalmente aos Poderes Executivos nacionais que, ao não disporem de tais preferências, deliberadamente não introduziram os requisitos necessários para o debate da matéria (e, em alguns casos, até os retiraram da agenda) no âmbito do Mercosul, resultando na falta de formulação de Projetos de Normas correlatos e, conseqüentemente, na estagnação do processo inteiro.

Ademais, sem a participação ativa dos demais atores envolvidos (que também não dispunham de tais preferências) para pressionar e promover o desenvolvimento da matéria, reforçou-se a inércia entre todas as partes, assentando os escassos resultados alcançados.

Ao longo de mais de duas décadas de existência do Mercosul, a livre circulação de capitais intrabloco consolidou-se como o componente do mercado comum com o menor progresso relativo em comparação às demais áreas, ainda requerendo medidas estruturantes básicas para sua efetivação, cuja implementação depende fundamentalmente da vontade conjunta dos atores políticos envolvidos no processo.

O sistema financeiro, o mercado de câmbio, os investimentos e o mercado de capitais dos Estados Partes do Mercosul são segmentos fundamentais para o crescimento e a estabilidade de suas respectivas economias nacionais, sendo compostos por um pequeno número de grandes grupos de interesse, em uma estrutura de mercado fortemente oligopolizada, com regulamentação bastante flexível e uma estreita relação entre os órgãos reguladores desses mercados e as instituições neles atuantes.

Assim, quaisquer propostas ou decisões que envolvam tais setores resultam invariavelmente na mobilização dos atores particularmente afetados, sendo estes, sobretudo, os Poderes Executivos nacionais, que controlam os órgãos reguladores e têm interesse direto no

bem-estar geral da economia, além dos grupos de interesse cujos patrimônios líquidos são impactados diretamente pelas alterações nesses setores.

Os grupos de interesse de ambos os Estados, representados por influentes agremiações de instituições financeiras, organizaram-se e mobilizaram-se sistematicamente para resistir a qualquer tentativa de regionalização de seus respectivos segmentos de atuação, de harmonização normativa e de outras medidas que pudessem impactar negativamente seus patrimônios líquidos, sob a premissa de que o avanço dessas medidas aumentaria sua exposição à concorrência externa, eliminaria determinados mecanismos de salvaguarda comercial doméstica e comprometeria sua autonomia operacional, elevando a estrutura de seus custos e/ou diminuindo o influxo de suas receitas.

Como resultado, em ambos os Estados analisados, os grupos de interesse adotaram uma postura constante e persistente de oposição a qualquer política relativa à liberalização de capitais no Mercosul em três dos quatro setores que o compõem, a saber, o setor financeiro, o mercado cambial e o mercado de capitais de seus respectivos Estados, mostrando-se receptivos e mobilizando-se apenas para pressionar pelo avanço do processo no setor de investimentos intrabloco, sob a premissa de que este é um setor subexplorado entre os membros do bloco e que não haveria concorrência direta entre eles.

Os Poderes Legislativos do Brasil e da Argentina, por sua vez, demonstraram total indiferença quanto à livre circulação de capitais intrabloco, dado que nenhum deles dispunha de tais preferências e diante da forte oposição apresentada pelos demais atores envolvidos quanto ao avanço dessa matéria; inércia que também se estendeu ao Parlamento do Mercosul, onde nenhuma das representações nacionais no órgão se posicionou ou se mobilizou para pressionar pelo avanço de qualquer medida correlata ao progresso da matéria.

As iniciativas promovidas por ambos os Legislativos focalizaram unicamente a implementação de medidas internas com o objetivo de aprimorar a transparência e a segurança jurídica dos seus respectivos atores domésticos nos quatro setores destacados, proporcionando aos envolvidos uma maior liberdade operacional e flexibilidade normativa para atuar em seus respectivos mercados, refletindo de forma ampla as posições apoiadas pelos grupos de interesse e as preferências dos Poderes Executivos nacionais.

Quanto aos Poderes Executivos nacionais, estes mantiveram suas posições e preferências constantes ao longo do período analisado, mobilizando-se diligentemente para impedir quaisquer avanços na liberalização do fluxo de capitais intrabloco em três dos quatro

setores necessários para o avanço da matéria, excetuando apenas o setor de investimentos, onde dispunham de tais preferências e eram pressionados pelos seus respectivos grupos de interesse para atuarem.

Por considerarem a persecução do livre fluxo de capitais intrabloco um processo incerto (em virtude das suas possíveis externalidades negativas), complexo (regido por uma miríade de normativas domésticas, das mais distintas hierarquias entre si) e bastante burocrático (disciplinado por uma série de distintos órgãos reguladores), o qual exigiria a mobilização de muitos recursos⁵⁷ e a cessão de controle ou influência direta sobre ferramentas de política monetária e fiscal para realizar os objetivos estabelecidos para o setor, os Poderes Executivos nacionais analisados se opuseram a dar-lhe seguimento.

Para assegurar que nenhuma proposta relacionada aos requisitos necessários para promover o livre fluxo de capitais intrabloco — como a regionalização do setor financeiro, mercado de câmbio, investimentos e mercado de capitais, ou a harmonização de suas condições de acesso, ingresso e egresso — obtivesse sucesso e fossem aprovadas, os Poderes Executivos nacionais lançaram mão dos seus recursos e poderes para impedir seu avanço.

As iniciativas relativas à liberalização dos sistemas financeiros e dos mercados de capitais entre os Estados Partes do Mercosul não prosperaram porque os Poderes Executivos nacionais não as introduziram para debate no âmbito do Subgrupo de Trabalho sobre assuntos financeiros (SGT 04), o órgão responsável por estabelecer o projeto referente à sua liberalização. Em similar medida, projetos relacionados ao mercado de câmbio também não avançaram porque os Executivos nacionais optaram por removê-las completamente da agenda de trabalho desse subgrupo.

A única iniciativa que efetivamente prosperou ocorreu no setor dos investimentos, isto porque a temática já se encontrava na agenda de trabalho, era endossada pelos grupos de interesse envolvidos e encontrava-se contida no conjunto de preferências dos Poderes Executivos por não ser muito ambicioso, isto é, não versava sobre os elementos necessários

⁵⁷ Conforme pontuado, dado o escasso progresso no livre fluxo de capitais até hoje, a maior parte das condições de acesso, ingresso, convertibilidade e egresso de capitais é regulamentada pelos próprios Estados Partes e fiscalizada por diversos órgãos reguladores, cuja modificação exigiria alterar uma série de leis e regulamentos distintos (portarias, leis complementares, leis ordinárias, leis provinciais e leis constitucionais), demandando uma mobilização dos poderes e recursos dos Executivos que estes não estavam dispostos a realizar.

para a liberalização do setor (condições de acesso, ingresso e egresso, estes ficaram à cargo dos próprios Estados Partes), apenas disciplinava aspectos complementares a eles.

Dessa forma, ao examinar o conjunto de vitórias do Brasil e da Argentina, observa-se que ambos não se sobrepõem em nenhum dos requisitos necessários para o alcance do livre fluxo de capitais intrabloco, e isso por que nenhum dos atores envolvidos se dispôs a persegui-los, a saber, os Poderes Legislativos se mantiveram indiferentes à sua realização, ao passo em que os Poderes Executivos nacionais, endossados pelos grupos de interesse envolvidos, se prostraram frontalmente contrários a tais avanços.

Dadas as preferências dos Poderes Executivos nacionais, destaca-se que não seria possível alcançar um consenso entre os negociadores para aprovar um Projeto de Norma do Mercosul concernente a todos os requisitos em questão – sistema financeiro, mercado de câmbio, investimentos e mercado de capitais – e, da mesma forma, certamente não seriam implementados pelos seus respectivos Presidentes, mesmo se tivessem sido aprovados.

No contexto dado, a indiferença manifestada pelos Poderes Legislativos em relação ao progresso dessa matéria reafirmou os resultados alcançados (ou a ausência deles); isto é, sem uma participação ativa, seja por meio de proposições, recomendações ou apenas pressões (solicitação de informações, declarações, pareceres, convocação de eventos, etc.), o controle do processo de liberalização ficou inteiramente a cargo da iniciativa dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, com os resultados alcançáveis restritos aos seus conjuntos de preferências.

Ademais, ante a indiferença dos referidos Legislativos, a tarefa dos negociadores de assegurar uma coalizão política ampla o suficiente para aprovar as medidas no âmbito doméstico torna-se mais difícil e onerosa, visto que atrair os atores indiferentes à sua coalizão política de apoio se exige deles o dispêndio adicional de recursos e a mobilização dos seus poderes institucionais.

Neste caso, considerando que os grupos de interesse apenas endossaram a posição favorável à liberalização para o setor de investimentos, adotando uma posição diametralmente oposta nos demais setores, e que os Poderes Executivos nacionais não dispunham de tais preferências para nenhum dos quatro setores mencionados, uma aprovação pelos Poderes Legislativos de um eventual Projeto de Norma do Mercosul correlato seria uma tarefa inviável, visto que os primeiros apoiariam a posição de não-acordo, os segundos não mobilizariam suas

bases para formar uma coalizão política de apoio em nenhum dos casos, e os atores indiferentes à matéria simplesmente não se posicionariam quanto ao seu resultado.

Os negociadores, que já não se dispunham a negociar projetos relativos ao sistema financeiro, mercado de câmbio e mercado de capitais, também não conseguiriam construir uma coalizão política de apoio maior do que a coalizão política de oposição, nem ampla o suficiente para assegurar a aprovação de tais medidas nos seus respectivos Congressos, da mesma forma em que não se propunham a negociar projetos relativos ao setor de investimentos, se os mesmos fossem mais ambiciosos do que o projeto efetivamente implementado.

Em última análise, vale pontuar que a homogeneidade dos conjuntos de preferências dos atores envolvidos somado à postura *hawkish* de ambos os atores políticos domésticos, de ambos os Estados, tornaram impossível a construção de uma aliança transnacional de atores para pressionar pelo progresso da matéria.

Por conluente, dado a importância atribuída ao setor de capitais, em todos os quatro segmentos que o compõem, pelos atores que o integram (sobretudo, um conjunto pequeno de grandes grupos de interesse e órgãos reguladores do Estado) e a influência que ele exerce sobre a economia nacional dos seus respectivos Estados, qualquer proposta de mudança estrutural se deparava com ceticismo, resistência e salvaguarda, razão pela qual as diretrizes adotadas para sua liberalização foram a parcimônia e o protecionismo, a ponto de refrear significativamente o avanço da matéria.

Essa tendência persistiu durante o período analisado e ilustra por que nenhum dos atores envolvidos no alcance do livre fluxo de capitais no Mercosul, de ambos os *paymasters* do bloco, se dispôs a persegui-lo (Quadro 43). Suas preferências são eminentemente domésticas e a estratégia que maximiza o alcance dos seus interesses consiste na defesa e manutenção do *status quo*, complementado por alterações pontuais e incrementais em um único segmento.

Quadro 43. Estrutura das preferências do Brasil e da Argentina (2015 – 2019): livre circulação de capitais no Mercosul.

Pendências	Encarregado da Implementação	Conjunto de Preferências						Realizado?
		Poder Executivo		Poder Legislativo		Grupos de Interesse		
		ARG	BR	ARG	BR	ARG	BR	
Setor Financeiro	Vontade Conjugada	Oposição	Oposição	Indiferente	Indiferente	Oposição	Oposição	Não
Mercado de Câmbio	Vontade Conjugada	Oposição	Oposição	Indiferente	Indiferente	Oposição	Oposição	Não
Investimentos	Vontade Conjugada	Apoio	Apoio	Apoio	Apoio	Apoio	Apoio	Sim, medidas complementares
Mercado de Capitais	Vontade Conjugada	Oposição	Oposição	Indiferente	Indiferente	Oposição	Oposição	Não

Fonte: Elaboração do próprio autor.

5.2.4. Formação de um mercado comum: a livre circulação de trabalho

Por último, no que concerne à livre circulação de trabalho entre os Estados Partes do Mercosul, destaca-se que os resultados alcançados pelos atores envolvidos nesse processo também foram bastante modestos, uma vez que os responsáveis em ambos os Estados analisados não se dispuseram a cumprir todos os requisitos necessários para o seu alcance (livre ingresso, permanência, exercício legal de atividades remuneradas e direitos trabalhistas iguais) limitando-se a perseguir apenas uma parte deles e, mesmo entre estes, a contemplá-los apenas parcialmente.

Durante o período em questão (2015–2019), de fato houve avanços; no entanto, as medidas adotadas não foram muito ambiciosas e se concentraram em apenas dois dos três requisitos necessários para o progresso da matéria, a saber: i) sobre as condições de ingresso e de circulação no território dos Estados Partes do bloco, mas não incluindo a todos os residentes dos Estados Partes e; ii) sobre as condições necessárias para o exercício legal de atividades remuneradas nos Estados do Mercosul, entretanto, aplicável apenas para um determinado grupo de residentes; ao passo que nenhuma medida relativa à harmonização dos direitos trabalhistas entre os Estados Partes do bloco foi empreendida.

A modéstia de tais resultados decorre, principalmente, do desinteresse dos atores políticos de ambos os Estados em perseguir todos os requisitos necessários para o avanço do

livre fluxo de trabalho intrabloco, da sua indiferença quanto à implementação das medidas ainda pendentes e da dissonância entre os conjuntos de preferências de todos os atores envolvidos.

Considerando que o “setor de trabalho” se trata de uma área de desenvolvimento tardio, sem um arcabouço normativo regional estabelecido para orientar seu progresso e ainda regido por uma miríade de normativas domésticas, cada uma determinada unilateralmente pelos Estados Partes e distintas entre si, bem como por normativas internas de cada Estado com diferentes hierarquias (como portarias ministeriais, leis ordinárias, leis constitucionais, etc.), as mudanças necessárias para alcançar o livre fluxo de trabalho intrabloco dependem da vontade conjugada dos atores políticos dos Estados analisados para que sejam implementadas.

Os grupos de interesse envolvidos, representados pelas principais associações sindicais de trabalhadores de ambos os Estados analisados, mobilizaram-se prontamente para pressionar seus respectivos atores políticos, tanto doméstica quanto regionalmente, endossando posições ambiciosas que abrangem dois dos três requisitos necessários para o alcance do livre fluxo de trabalho intrabloco, a saber: i) o aprimoramento das condições do exercício de atividades remuneradas entre os Estados Partes do bloco e para todos os trabalhadores da região; e ii) a harmonização dos direitos trabalhistas entre eles.

Os Poderes Executivos nacionais, no início do recorte temporal analisado (2015–2016), já dispunham de um conjunto de preferências bastante restrito, que comportava apenas dois dos três requisitos necessários para o progresso da matéria em questão, isto é: a) pela simplificação e abrandamento das condições de ingresso e de circulação de pessoas (ao invés de trabalhadores) em seus respectivos territórios e; b) pela harmonização dos direitos trabalhistas entre os Estados Partes do bloco.

Todavia, findado o processo de *impeachment* e com a subsequente substituição do Poder Executivo em exercício no Brasil, a agenda de trabalho e os seus respectivos conjuntos de preferências sobre a matéria tornaram-se ainda mais restritivos, isto é, voltados: i) ao abrandamento das condições de ingresso de pessoas nos seus respectivos territórios, porém, restritos aos residentes das zonas de fronteiras entre os Estados Partes; ii) à facilitação das condições necessárias para o exercício de atividades remuneradas entre os membros, contudo, limitado a trabalhadores qualificados, portadores de diploma de ensino superior e; iii) à simplificação das condições para a circulação de pessoas em seus respectivos territórios,

visando incrementar o turismo entre eles. Ademais, a harmonização dos direitos trabalhistas na região foi inteiramente removida da agenda.

Os Poderes Legislativos, por sua vez, demonstraram total indiferença quanto ao avanço do livre fluxo de trabalho intrabloco e aos requisitos necessários para seu alcance, mobilizando-se e dedicando os seus poderes e recursos institucionais inteiramente a questões domésticas correlatas, em particular, nas reformas dos regimes jurídico trabalhista e de imigração, dada a forte pressão dos grupos de interesse pela reprovação de tais projetos e dos seus respectivos Poderes Executivos nacionais pela aprovação de tais iniciativas.

Ademais, durante todo o período analisado, nenhuma outra medida de mesma natureza foi submetida à apreciação dos referidos Poderes Legislativos, tanto em âmbito doméstico quanto regional (via Parlamento do Mercosul), e igualmente não houve qualquer esforço adicional por parte desses poderes para pressionar seus respectivos Poderes Executivos nacionais a encaminhar-lhes as cinco medidas pendentes de análise, que poderiam ter promovido o bloco em direção à livre circulação de trabalho nos três requisitos necessários; entretanto, isso não estava entre suas preferências.

Dessa forma, ao analisar os conjuntos de vitórias do Brasil e da Argentina, constata-se que suas dimensões são limitadas, com sobreposição circunscrita a apenas dois pontos — as condições de livre ingresso no território dos Estados Partes e o exercício legal de atividades laborais remuneradas —, sendo que a intersecção entre ambos é restrita a um elemento particular em cada caso: a maior liberdade de acesso se limita exclusivamente a determinados grupos de trabalhadores (os residentes das áreas de fronteira), enquanto o abrandamento das condições de trabalho é aplicável apenas a trabalhadores qualificados, detentores de diploma de ensino superior.

Dadas as preferências dos Poderes Executivos nacionais, não seria possível alcançar qualquer consenso entre os negociadores para aprovar Projetos de Normas do Mercosul concernentes à equalização dos direitos trabalhistas entre os Estados Partes do bloco (nem mesmo foi possível elaborá-los); além disso, qualquer projeto mais ambicioso do que os alcançados sobre a liberdade de ingresso no território nacional e sobre o livre exercício de atividades remuneradas intrabloco também não seria passível de aprovação pelos negociadores e, mesmo que fosse, não seria implementado pelos respectivos Presidentes.

A indiferença dos Poderes Legislativos teve um impacto relevante no alcance do livre fluxo de trabalho intrabloco e nos resultados obtidos. Sem uma participação ativa por parte deles, seja por meio de proposições, recomendações ou apenas pressões (solicitação de informações, declarações, pareceres, convocação de eventos, etc.), o controle do processo de liberalização ficou inteiramente a cargo da iniciativa dos Poderes Executivos nacionais, e os resultados alcançáveis foram circunscritos aos seus conjuntos de preferências.

Por um lado, a prerrogativa dos Poderes Executivos nacionais de elaborar projetos de normas sobre o processo de livre circulação de trabalho, negociá-los e aprová-los no âmbito do Mercosul tornou-se mais simples e fácil. Por outro, a tarefa de construir uma coalizão política suficientemente ampla para aprová-los no âmbito doméstico tornou-se consideravelmente mais difícil e onerosa, exigindo destes a mobilização de suas bases aliadas no Congresso e o uso de seus recursos para atrair os atores indiferentes para sua coalizão política de apoio, de modo a torná-la suficientemente ampla para aprovar os projetos de suas preferências.

A resposta encontrada pelos Poderes Executivos nacionais para evitar esse imbróglio institucional foi contornar inteiramente os Poderes Legislativos, aprovando todas as iniciativas de sua preferência como normas que versam sobre o funcionamento do bloco (por meio do artigo 42.º do Protocolo de Ouro Preto), as quais não requerem medidas adicionais de internalização nos respectivos ordenamentos jurídicos nacionais e podem ser implementadas diretamente por meio de decreto presidencial, removendo inteiramente a necessidade dessa etapa do processo de ratificação.

Os grupos de interesse envolvidos, em ambos os Estados, apesar da sinalização clara de suas preferências, da sua participação ativa e das pressões constantes exercidas tanto no âmbito doméstico quanto regional, perderam espaço e influência no processo de liberalização do fluxo de trabalho intrabloco à medida que perdiam acesso e influência sobre seus respectivos atores políticos ao longo do período analisado.

Em adição, a indiferença dos Poderes Legislativos dos Estados Partes em relação ao desenvolvimento da matéria limitou a abrangência e a efetividade das pressões exercidas pelos grupos de interesse, aos quais reverberavam suas preferências (ainda que parcialmente, em alguns casos) e os auxiliavam em seu alcance.

Ademais, a ascensão dos novos Poderes Executivos nacionais no Brasil (governo de Michel Temer) e na Argentina (governo de Mauricio Macri), caracterizados por uma menor acessibilidade e receptividade à agenda e às preferências desses grupos em comparação com os governos anteriores, aliada ao amplo controle que exerciam sobre a agenda de trabalho e o andamento do processo, contribuiu substancialmente para a limitação da influência dos grupos de interesse na orientação e na condução do livre fluxo de trabalho intrabloco.

Em última análise, ao considerar a indiferença dos Poderes Legislativos em relação ao processo de livre circulação de trabalho no Mercosul, o enfraquecimento progressivo da influência dos grupos de interesse sobre o desenvolvimento dessa matéria e a posição e as preferências dos Poderes Executivos nacionais, ressalta-se que a margem para qualquer avanço seria bastante reduzida, circunscrita às preferências dos Executivos e passível de implementação apenas se realizada à revelia da participação dos Legislativos. Não à toa, os resultados alcançados foram bastante modestos, isto é, a expansão das condições de acesso aos seus respectivos territórios, mas apenas dirigida para residentes das zonas fronteiriças e turistas, e a facilitação das condições para trabalhar no território dos Estados Partes, porém tão somente para profissionais portadores de diploma de ensino superior; em uma fiel reprodução dos conjuntos de preferências dos Executivos, acomodando algumas das preferências dos grupos de interesse que se sobrepunham a eles.

Dadas as referidas circunstâncias, além da competência privativa para iniciar o processo integrativo, elaborar e negociar projetos concernentes a ele, os Poderes Executivos nacionais passaram a controlar também todo o processo de implementação dos projetos adotados, deslocando a necessidade de barganhar separadamente com os grupos domésticos para obter apoio aos projetos aprovados para simplesmente implementá-los se assim preferirem. Todavia, como resultado, o processo inteiro de livre circulação de trabalho intrabloco se circunscreveu ao seu conjunto de preferências.

Neste caso, dada a heterogeneidade dos conjuntos de preferências dos atores envolvidos em ambos os Estados, até seria possível estabelecer uma aliança transnacional entre atores domésticos. Todavia, a completa indiferença dos Poderes Legislativos dos Estados Partes dificultou a sua concretização, e a postura hawkish de ambos os Poderes Executivos nacionais tornou tal prática inviável.

Por conluente, considerando a importância atribuída ao setor de trabalho pelos Estados Partes do bloco e os potenciais impactos sociais, políticos, econômicos e de segurança associados à sua liberalização, a questão tem sido tratada com excessiva apreensão e protecionismo, o que resultou na falta de um plano claro e de uma estratégia bem definida para a implementação do livre fluxo de trabalho dentro do Mercosul.

Esse contexto de apreensão e receio, em um setor fortemente controlado e regulamentado pelos próprios Estados, aliado à ausência de um programa definido para efetivar sua liberalização, ilustra a situação enfrentada pelos atores analisados e evidencia os motivos pelos quais eles não se dedicam plenamente à promoção da livre circulação de trabalho intrabloco, optando por concentrar seus esforços e recursos em temas complementares e questões domésticas relacionadas que lhes permitiriam maximizar seus interesses.

Ao analisar as preferências e possíveis coalizões entre os atores envolvidos na promoção da livre circulação de trabalho no Mercosul (Quadro 44), destaca-se que, na ausência de participação ativa e efetiva dos Poderes Legislativos e dos grupos de interesse, a responsabilidade pelo progresso da questão recaiu inteiramente sobre os Poderes Executivos nacionais, que, neste caso, simplesmente não dispunham das preferências necessárias para avançar com a matéria, resultando em progressos apenas nas margens do processo, isto é, avanços pontuais em questões de seu interesse e para a preservação do apoio dos grupos de interesse.

Quadro 44. Estrutura das preferências do Brasil e da Argentina (2015 – 2019): livre circulação de trabalho no Mercosul.

Pendências	Encarregado da Implementação	Conjunto de Preferências						Realizado?
		Poder Executivo		Poder Legislativo		Grupos de Interesse		Parcialmente
		ARG	BR	ARG	BR	ARG	BR	
<i>Ingresso e Permanência</i>	Vontade Conjugada	Apoio, com restrições	Apoio, com restrições	Indiferente	Indiferente	Apoio	Apoio	Parcialmente
<i>Exercício de Atividades Remuneradas</i>	Vontade Conjugada	Apoio, com restrições	Apoio, com restrições	Indiferente	Indiferente	Apoio	Apoio	
<i>Harmonização dos Direitos Trabalhistas</i>	Vontade Conjugada	Oposição	Oposição	Indiferente	Indiferente	Apoio	Apoio	Não
<i>Implementação das medidas Pendentes</i>	Vontade Conjugada	Oposição	Oposição	Indiferente	Indiferente	Apoio	Apoio	Não

Fonte: Elaboração do próprio autor.

5.3. Estratégias dos Negociadores e Informações: mercado comum

Conforme abordado anteriormente, as estratégias dos negociadores referem-se ao conjunto de técnicas e táticas empregadas por eles para garantir o sucesso do processo de negociação de um Projeto de Norma do Mercosul entre seus pares e/ou a aprovação deste junto aos grupos domésticos.

Para garantir o progresso na formação de um mercado comum no Mercosul, os atores institucionalmente aptos a participar desse processo devem mobilizar seus recursos e poderes institucionais para aprovar os Projetos de Normas do Mercosul relacionados às temáticas pendentes, obter sua aprovação junto aos Poderes Legislativos dos Estados Partes (quando necessário) e assegurar a implementação dos referidos projetos; caso contrário, não haverá avanço algum.

Os negociadores são responsáveis por conduzir o processo de negociação dos Projetos de Norma do Mercosul e atuam como a única conexão formal entre os Estados Partes e seus respectivos atores domésticos, devendo não apenas negociar esses projetos no âmbito do bloco, mas também mobilizar esforços para formar uma coalizão política de apoio que garanta sua aprovação pelos legislativos nacionais (quando necessário).

Para garantir o sucesso do processo de integração econômica do bloco e, neste caso, a formação de um mercado comum, os negociadores devem: a) atender às suas próprias preferências, caso contrário, o Projeto de Norma do Mercosul não será elaborado, negociado ou implementado; b) atender às preferências dos seus respectivos Poderes Legislativos, caso contrário, o projeto em questão não será apreciado ou aprovado e; c) harmonizar essas preferências com as demandas dos outros negociadores, caso contrário, estes não aprovarão o referido projeto.

Tendo em vista a posição e o envolvimento direto dos negociadores no processo de integração econômica do Mercosul, constata-se que esses atores, além de atuarem como *veto players*, também dispõem da capacidade de influenciar de maneira decisiva os rumos do processo por meio da mobilização de uma série de estratégias específicas, que lhes possibilitam aumentar as chances de sucesso na aprovação dos Projetos de Normas do Mercosul junto aos seus pares e/ou na ratificação pelos respectivos Poderes Legislativos ou, alternativamente, de retardar ou inviabilizar completamente a negociação de um projeto, bem como potencializar as chances de fracasso desses projetos no Congresso Nacional.

Estratégias que são eficazes em aumentar as probabilidades de sucesso na aprovação e/ou na implementação de um Projeto de Norma do Mercosul têm um impacto positivo no tamanho dos conjuntos de vitórias dos Estados analisados, aumentando-os na proporção da sua eficácia, enquanto estratégias que reduzem as probabilidades de sucesso da aprovação e/ou implementação desses projetos diminuem o tamanho dos conjuntos de vitórias desses Estados na mesma proporção.

No caso do Mercado Comum do Sul, conforme identificado ao longo do presente estudo, os negociadores envolvidos no processo de integração econômica são os próprios integrantes dos Poderes Executivos nacionais, um grupo institucionalmente muito poderoso, altamente coeso, internamente congruente, centralizado em torno da figura do Presidente da República e, que dispõem ainda de total controle sobre a iniciativa do processos de integração e amplo domínio sobre a condução e composição da agenda de trabalho integrativa – via sua capacidade para definir a agenda, emendar (via controle das reservas) e de estabelecer compensações paralelas.

Como resultado, todos os órgãos executivos-deliberativos do bloco e seus respectivos órgãos auxiliares foram constituídos exclusivamente por membros dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes ou por representantes designados por estes, conforme demonstrado no Quadro 45 abaixo.

Quadro 45. Principais órgãos do Mercosul e seus integrantes.

Mercosul	Órgãos do Mercosul	Composição do Órgão
Órgãos Executivo-Deliberativos	Conselho do Mercado Comum	- Presidentes - Chanceleres - Ministros da Fazenda
	Grupo do Mercado Comum	- Chanceleres - Ministros da Fazenda - Presidente do Banco Central - Ministro apontado pelo Presidente
	Comissão de Comércio do Mercosul	Quatro membros titulares apontados pelo Poder Executivo
Órgãos Auxiliares	Subgrupo de Trabalho	Conjunto de quinze órgãos, cuja os seus representantes são designados pelos Ministros titulares de suas respectivas pastas
	Comitês Técnicos	Conjunto de oito órgãos, cuja os seus representantes são designados pelos Ministros titulares de suas respectivas pastas

Fonte: Elaboração do próprio autor

Assim, por concentrarem a maior parcela dos poderes institucionais e dos recursos disponíveis e por integrarem todos os órgãos supracitados do bloco, os integrantes dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes do Mercosul não apenas participam do circuito decisório integrativo, mas comandam todas as etapas que envolvem o desenvolvimento de um Projeto de Norma do Mercosul, isto é, desde a sua iniciativa, passando pelo debate, seguindo pela própria elaboração dos referidos projetos, até a sua efetiva negociação.

Ademais, por se tratar de um grupo de atores com elevada coesão interna e congruência, coordenado de forma centralizada pelos respectivos Presidentes e Ministérios das Relações Exteriores, os Poderes Executivos nacionais dispõem de ampla sinergia para construir, coordenar e manter uma posição comum ao longo de todo o referido processo.

Nesse sentido, os Poderes Executivos nacionais exercem significativa influência sobre todo o circuito decisório integrativo no Mercosul e, portanto, têm a capacidade de adotar estratégias para maximizar suas probabilidades de sucesso, não apenas durante o ato formal da negociação de um Projeto de Norma do Mercosul, mas também em todas as etapas que a antecedem e em algumas das que a sucedem – ampliando ou reduzindo o tamanho dos conjuntos de vitórias, conforme a estratégia empregada.

O processo de negociação inicia-se formalmente quando um Projeto de Norma do Mercosul – elaborado por um dos órgãos auxiliares do bloco (os Subgrupos de Trabalho ou pelos Comitês Técnicos) – é elevado por um dos seus órgãos executivo-deliberativos – a Comissão de Comércio do Mercosul ou o Grupo do Mercado Comum – para a consideração do Conselho do Mercado Comum.

As etapas que antecedem o processo formal de negociação incluem a iniciativa do processo de integração, a construção da agenda de trabalho, a elaboração dos Projetos de Norma do Mercosul e sua efetiva negociação, nas quais se concentram as estratégias utilizadas pelos negociadores para aumentar ou reduzir as probabilidades de aprovação de um Projeto de Norma.

Em contrapartida, as etapas subsequentes envolvem a aprovação ou veto pelos Poderes Legislativos dos Estados Partes do Mercosul e a etapa de ratificação, conduzida pelos respectivos Presidentes, nas quais se concentram as estratégias utilizadas para incrementar as probabilidades de aprovação nos Legislativos e de implementação dos projetos adotados.

No que tange ao conjunto de estratégias utilizadas pelos negociadores brasileiros e argentinos durante o período de 2015 a 2019, predominou a tática: i) do "**absentismo institucional**", caracterizada pela deliberada não inclusão de uma matéria necessária para o avanço do bloco na apreciação no *locus* institucional apropriado; ii) da "**adequação programática**", que remete à modificação e ajuste sistemático das matérias após estas terem sido introduzidas na agenda de trabalho dos órgãos do Mercosul encarregados de apreciá-las; e iii) da "**internalização paralela**", que consiste na perseguição de objetivos correlatos aos estabelecidos pelo Mercosul, mas por outras vias, isto é, por meio de outras organizações regionais e/ou instituições políticas mais favoráveis.

Primeiramente, dadas as prerrogativas mencionadas dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes do bloco, antes que qualquer Projeto de Norma do Mercosul seja elaborado, a matéria a que ele irá se referir precisa ser introduzida em um *locus* institucional apropriado no bloco por um dos Estados membros (mais especificamente pelos próprios Presidentes ou seus Ministros de Estado, com a devida chancela do Chefe do Executivo), a fim de que seja debatida, se alcance um consenso a respeito das providências necessárias e se emita uma Recomendação pertinente, que servirá de base para o Projeto de Norma do Mercosul a ser negociado.

Nesse contexto, o primeiro conjunto de estratégias que pode ser empregado pelos negociadores decorre diretamente da atribuição aos Poderes Executivos nacionais de iniciar o processo de integração econômica do Mercosul e abrange a já mencionada tática do "absentismo institucional" e a estratégia da "omissão institucional", ambas utilizadas para reduzir ou anular as probabilidades de aprovação de Projetos de Norma do Mercosul no CMC, além de suas respectivas contrapartes, que são mobilizadas para aumentar as probabilidades de sua aprovação.

Quando os Executivos optam pela estratégia do "absentismo institucional" e deliberadamente não introduzem para consideração uma matéria necessária ao avanço do bloco rumo à formação de um mercado comum – como ocorreu com todos os requisitos para a livre circulação de capitais intrabloco, com a harmonização da maior parte dos setores de serviços estipulados e com a maioria dos elementos necessários para assegurar o livre fluxo de trabalho no Mercosul – torna-se impossível para os Estados Partes debaterem tais propostas e alcançarem um consenso sobre possíveis soluções e alternativas, o que resulta na não elaboração de uma recomendação ou de um Projeto de Norma do Mercosul pertinente e, conseqüentemente, impossibilita qualquer negociação a seu respeito, anulando as

probabilidades de aprovação no CMC e reduzindo consigo o tamanho do conjunto de vitórias dos Estados envolvidos.

Em contrapartida, os Poderes Executivos podem adotar a **estratégia oposta** ao “**absentismo institucional**”, isto é, efetivamente introduzir uma matéria de sua preferência no *locus* institucional apropriado, em múltiplos *loci* simultaneamente, ou alternativamente, até mesmo elevá-la à instância superior do Mercosul, o Conselho do Mercado Comum, para que seja tratada por negociadores mais experientes, populares e/ou de status mais elevado, garantindo que a matéria seja apreciada.

A introdução de uma matéria para a consideração dos Estados Partes do Mercosul em um *locus* institucional adequado não garante a elaboração de uma Recomendação ou de um Projeto de Norma do Mercosul, nem mesmo a sua negociação, caso sejam elaborados, mas assegura a sua apreciação pelas suas respectivas delegações.

Nesse sentido, a inserção da matéria em múltiplos *loci* resulta em efeitos semelhantes, porém aumenta as probabilidades de que, em ao menos um dos *loci*, seja elaborado um Projeto de Norma passível de aprovação no CMC; da mesma forma, elevar a matéria diretamente a um dos órgãos superiores do Mercosul produz o mesmo efeito de aumentar as probabilidades de sucesso na aprovação de um Projeto de Norma, uma vez que reduz o circuito decisório pelo qual o projeto tramitará e, conseqüentemente, o número de veto players envolvidos no processo.

Ao longo do período analisado (2015–2019), a maior parte das matérias encaminhadas para apreciação no Mercosul foi direcionada a apenas um único *locus* institucional e, conforme apresentado, na maioria dos casos, tratava de temas afins ao processo de formação de um mercado comum, e não dos elementos essenciais para sua efetiva constituição.

Em contrapartida, apenas duas matérias – a integração fronteiriça e os investimentos intrabloco – foram introduzidas e apreciadas em mais de um *locus* institucional, e, em ambos os casos, os Projetos de Norma do Mercosul relacionados foram devidamente considerados e aprovados no CMC, sendo subsequentemente implementados.

Ademais, poucas foram as matérias introduzidas e apreciadas diretamente em instâncias decisórias superiores do bloco, a maioria relativa à livre circulação de bens no interior do Mercosul (o caso das aduanas especiais, das Listas de Exceções Nacionais, dos bens de capital e dos bens de informática e telecomunicações) e, uma única referente ao livre fluxo de serviços (sobre a convocação de novas rodadas de negociações para a liberalização do comércio de

serviços intrabloco). Neste caso, apesar de todas as matérias terem sido devidamente apreciadas, o curso adotado, influenciado pelas preferências antitéticas e possíveis coalizões existentes, desviou-se inteiramente dos requisitos necessários para a formação de um mercado comum.

Na ausência de um *locus* institucional apropriado no Mercosul para a apreciação da matéria a ser introduzida, os Poderes Executivos nacionais, por intermédio do Grupo do Mercado Comum, devem necessariamente criá-lo; mas, se não o fizerem, não haverá espaço para debate, consenso, elaboração de Recomendações e Projetos de Norma concernentes a ele e, conseqüentemente, nenhum projeto a ser negociado.

Os negociadores, neste caso, podem optar pela estratégia da “**omissão institucional**”, isto é, deliberadamente não criar um *locus* institucional e/ou não encaminhar a matéria para um *locus* já existente, com o objetivo de evitar o debate, a formação de consenso, a elaboração de um Projeto de Norma do Mercosul relativo à matéria e qualquer negociação que seja relacionada.

A referida estratégia foi empregada com sucesso pelos atores argentinos envolvidos no processo de livre circulação de bens do setor sucroalcooleiro pelo Mercosul, que se opuseram ferrenhamente à recriação do grupo ad hoc (GAHAZ) estabelecido especificamente para tratar dessa matéria, bem como ao seu encaminhamento para um SGT já existente. Como resultado, nenhum debate foi conduzido, nenhuma recomendação foi elaborada e nenhum projeto foi negociado; a matéria permaneceu irresoluta, exatamente conforme as preferências dos argentinos, anulando todas as probabilidades de materialização de *policies* relacionadas a essa temática.

A **estratégia oposta** à “**omissão institucional**” implica na criação de um *locus* institucional específico para a apreciação de uma determinada matéria ou na designação de um (ou vários) *locus* já existente para tal, o que, por sua vez, resulta nos efeitos opostos, isto é, no aumento das probabilidades de apreciação, elaboração de um Projeto de Norma do Mercosul relativo à referida matéria e de negociação desse projeto – expandindo também o tamanho do conjunto de vitórias dos Estados envolvidos.

Esse foi novamente o caso da integração fronteiriça e dos investimentos intrabloco, em que a pressão se intensificou e as preferências de todos os atores envolvidos foram alinhadas para promover o progresso nessas áreas, levando os Executivos, por meio do GMC, a optar pela criação de um novo Subgrupo de Trabalho especificamente para apreciar essas matérias, o que

se traduziu em novos atores, uma nova agenda de trabalho e mais recursos dedicados exclusivamente à análise dessas questões e seus temas afins; não à toa, ambos os novos subgrupos elevaram Projetos de Norma concernentes que vieram a ser aprovados e implementados no decurso do período analisado (2015 – 2019).

Em segundo lugar, considerando que uma matéria relativa ao avanço da formação de um mercado comum no Mercosul foi devidamente introduzida no *locus* institucional apropriado, os Poderes Executivos nacionais podem adotar um conjunto adicional de estratégias para aumentar ou diminuir as probabilidades de aprovação dos Projetos de Norma a serem negociados, lançando-se a alterar a agenda de trabalho dos órgãos responsáveis por apreciá-los.

Dada a participação dos Poderes Executivos nacionais em todos os órgãos executivos-deliberativos do bloco e em seus respectivos órgãos auxiliares (neste caso, em referência aos SGTs e aos CTs), bem como o seu amplo controle sobre a agenda desses órgãos, qualquer matéria devidamente introduzida para apreciação no âmbito do Mercosul por outro Estado Parte, pode ser subsequentemente removida da agenda de trabalho, submetida a determinadas condicionalidades e ainda, ter seu conteúdo modificado pelos próprios integrantes do órgão.

Caso os negociadores desejem assegurar que uma Recomendação sobre uma matéria específica não seja elaborada ou que um Projeto de Norma correlato não seja elevado ao Conselho do Mercado Comum para negociação, eles podem utilizar a estratégia da “**remoção programática**”, que consiste em solicitar ao Grupo do Mercado Comum a exclusão da matéria da agenda de trabalho do órgão que a está apreciando. Assim, sem debate, não há Recomendação; sem esta, não há Projeto de Norma do Mercosul; e sem o referido projeto, não há o que ser negociado, anulando inteiramente qualquer perspectiva de progresso na temática e reduzindo, conseqüentemente, o tamanho do conjunto de vitórias dos Estados envolvidos.

A delegação brasileira, sob a liderança do recém-empossado Presidente Michel Temer, empregou com sucesso a supracitada estratégia e removeu a maioria dos temas da agenda de trabalho do SGT 04 sobre a livre circulação de capitais entre os mercados de câmbio dos Estados Partes do Mercosul, anulando todo o progresso alcançado até então e assegurando que, até o fim do período analisado, nenhum Projeto de Norma correlato fosse aprovado.

Alternativamente, se um dos referidos Poderes Executivos nacionais desejar aumentar as probabilidades de aprovação de um determinado Projeto de Norma do Mercosul e, simultaneamente, refrear as chances de outro ser aprovado, este pode empregar a estratégia da “**condicionalidade programática**,” que consiste em subordinar a apreciação de outras matérias

ao progresso da matéria preferida, bloqueando efetivamente a pauta de discussões até que esta seja considerada.

A tática mencionada foi amplamente empregada pelas delegações brasileira e argentina junto ao SGT 04, com o objetivo de paralisar tanto a introdução de novas temáticas quanto o avanço do debate de matérias propostas pelos sócios menores do bloco, Paraguai e Uruguai, especialmente em questões relacionadas à livre circulação de capitais no setor financeiro e no mercado de capitais, áreas nas quais nenhum dos atores envolvidos tinha como preferência em dar seguimento, o que efetivamente trancou a agenda de trabalho, impedindo novos avanços.

Em similar medida, ao invés de alterar a própria agenda de trabalho de um órgão, os Poderes Executivos nacionais podem lançar mão da estratégia da “**adequação programática**”, que consiste em modificar o conteúdo de uma matéria já incluída na agenda, de modo a alinhá-la aos conjuntos de preferências dos atores envolvidos, aumentando assim as probabilidades de elaboração de um Projeto de Norma do Mercosul e suas chances de aprovação durante o processo de negociação.

Modificar uma matéria já incluída na agenda, seja para torná-la mais ou menos ambiciosa ou para remover um ponto de descontentamento de uma das delegações membros, pode determinar a diferença entre a elaboração de uma recomendação e a aprovação de um Projeto de Norma correlato, assim como suas respectivas rejeições.

O mesmo se verificou no caso da livre circulação do comércio de serviços, onde, devido ao conjunto de preferências de todos os atores envolvidos, qualquer Projeto de Norma ambicioso quanto à harmonização normativa dos setores integrantes resultaria inevitavelmente em sua rejeição durante a etapa de negociação; somente após os ajustes necessários na agenda e no projeto, tornou-se possível garantir sua aprovação.

Em terceiro lugar, com a elevação dos Projetos de Normas do Mercosul ao Conselho do Mercado Comum, dá-se início formalmente ao processo de negociação, no qual os negociadores adotam estratégias para garantir a aprovação dos Projetos de Normas do Mercosul de sua preferência e a rejeição daqueles que os atendem.

Quando os referidos projetos podem ser implementados apenas por intermédio dos Executivos, sem a necessária apreciação dos Poderes Legislativos dos Estados Partes, os negociadores envolvidos estão cientes de que uma única abstenção ou o veto de um dos negociadores pode resultar no fracasso total da iniciativa, que os seus respectivos conjuntos de

vitórias são naturalmente maiores do que seriam caso a aprovação subsequente dos Legislativos fosse necessária, e que não é possível utilizar a incerteza e a intransigência dos seus respectivos Congressos Nacionais como tática para obter concessões dos demais negociadores, uma vez que não é necessário arregimentar o apoio dos grupos domésticos para assegurar a implementação do projeto.

Dessa forma, diante das limitações impostas, as estratégias adotadas pelos negociadores se concentram precisamente em evitar inteiramente a abstenção ou o veto dos demais negociadores; para isso, estes empregam um conjunto adicional de táticas que inclui, neste caso, as estratégias da “redistribuição” e a da “atratividade”.

A estratégia da “**redistribuição**” envolve a reavaliação das estruturas de ganhos e custos oriundas do acordo a ser firmado e sua redistribuição entre os Estados Partes até que se possa acomodar as demandas do negociador descontente ou indiferente ao projeto. Enquanto a estratégia da “**atratividade**” consiste em minorar os custos ou majorar os benefícios oriundos do acordo a ser firmado para assegurar a aprovação dos negociadores descontentes ou indiferentes ao projeto.

Ambas as estratégias foram empregadas nos casos em que as decisões competiam somente aos Poderes Executivos nacionais, sendo comum a concessão direta dos negociadores dos Estados *paymasters* do bloco às demandas dos negociadores dos sócios menores. No caso da livre circulação de bens intrabloco, isso significou a modulação dos prazos para a adoção e/ou conclusão dos compromissos firmados entre eles, maior leniência quanto aos termos adotados (como uma taxa menor, maior quantidade de bens isentos, exceções normativas, etc.) e algumas condições especiais temporárias.

Destaca-se que nenhum Projeto de Norma do Mercosul foi reprovado pelo Conselho do Mercado Comum durante todo o período analisado (2015 – 2019), e que, de forma geral, a reprovação é incomum, uma vez que projetos com baixas chances de aprovação frequentemente não são submetidos à apreciação do referido Conselho.

Quando os Projetos de Normas do Mercosul requerem a vontade conjugada dos atores políticos de todos os Estados Partes envolvidos para serem implementados, os negociadores precisam, além de garantir a aprovação do referido projeto no CMC, assegurar que os seus respectivos Poderes Legislativos também o aprovem no Congresso Nacional; caso contrário, a *policy* em questão não entrará em vigor.

Para evitar que os Poderes Legislativos dos Estados Partes do bloco “engavetem” ou rejeitem o Projeto de Norma do Mercosul em questão, os negociadores precisam aproximar-se dos seus respectivos grupos domésticos, conhecer as suas demandas e assegurar-lhes que o acordo a ser negociado contemplará o seu conjunto de preferências, e a partir daí, construir uma coalizão política de apoio ao projeto, ampla o suficiente para garantir a sua devida aprovação no Congresso.

Durante o período de 2015 a 2019, apenas dois Projetos de Norma do Mercosul referentes aos requisitos necessários para a formação de um mercado comum foram encaminhados para apreciação dos Poderes Legislativos dos Estados Partes do bloco.

Em comum às duas iniciativas supracitadas está o fato de que todas foram efetivamente aprovadas pelos Poderes Legislativos dos Estados Partes do Mercosul (embora apenas uma tenha entrado em vigor) e que os negociadores utilizaram, além da já referida estratégia da “atratividade”, a tática do “*quid pro quo*” e a estratégia das “compensações paralelas” para aumentar as probabilidades de aprovação em seus respectivos Congressos Nacionais e, com isso, também o tamanho dos conjuntos de vitórias dos Estados envolvidos.

A estratégia do “*quid pro quo*” envolve a incorporação das preferências dos legisladores envolvidos no processo – até o limite do quórum necessário para assegurar a aprovação do projeto – durante a etapa de elaboração das recomendações ou até mesmo durante a confecção do Projeto de Norma do Mercosul, em troca da adesão destes legisladores à coalizão política de apoio ao projeto em voga.

A estratégia das “**compensações paralelas**”, por sua vez, envolve a concessão de recursos adicionais (como cargos, novas fontes de financiamento, maior acesso a informações e maior influência na estrutura decisória, etc.) aos legisladores que se comprometem a participar da coalizão política de apoio ao projeto em questão.

Vale relembrar que, devido às instituições políticas e aos sistemas político-partidários tanto no Brasil quanto na Argentina, os Poderes Executivos nacionais dispõem de uma grande quantidade de recursos e poderes institucionais, mas carecem de apoio nos seus respectivos Congressos Nacionais, enquanto os Poderes Legislativos são carentes dos recursos que os Executivos possuem (cargos, novas fontes de financiamento, maior acesso a informações, maior influência na estrutura decisória estatal, etc.), por isso são disciplinados e dispostos a apoiá-los em troca desses recursos.

Com exceção do último ano do governo de Dilma Rousseff (2016) e do primeiro ano de governo de Maurício Macri (2015), durante todo o período de seus mandatos, os Poderes Executivos nacionais do Brasil e da Argentina conseguiram construir e manter bases políticas amplas o suficiente para superar eventuais coalizões de oposição e alcançar o quórum necessário para a aprovação de projetos relacionados ao Mercosul (nos três casos de maioria simples), tanto nas comissões internas dos respectivos Congressos Nacionais quanto nos Plenários de suas Casas Legislativas (ver anexo II).

Os dois projetos em questão se referem ao Código Aduaneiro do Mercosul (CAM) e ao Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul (PCFI), e ambos foram aprovados entre 2018 e 2019 (já durante os governos de Michel Temer e no fim do governo de Maurício Macri) sem nenhuma intercorrência.

Vale destacar que, mesmo quando os referidos Poderes Executivos nacionais não conseguem manter uma base aliada abrangente no Congresso Nacional ou se a construção de uma coalizão política de apoio a um determinado Projeto de Norma do Mercosul se revelar excessivamente onerosa para assegurar sua aprovação no Legislativo, os Executivos ainda dispõem da possibilidade de adiar indefinidamente – desde que não seja aberto um regime de tramitação preferencial – o encaminhamento do referido projeto ao Legislativo, podendo aguardar um momento mais oportuno para fazê-lo.

Um aspecto adicional relevante a ser destacado refere-se à composição da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (RBPM), no Brasil, e da Comissão Permanente de Assessoramento do Mercosul (CPAM), na Câmara dos Deputados da Argentina, que são as comissões internas do Legislativo responsáveis por estabelecer um regime de tramitação preferencial para Projetos de Norma do Mercosul em seus respectivos parlamentos.

Conforme o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (Art. 4, XII), compete às duas comissões internas mencionadas determinar o regime de tramitação (preferencial ou ordinário) que um Projeto de Norma do Mercosul seguirá em cada Casa Legislativa, sendo que, se for estabelecido um regime preferencial, os Poderes Executivos devem encaminhar os Projetos de Normas do Mercosul aprovados no CMC para apreciação legislativa dentro de um prazo fixo de 45 dias, enquanto o Legislativo deve concluir a tramitação em até 180 dias, sob pena de extinção do processo.

Esse mecanismo poderia constituir uma ferramenta estratégica bastante útil para os Poderes Legislativos dos Estados Partes do Mercosul, pois serviria como um recurso adicional

para forçar os Poderes Executivos nacionais a considerar suas preferências durante o processo de elaboração de Recomendações e Projetos de Norma do Mercosul, além de ser um dispositivo institucional valioso para que o Legislativo atue de maneira mais incisiva no processo de integração econômica do Mercosul. Todavia, no período analisado, esse mecanismo sequer foi empregado⁵⁸, uma vez que os referidos Poderes Executivos se empenharam em construir uma maioria legislativa nessas comissões.

Ademais, é relevante salientar que, mesmo após a aprovação do Projeto de Norma do Mercosul pelo Poder Legislativo, compete ainda aos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul finalizar o processo de implementação, que inclui a ratificação do acordo aprovado no Congresso Nacional (agora na forma de Decreto do Legislativo), a comunicação dessa ratificação à Secretaria do Mercosul, e a sua promulgação e publicação no Diário Oficial da União, para o qual não existem mecanismos institucionais que impeçam ou induzam a sua realização.

Se houver, no intervalo entre a aprovação do Projeto de Norma do Mercosul pelo Poder Legislativo, uma alteração no conjunto de preferências dos Poderes Executivos nacionais ou uma alteração nos próprios Poderes Executivos nacionais, os Presidentes podem efetivamente impedir que o referido projeto entre em vigor, exatamente como ocorreu no caso do Código Aduaneiro do Mercosul.

Por último, apesar das instituições políticas do Mercosul e das preferências dos atores envolvidos no bloco econômico, os Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes podem, em vez de adotar estratégias para alterar as probabilidades de sucesso ou fracasso de suas iniciativas dentro do Mercosul, optar por contornar completamente as instituições políticas do bloco e buscar seus objetivos correlatos por meio de outras organizações regionais e instituições políticas mais favoráveis, aumentando, assim, as chances de aprovação e implementação de acordos de sua preferência por vias institucionais alternativas às estabelecidas pelo Tratado de Assunção (1991), na tática aqui referida como “**internalização paralela**”.

Durante o período analisado (2015–2019), uma das estratégias mais eficazes e populares empregadas pelos negociadores para aumentar as probabilidades de sucesso de aprovação e de

⁵⁸ Até o início do período analisado (2015), seis Projetos de Norma do Mercosul, já aprovados pelo Conselho do Mercado Comum, estavam sob a posse dos Poderes Executivos nacionais e aguardavam o encaminhamento aos Poderes Legislativos dos Estados Partes, o que possibilitava o uso desse mecanismo para assegurar sua apreciação; no entanto, ao longo de todo o período analisado, essa ação não foi concretizada.

implementação de um acordo regional de sua preferência, foi persegui-lo por outras vias institucionais, neste caso, por meio da celebração de Acordos de Alcance Parcial via Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), por meio do quadragésimo segundo artigo do Protocolo de Ouro Preto e, via estabelecimento de acordos bilaterais entre os próprios Estados Partes do Mercosul para solucionar problemas correlatos ao próprio Mercosul.

Considerando que os dois primeiros mecanismos encurtam consideravelmente o circuito decisório, permitem contornar inteiramente a participação dos Poderes Legislativos no processo de integração e, deslocam o controle de todo o processo para os Poderes Executivos (tanto da aprovação quanto da sua implementação) o impacto positivo exercido sobre conjunto de vitórias dos Estados envolvidos é substancial.

A estratégia foi habilmente utilizada no caso da livre circulação de bens do setor automotivo no Mercosul, em que os negociadores optaram por buscar esse objetivo por meio de sua internalização via ALADI, seguindo as instituições políticas estabelecidas pelo Tratado de Montevideu (1980), e obteve efetivamente sucesso; no entanto, dadas as preferências de todos os atores envolvidos, esse sucesso foi na direção diametralmente oposta à necessária para a eliminação das barreiras no setor.

Em igual medida, o único Projeto de Norma do Mercosul aprovado e implementado durante o período analisado (2015–2019) referente à livre circulação do comércio de serviços intrabloco, bem como todos os projetos referentes ao livre fluxo de trabalho no Mercosul, o foram por meio da “internalização paralela”, isto é, foram efetivamente implementados e entraram em vigor porque os próprios Executivos acordaram em fazê-lo via Protocolo de Ouro Preto (Art. 42), como normas reguladoras do funcionamento interno do Mercosul, o que permitiu-lhes contornar também a participação dos Legislativos no processo e ampliou enormemente os seus conjuntos de vitórias.

No desfecho, o caso dos bens oriundos de aduanas especiais, cuja problemática surgiu em função dessa estratégia, teve seu desfecho igualmente associado a ela, isto é, por meio da celebração de acordos bilaterais entre os Estados Partes do Mercosul, estabeleceu-se uma prática que viola os compromissos firmados no Tratado de Assunção (1991), expandindo o conjunto de vitórias dos Estados envolvidos não por contornar a participação dos Poderes Legislativos, mas por proporcionar aos negociadores maior liberdade de atuação para barganhar entre os seus pares, por algo que nem deveria ser permitido.

Considerando que nenhum dos atores envolvidos tinha como preferência eliminar tal prática, a medida foi institucionalizada e, o que era uma estratégia utilizada pelos negociadores para ampliar as probabilidades de sucesso da aprovação de determinados acordos outrora inviáveis por meio do Mercosul, tornou-se uma prática institucional legítima para o seu alcance.

Por conluente, ao avaliar o impacto das estratégias utilizadas pelos negociadores no processo de formação de um mercado comum, revela-se uma nova dimensão sobre as razões pelas quais o Mercosul ainda não consolidou sua união aduaneira e, da mesma forma, não se tornou um mercado comum.

Dada a posição e a prevalência dos Poderes Executivos nacionais na estrutura decisória do Mercosul, a sua influência acaba permeando todas as fases do processo de integração econômica do bloco, permitindo aos seus respectivos negociadores uma ampla gama de estratégias que podem moldar diretamente o rumo do processo, abrangendo não apenas o ato formal de negociação, mas também a iniciativa, o debate, a elaboração de recomendações e de projetos de norma, estendendo-se à aprovação ou o veto no Legislativo e, finalmente, à implementação do acordo.

Consequentemente, as estratégias empregadas pelos negociadores variam amplamente e podem incluir táticas que resultam desde o retardamento temporário do processo de integração em matérias específicas, a modificação drástica dos seus conteúdos, passando pela obstrução completa da aprovação de uma matéria, até a suspensão ou paralisia total de uma agenda, ao mesmo tempo em que podem ser empregadas táticas que aumentam as probabilidades de apreciação de uma matéria específica, ampliam moderadamente ou significativamente as chances desta ser aprovada, até quase assegurar que estas entrem em vigor.

De todo modo, o emprego das estratégias mencionadas pode ser extremamente benéfico para o processo de integração econômica do Mercosul, desde que todos os atores envolvidos, especialmente os Poderes Executivos nacionais, disponham, em seus respectivos conjuntos de preferências, dos requisitos necessários para a progressão do bloco, uma vez que os negociadores podem utilizar múltiplas táticas para aumentar as probabilidades de sucesso; porém, caso estes não disponham de tais preferências, qualquer avanço se torna virtualmente impossível, dado que os negociadores têm à sua disposição uma série de estratégias para garantir que não haja progresso algum ou que este seja apenas situacional.

Ao longo do período analisado (2015–2019), ao considerar as preferências de todos os atores envolvidos e as possíveis coalizões, tornou-se evidente que, na maior parte dos casos,

nenhum deles dispunha de tais preferências, especialmente os próprios Poderes Executivos; não à toa, os negociadores empenharam-se diligentemente em empregar estratégias que garantissem a ausência de progresso, utilizando táticas para obstruir o avanço do bloco em determinadas matérias, bem como para assegurar que *policies* antitéticas à formação de um mercado comum fossem aprovadas e implementadas.

Por último, compete ainda analisar a influência que a estrutura de distribuição de informações entre os atores envolvidos no processo de integração econômica do Mercosul exerce sobre a formação de um mercado comum no bloco.

Conforme já pontuado, a estrutura distributiva de informações refere-se ao arranjo burocrático-organizacional dos Estados analisados, que confere aos atores acesso às informações relevantes para o desenvolvimento de uma área ou tema específico de sua preferência, o que, neste contexto, compreende o acesso dos atores institucionalmente aptos a participar do processo de integração econômica do Mercosul e às informações relevantes para a formação de um mercado comum.

A estrutura de distribuição de informações desempenha um papel importante no desenvolvimento do processo de integração econômica do bloco, pois afeta o grau de transparência com que as etapas do processo são realizadas e confere aos atores envolvidos a capacidade de escolher o curso de ação que maximiza o alcance de seus próprios interesses/preferências ao longo do processo.

A simetria no acesso a informações relevantes ao processo de formação de um mercado comum no Mercosul reduz o grau de incerteza entre os atores envolvidos durante as etapas desse processo (seja na negociação, na aprovação do Legislativo ou na sua implementação), possibilita a estes a tomada de decisões mais eficientes (dados seus respectivos interesses/preferências) e aumenta as probabilidades de aprovação e/ou implementação de um acordo entre todas as partes; enquanto as assimetrias de informações têm o efeito oposto, aumentando o grau de incerteza entre as partes envolvidas, elevando as chances de tomarem decisões subótimas e reduzindo, com isso, as probabilidades de se aprovar um acordo regional e/ou implementá-lo.

No caso do Mercado Comum do Sul, conforme já mencionado, sua estrutura decisória foi concebida e projetada para ser centralizada, concentrando recursos e poderes institucionais

em poucos órgãos do bloco, o que resultou na formação de uma estrutura de produção e distribuição de informações altamente assimétrica, favorecendo amplamente os atores que controlam esses órgãos e limitando o acesso a tais informações aos demais participantes envolvidos.

Somente os poucos órgãos incluídos no percurso decisório integrativo participam diretamente da produção de informações relevantes ao avanço do processo de integração econômica do Mercosul o que inclui os órgãos auxiliares do bloco, encarregados do debate e da elaboração de Diretrizes (nos Comitês Técnicos) e de Recomendações (nos Subgrupos de Trabalho), bem como seus órgãos executivos-deliberativos, responsáveis pela elaboração de Projetos de Norma do Mercosul (como o CCM e o GMC), e o Conselho do Mercado Comum, incumbido da negociação desses projetos. Ademais, somente os atores que compõem esses órgãos possuem acesso direto às informações produzidas, o que se refere aos integrantes dos Poderes Executivos nacionais (ou representantes indicados por estes).

Uma vez elaboradas e quando apropriado, tanto as Diretrizes produzidas pelos Comitês Técnicos quanto as Recomendações desenvolvidas pelos Subgrupos de Trabalho do Mercosul são encaminhadas diretamente aos seus respectivos órgãos subordinadores (o CCM no caso dos CTs e o GMC no caso dos SGTs), seguindo um percurso que não concede acesso institucional direto às informações geradas aos demais órgãos do bloco nem aos seus integrantes.

Os demais atores envolvidos no processo de integração econômica do Mercosul, como os legisladores dos Estados Partes do bloco (atuando por meio do Parlamento do Mercosul) e os grupos de interesse (por meio do Foro Consultivo Econômico-Social), podem solicitar acesso às informações produzidas e participar das reuniões dos órgãos mencionados; no entanto, sua participação está sujeita à aprovação direta do órgão subordinador responsável, restringindo-se às etapas preliminares de esclarecimento e discussão, sem influência sobre as Diretrizes, as Recomendações e os Projetos de Normas do Mercosul produzidos.

De todo modo, a menos que haja uma instrução formal de um dos órgãos executivo-deliberativos do Mercosul para que seus respectivos órgãos subordinados atuem conjuntamente ou compartilhem as informações produzidas entre si e/ou com os demais órgãos do bloco, não há disposição institucional nem obrigação expressa para que os órgãos auxiliares assim o façam.

A única via institucional formal e direta prevista para o intercâmbio de informações entre os órgãos do Mercosul existe tão somente entre o Grupo do Mercado Comum e o Parlamento do Mercosul, de modo que, uma vez elaborado o Projeto de Norma do Mercosul e pronto para consideração do Conselho do Mercado Comum, o projeto deve também ser remetido ao Parlamento do Mercosul para apreciação, podendo este elaborar um parecer a respeito, embora tal parecer não seja juridicamente vinculante.

Ademais, somente as solicitações de informes realizadas pelo Parlasul têm previsão de resposta obrigatória (com prazo de até 180 dias, mas não há penalidades previstas para o caso de descumprimento), enquanto não há previsão para obrigatoriedade no caso das solicitações dos demais órgãos, como no caso do FCES.

Mesmo nesse contexto, o Parlamento do Mercosul tem acesso direto apenas aos Projetos de Norma do Mercosul já produzidos e não ao conjunto de informações que sustentou sua elaboração, enquanto os demais atores envolvidos no processo, como o Foro Consultivo Econômico-Social e seus integrantes, não dispõem de acesso institucional direto e automático a nenhuma informação desse circuito decisório – não é por acaso que, ao longo de quase três décadas de atuação do Mercosul, a principal demanda desses dois órgãos é obter maior acesso às informações produzidas e uma participação mais significativa na estrutura decisória do bloco.

No âmbito doméstico, o acesso dos atores envolvidos no processo de integração econômica do Mercosul às informações relativas à formação de um mercado comum é igualmente limitado, uma vez que os canais institucionais projetados para esse fim são apenas os mencionados, além de alguns outros mecanismos suplementares dispostos aos Poderes Legislativos dos Estados Partes (em virtude de suas instituições políticas domésticas), que lhes permitem obter informações adicionais sobre o andamento do processo a partir dos respectivos Poderes Executivos nacionais.

Considerando que as instituições políticas do Brasil e da Argentina conferem aos seus respectivos Legislativos a competência para convocar Ministros de Estado e os titulares dos órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem depoimento ou fornecerem informações sobre matérias previamente estabelecidas, torna-se possível, neste caso, obter informações adicionais sobre o andamento do processo de formação de um mercado

comum no Mercosul por intermédio desses atores; entretanto, a extensão do acesso às informações se restringiria aos limites da atuação e do conhecimento do ator convocado.

Vale destacar que o Parlamento do Mercosul, assim como os Poderes Legislativos do Brasil e da Argentina, dispõe de meios institucionais e recursos próprios para gerar informações sobre matérias de sua preferência, seja por meio da condução de investigações, pesquisas e estudos próprios, seja através das comissões internas dos respectivos Congressos Nacionais e seus órgãos de consultoria legislativa. Todavia, à medida que as informações produzidas se dissociam do processo de integração econômica do Mercosul e dos requisitos necessários para a formação de um mercado comum, menor será sua relevância para o avanço do próprio processo, isto é, tornar mais transparentes as relações entre os atores envolvidos e mais eficientes as decisões tomadas, de modo a favorecer a aprovação e implementação de *policies* concernentes.

Na ausência de acesso às informações relevantes ao processo de integração econômica do Mercosul e quando os recursos previamente mencionados não forem mobilizados (situação que ocorre quando se adota uma postura de indiferença), os Poderes Legislativos dos Estados Partes do bloco ainda contam com as orientações apontadas pelas lideranças partidárias e os posicionamentos endossados dos grupos de interesse envolvidos para determinar suas ações.

Em medida similar, mas em uma situação ainda mais desfavorável, encontram-se os grupos de interesse, que, atuando por meio do Foro Consultivo Econômico-Social, também ficam à margem da produção e do acesso às informações relevantes para a formação de um mercado comum no bloco, uma vez que não integram nem participam diretamente dos órgãos encarregados para tal (exceto quando convidados), dispondo apenas das informações a que têm acesso, bem como daquelas produzidas por iniciativa própria, por meio da mobilização de seus recursos em investigações, pesquisas, estudos e eventos concernentes.

Domesticamente, no que tange ao acesso a informações relevantes para o processo de integração econômica do Mercosul, os grupos de interesse envolvidos encontram-se em situação igualmente desvantajosa, uma vez que nenhum dos dois Estados analisados dispõe de fóruns ou canais institucionais próprios para encaminhar suas demandas, notificá-los dos avanços produzidos, ampliar a sua participação no circuito decisório integrativo ou conceder-lhes as informações de seus interesses/preferências, sendo somente possível fazê-lo por intermédio do FCES e nas condições apresentadas.

Todas as informações utilizadas pelos grupos de interesse provêm da produção e do acesso que lhes é concedido por meio do FCES, através da construção de relações interpessoais com os seus respectivos atores políticos domésticos ou de elaboração própria pelos grupos envolvidos, por meio de investigações, pesquisas, estudos e eventos – essas informações substanciam os seus respectivos posicionamentos, que são então sinalizados para os demais atores envolvidos.

De todo modo, ao examinar o impacto que a estrutura de distribuição de informações exerce sobre o processo integração econômica do Mercosul, observa-se uma estrutura altamente assimétrica que afeta negativamente o desenvolvimento do processo, na medida em que o *quasi* monopólio da produção de informações relevantes pelos Poderes Executivos nacionais e as limitações institucionais impostas à sua disseminação conferem uma vantagem informacional substancial a um grupo de atores em detrimento dos demais, o que, por si só, não contribui para aumentar o grau de transparência entre todas as partes envolvidas, nem para reduzir as incertezas durante as etapas necessárias para que um acordo entre em vigor, ou para capacitar os atores envolvidos a tomar as decisões mais eficientes que conduzam a esses resultados.

Todavia, destarte o impacto negativo prevalente, há de se destacar três elementos importantes que atuam de modo a atenuar os efeitos nocivos da estrutura assimétrica de informações sobre o desenvolvimento do processo de integração econômica do Mercosul, isto é: i) a capacidade dos atores mais bem informados de contornar inteiramente a participação dos atores menos informados no decurso do processo; ii) o sistema político-partidário e as relações estabelecidas entre os Poderes Executivos nacionais e os seus respectivos Poderes Legislativos e; iii) a ampla presença e a forte atuação dos grupos de interesse no processo.

Dado que uma parcela relevante do processo de integração econômica do Mercosul depende da vontade conjugada dos atores políticos domésticos dos Estados membros do bloco para se concretizar, os Poderes Executivos nacionais inevitavelmente se defrontam com o imbróglio de que a ausência do acesso às informações relevantes pelos Poderes Legislativos domésticos tornará o processo inteiro vulnerável às incertezas e decisões subótimas, que podem inviabilizar a aprovação e/ou implementação de acordos regionais que, em circunstâncias contrárias, definitivamente seriam aprovados e implementados.

Não obstante, os amplos recursos e poderes institucionais conferidos aos Poderes Executivos nacionais dos Estados analisados permitem a esses atores mobilizá-los para

construir e sustentar uma base política extensa e coalizões de apoio amplas o suficiente para aprovar suas agendas no Congresso Nacional ou, alternativamente, excluir inteiramente o Poder Legislativo do processo, se assim possível e conveniente.

Ao contornar a participação dos Poderes Legislativos domésticos no circuito decisório do processo de integração econômica do Mercosul, os Poderes Executivos nacionais, como os atores mais bem informados, podem evitar que os atores menos informados (os Legislativos) adotem decisões subótimas que coloquem o processo em risco ou o paralise devido às incertezas inerentes.

Em similar medida, por serem capazes de utilizar seus recursos para construir e manter amplas bases e coalizões políticas de apoio em seus respectivos Congressos Nacionais, os Poderes Executivos (os atores mais bem informados do processo de integração econômica do Mercosul) conseguem aprovar suas agendas e matérias integrativas de sua preferência, apesar das incertezas decorrentes da falta de acesso às informações relevantes sobre o processo e das possíveis decisões subótimas adotadas pelos atores menos informados a respeito.

Vale pontuar que os parlamentares que integram a base aliada do governo, ou têm cargos que lhes concedem acesso formal às informações relevantes sobre o processo de integração econômica do Mercosul e por isso podem tomar decisões eficientes, ou têm acesso direto aos membros do Poder Executivo nacional que dispõem de tais informações e por isso podem obtê-las apesar de não possuírem acesso formal a elas, ou ainda são orientados por suas respectivas lideranças partidárias no Congresso quanto às posições e preferências a serem adotadas, mesmo não tendo acesso algum às informações necessárias.

Em contrapartida, os representantes do Legislativo que não integram a base aliada do Poder Executivo nacional, sejam da oposição ou indiferentes ao desenvolvimento de uma matéria específica, enfrentam de forma mais acentuada os efeitos negativos da assimetria informacional, tornando-se mais propensos a rejeitar um acordo que, em outras circunstâncias, aprovariam; todavia, mesmo nesses casos, os Poderes Executivos dispõem de recursos para atraí-los, podem também lançar mão de uma série de táticas para aumentar as probabilidades do acordo ser aprovado ou, em uma situação extremamente desfavorável, simplesmente não encaminhar o acordo ao Legislativo até que seja possível construir uma coalizão política de apoio ampla o suficiente para aprová-lo.

Por último, destaca-se que a presença e a atuação dos grupos de interesse no processo de integração econômica do Mercosul contribuem para mitigar os efeitos negativos de uma estrutura informacional assimétrica, ao passo que eles próprios passam a fornecer informações relevantes aos demais atores envolvidos e a reduzir as vantagens políticas dos Poderes Executivos nacionais oriundas dessa assimetria.

Vale ressaltar que os grupos de interesse em questão correspondem às principais representações dos atores societais de ambos os Estados analisados em seus respectivos segmentos de atuação (representações sindicais, financeiras, comerciais, agrícolas e industriais), sendo entidades com capacidade de mobilizar recursos substanciais para produzir informações relevantes sobre matérias de seu interesse e para pressionar os atores políticos a abordarem e considerarem tais matérias.

Durante todo o período analisado (2015–2019), grupos de interesse brasileiros e argentinos estiveram ativamente envolvidos em todas as questões relacionadas à formação de um mercado comum no Mercosul (com exceção dos bens oriundos de aduanas especiais), prontificando-se, em todos os casos, a produzir informações sobre as matérias de seu interesse, endossar posições alinhadas com seus respectivos conjuntos de preferências e mobilizar-se para sinalizá-las aos seus respectivos atores políticos, informando-os sobre as consequências de suas decisões, pressionando-os a se envolver (sobretudo aos atores indiferentes) e orientando-os sobre como proceder.

A produção de informações relevantes pelos grupos de interesse e a sua distribuição eficiente entre os atores envolvidos têm um efeito positivo sobre o processo de integração econômica do Mercosul, na medida em que reduzem as incertezas entre as partes ao longo do circuito decisório e, conforme capacitam os seus participantes a adotar as decisões mais eficientes durante o processo.

Os Poderes Legislativos, sendo os atores menos informados do processo integrativo, foram os principais beneficiários das informações fornecidas pelos grupos de interesse, obtendo uma fonte estável e eficiente de dados para fundamentar suas posições e defender os seus próprios interesses/preferência, ao mesmo tempo em que reduziram as incertezas relacionadas à atuação dos Poderes Executivos nacionais no processo, especialmente para os parlamentares opositores.

Quando os Poderes Legislativos se mostravam indispostos ou incapazes de agir, a pressão exercida pelos grupos de interesse, especialmente quando respaldada por uma posição *hawkish* em relação ao avanço do mercado comum, os compeliu a agir e, ao fazê-lo, tornou os resultados menos favoráveis ao Executivo e mais alinhados com as preferências de ambos.

Na única situação em que não houve participação de grupos de interesse regionais, como no caso dos bens oriundos de aduanas especiais, a atuação dos Poderes Legislativos analisados tornou-se fortemente dependente das informações fornecidas por seus partidos políticos e das diretrizes estabelecidas por suas lideranças, resultando na reprodução completa das preferências e do posicionamento adotado pelo Poder Executivo nacional.

Além da função de provedor de informações relevantes, a atuação dos grupos de interesse dos *paymasters* do Mercosul também exerceu outro efeito positivo sobre o desenvolvimento da integração econômica do bloco, isto é, reduzir (ainda que de forma limitada) as vantagens políticas dos Poderes Executivos sobre o processo integrativo, oriundos da estrutura informacional assimétrica.

Dado o amplo controle dos Poderes Executivos nacionais sobre a produção de informações relativas ao processo de integração econômica do Mercosul e o acesso limitado dos demais atores a essas informações, os Executivos podem mobilizá-las e instrumentalizá-las estrategicamente em seu favor, seja persuadindo os demais a se alinharem às suas proposições, seja mitigando resistências aos rumos adotados, ajustando os resultados para garantir que estejam em conformidade com suas próprias preferências.

Todavia, a presença e uma atuação incisiva dos grupos de interesse podem mitigar as vantagens políticas que os Executivos obtêm pelo controle da estrutura informacional, ao passo em que estes divulgam as informações produzidas aos demais atores e pressionam os Poderes Executivos nacionais a considerar suas preferências, deslocando efetivamente o equilíbrio dos resultados alcançados para um ponto que reflete mais os conjuntos de preferências dos demais participantes do que integralmente os dos Executivos.

Para evitar perder o apoio de seus respectivos grupos de interesse (ou, pior, vê-lo migrar para seus oponentes), os Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes precisaram ajustar suas preferências para acomodar as matérias e posições endossadas por eles, especialmente

quando tais posições receberam o apoio dos Legislativos, a fim de evitar que um acordo seja vetado precipitadamente.

Conforme identificado ao longo deste estudo, os Poderes Executivos nacionais estão inteiramente dispostos a acomodar as preferências dos demais atores envolvidos no processo integrativo quando estas já se encontram alinhadas aos seus próprios conjuntos de preferências, e apenas marginalmente dispostos a fazê-lo quando essas preferências começam a divergir dele, até o ponto em que se tornam diametralmente opostos, situação a qual os Executivos tornam-se dispostos a perder o apoio dos demais atores se isso significar não materializar a preferência em questão – o que, nesse caso, significa a cessão de autonomia decisória ou na perda de uma ferramenta burocrática, política ou econômica de âmbito doméstico considerada importante.

Nos casos em que os atores envolvidos adotaram uma postura *hawkish* em relação ao desenvolvimento do processo de integração econômica do Mercosul e advogaram pela posição de não-acordo, os Executivos adaptaram-se para fazer o mesmo; em contrapartida, quando os demais atores adotaram uma postura *dovish*, os Executivos se dispuseram a ajustar-se até os limites de seus próprios conjuntos de preferências, e, quando essas preferências se tornavam diametralmente opostas, não houve ajuste algum.

Quando bem-sucedidos em canalizar (através dos seus respectivos Poderes Executivos nacionais) uma de suas demandas para consideração no âmbito do Mercosul, os grupos de interesse possuem influência máxima sobre os rumos do processo de integração, isto por que, as informações por eles produzidas e as posições sinalizadas aos seus atores políticos podem moldar todas as etapas do processo – do debate, passando pela elaboração dos projetos, sua negociação, a aprovação no Legislativo até a sua implementação pelo Presidente. Todavia os resultados finais ainda dependem do conjunto de preferências dos atores políticos, especialmente dos Poderes Executivos nacionais.

Por concludente, após examinar a estrutura distributiva de informações relevante sobre o processo de integração econômica do Mercosul, observa-se uma estrutura informacional altamente assimétrica, amplamente favorável aos Poderes Executivos nacionais, que teria profundos efeitos negativos sobre o desenvolvimento do processo, caso não fosse possível mitigá-la. Entretanto, devido às instituições políticas e às particularidades dos sistemas político-partidários dos Estados analisados, os efeitos negativos dessa estrutura sobre o processo integrativo podem ser atenuados, uma vez que os atores mais bem informados podem excluir

completamente os menos informados do circuito decisório, construir amplas coalizões políticas domésticas para aprovar suas agendas, apesar das assimetrias existentes, e contar com o contrabalanço exercido pelos grupos de interesse envolvidos no processo, fatores que tornam o processo menos incerto, mais eficiente e mais propenso ao sucesso do que seria caso essas condições não fossem possíveis.

Considerações Finais

Uma vez analisadas as instituições políticas dos *paymasters* do Mercosul, mapeados os conjuntos de preferências de todos os atores envolvidos no processo de integração econômica do bloco, examinadas as possíveis coalizões domésticas existentes para assegurar o seu progresso, identificadas as estratégias utilizadas pelos negociadores para realizar tal objetivo e investigadas as estruturas de distribuição de informações relevantes sobre o processo integrativo, torna-se finalmente possível dar uma resposta incisiva sobre por que o Mercosul ainda não se tornou um mercado comum.

O Mercado Comum do Sul permanece uma união aduaneira imperfeita e avançou pouco rumo à formação de um mercado comum entre 2015 e 2019 devido a uma combinação de fatores, a saber: a excessiva concentração de atribuições institucionais nos Poderes Executivos nacionais, uma estrutura informacional altamente assimétrica que os favorece largamente, uma ampla gama de estratégias estendida aos Executivos para assegurar os resultados que lhes são preferidos e, a ausência das preferências necessárias para a efetiva formação de um mercado comum, somada ao desinteresse/incapacidade de construir coalizões políticas amplas o suficiente para realizá-lo.

Primeiro, em virtude das instituições políticas domésticas dos Estados Partes do bloco e do próprio Mercosul, a excessiva concentração de recursos e de poderes institucionais nos Poderes Executivos nacionais tornou o processo de integração econômica do bloco altamente dependente das preferências dos Executivos nacionais que assumem o governo ou, mais especificamente, dos seus respectivos presidentes.

A extensão da preponderância decisória dos Executivos sobre o processo de integração econômica do Mercosul é tal, que somente eles são capazes de iniciar o processo e ainda detêm amplo controle sobre sua direção, ritmo e desfecho, restando aos demais atores envolvidos

poucos recursos e poderes para dar continuidade ao desenvolvimento do processo caso os Executivos não estejam dispostos a fazê-lo.

Além disso, a vasta gama de estratégias disponíveis aos Poderes Executivos nacionais, que podem ser aplicadas ao longo de praticamente todo o circuito decisório integrativo, amplifica sua influência ao possibilitar que estes maximizem as chances de aprovação e/ou implementação de acordos que reproduzem as suas preferências, enquanto reduzem a viabilidade de acordos que não o façam, facilitando assim o desenvolvimento do processo de integração quando os conjuntos de preferências dos Poderes Executivos dispõem dos requisitos necessários para o seu avanço, porém, prejudicando-o significativamente quando não dispõem.

Em similar medida, a estrutura distributiva de informações relativas ao processo de integração econômica do Mercosul é altamente assimétrica, concentrando a produção de informações relevantes predominantemente nos Poderes Executivos e limitando o seu acesso aos demais participantes, o que os torna os atores mais bem informados no circuito decisório e mais aptos a tomar decisões eficientes sobre o desenvolvimento do processo, magnificando ainda mais sua influência a ponto de torná-la contraproducente, exceto pelo fato de que seus efeitos podem ser mitigados pelas demais capacidades dos Executivos e pela atuação dos grupos de interesse.

Assim, considerando que os Poderes Executivos nacionais concentram a maior parte dos recursos, dos poderes institucionais, das estratégias, das informações e das atribuições, é necessário destacar que, conseqüentemente, eles também assumem o principal encargo de cumprir o compromisso assumido de formação de um mercado comum.

Neste contexto, torna-se mais evidente os motivos pelos quais o Mercosul ainda não ter se tornado um mercado comum durante o período analisado (2015 a 2019): nenhum dos Poderes Executivos nacionais dos Estados *paymasters* do bloco — ou seja, os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer no Brasil e de Mauricio Macri na Argentina — tinham como preferência a realização desse compromisso, isto é, a resolução das pendências para a consolidação da união aduaneira e o cumprimento dos requisitos necessários para a formação de um mercado comum.

No caso da consolidação da união aduaneira do Mercosul, que poderia ter sido realizada tão somente a partir da iniciativa dos Poderes Executivos nacionais, destaca-se não apenas a ausência das preferências correspondentes para tal, mas também o esforço deliberado desse grupo de atores para garantir que ela permanecesse imperfeita.

No que concerne à formação de um mercado comum, evidencia-se não apenas o esforço deliberado dos Poderes Executivos nacionais para evitar o cumprimento dos requisitos necessários para sua consecução, mas também a total indisposição dos demais atores envolvidos em perseguir alguns dos elementos que compõem esse objetivo e as disposições conflitantes entre eles na realização dos demais.

Em referência à livre circulação de capitais no Mercosul, a situação é mais direta, pois essa não se materializou porque nenhum dos atores envolvidos, em ambos os principais países do bloco, dispunha em seus respectivos conjuntos de preferências dos requisitos necessários para seu alcance; enquanto, no caso da livre circulação do comércio de serviços e de trabalho intrabloco, as preferências conflitantes entre todas as partes envolvidas tornaram virtualmente impossível construir uma coalizão política ampla o suficiente para aprovar e implementar as medidas necessárias para sua efetivação, resultando, portanto, em avanços marginais em relação ao objetivo.

Em suma, dadas as disposições domésticas e os conjuntos de preferências do Brasil e da Argentina, conclui-se que, durante o período analisado (2015 – 2019), o Mercosul não se tornou um mercado comum porque nenhum dos atores envolvidos, em ambos os referidos Estados, se dispôs a cumprir todos os requisitos necessários para sua formação, incluindo os Poderes Executivos nacionais, o que efetivamente estagnou o bloco no estágio em que já se encontrava e resultou em avanços apenas marginais, quando possível.

CONCLUSÃO

O presente estudo se propôs a analisar os motivos pelos quais o Mercado Comum do Sul não se tornou um mercado comum, no período de 2015 a 2019 e, para tal, examinou com afinco os elementos constituintes das disposições domésticas e dos conjuntos de vitórias dos dois maiores sócios do bloco.

Ao longo do estudo, constatou-se que o Mercosul é uma organização regional altamente hierarquizada e centralizadora, na qual apenas um grupo restrito de atores, especificamente os integrantes dos Poderes Executivos nacionais dos Estados Partes, concentra a maior parte dos recursos disponíveis, das informações e dos poderes institucionais do bloco.

Tal posição de dominância é reforçada pela prevalência decisória dos mesmos integrantes dos Poderes Executivos nacionais, especialmente no que se refere ao processo de integração econômica, no âmbito doméstico, onde também concentram a maior parcela dos recursos disponíveis, das informações e dos poderes institucionais.

A preponderância dos Poderes Executivos nacionais sobre os demais atores envolvidos é tal que eles controlam quase todas as etapas do processo de integração econômica do Mercosul, e, mesmo nas poucas etapas que escapam a seu controle direto, ainda exercem uma influência significativa sobre os seus resultados

Por que o Mercosul, ao longo de todo o período analisado, não avançou em direção à formação de um mercado comum?

A principal explicação para tal questionamento revela que os Poderes Executivos nacionais são responsáveis por esse resultado (ou a ausência dele), uma vez que detinham o controle da maior parte das etapas necessárias para a realização desse objetivo, mas mobilizaram-se para impedir qualquer progresso relevante nessa direção.

Os Poderes Executivos nacionais se mobilizaram prontamente para obstruir a consolidação da união aduaneira do Mercosul, pois não estavam contidos em seus conjuntos de preferências os requisitos necessários para se alcançar a liberdade plena de circulação de todos os bens originários e dos bens livre prática pelo interior do bloco.

Em igual medida, os requisitos necessários para alcançar a livre circulação de comércio de serviços, capitais e trabalho intrabloco também não faziam parte de suas preferências, e, em virtude disso, os Poderes Executivos mobilizaram todos os seus recursos e poderes institucionais para evitar que essas temáticas fossem debatidas e que projetos relacionados fossem elaborados, negociados, aprovados e implementados.

Considerando o total desinteresse dos Executivos em dar seguimento ao processo de formação de um mercado comum no Mercosul, por que, então, os demais atores envolvidos no processo integrativo, nomeadamente os Poderes Legislativos, o Parlamento do Mercosul, os grupos de interesse e o Foro Consultivo Econômico-Social, não intervieram para fazê-lo?

A resposta para essa questão decorre diretamente das instituições políticas do Brasil, da Argentina e do próprio Mercosul, bem como de suas respectivas estruturas distributivas de informações.

Os grupos de interesse envolvidos no processo de integração econômica do Mercosul não contam com canais institucionais próprios ou eficientes para canalizar suas demandas e, apesar de seus recursos, não dispõem de poderes institucionais que lhes permitam conduzir tal processo independentemente dos interesses e preferências dos seus atores políticos domésticos.

Em contrapartida, os Poderes Legislativos dos Estados Partes do Mercosul dispõem de poderes institucionais para influenciar nos rumos, no ritmo e no desfecho do processo de integração econômica do bloco, porém, carecem dos recursos necessários para tomar decisões eficientes e livres de influência dos seus respectivos Poderes Executivos nacionais.

Mesmo no momento de maior fragilidade do Poder Executivo nacional, como foi o caso no Brasil em 2016, quando o Poder Legislativo brasileiro acionou seu poder institucional "original ou de sobrevivência" através da abertura do processo de impeachment da então Chefe do Executivo nacional, o processo de integração econômica do Mercosul não passou a ser capitaneado por outros atores domésticos, mas sim foi paralisado.

Uma vez aberto o processo de impeachment, afastando a então Presidente Dilma Rousseff do cargo (2016), seus efeitos sobre o processo de integração econômica do Mercosul foram imediatos, resultando na pronta substituição de todos os Ministros de Estado do Poder Executivo brasileiro, em modificações na estrutura e nas competências ministeriais e, sobretudo, em alterações no conjunto de preferências do Executivo – e, com isso, na necessidade de se construir e estabelecer novas coalizões de apoio.

Durante os oito meses do processo de impeachment, com as reestruturações mencionadas em andamento, a participação da delegação brasileira nos órgãos do Mercosul foi significativamente reduzida, resultando no adiamento de reuniões dos Subgrupos de Trabalho, Comitês Técnicos, Grupo do Mercado Comum e Conselho do Mercado Comum, ao passo que a escassez de recursos, o acesso limitado a informações relevantes e as capacidades restritas de atuação dos demais atores envolvidos os impediram de assumir a iniciativa do processo, dado o “vácuo decisório”, o que efetivamente estagnou o avanço do processo de formação de um mercado comum ao longo de 2016.

Como resultado, torna-se praticamente inviável que o processo de integração econômica do Mercosul avance em direção à formação de um mercado comum quando os requisitos

necessários para tal não estiverem incluídos nos conjuntos de preferências dos Poderes Executivos nacionais, mesmo se as demandas para tal advirem do: i) aumento da interdependência econômica entre grupos de interesse transnacionais, conforme destacado pela teoria neofuncionalista; ii) do “transbordamento” de demandas tecnocráticas entre Estados, conforme pontuado pela teoria funcionalista; iii) da intensificação de pressões sociais domésticas pela região; iv) da pressão de grupos de interesse domésticos e/ou de partidos políticos demandando uma maior institucionalização, conforme destacado pela teoria neofuncionalista ou; v) do adensamento e da cominação de organizações internacionais/regionais, ante a necessidade dos Estados de cooperarem entre si.

Mesmo em situações de máxima fragilidade institucional dos Poderes Executivos nacionais, na medida em que os demais atores utilizam seus poderes "originários ou de sobrevivência" para alterar o funcionamento das instituições políticas domésticas e efetuar a destituição dos Executivos – à exemplo do ocorrido no Brasil em 2016 quando o Poder Legislativo do país, através da abertura do processo de *impeachment*, removeu do cargo a então Chefe do Executivo nacional, Dilma Rousseff – o processo de integração econômica não avança sob a capitania dos demais atores, mas sim estagna ante a paralisia decisória resultante, especialmente quando um dos *paymasters* do bloco está envolvido.

No interregno entre os Poderes Executivos, os demais atores envolvidos no processo de integração econômica do Mercosul não conseguirão introduzir novas medidas para o debate, nem haverá delegações nacionais para discutir as matérias já na agenda de trabalho, propor recomendações ou diretrizes, e negociá-las se já estiverem elaboradas, paralisando até mesmo os projetos bem-sucedidos em todas essas etapas, que vão ficar pendentes de implementação, à mercê das preferências do novo Chefe do Executivo que assumir.

Ao fim, este estudo espera ter contribuído para uma melhor compreensão das particularidades existentes no processo de integração econômica regional na América do Sul em geral e, do Mercado Comum do Sul em particular, além de lançar luz sobre o papel exercido pelas instituições políticas, a estrutura das preferências dos atores envolvidos, as possíveis coalizões necessárias, as informações e as estratégias mobilizadas para seu desenvolvimento.

O estudo, no entanto, limita-se a um recorte temporal muito diminuto, não abrange todos os Estados Partes do Mercosul e foca em um grupo específico de atores domésticos e regionais; se expandido para incluir um horizonte temporal mais amplo, incluir os sócios menores do bloco e novas categorias de atores domésticos, poderia revelar aspectos adicionais sobre o atual

ímpeto integrativo do Mercosul que não foram identificados ou evidenciados no presente estudo.

Espera-se também que as evidências destacadas possam contribuir para pesquisas futuras que explorem a relação entre os grupos de interesse e os atores políticos domésticos dos Estados Partes do bloco em relação às matérias do processo de integração econômica, os impactos de grupos de interesse externos à região sobre o conjunto de preferências dos atores envolvidos, os efeitos da utilização dos poderes “originários ou de sobrevivência” entre os membros do bloco e suas consequências para o processo de integração do Mercosul, bem como o impacto de outros blocos econômicos sobre as preferências dos atores domésticos envolvidos no processo de integração do Mercosul.

À medida que mais informações sobre o desenvolvimento do processo de integração sul-americano e sobre o Mercado Comum do Sul se tornarem disponíveis, e quanto maior for a compreensão desses fenômenos, mais fácil será identificar pontos de interesse, falhas e gargalos, e aprimorar esses aspectos, para que esses espaços permanentes de debate e tomada de decisões conjuntas para a solução de problemas comuns se tornem mais eficientes em prover resultados mais efetivos para seus integrantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. (2018). *Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*, Editora: Companhia das Letras, 1 ed.

ARGENTINA. Constituição. (1994). **Constituição da República Federativa da Argentina**. Buenos Aires, BA: Presidente da República.

_____. (1853). **Constituição da República Federativa da Argentina**. Buenos Aires, BA: Presidente da República.

_____. (1860). **Constituição da República Federativa da Argentina**. Buenos Aires, BA: Presidente da República.

_____. (1866). **Constituição da República Federativa da Argentina**. Buenos Aires, BA: Presidente da República.

_____. (1889). **Constituição da República Federativa da Argentina**. Buenos Aires, BA: Presidente da República,

_____. (1957). **Constituição da República Federativa da Argentina**. Buenos Aires, BA: Presidente da República.

ARGENTINA. Regimento Interno. (2016). **Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación**. Buenos Aires, BA: Cámara de Diputados.

ARGENTINA. Regimento Interno. (2016). **Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación**. Buenos Aires, BA: Senado Federal.

BALASSA, Bela. (1961). **The theory of economic integration**. Homewood: Richard D. Irwin Inc.

BRASIL. Constituição. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República.

_____. (1891). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Presidente da República.

_____. (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Presidente da República,

_____. (1937). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1937**. Brasília, DF: Presidente da República.

_____. (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidente da República.

BRASIL. Regimento Interno. (1989). **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados.

BRASIL. Regimento Interno. (1989). **Regimento Interno do Senado Federal**. Brasília, DF: Senado Federal.

BRICEÑO-RUIZ, José. (2021). **O Auge e a crise do “novo Mercosul” no período pós-hegemônico (2003-2016)**. Lua Nova (112) • Jan-Abril.

FAWCETT, L. (2005). **Regionalism from an Historical Perspective**, in: M. Farrel, B. Hettne and L. Van Langenhove (eds), *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*, London: Pluto Press, pp. 21-38.

GARDINI, Gian Luca (2010). **Executive–Legislature Relations: a case study in incipient regional integration**. *Bulletin of Latin American*, Vol. 29, No. 2, pp. 224–237
 _____. (2010). **The Origins of Mercosur: Democracy and Regionalization in South America**. Palgrave Macmillan.

HAAS, Ernest B. (1958). **The Uniting of Europe**. Stanford: Stanford University Press.

_____. (1976). **The obsolescence of regional integration theory**. Berkeley, Institute of International Studies.

HETTNE, B. (2005). **Beyond the 'New' Regionalism**, *New Political Economy* 10 (4): 543-571.

JONES, Mark P. (2008). Explaining the High Level of party discipline in the Argentine Congress. Cambridge University Press, UK.

_____. (2008). **Evaluating Argentina’s Presidential Democracy (1983 – 1995)**. Ed. Cambridge, UK.

KEOHANE, Robert O. (1989). **International Institutions And State Power**. New York: Routledge. 1st Edition.

LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina (1998). **Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão**. Editora: Lua Nova, N. 44.

_____. (2001). **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Editora: FGV, segunda edição.

LIMONGI, Fernando (2006). **A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. In: Revista Novos estudos, N. 76, novembro.

LIJPHART, Arend. (1999). **Patterns of Democracy: governments forms and performance in thirty-six countries**. Yale University Press.

MARIANO, Marcelo Passini. (2015). **A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul**. São Paulo: Editora Unesp.

MATTLI, Walter. (1998). **Explaining regional integration outcomes**. Journal of European Public Policy, v. 6, n. 1, pp. 1-27.

_____. (1999). **The logic of regional integration: Europe and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press.

MALAMUD, Andrés. (2003). **Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience**. In: Comparative Regional Integration. Aldershot: Ashgate.

_____. (2008). **Jefes de Gobierno y Procesos de Integración Regional: Las experiencias de Europa y América Latina**. Fundación Carolina/Siglo XXI, Madrid.

_____. (2010). **O presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em perspectiva comparada**. Análise Social, Vol. XXXVIII (168).

_____. (2011). **Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional**. Revista Norteamérica, Año 6, número 2, julio-diciembre.

_____. (2015). **Interdependence, leadership and institutionalization: the triple deficit and fading prospects of Mercosur**. In: Limits to regional integration, Soren Dosenrode (org.), Routledge.

MALAMUD, Andrés. & SCHMITTER, Philippe C. (2011). **The Experience of European Integration and the Potential for Integration in Mercosur**. Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research. Cyprus, 25-30 April.

MALAMUD, Andrés. & GARDINI, Gian Luca. (2012). **Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons**. In: Italian Journal of International Affairs, Routledge.

MATTLI, Walter. (1999). **Explaining regional integration outcomes**. Journal of European Public Policy, 6:1, March, pp. 1 – 27.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. (2001). **Tratados Internacionais**. Editora: J. de Oliveira, São Paulo.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. (2008). **A Constituição de 1988 e o poder de celebrar tratados**. Revista de informação Legislativa a.45 n. 179, Brasília.

MILNER, Helen V. (1997). **Interests, Institutions and Informations: domestic politics and international relations**. New Jersey: Princeton University Press.

MILNER, Helen & KEOHANE, Robert (1996). **Internationalization and domestic politics**. Cambridge University Press.

MILNER, Helen & TTINGLEY, Dustin (2015). **Sailing the water's edge : the domestic politics of American foreign policy**. Princeton University Press.

MITRANY, David. (1966). **A Working Peace System**. Chicago: Cambridge University Press Quadrangle Books.

MORAVESIK, Andrew. (1998) **The Choice for Europe**. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Cornell University Press, Ithaca.

MUSTAPIC, Ana Maria. (2005). **"Oficialistas y diputados": las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina**. In: Desarrollo Económico, Vol. 39, No. 156, pp. 571-59.

ONUKEI, Janaina. (2009). **O Brasil e a construção do Mercosul**. In: Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas. São Paulo: Saraiva.

PROTOCOLO DE OURO PRETO (1994). Disponível em: <www.bcb.gov.br/rex/sgt4/Ftp/CD%20Fluxograma/Tratados%20e%20Protocolos/Protocolo%20de%20Ouro%20Preto>. Acesso em: junho, 2023.

PUTNAM, Robert D. (2010). **Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis**. In: Revista Sociologia Política, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174.

_____. (2006). **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. Editora: FGV, quinta edição.

ROSSENAU, James N. (1992). **Governance without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge University Press.

SHUGART, Matthew S. & CAREY, John M. (1992). **Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge University Press, UK.

TRATADO DE ASSUNÇÃO. (1991). Disponível em: <www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudilanciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao>. Acesso em: 2023, junho.

TUSSIE, D. (2009). **Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects**, *Review of International Studies* 35 (S1): 169-188.