DOI: 10.30612/mones.v14i27.19624

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Decisão CMC nº 32/00 e dinâmicas de mudança institucional gradual no Mercosul

Talita Ângulo Eredia Marchão
San Tiago Dantas
São Paulo, São Paulo, Brasil
Email: talita.marchao@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0007-5950-8852

Resumo: Este artigo investiga como as propostas de alteração da Decisão CMC nº 32/00, que regula as negociações comerciais conjuntas do Mercosul, podem ser interpretadas à luz da teoria da mudança institucional gradual. A análise mapeia e examina as iniciativas apresentadas pelos Estados Partes desde a institucionalização da norma, nos anos 2000, até a Cúpula do Mercosul realizada em dezembro de 2024. Embora a decisão tenha sido concebida para reforçar a união aduaneira e a coesão do bloco, sua aplicação tem gerado debates sobre eficácia, flexibilidade e obrigatoriedade jurídica. Com base em análise documental e na literatura acadêmica, o estudo mostra como os Estados Partes utilizam as ambiguidades institucionais para propor ajustes normativos sem romper com o *status quo*. Conclui-se que essas iniciativas refletem os impasses e dilemas próprios de um bloco de natureza intergovernamental.

Palavras-chave: mudança institucional gradual; Mercosul; agenda externa; integração regional; decisão CMC nº 32/00

CMC Decision No. 32/00 and the dynamics of gradual institutional change in Mercosur

Abstract: This article investigates how the proposed amendments to CMC Decision No. 32/00, which regulates Mercosur's joint trade negotiations, can be interpreted through the lens of the theory of gradual institutional change. The analysis maps and examines the initiatives presented by the Member States from the institutionalization of the norm in the early 2000s to the Mercosur Summit held in December 2024. Although the decision was designed to strengthen the customs union and the bloc's cohesion, its implementation has sparked debates on legal effectiveness, flexibility, and binding force. Based on document analysis and academic literature, the study shows how Member States leverage institutional ambiguities to propose regulatory adjustments without breaking with the status quo. It concludes that these initiatives reflect the deadlocks and dilemmas inherent to an intergovernmental integration bloc.

Keywords: gradual institutional change; Mercosur; external agenda; regional integration; CMC decision no. 32/00

Decisión CMC nº 32/00 y las dinámicas de cambio institucional gradual en el Mercosur

Resumen: Este artículo investiga cómo las propuestas de modificación de la Decisión CMC N.º 32/00, que regula las negociaciones comerciales conjuntas del Mercosur, pueden interpretarse a la luz de la teoría del cambio institucional gradual. El análisis mapea y examina las iniciativas presentadas por los Estados Parte desde la institucionalización de la norma, en los años 2000, hasta la Cumbre del Mercosur celebrada en diciembre de 2024. Aunque la decisión fue concebida para reforzar la unión aduanera y la cohesión del bloque, su aplicación ha generado debates sobre eficacia jurídica, flexibilidad y obligatoriedad. Con base en análisis documental y en la literatura académica, el estudio muestra cómo los Estados Parte aprovechan las ambigüedades institucionales para proponer ajustes normativos sin romper con el statu quo. Se concluye que dichas iniciativas reflejan los impasses y dilemas propios de un bloque de naturaleza intergubernamental.

Palabras clave: cambio institucional gradual; Mercosur; agenda externa; integración regional; decisión CMC n.º 32/00

Recebido em: 31/01/2025
Aceito em: 15/07/2025

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

O relacionamento externo do Mercado Comum do Sul (Mercosul) é regulamentado pela Decisão nº 32/2000 do Conselho do Mercado Comum (CMC), que estabelece a obrigatoriedade de negociações comerciais conjuntas entre os Estados Partes com países extrazona, especialmente em questões relacionadas às preferências tarifárias (Mercosul, 2000). Essa medida teve como objetivo reforçar a união aduaneira e consolidar a atuação conjunta do bloco no cenário internacional, promovendo a integração intrabloco como elemento estratégico nas relações comerciais (Carvalho; Salles, 2023).

Apesar de sua relevância normativa, a Decisão CMC nº 32/00 tem sido alvo de controvérsias, refletindo tensões entre os Estados Partes em torno da obrigatoriedade de negociações conjuntas e da busca por maior flexibilidade para atender às suas necessidades políticas e econômicas. Essas divergências refletem a complexidade de equilibrar os interesses nacionais no contexto de uma união aduaneira e levantam questionamentos sobre as dinâmicas sobre a capacidade do Mercosul de sustentar uma agenda externa coerente.

Diante desse cenário, este trabalho busca responder como as propostas de alteração da Decisão CMC nº 32/00 podem ser compreendidas à luz da teoria da mudança institucional gradual (Mahoney; Thelen, 2009; Streeck; Thelen, 2005). Para isso, examina-se o conjunto de iniciativas apresentadas pelos Estados Partes desde a institucionalização da norma, nos anos 2000, até a Cúpula do Mercosul realizada em dezembro de 2024. A abordagem adotada permite explorar como lacunas normativas e ambiguidades institucionais na Decisão nº 32/00 são mobilizadas para justificar ajustes normativos que reflitam interesses políticos e econômicos de cada país.

A análise é fundamentada no arcabouço teórico do Institucionalismo Histórico, que sustenta a literatura sobre a teoria da mudança institucional gradual. Esse marco conceitual destaca a capacidade das instituições de gerar constrangimentos ao mesmo tempo em que oferece margens de manobra que podem ser exploradas estrategicamente pelos atores (Thelen; Steinmo, 1992 *apud* Mariano; Ferreira; Neves, 2023). O conceito de dependência de trajetória (*path dependence*), por sua vez, permite entender os impactos de decisões passadas sobre o desenvolvimento futuro das instituições.

O trabalho adota uma abordagem qualitativa, fundamentada na análise documental, e tem como base documentos oficiais do Mercosul, literatura acadêmica especializada e reportagens. Esse conjunto permite examinar tanto as posições formais dos Estados Partes quanto as estratégias políticas que moldam suas estratégias. A estrutura do trabalho está organizada em quatro seções. A primeira apresenta o referencial teórico que orienta a análise; a segunda discute o contexto histórico e os fatores que levaram à adoção da Decisão CMC nº 32/00; a

CC BY NC SA

terceira examina as propostas de alteração formuladas pelos Estados Partes[1] com base na teoria da mudança institucional gradual; por fim, as considerações finais sintetizam os principais achados e discutem como essas iniciativas refletem os dilemas próprios de um bloco intergovernamental.

A hipótese central é que as propostas de alteração da decisão 32/00 não configuram uma ruptura institucional, mas sim tentativas de adaptação progressiva às demandas políticas e econômicas dos Estados Partes. A partir da perspectiva da mudança institucional gradual, este trabalho demonstra como lacunas e ambiguidades normativas são exploradas para flexibilizar a aplicação da regra, sem romper com o marco jurídico do bloco, e reforça o papel dos mecanismos institucionais na preservação da coesão do Mercosul.

BASES TEÓRICAS DA MUDANÇA INSTITUCIONAL NO MERCOSUL

A literatura sobre mudança institucional define as instituições como conjuntos de regras formais que regulam comportamentos, direitos e deveres. Quando essas regras são violadas, espera-se uma resposta externa que restabeleça a ordem e assegure o cumprimento das expectativas coletivamente compartilhadas (Streeck; Thelen, 2005). A legitimidade das instituições decorre tanto na obediência dos atores quanto em sua capacidade de impor sanções a desvios.

As instituições são estruturas dinâmicas, compostas por criadores e seguidores de regras (Streeck; Thelen, 2005; Thelen, 2004), e possuem flexibilidade suficiente para permitir modificações graduais, mesmo diante de interesses divergentes. Essa flexibilidade, combinada às ambiguidades normativas, abre espaço para que atores adaptem as instituições às suas estratégias. A ambiguidade, nesse contexto, não constitui uma falha, mas sim um elemento essencial da mudança, ao permitir a exploração de lacunas interpretativas que podem levar à reconfiguração institucional (Mahoney; Thelen, 2009). O dinamismo das instituições reside justamente na possibilidade de mudanças que ocorrem de forma gradual e contínua, em vez de resultarem de rupturas repentinas ou de choques exógenos (Thelen, 2004).

Na perspectiva do Institucionalismo Histórico, o desenvolvimento das instituições é entendido a partir das configurações estabelecidas ao longo do tempo, considerando os impactos

1 A análise considera os Estados fundadores do Mercosul: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A Venezuela, suspensa desde 2017 por ruptura da ordem democrática e sem registros relevantes sobre a Decisão nº 32/00 antes dessa data, foi excluída. A Bolívia, embora formalmente admitida em 2024, também não foi incluída, uma vez que está em fase de adaptação às normas do bloco, conforme previsto no processo de adesão.

CC BY NC SA

e consequências de escolhas passadas, o aprendizado acumulado pelos atores e a resiliência das normas (Pierson, 2004 *apud* Ferreira, 2021; Thelen, 2004). Para Mahoney e Thelen (2009), é fundamental também observar como certos atores e estruturas internas podem provocar mudanças graduais e endógenas. Nesse sentido, a teoria da mudança institucional gradual emerge como um desdobramento do conceito de dependência de trajetória (*path dependence*), e constitui um referencial teórico para compreender transformações que ocorrem de maneira progressiva. Embora aparentem estabilidade, as instituições são suscetíveis a mudanças constantes, impulsionadas por atores que exploram ambiguidades e lacunas normativas em seu desenho institucional. Para Streeck e Thelen (2005), a dependência de trajetória não é estática: constitui um processo dinâmico, no qual mudanças graduais podem consolidar-se por meio da atuação estratégica dos atores e do uso intencional dessas ambiguidades institucionais.

Aplicada ao Mercosul, a teoria da mudança institucional gradual permite compreender de que forma as ambiguidades nas regras têm sido exploradas. Enquanto bloco intergovernamental de perfil hiperpresidencialista (Malamud, 2003), no qual os presidentes dos países possuem papel decisório central, o Mercosul é fortemente influenciado pelas preferências políticas dos governos em exercício. Nesse contexto, os Estados Partes atuam como agentes de mudança que operam dentro das margens institucionais disponíveis, buscando moldá-las segundo suas preferências nacionais (Mahoney; Thelen, 2009). O contexto político e a existência de poderes de veto exercem influência direta sobre o ritmo e a viabilidade das mudanças institucionais graduais. No Mercosul, onde as decisões dependem de consenso unânime, o poder de veto dos Estados Partes é um elemento determinante.

A tipologia desenvolvida por Mahoney e Thelen (2009) identifica quatro mecanismos de mudança institucional gradual: deslocamento *(displacement)*, no qual as regras vigentes são substituídas por novas; adição em camadas *(layering)*, quando novas regras são sobrepostas à lacunas institucionais em benefício próprios existentes, o que resulta em camadas no sistema institucional; deriva *(drift)*, que ocorre quando o efeito prático das regras é alterado em razão de mudanças no contexto de aplicação; e conversão *(conversion)*, quando as regras são reinterpretadas para atender a novos objetivos. A escolha por uma ou outra via de mudança depende, em grande parte, da distribuição de poder institucional. Em instituições com alto poder de veto, como o Mercosul, prevalecem transformações mais discretas e graduais, por camadas ou deriva; em contextos de menor bloqueio institucional, predominam mudanças mais rápidas, como o deslocamento e a conversão.

Mahoney e Thelen (2009) também propõem uma tipologia dos agentes de mudança institucional com base em suas estratégias. Os insurrecionários estão associados a alterações rápidas e confrontos diretos, que frequentemente levam à substituição de regras existentes por deslocamento. Já os simbiontes adaptam-se às instituições de maneira parasitária ou mutualista, ao explorar lacunas e promover mudanças graduais por meio do processo de deriva.

Os subversivos, por sua vez, utilizam os próprios mecanismos institucionais para implementar modificações de forma incremental, ao adicionar novas camadas às regras vigentes. Por fim, os oportunistas exploram ambiguidades e lacunas para reinterpretar as normas conforme seus próprios interesses, operando por meio da conversão institucional.

Essas categorias, no entanto, não são rígidas nem excludentes. Mahoney e Thelen (2009) argumentam que os tipos de mudança gradual frequentemente combinam elementos de diferentes categorias, o que reflete a complexidade dos processos envolvidos. Os próprios agentes tendem a ajustar suas estratégias conforme as oportunidades e os níveis de resistência que enfrentam.

Ao analisar o debate sobre a efetividade e aplicação da Decisão CMC nº 32/00 à luz das categorias propostas por Mahoney e Thelen (2009), é possível identificar padrões distintos de atuação entre os Estados Partes do Mercosul. Tal abordagem revela as estratégias de contestação e adaptação adotadas pelos sócios do bloco, e evidencia o papel das ambiguidades normativas, dos contextos políticos e dos interesses nacionais na condução das mudanças. Além disso, possibilita uma leitura mais aprofundada das dinâmicas institucionais do Mercosul enquanto bloco intergovernamental, marcado por tensões entre estabilidade e transformação, onde os atores exploram as margens de manobra para promover ajustes graduais.

A DECISÃO 32/00 E A POLÍTICA COMERCIAL DO MERCOSUL

O Tratado de Assunção, que estabeleceu a criação de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em 1991, já previa que o Mercosul adotasse uma "política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais" (Mercosul, 1991). O Protocolo de Ouro Preto (Mercosul, 1994), que confere personalidade jurídica ao bloco para assinatura de tratados, atribui à Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) a responsabilidade pela aplicação e revisão dos instrumentos de política comercial comum dos Estados Partes.

Antes da Decisão CMC nº 32/00, o Mercosul, enquanto união aduaneira, já conduzia diálogos com outros blocos econômicos no modelo 4+1, como nas tratativas realizadas com a União Europeia (UE) e os Estados Unidos (EUA) (Andrade Júnior, 2017; Caetano; Pose, 2024). A Decisão nº 32/00 surgiu como uma resposta aos desafios enfrentados pelo bloco no início dos anos 2000, desencadeados pela mudança do regime cambial brasileiro em janeiro de 1999. A desvalorização do real desestabilizou o já frágil consenso político na Argentina sobre as vantagens de integrar o Mercosul, ao intensificar os debates entre grupos favoráveis e contrários à integração regional em um contexto de grave crise econômica (Araújo, 2008).

No primeiro semestre de 2000, a 32/00 foi implementada no contexto do programa de ação conhecido como Relançamento do Mercosul (Mercosul, 2000), que buscava fortalecer a união aduaneira e sua agenda externa diante dos principais impasses do processo de integração (Caetano; Pose, 2024). Sob a liderança do Brasil, a iniciativa incluiu a reafirmação do compromisso com negociações conjuntas, formalizada pela Decisão nº 32/00.

Além de reafirmar que os integrantes do Mercosul "entendem que é necessário priorizar as negociações como bloco" (Mercosul, 2000), a norma determinou que, a partir de 30 de junho de 2001, nenhum Estado Parte poderia firmar acordos bilaterais de natureza comercial com países fora da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) sem que as tratativas fossem conduzidas pelo Mercosul. Como parte do esforço para alinhar as negociações externas do bloco, a Decisão CMC nº 28/03 introduziu um tratamento diferenciado ao Paraguai, reconhecendo sua condição de economia menor. A medida visava reduzir as assimetrias intrabloco que o desfavoreciam e promover maior equilíbrio nas relações comerciais (Carvalho; Salles, 2023). A partir de 2011, a coordenação das negociações externas passou a ser responsabilidade do Grupo de Relacionamento Externo do Mercosul (Grelex), instância subordinada ao Grupo Mercado Comum (GMC) e voltada ao fortalecimento da estrutura institucional voltada à condução da agenda externa do bloco.

É possível considerar que a própria implementação da Decisão CMC nº 32/00, assim como as decisões subsequentes, representou uma tentativa de evitar um processo de deriva *(drift)*, ao reforçar as regras já estabelecidas no Tratado de Assunção e evitar sua negligência gradual. Ainda que o tratado não tenha sido formalmente alterado, a norma buscou preservar seu impacto normativo em um cenário de mudanças e conter a erosão progressiva da política de negociação conjunta do bloco (Hacker, 2005 *apud* Mahoney; Thelen, 2009).

De acordo com Mahoney e Thelen (2009), o processo de deriva ocorre quando uma norma ou instituição deixa de produzir os efeitos esperados devido à falta de adaptação ao novo contexto político e econômico. No caso do Mercosul, a necessidade de explicitar o compromisso com as negociações conjuntas evidencia as ameaças à coesão interna, intensificadas durante as tratativas da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), uma vez que os EUA exerceram forte pressão sobre os países latino-americanos para que firmassem acordos de livre comércio bilaterais, estratégia que poderia enfraquecer a unidade do bloco (Araújo; Gonçalves, 2021).

O Brasil temia o chamado "efeito Chile" (Andrade Júnior, 2017, p. 4), uma referência à decisão do país andino[2] de concluir um acordo de livre comércio com os EUA enquanto negociava a adesão plena ao Mercosul. Um telegrama da embaixada brasileira em Washington ao Itamaraty, citado por Andrade Júnior (TEL 2381 *apud* Andrade Júnior, 2017), revela a preocupa-

2 O Chile é um Estado Associado do Mercosul e mantém com o bloco um Acordo de Complementação Econômica (ACE) firmado no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi).

ção brasileira de que a Argentina buscasse um acordo bilateral com os EUA, o que enfraqueceria ainda mais o processo de integração regional.

Na implementação da Decisão nº 32/00, o Brasil, principal defensor da medida, atuou como um agente simbionte mutualista, ao buscar preservar o *status quo* institucional do Mercosul. Como observam Mahoney e Thelen (2009), agentes desse tipo tendem a se beneficiar das regras vigentes e a utilizá-las em prol de seus interesses, sem comprometer a eficácia das normas ou a continuidade da instituição. No caso brasileiro, a preservação da política de negociação conjunta se alinha à estratégia da política externa do país, que buscava consolidar sua liderança regional por meio da expansão do bloco, sem necessariamente aprofundar o processo de integração intrabloco (Lima, 2005; Mariano, 2015).

Portanto, a implementação da Decisão CMC nº 32/00 pode ser vista como um instrumento de contenção da erosão institucional. A norma não implicou em uma transformação profunda, mas reafirmou os princípios fundadores do bloco. Ao evitar que a ausência de regulamentação específica sobre as negociações externas abrisse caminho para ações unilaterais, a norma protegeu a coerência normativa do Mercosul e contribuiu para sua resiliência institucional.

DINÂMICAS E PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DA DECISÃO 32/00

Embora a Decisão CMC nº 32/00 tenha como objetivo conferir ao Mercosul maior poder de barganha em negociações comerciais externas, os Estados Partes têm argumentado que a norma restringe a autonomia para negociar acordos bilaterais. Essas críticas refletem a busca por maior inserção no comércio internacional e nos acordos regionais. Desde sua implementação, a 32/00 tem suscitado controvérsias em torno de sua interpretação, com entendimentos divergentes que variam conforme os contextos políticos e econômicos dos Estados Partes (Carvalho; Salles, 2023).

Apesar das divergências em torno da Decisão nº 32/00, os sócios mantiveram alinhamento em relação a temas estratégicos da agenda externa (Pena et al., 2023) No entanto, a norma tem sido mobilizada, sobretudo pelo Brasil, maior economia do bloco, como fundamento jurídico para rejeitar demandas por maior flexibilidade para negociações bilaterais fora do Mercosul (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016). Na seção a seguir, o trabalho detalha as propostas apresentadas pelos Estados Partes e analisa de que forma atuam para implementar modificações institucionais graduais.

Brasil

O Brasil desempenhou um papel central na implementação da Decisão CMC nº 32/00, mas começou a cogitar sua flexibilização durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016). A proposta surgiu no contexto de retomada das negociações do acordo entre o Mercosul e a UE, estagnadas desde 2004, e diante de crescentes divergências internas no bloco, especialmente com a Argentina sob a liderança de Cristina Kirchner (2007-2015). Naquele período, Kirchner priorizava a proteção da indústria nacional como uma das principais bandeiras de seu governo, o que dificultava avanços em negociações externas conjuntas com os europeus. Nesse cenário, a flexibilização passou a ser considerada uma estratégia para permitir que os Estados Partes conduzissem acordos de forma independente nas tratativas com a UE.

Com o *impeachment* de Rousseff e a posse do vice-presidente Michel Temer (PMDB), o Brasil adotou uma posição mais explícita em defesa do conceito de "Mercosul de duas velocidades" (Brasil, 2017, p. 13). Um relatório da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos apontou que o país se encontrava "amarrado à estrutura do Mercosul e excessivamente deferente às opções de seus sócios" (Brasil, 2017, p. 13), o que limitava sua capacidade de firmar novos acordos de livre comércio. Temer alinhou-se ao presidente argentino Mauricio Macri (2015-2019), opositor de Kirchner e defensor da reforma do bloco, embora nenhuma proposta formal de flexibilização tenha sido apresentada. Em dezembro de 2016, quando o Uruguai solicitou o debate sobre a flexibilização das negociações externas, o Brasil expressou preocupação com os possíveis impactos que um acordo bilateral entre Uruguai e China teria sobre o comércio intrabloco, destacando a sensibilidade do setor produtivo diante de negociações com o país asiático (Mercosul, 2016).

Durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), o Brasil apresentou sinais contraditórios quanto à flexibilização do Mercosul. Enquanto o Ministério da Economia defendia maior abertura comercial para impulsionar a competitividade (Marchao, 2019), o Itamaraty mantinha oposição à flexibilização (Burian, 2022; Caetano; Pose, 2024). Apesar disso, Bolsonaro fez declarações públicas de apoio às demandas uruguaias por maior autonomia nas negociações comerciais (Brasil, 2021; Niebieskikwiat, 2021; Uruguai, 2021a). Com o terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2023, Brasil e Argentina voltaram a alinhar-se na defesa da unidade do Mercosul e da manutenção da Decisão nº 32/00, posição reforçada pelo governo de Alberto Fernández, cuja vice-presidente era Cristina Kirchner. Contudo, em 2023, a posse de Javier Milei, presidente alinhado à ultradireita (Colombo, 2023), trouxe uma mudança significativa, já que, pela primeira vez, um dos principais Estados Partes formalizou uma proposta de flexibilização. Embora o Brasil tenha adotado uma retórica favorável à flexibilização da Decisão nº 32/00, sua atuação revelou traços de um agente oportunista, ao explorar as ambiguidades do Mercosul para alcançar objetivos específicos, como destravar as negociações do acordo com a UE, sem ultrapassar os limites das regras institucionais nem comprometer a preservação do bloco.

CC BY NC SA

Segundo Mahoney e Thelen (2009, p. 26, tradução nossa), "como se opor ao *status quo* institucional tem um custo elevado, oportunistas também não tentam alterar as regras. Em vez disso, exploram as possibilidades existentes no sistema vigente para alcançar seus objetivos". Nesse contexto, a atuação de agentes oportunistas tende a reforçar a inércia institucional, uma vez que esses atores preferem tirar proveito das oportunidades já existentes no sistema, em vez de mobilizar esforços para promover mudanças significativas. Quando assumem o papel de agentes de transformação, esses atores recorrem a estratégias de conversão institucional, utilizando as ambiguidades nas regras para reinterpretá-las e reconfigurá-las conforme seus objetivos. Neste caso, no entanto, a tentativa de mudança não se concretizou.

Apesar de haver convergência entre os interesses do Brasil e da Argentina em relação à abertura comercial, o período de alinhamento foi insuficiente para viabilizar a coordenação necessária para promover a mudança. Entre 2016 e 2019, período que compreendeu os governos de Temer e Bolsonaro no Brasil e de Macri na Argentina, além das demandas uruguaias pela flexibilização da Decisão CMC nº 32/00, o Mercosul concentrou esforços na crise envolvendo a Venezuela. Considerado um entrave à reforma liberal do bloco e detentor de poder de veto, o país foi suspenso por descumprimento das normas do Mercosul em 2016 e por ruptura democrática em 2017 (Araújo; Silva, 2019; Mercosul, 2017).

Uruguai

As demandas do Uruguai por maior flexibilização nas negociações externas do bloco surgiram pouco depois da Decisão CMC nº 32/00, mesmo com o apoio do país à agenda de Relançamento do Mercosul. Essas demandas mantiveram-se consistentes ao longo das décadas, independentemente da orientação política dos governos uruguaios. Ao longo desse período, o Uruguai ajustou suas estratégias de ação, alternando entre os papéis de agente simbionte parasitário, subversivo e oportunista, conforme o contexto político e econômico. O país priorizou a busca por acordos bilaterais fora do âmbito do Mercosul ao explorar ambiguidades e lacunas institucionais em benefício próprio.

Durante as negociações do Mercosul para a Alca, o Uruguai expressou frustração com a lentidão do processo e buscou um acordo bilateral com os EUA (Caetano; Pose, 2024). Após o fracasso da Alca, o governo de Tabaré Vázquez (2005-2010) propôs aos EUA um acordo bilateral em 2006. Embora amplamente apoiada por setores empresariais e partidos de oposição, a proposta enfrentou forte resistência interna e foi retirada diante das preocupações com eventuais retaliações dentro do Mercosul (Porzecanski, 2010 *apud* Caetano; Pose, 2024), além da oposição de centrais sindicais e de parte da base governista.

Em 2016, a China superou o Brasil como principal destino das exportações uruguaias e passou a representar uma parcela maior do que todo o Mercosul na balança comercial do

país (Caetano; Pose, 2024). Diante desse reposicionamento externo, o Uruguai apresentou sua primeira proposta formal de flexibilização da Decisão nº 32/00 (Barceló, 2023; Uruguai, 2016). Segundo declarações de representantes diplomáticos uruguaios, o objetivo não era revogar a norma, mas viabilizar a celebração de acordos-quadro que permitissem negociações em velocidades diferentes. Destacava-se, porém, que acordos bilaterais com países extrazona continuariam condicionados à aprovação unânime dos demais membros do bloco (El País, 2016). Em seu segundo mandato (2015-2020), Vázquez viajou à China em 2016 para discutir a possibilidade de negociações bilaterais e, segundo declarações, acreditava que as mudanças políticas no Brasil e na Argentina criavam um ambiente favorável à flexibilização (Uruguai, 2016). Apesar do apoio inicial de Temer e Macri, a prioridade do Mercosul passou a ser a crise venezuelana.

Sob o governo de Lacalle Pou (2020-2025), o Uruguai renovou suas tentativas de flexibilização com o Plano de Negociações Externas, lançado em 2021, e reiterou a necessidade de negociações em diferentes velocidades (Uruguai, 2021b). A proposta previa a possibilidade de conduzir acordos bilaterais em caso de impasse no bloco, desde que o Grupo Mercado Comum (GMC) fosse previamente informado (Caetano; Pose, 2024). Como estratégia para obter apoio à proposta, o Uruguai sugeriu reformar a Tarifa Externa Comum (TEC), tentando atrair o respaldo do governo Bolsonaro (Caetano; Pose, 2024; Niebieskikwiat, 2021; Uruguai, 2021b). Naquele momento, o governo argentino, liderado por Fernández, se opunha às pressões do Brasil – apoiado pelo Paraguai e pelo Uruguai – para reduzir a TEC. Bolsonaro sinalizou apoio às demandas uruguaias, mas não apresentou ações concretas (Brasil, 2021). Sem obter êxito, o Uruguai comunicou aos demais Estados Partes sua intenção de conduzir negociações bilaterais, argumentando que a Decisão nº 32/00 não teria validade jurídica por não ter sido internalizada pelos Legislativos nacionais (Pena; Gayá; Svarzman, 2022; Uruguai, 2021b).

No fim de 2021, Brasil e Argentina chegaram a um consenso sobre a redução da TEC. Contudo, o Uruguai condicionou seu apoio à flexibilização da Decisão nº 32/00 – sem sucesso. O veto uruguaio durou apenas seis meses, o que evidenciou as limitações de sua estratégia sem apoio significativo dos demais sócios (Caetano; Pose, 2024). Desde então, o Uruguai tem reiterado suas demandas por flexibilização e adotado estratégias de pressão, como a recusa em assinar declarações conjuntas do bloco.

Em 2022, o país anunciou a intenção de iniciar negociações para um acordo bilateral com a China e formalizou um pedido de ingresso ao Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP[3], na sigla em inglês). Em resposta, Argentina, Brasil e Paraguai emitiram uma nota advertindo sobre a possibilidade de adotar medidas para proteger seus interesses jurídicos e comerciais caso Montevidéu avançasse com as tratativas unilaterais

3 Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, formado por Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura, Reino Unido e Vietnã.

(Argentina, 2022; Pena; Gayá; Svarzman, 2022). Em 2024, as demandas uruguaias ganharam novo fôlego com o apoio da Argentina sob a liderança de Milei, que apresentou sua própria proposta de flexibilização, intensificando o debate sobre o futuro da política de negociação conjunta do bloco.

A busca por acordos fora do bloco caracteriza o Uruguai como um agente simbionte parasitário na medida em que preserva sua presença no bloco, mas se vale de ambiguidades institucionais para ampliar sua margem de ação. Mahoney e Thelen (2009) observam que esse tipo de agente prospera em ambientes com possibilidades de veto e margem significativa para reinterpretações das regras, como ocorre no caso do Mercosul.

As tentativas de negociar bilateralmente com Estados Unidos e China também podem ser interpretadas como tentativas de provocar mudanças por meio da deriva (*drift*), nas quais a omissão em enfrentar ambiguidades institucionais leva a mudanças não intencionais. Nesses casos, as normas não são formalmente alteradas, mas reinterpretadas para legitimar objetivos estratégicos – obter aval para negociações bilaterais fora do bloco.

Ao formalizar uma proposta de mudança institucional, contudo, o Uruguai passou a agir como um agente subversivo, ao propor novas regras que enfraquecem as vigentes. A estratégia configura um caso de sobreposição de camadas (*layering*), em que a proposta uruguaia reinterpreta a Decisão nº 32/00 sem revogá-la, mas permite que acordos bilaterais ocorram com o aval do bloco, adicionando novas regras ao regime original, sem romper formalmente com a estrutura do Mercosul.

No entanto, quando o Uruguai declarou não reconhecer a validade jurídica da norma, sob o argumento de que não fora aprovada pelos Legislativos nacionais, o país assumiu o comportamento de um agente oportunista. A justificativa explora tanto a ambiguidade da decisão quanto à necessidade de internalização. Essa reinterpretação reflete uma tentativa de conversão institucional (*conversion*), na qual as regras permanecem, mas são aplicadas com novos significados (Thelen, 2004). Aqui, a diferença entre o que está previsto nas regras e o modo como elas operam na prática não decorre de negligência, como no caso da deriva, mas da ação intencional de atores que se aproveitam das ambiguidades para reorientar o regime conforme seus interesses (Mahoney; Thelen, 2009).

Argentina

Desde a implementação da Decisão CMC nº 32/00 até o governo de Mauricio Macri, a Argentina manteve-se favorável às negociações em bloco. No entanto, com a ascensão de governos de centro-direita tanto na Argentina quanto no Brasil, as duas maiores economias do Mercosul passaram a defender a flexibilização da norma, com o objetivo de avançar nas tratativas com a UE. A política externa de Macri priorizava uma inserção internacional alinhada

ao Ocidente e ao livre mercado, com foco nos EUA (Busso; Zelicovich, 2016). Essa orientação envolveu discursos em defesa da flexibilização do Mercosul e da Decisão nº 32/00, além de uma aproximação com a Aliança do Pacífico – a Argentina obteve o status de Estado observador em 2016.

Sob os governos de Macri e Bolsonaro, o acordo entre o Mercosul e a UE foi anunciado em 2019, o que representou o início de uma nova etapa de negociações sobre temas pendentes. Para evitar que a implementação dependesse da aprovação simultânea de todos os Legislativos dos Estados Partes, o que tornaria o processo ainda mais moroso, optou-se por um modelo de entrada em vigor bilateral, como já ocorrido no acordo com Israel (Granato, 2021). O governo de Alberto Fernández (2019-2023) se valeu desse recurso ao assumir o compromisso de negociar em velocidades diferentes dos demais sócios do Mercosul quando retirou-se, em 2020, da mesa de negociações de novos acordos comerciais, em especial com a Coreia do Sul. Mas revisou sua posição, propondo compromissos diferenciados que permitissem ao país continuar no processo negociador em um formato 3+1 (Carvalho; Salles, 2023), em uma reinterpretação dos termos da Decisão CMC nº 32/00.

Até esse momento, a atuação da Argentina apresentava paralelismos com a do Brasil e pode ser interpretada como a de um agente oportunista, ao explorar as ambiguidades do Mercosul para alcançar objetivos específicos. Nesse caso, o foco argentino não se limitava ao acordo com a UE, mas também incluía a possibilidade de firmar acordos bilaterais como estratégia para mitigar os impactos da crise econômica que se aprofundou durante o governo Macri (Marchao, 2018). No entanto, as prioridades domésticas, sobretudo a tentativa de reeleição em meio à recessão, dificultaram a articulação de mudanças institucionais relevantes no bloco. Com a derrota de Macri, qualquer tentativa de promover mudanças por meio da conversão, ainda que com o apoio brasileiro, tornou-se inviável.

A eleição de Javier Milei em 2023 marcou uma mudança significativa na postura argentina em relação ao Mercosul, com ênfase maior na flexibilização das negociações externas. Durante a reunião do Grelex, em agosto de 2024, o país apresentou uma proposta preliminar para redefinir as modalidades de negociação no bloco. O documento sugeria a adoção de procedimentos sequenciais para negociações externas. Entre as possibilidades destacadas, incluíam-se o aval para negociações individuais ou plurilaterais em casos de ausência de consenso sobre tratativas conjuntas dentro de um prazo estabelecido, desde que os demais Estados Partes fossem previamente informados e pudessem aderir aos acordos (Mercosul, 2024a).

No entanto, a proposta formal levada ao Conselho do Mercado Comum, em dezembro de 2024, rompeu com os princípios da Decisão CMC nº 32/00. O texto previa a possibilidade de firmar acordos de livre comércio de forma individual ou em grupos, sem a necessidade de falta de consenso entre os Estados Partes (Mercosul, 2024b). Os demais membros poderiam aderir aos acordos posteriormente, de forma unilateral. A proposta evidenciou as divisões

entre os Estados fundadores. Enquanto a Argentina recebeu apoio do Uruguai, defensor histórico da flexibilização, Brasil e Paraguai posicionaram-se contra, reafirmando que, como união aduaneira, o bloco deve conduzir negociações externas de maneira coordenada, sobretudo em acordos com terceiros países ou blocos regionais (Mercosul, 2024c).

A guinada promovida por Milei ao apresentar uma proposta de reforma da Decisão nº 32/00 caracteriza a Argentina como um agente subversivo, semelhante ao Uruguai. Ao propor a introdução de novas regras sobrepostas às existentes, o país atua dentro do marco institucional, mas com o intuito de reconfigurá-lo. Embora o Tratado de Assunção estabeleça a obrigatoriedade de políticas comerciais comuns entre os Estados Partes, a estratégia argentina busca alterar essa lógica sem romper formalmente com o regime. Trata-se de uma tentativa de mudança institucional por adição de camadas (*layering*), em que novas disposições enfraquecem o núcleo normativo original e comprometem sua estabilidade (Mahoney; Thelen, 2009). A proposta argentina, ao permitir negociações extrabloco, fragiliza a centralidade da Decisão nº 32/00. Ainda que formalmente compatível com as regras vigentes, essa forma de atuação subverte a coerência do bloco e pode reduzir seu poder de barganha no cenário internacional.

Embora Milei tenha adotado uma retórica crítica ao Mercosul, ao descrevê-lo como "uma prisão que não permite que os países membros possam aproveitar nem suas vantagens comparativas, nem seu potencial exportador" (Figueiredo, 2024), a Argentina ainda não pode ser considerada como um agente insurrecionário. Esse tipo de agente rejeita integralmente o *status quo* institucional e busca substituí-lo por um novo regime normativo, o que não se verifica até o momento no governo argentino. A proposta de reformar a Decisão nº 32/00 foi apresentada nos marcos institucionais do bloco, o que sinaliza respeito ao procedimento vigente. De acordo com Mahoney e Thelen (2009), a mudança por camadas, diferentemente do deslocamento (*displacement*), não elimina a norma existente, mas modifica, revisa ou adiciona regras ao conjunto existente. Essa sobreposição permite que a estrutura institucional permaneça em funcionamento, ainda que transformada pelas novas normas. O deslocamento, por sua vez, envolve a substituição direta de uma norma: a regra anterior é formalmente removida e outra é instaurada em seu lugar. Em ambos os casos, há transformações que preservam a estrutura formal, mas alteram de modo substantivo o modo como ela opera na prática (Mahoney; Thelen, 2009).

Paraguai

O Paraguai, menor economia do Mercosul, tem buscado ampliar o acesso a mercados externos e assegurar condições preferenciais para a comercialização de principais produtos de exportação (Pena; Gayá; Svarzman, 2022). No contexto das negociações externas, o país se beneficia da Decisão CMC nº 28/03 (Mercosul, 2003), que estabelece um tratamento diferenciado com o objetivo de mitigar as assimetrias econômicas internas e reconhece as limitações

estruturais de sua economia. A adesão paraguaia ao bloco foi motivada, em grande parte, pela oportunidade de integrar as negociações comerciais conjuntas (Scavone Yegros; Brezzo, 2013).

Com setores produtivos pouco competitivos em mercados extrarregionais, o Paraguai depende significativamente das condições preferenciais de comércio intrabloco, que desempenham um papel central na sustentação de suas exportações (Rios et al., 2020). Apesar de sua postura geralmente favorável às iniciativas de negociações externas do bloco (Carvalho; Salles, 2023), o país tem oscilado entre o apoio às negociações conjuntas e a defesa de maior autonomia para firmar acordos bilaterais. Ainda que tenha mantido uma aliança estratégica com os EUA nos anos 2000, incluindo aportes financeiros para ações de combate ao narcotráfico, o Paraguai rejeitou a implementação da Alca (Lambert, 2011; Toledo, 2015). Durante a suspensão no Mercosul, em 2012[4], o país intensificou os esforços de diversificação econômica. Em janeiro de 2013, solicitou e obteve, em maio do mesmo ano, o status de observador da Aliança do Pacífico (Heduvan, 2020).

Um aspecto particular da política externa paraguaia é o reconhecimento de Taiwan como país independente, o que lhe garante apoio econômico para projetos de desenvolvimento social e institucional. Um exemplo emblemático é a nova sede do Congresso Nacional paraguaio, inaugurada em 2003, com financiamento de Taiwan (Heduvan, 2020). Apesar dessa relação, o país não descarta a possibilidade de conduzir negociações comerciais com a China no âmbito do Mercosul. Em agosto de 2024, o presidente Santiago Peña declarou que o Paraguai estava aberto à celebração de acordos de livre comércio com a China, mesmo mantendo relações diplomáticas com Taiwan (Desantis; Elliott, 2024).

O pragmatismo do Paraguai também se reflete nos debates sobre a Decisão nº 32/00. Durante visita ao Uruguai, em fevereiro de 2021, o chanceler paraguaio Euclides Acevedo afirmou que o país apoiava as negociações em bloco, mas considerava necessário revisar os limites da flexibilização (La Diaria, 2021). Na ocasião, declarou à imprensa que "os 30 anos da assinatura do Tratado de Assunção merecem uma análise retrospectiva (...) e uma projeção maior para o futuro, pois, sem unidade na região, o desenvolvimento continental será muito difícil" (Paraguai, 2021). Em 2022, entretanto, o Paraguai foi signatário de uma nota conjunta com Argentina e Brasil, alertando para possíveis medidas jurídicas e comerciais caso o Uruguai avançasse com negociações fora do âmbito do Mercosul (Argentina, 2022). Em 2024, diante da proposta argentina de flexibilização, o Paraguai se alinhou à posição brasileira e manifestou oposição (Mercosul, 2024c).

O Paraguai pode ser caracterizado como um agente oportunista, uma vez que sua atuação não reflete um compromisso ideológico consistente com a manutenção ou a transformação do *status quo* institucional, mas responde pragmaticamente aos cenários mais vantajosos.

4 O Paraguai foi suspenso por ruptura da ordem democrática com base no Protocolo de Ushuaia.

Frequentemente, a manutenção das negociações em bloco representa a opção mais estratégica. Ao evitar confrontos diretos com as instituições do Mercosul, o país se posiciona como aliado natural daqueles que sustentam o *status quo* (Mahoney; Thelen, 2009).

Essa lógica é particularmente evidente na forma como o Paraguai acompanha a posição majoritária do bloco, independentemente de ser favorável ou contrária à flexibilização. No caso da proposta argentina, a aliança paraguaia com o Brasil pode ser interpretada à luz da tradição histórica da política externa brasileira, que busca integrar o país vizinho à sua esfera de influência por meio de mecanismos institucionais (Toledo, 2015). Ainda que caracterizado como um agente oportunista, o Paraguai não demonstrou sinais de tentar reconfigurar a Decisão nº 32/00 por meio da conversão institucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Decisão CMC nº 32/00 foi criada para reafirmar o compromisso dos Estados Partes do Mercosul com a condução de negociações comerciais conjuntas em casos que envolvem preferências tarifárias. Apesar de sua importância estratégica, a norma tem sido alvo de debates constantes – tanto por aqueles que defendem sua flexibilização quanto pelos que buscam sua manutenção –, conforme os interesses e as prioridades de cada país. Essas divergências são intensificadas pelas ambiguidades e lacunas do desenho institucional do Mercosul, que, enquanto bloco intergovernamental, combina rigidez normativa com margens para interpretações estratégicas. Por um lado, a Decisão nº 32/00 atua como um mecanismo de contenção contra iniciativas unilaterais que comprometeriam a coesão do bloco; por outro, sua aplicação restritiva pode limitar a capacidade do Mercosul de avançar em acordos comerciais estratégicos.

A análise das propostas de alteração da Decisão nº 32/00 revela que os Estados Partes adotaram diferentes estratégias para promover mudanças institucionais, exploraram ambiguidades normativas e mobilizaram tensões políticas conforme seus interesses. O Brasil oscilou entre a defesa da norma e sua flexibilização estratégica, ajustando sua posição de acordo com conjunturas políticas e econômicas. Já o Uruguai manteve uma postura constante em favor da flexibilização: buscou modificar a decisão por meio da sobreposição de novas regras (*layering*) e reinterpretou sua validade jurídica para justificar negociações bilaterais fora do bloco. A Argentina, antes defensora da regra, radicalizou sua posição sob o governo Milei, propondo uma sobreposição mais ampla do modelo vigente. O Paraguai, por sua vez, adotou uma postura pragmática e equilibrou o apoio à negociação coletiva com reivindicações por maior autonomia, sem romper com a estrutura institucional existente. Essas dinâmicas ilustram como os Estados Partes buscaram ampliar suas margens de manobra dentro do Mercosul, combinando cooperação e contestação no processo de adaptação institucional.

CC BY NC SA

Mesmo diante de momentos de retração na integração regional e de divergências significativas entre os membros, o Mercosul demonstrou resiliência ao longo de seus mais de 30 anos de existência (Mariano; Menezes, 2021). A agenda externa do bloco tem sido um fator determinante para essa continuidade, especialmente nas negociações com a Alca e no acordo com a UE, cuja conclusão, após 25 anos, representou um marco na trajetória do bloco. Essa agenda não apenas reforçou a inserção internacional dos Estados Partes, mas também evidenciou a capacidade do Mercosul de sustentar negociações estratégicas, mesmo diante de desafios internos e externos (Mercosul, 2015).

A teoria da mudança institucional gradual oferece um arcabouço teórico relevante para compreender a resistência das instituições a transformações. Ela destaca que essa resistência não é estática, mas condicionada por fatores políticos, econômicos e institucionais. Embora os avanços na agenda externa possam ser vistos como elementos de reforço à estabilidade institucional, este estudo buscou evidenciar as tentativas de mudança no modelo de negociações externas desde a implementação da Decisão nº 32/00, ao analisar as dinâmicas que impulsionam essas iniciativas. A própria agenda externa do Mercosul surge como um dos principais vetores de mudança institucional gradual, impulsionada por pressões domésticas e demandas de setores estratégicos, como a indústria e o agronegócio.

O Mercosul, enquanto bloco econômico, apresenta uma estrutura institucional na qual os Estados Partes detêm amplos poderes de veto – fator que, conforme Mahoney e Thelen (2009), reforça sua estabilidade. Segundo os autores, em contextos marcados por oportunidades de veto, os agentes que buscam mudanças institucionais enfrentam maiores dificuldades para mobilizar recursos e articular coalizões capazes de modificar as normas vigentes. Nesse sentido, as divergências ideológicas entre os integrantes do bloco tornam ainda mais desafiadora a construção de consensos, o que restringe a viabilidade de alterações profundas no bloco.

O debate sobre a Decisão nº 32/00 é atravessado por diferentes interpretações jurídicas. Enquanto alguns argumentam que a norma carece de efetividade por não ter sido formalmente incorporada aos ordenamentos jurídicos nacionais, outros defendem que sua aplicação decorre diretamente do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, que estabelecem a obrigatoriedade de normas comuns para a política comercial externa. Para esses últimos, a 32/00 apenas reafirma obrigações preexistentes e dispensa a necessidade de internalização (Carvalho; Salles, 2023). Ainda assim, sua aplicação tem sido sustentada como parte do direito consuetudinário do bloco, o que reforça os princípios de uma união aduaneira com política comercial externa comum (Rios et al., 2020).

Carvalho e Salles (2023) apontam que o contraste entre a proibição de negociações extrarregionais individuais e a permissão de acordos bilaterais no âmbito da Aladi levanta questionamentos sobre a coerência da 32/00 e fomenta tentativas de mudanças institucionais graduais. Além disso, a postura recente da Argentina, ao excluir mercados de acordos preferenciais, adicionou outra camada de tensão ao debate e evidenciou as dificuldades de harmonização da norma.

Essas questões colocam em debate não apenas a validade jurídica da Decisão nº 32/00, mas também os fundamentos da união aduaneira do Mercosul, cuja funcionalidade depende da adoção de políticas comerciais comuns. A abertura para acordos bilaterais poderia intensificar as assimetrias já existentes no bloco, gerar distorções no mercado e aprofundar desigualdades econômicas. Se conduzida sem mecanismos adequados de coordenação, essa flexibilização pode comprometer a estabilidade do Mercosul, ao criar cenários de concorrência desleal entre seus membros. Por isso, qualquer tentativa de mudança institucional deve ser conduzida com cautela, de modo a preservar a integridade do bloco enquanto projeto de integração regional.

As ambiguidades institucionais da Decisão nº 32/00, combinadas às pressões políticas e econômicas enfrentadas pelos Estados Partes, funcionam como catalisadores de tentativas de mudança institucional no Mercosul. A ausência de clareza sobre a obrigatoriedade jurídica da norma não apenas abriu espaço para interpretações divergentes, mas também permitiu que os Estados Partes mobilizassem essa incerteza para tentar promover ajustes estratégicos. Segundo Streeck e Thelen (2005), a ambiguidade institucional não é apenas um fator de instabilidade, mas também um elemento que sustenta mudanças graduais e reforça a permanência das instituições. Essa dualidade é evidente na forma como os países do Mercosul lidam com a Decisão nº 32/00. Assim, a ambiguidade institucional abre espaço tanto a continuidade quanto a adaptação da norma, o que permite ajustes sem deslegitimar completamente o arcabouço institucional do Mercosul.

Além da ambiguidade normativa, as pressões domésticas também exercem um papel central na forma como os Estados Partes interagem com a Decisão nº 32/00. Conforme apontam Mahoney e Thelen (2009) e Thelen (2004), essas pressões podem tanto impulsionar transformações institucionais quanto reforçar a estabilidade das regras existentes. No caso do Mercosul, o Brasil oscilou entre a defesa da norma e a sugestão de flexibilizações pontuais, ajustando sua posição conforme as demandas de sua política externa. O Paraguai, por sua vez, combinou apoio à negociação coletiva com reivindicações por maior autonomia, sem contestar a obrigatoriedade da norma. Essas dinâmicas demonstram que as instituições não são estruturas rígidas, mas espaços de disputa onde estabilidade e mudança coexistem em um ciclo contínuo de interpretação, adaptação e renovação (Mahoney; Thelen, 2009; Streeck; Thelen, 2005; Thelen, 2004). Assim, a Decisão nº 32/00 segue em vigor, sujeita a constantes reinterpretações, moldadas tanto pela ambiguidade de suas regras quanto pelas necessidades políticas de seus signatários.

AGRADECIMENTOS

O presente artigo foi realizado com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Brasil. Processo nº. 2024/13017-3.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE JÚNIOR, Evaristo Nunes de. *A Decisão 32/00 e os Acordos Extrarregionais do Mercosul. In:* Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Belo Horizonte, jul. 2017.

ARAÚJO, André Leite; GONÇALVES, Julia de Souza Borba. La red de acuerdos y las negociaciones externas del Mercosur: análisis del 2015 hasta 2020. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 10, n. 1, p. 195–221, 29 out. 2021.

ARAÚJO, André Leite; SILVA, Matheus Felipe. Venezuela suspensa del Mercosur: la suspensión de un actor de veto. *In*: *Novos e velhos sentidos da integração da América Latina: práticas e desafios*. São Paulo: Prolam/Usp, 2019.

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *O Mercosul: Negociações Extra-Regionais. [S.l.]:* Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

ARGENTINA. *Nota conjunta de los Coordinadores Nacionales de Argentina, Brasil y Paraguay ante el Grupo Mercado Común del Mercosur.* 30 nov. 2022. X: @Cancilleria_Ar. Disponível em: https://x.com/Cancilleria_Ar/status/1597928311317213184. Acesso em: 15 jan. 2025.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Informe MERCOSUR No 21 (2015-2016) Segundo semestre 2015 - Primer semestre 2016.* Nota Técnica Nº IDB-TN-1145. nov. 2016.

BARCELÓ, Nastasia. Flexibilización ¿para qué? Apuntes sobre la política exterior uruguaya hacia el Mercosur (2015-2022). *Desafíos*, v. 35, n. 2, 14 jun. 2023.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da LVIII Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados (videoconferência)- Palácio do Planalto.* Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-lviii-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-videoconferencia-palacio-do-planalto. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. *Brasil, um País em Busca de uma Grande Estratégia - Relatório de Conjuntura*, maio 2017. Disponível em: https://www.gov.br/secretaria-geral/pt-br/arquivos/brasil-um-pais-em-busca-de-uma-grande-estrategia.pdf/view. Acesso em: 21.ago.2023.

BURIAN, Camilo López. Algunas reflexiones sobre la flexibilización del Mercosur y los análisis académicos que hacemos sobre el tema desde Uruguay. *In*: HERNÁNDEZ NILSON, Diego; CAETANO, Gerardo (ed.) *30 años del Mercosur: trayectorias, flexibilización e interregionalismo*. Montevidéu: Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2022.

BUSSO, Anabella; ZELICOVICH, Julieta. El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el MERCOSUR a la Alianza del Pacífico? *Conjuntura Austral*, v. 7, n. 37, 17 set. 2016.

CAETANO, Gerardo; POSE, Nicolás. La búsqueda de la flexibilización de Mercosur: impulsos y límites de la demanda uruguaya. *Civitas: revista de Ciências Sociais*, p. e44183, 5 fev. 2024.

CARVALHO, Marina Amaral Egydio de; SALLES, Marcus Maurer de. Relacionamento externo do Mercosul: fundamentos históricos, dilemas contemporâneos e perspectivas futuras. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 35, abr. 2023.

COLOMBO, Silvia. *Javier Milei e a ultradireita argentina*. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/materia/el-provocador. Acesso em: 17 jun. 2025.

DESANTIS, Daniela; ELLIOTT, Lucinda. *Paraguay open to China trade deals despite Taiwan ties, Pena says*. Disponível em: https://www.reuters.com/world/americas/paraguay-open-china-trade-deals-via-mercosur-despite-taiwan-ties-pena-says-2024-08-21. Acesso em: 16 jan.2025.

EL PAÍS. *Cancillería plantea abrirse al mundo y negociar "sin miedo"*. Disponível em: https://www.elpais.com.uy/informacion/cancilleria-plantea-abrirse-al-mundo-y-negociar-sin-miedo. Acesso em: 15 jan. 2025.

FIGUEIREDO, Janaina. *Milei: "Mercosul é uma prisão" para os países que o integram*. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/12/06/milei-mercosul-e-uma-prisao-para-os-paises-que-o-integram.ghtml. Acesso em: 17 jan.2025.

GRANATO, Leonardo. Os trinta anos do Mercosul: apontamentos para um balanço. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 10, n. 19, 2021.

HEDUVAN, Julieta. *Paraguay, política exterior e integración regional: un recorrido hacia la contemporaneidad*. Asunción, Paraguay: Libreria Intercontinental Editora, 2020.

LA DIARIA. *Lacalle Pou pondrá sobre la mesa la flexibilización del Mercosur en la reunión con Abdo Benítez*. Disponível em: https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/2/lacalle-pou-pondra-sobre-la-mesa-la-flexibilizacion-del-mercosur-en-la-reunion-con-abdo-benitez. Acesso em: 16 jan. 2025.

LAMBERT, Peter. Dancing Between Superpowers: Ideology, Pragmatism, and Drift in Paraguayan Foreign Policy. *In:* GARDINI, Gian Luca; LAMBERT, Peter (Orgs.). *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. Nova York: Palgrave Macmillan US, 2011.

LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiração internacional e política externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior,* v. 82, p. 4–19, 2005.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ORGS.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. 1. ed. Cambridge University Press, 2009.

MALAMUD, Andrés. *Presidential democracies and regional integration. An institutional approach to Mercosur (1985-2000)*. Tese de doutorado em Ciência Política, European University Institute, 2003.

MARCHAO, Talita. *De volta à Argentina, Guedes recua e diz que moeda comum, o peso real, está "distante"*. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/07/16/de-volta-a-argentina-guedes-recua-e-diz-que-moeda-comum-e-esta-distante.htm. Acesso em: 25 ago. 2023.

MARCHAO, Talita. *Macri achou que Argentina ia ser vitrine, mas passa o chapéu no G20*. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/12/01/macri-achou-que-ia-ser-vitrine-mas-passa-o-chapeu-no-g20.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; MENEZES, Roberto Goulart. Três Décadas de Mercosul: Institucionalidade, Capacidade Estatal e Baixa Intensidade da Integração. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 112, p. 147–179, abr. 2021.

MARIANO, Marcelo Passini. *A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul*. Editora UNESP, 2015.

MARIANO, Marcelo Passini; FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães; NEVES, Bárbara Carvalho. Uma crítica do conceito de conjuntura crítica: a questão da mudança no Institucionalismo Histórico. *Revista de Sociologia e Política*, v. 31, p. e001, 2023.

MERCOSUL, Conselho do Mercado Comum (CMC). XI *Reunião Extraordinária do Conselho do Mercado Comum*. Ata Nº01/16, 14 dez. 2016. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/64425_CMC_2016_ACTA01-Ext_ES.pdf. Acesso em: 05 jan. 2025.

MERCOSUL. *Declaração sobre Relacionamento Externo do Mercosul*. 21 dez. 2015. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/declaraciones/60209_ATTZBPMA.pdf. Acesso em: Acesso em: 30 jul. 2024

MERCOSUL. *Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL*. Disponível em: https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul. Acesso em: 15 jan.2025.

MERCOSUL. *LXV Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común*. Conselho do Mercado Comum (CMC), 6 dez. 2024c. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/103541_CMC_2024_ACTA02_ES.pdf . Acesso em: 15 dez. 2024**.**

MERCOSUL. *Negociações Externas*. 16 dez. 2003. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11556_DEC_028-2003_PT_Negocia%C3%A7%C3%B5es%20Externas.pdf. Acesso em: 15 nov. 2024**.**

MERCOSUL. *Projeto de Decisão CMC sobre Relacionamento Externo*. Grelex, 14 ago. 2024a. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/101441_GRELEX_2024_ACTA03_ANE04_ES_PDec-RelExt-propArg-SUNEI-s123-24.pdf. Acesso em: 15 nov. 2024.

MERCOSUL. *Projeto de Decisão "Relacionamento Externo – Modalidades de Negociação" – proposta da Argentina*. Conselho do Mercado Comum (CMC), 6 dez. 2024b. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/103585_CMC_2024_ACTA02_ANE04_%20PDEC_Propuesta%20Aggiornamento%20Relaciones%20Externas%20MERCOSUR%20-%20Diciembre%202024.pdf. Acesso em: 15 dez. 2024.

MERCOSUL. *Protocolo de Ouro Preto*. 1994. Disponível em: https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ouro-preto-adicional-tratado-asuncion-estructura-institucional-mercosur. Acesso em: 30 jul. 2024.

MERCOSUL. *Relançamento do Mercosul Relacionamento Externo*. CMC/DEC. Nº 32/00, 29 jun. 2000. Disponível em: https://normas.mercosur.int/public/normativas/1248. Acesso em: 30 ago. 2024.

MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. 1991. Disponível em: https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/. Acesso em: 30 ago. 2024.

NIEBIESKIKWIAT, Natasha. *Luis Lacalle Pou ratificó su postura de firmar acuerdos extra Mercosur y Jair Bolsonaro lo apoyó*. Disponível em: https://www.clarin.com/economia/luis-lacalle-pou--ratifico-postura-firmar-acuerdos-extra-mercosur-jair-bolsonaro-apoyo_0_8zWMiFoQy.html. Acesso em: 15 jan. 2025.

PARAGUAI. *Visita de Abdo a Lacalle permitirá fortalecer el relacionamiento bilateral y el vínculo comercial*. Disponível em: https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/visita-de-abdo-lacalle-permitira-fortalecer-el-relacionamiento-bilateral-y-el-vinculo--comercial. Acesso em: 15 jan. 2025.

PENA, Celina *et al. Informe Mercosur Nº. 26: Mercosur: Divergencias estratégicas y consensos pragmáticos*. Banco Interamericano de Desenvolvimento e Instituto para a Integração da América Latina e Caribe, 5 dez. 2023.

PENA, Celina; GAYÁ, Romina; SVARZMAN, Gustavo. *Informe Mercosur No. 25: 2022: El devenir del Mercosur: claves internas y externa:* Banco Interamericano de Desenvolvimento e Instituto para a Integração da América Latina e Caribe, 12 set. 2022.

RIOS, Sandra Polónia *et al. Informe Mercosul 2020: Sob a pressão da agenda externa*. Banco Interamericano de Desenvolvimento e Instituto para a Integração da América Latina e Caribe, nov. 2020.

SCAVONE YEGROS, Ricardo; BREZZO, Liliana M. *História das relações internacionais do Paraguai*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen Ann (ORGS.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press, 2005.

THELEN, Kathleen Ann. *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press, 2004.

TOLEDO, Sara Basílio de. *Mudança política no Paraguai e as relações com o Brasil: o caso da renegociação do Tratado de Itaipu*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP), 2015.

URUGUAI. Comunicación de la Presidencia. *Uruguay y China fijaron plazos para acuerdo de libre comercio en 2018, a 30 años de reinicio de relaciones diplomáticas*. Disponível em: https://abre.ai/nIrS. Acesso em: 3 out. 2025.

URUGUAI. *LVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común (CMC) del Mercosur – Estados Partes y Bolivia. Comunicado de prensa N° 112/21*, 07 jul. 2021b. Disponível em: https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/lviii-reunion-ordinaria-del-consejo-del-mercado-comun-cmc-del-mercosur. Acesso em: 15 jan. 2025b.

URUGUAI. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Canciller Nin Novoa ante el Parlasur: Prioridades de la PPT Uruguay.* Disponível em: https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/canciller-nin-novoa-ante-el-parlasur-prioridades-de-la-ppt-uruguay-0. Acesso em: 15 jan 2025.

URUGUAI. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Lacalle Pou y Bolsonaro analizaron la posibilidad de flexibilizar el comercio con países fuera del Mercosur*. Comunicado de prensa N° 22/21. 03 fev. 2021a. Disponível em: https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/lacalle-pou-bolsonaro-analizaron-posibilidad-flexibilizar-comercio-paises. Acesso em: 15 jan 2025a.