

Política externa brasileira

As diferentes percepções sobre o Mercosul

Brazilian foreign policy

The dissimilar perceptions about Mercosul

Miriam Gomes Saraiva*

Resumo: A eleição de Lula para a presidência, junto com as eleições de Néstor Kirchner e Tabaré Vázquez, abriu caminho para a construção de expectativas sobre um avanço do Mercosul. No entanto, esta expectativa confirmou-se apenas parcialmente e, pouco a pouco, a dimensão mais sul-americana sob a liderança brasileira foi ocupando um lugar prioritário na política externa brasileira. Suas lacunas passaram a ser então objeto de atenção de estudiosos brasileiros. Com esta preocupação, um dos elementos que limitam seu aprofundamento refere-se às percepções e expectativas diferentes que existem sobre o bloco no interior de seus estados membros, perpassando tanto os diplomatas, burocratas de outras agências governamentais. O artigo avalia o caso do Mercosul acudindo à análise das ideias sobre as quais se fundamentam as iniciativas de integração, tomando como base as ideias dos atores governamentais brasileiros – com destaque para a diplomacia – desde os anos 80 até nossos dias. O artigo é dividido em quatro partes: a apresentação das percepções do processo de integração que permearam o aparato governamental brasileiro; descrição e análise da evolução destas ideias; as ideias presentes no governo de Lula; e as conclusões.

Palavras-chave: Política externa brasileira; ideias e política externa; Mercosul

Abstract: The election of Lula at the same period of the election of Néstor Kirchner and Tabaré Vasquez, opened the way for the building of expectations about Mercosul improvement. However, this expectations has not taken place at all and the South-American dimension under Brazilian leadership has progressively became priority in Brazilian foreign policy. Its lacks have been concentrating the attention of many Brazilian scholars. With these concerns, one of the elements that limit the deepening of the block refers to the different perceptions and expectations about it that can be found inside the member countries that go beyond diplomatic corporation, other governmental agencies and political parties. The article evaluates the Mercosul case based on the analysis of the main ideas about integration initiatives, taking into account the ideas of Brazilian governmental actors – mainly in the Ministry of Foreign Affairs – since

* Doutora em Ciência Política pela Universidad Complutense de Madrid, Espanha, professora adjunta da Universidade do Estado de Rio de Janeiro, Brasil. <miriamsaraiva@uerj.br>.

<i>Civitas</i>	Porto Alegre	v. 10	n. 1	p. 45-62	jan.-abr. 2010
----------------	--------------	-------	------	----------	----------------

the 80ties until today. It is divided in four parts: the presentation of the perceptions about the integration process that go beyond the Brazilian governmental apparatus; the description and analysis of the evolution of these ideas; the ideas that can be found during the government of Lula da Silva; and the conclusions.

Keywords: Brazilian foreign policy; Ideas and foreign policy; Mercosul

Introdução

A eleição de Lula para a presidência, no mesmo período que as eleições de Néstor Kirchner e Tabaré Vázquez, abriu caminho para expectativas sobre um avanço significativo do Mercosul. No entanto, a evolução que se esperou nos primeiros anos de seu governo confirmou-se apenas parcialmente e, pouco a pouco, a dimensão mais sul-americana da política externa brasileira passou a ocupar um lugar prioritário. As lacunas do bloco passaram a ser então objeto de atenção de estudiosos brasileiros. Cabe ressaltar, porém, que um dos elementos que limitam seu aprofundamento refere-se às percepções e expectativas diferentes que existem sobre o bloco no interior de seus estados membros, perpassando tanto os diplomatas, burocratas de outras agências governamentais, acadêmicos e a sociedade em geral.

No caso brasileiro, no decorrer da evolução do processo de integração foram se desenvolvendo percepções diferentes no interior do aparato governamental, que tiveram impacto sobre o andamento do processo. A chegada de Collor de Mello à presidência esteve acompanhada de uma crise de paradigma de política externa que pôs em cheque os princípios do comportamento adotado até então e levou a uma divisão basicamente em duas correntes de pensamento –autonomistas e institucionalistas pragmáticos– que influenciaram sobre o avanço do processo de integração.¹ No entanto, nos primeiros anos do processo estruturou-se uma coalizão interna que incluiu em termos econômicos tanto as correntes mais heterodoxas quanto as mais favoráveis à abertura econômica (Lima, 2006), e em termos diplomáticos tanto os autonomistas quanto os institucionalistas pragmáticos. Setores mais favoráveis ao aprofundamento institucional do bloco –os chamados progressistas– virão a ter maior peso somente durante o governo de Lula, quando se rompe esta aliança.²

¹ A definição da segunda corrente como institucionalistas pragmáticos é inspirada na definição de Pinheiro (2000). Alguns autores definem este grupo como “liberais”.

² Malamud e Castro (2007) fazem uma classificação interessante e separam as percepções sobre o Mercosul em três grupos: liberais (menos favoráveis), realistas e progressistas. Aqui colocamos os realistas como “pragmáticos”.

Este artigo propõe avaliar o caso do Mercosul acudindo à análise das ideias sobre as quais se fundamentam as iniciativas de integração, analisando as ideias mais presentes nos atores governamentais brasileiros – com destaque para a diplomacia – desde os anos 80 até nossos dias. Para tanto, toma como principais eixos teóricos os trabalhos de Goldstein e Keohane (1993) e Moravcsik (2001), que, buscando alternativas ao pensamento construtivista, articulam as ideias com políticas ou, no caso de Moravcsik, mais claramente com interesses.³ A sugestão de Vigevani, K. Mariano e M. Mariano (2001) de se buscar identificar o impacto dos *discursos epistêmicos*, oriundos do construtivismo, nos processos de integração regional também será levada em conta. O artigo será dividido em três partes e as considerações finais. A primeira parte apresenta as percepções do processo de integração que permearam o aparato governamental brasileiro. A segunda, mais extensa, concentra-se na evolução destas ideias. A última parte dá destaque para as ideias presentes no governo de Lula da Silva.

As visões da integração regional na diplomacia brasileira: o peso das crenças de política externa

As interpretações existentes no interior da diplomacia e do aparato governamental brasileiros sobre o processo de integração regional experimentaram, por um lado, diferenças em termos de percepções e, por outro, a influência forte de crenças presentes na política externa brasileira em termos históricos que atuam como elemento unificador de comportamentos. Segundo Vigevani et al. (2008), a posição do Brasil frente ao Mercosul deve ser vista com base em dois fatores constitutivos da política externa, enraizados na sociedade e no estado brasileiros: a autonomia e o universalismo.⁴ Subjacente à ideia de universalismo e autonomia está uma crença histórica entre os formuladores da política externa de que o Brasil deve ocupar um *lugar especial* no cenário internacional em termos político-estratégicos.

Dentro deste arco comum, podem ser identificadas diferenças importantes. Em termos políticos houve três grupos mais definidos, sendo dois deles notadamente mais fortes e com maior penetração no aparato governamental. Em termos econômicos, é possível separar entre os mais favoráveis a um processo de abertura econômica e aqueles identificados com o desenvolvimentismo. Cabe ressaltar, porém, que mesmo os favoráveis à abertura econômica não se

³ As opções teóricas deste artigo estão inspiradas no debate apresentado em Saraiva e Briceño (2009).

⁴ Vigevani, T. et al. (2008) fornecem uma interpretação muito relevante para a posição brasileira frente ao Mercosul.

enquadram plenamente no padrão liberal (com exceção de uma minoria com menor influência na diplomacia).

Apesar do esgotamento do modelo de crescimento baseado na substituição das importações, o êxito do crescimento econômico a partir do modelo proporcionou o desenvolvimento de setores desenvolvimentistas fortes e estáveis. Gerou uma estrutura industrial complexa e diversificada. Assim o Brasil recebeu os anos 1990 com uma confrontação entre um pensamento plenamente liberal que não teve êxito após o *impeachment* de Collor de Mello, e um equilíbrio entre um pensamento mais favorável à abertura econômica (sem abrir mão da política industrializante adotada no período desenvolvimentista) e um pensamento mais tradicional, nacionalista e desenvolvimentista (defensor de um desenvolvimento baseado na ampliação de setores de infraestrutura e projeção industrial externa).

Em termos políticos, *grasso modo*, os mais favoráveis a um processo de *liberalização condicionada* encontram mais identidade nos marcos dos institucionalistas pragmáticos em termos diplomáticos. Este grupo caracteriza-se por, sem abrir mão dos padrões mais profundos da política externa brasileira de autonomia e universalismo, dar maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência. Defende a ideia de uma inserção internacional do país a partir de uma *autonomia pela integração* (onde valores globais devem ser defendidos por todos). Neste caso, busca na América do Sul uma liderança mais discreta.⁵ Esta visão identifica o Mercosul como um espaço para proporcionar ganhos econômicos e para diminuir os impactos e o próprio ritmo de uma abertura para o exterior, oscilando entre, nos piores momentos, a defesa com pouco vigor do retorno a uma área de livre comércio, e outras vezes na aceitação de uma união aduaneira incompleta. Neste caso, a institucionalização não é necessária e só será bem vinda na medida em que potencialize a capacidade do bloco de produzir benefícios.

O segundo grupo, favorável ao desenvolvimentismo em termos econômico, é a corrente autonomista. Este grupo defende uma projeção mais autônoma e ativa do Brasil na política internacional; teria preocupações de caráter também político-estratégico dos problemas Norte-Sul; e buscaria um papel de maior liderança brasileira na América do Sul. Por perceber a integração sul-americana sob a liderança brasileira como prioridade, vê como importante uma ampliação do bloco através da entrada de novos estados. O Mercosul, por

⁵ Sobre o *desejo de autonomia* e a perspectiva de adesão por parte do Brasil aos regimes internacionais na matriz da política externa brasileira dos anos 1990, Pinheiro (2000) fornece reflexões interessantes.

seu turno, poderia atuar como um instrumento capaz de proporcionar ao Brasil um melhor posicionamento regional, assim como funcionar na esfera comercial como elemento capaz de abrir caminho para a formação de uma área de livre comércio na região. Por outro lado, poderia representar um canal de projeção e fortalecimento nas negociações econômicas internacionais.

Desde 1991, porém, estas duas abordagens convergiram em torno da formação e evolução do Mercosul. O modelo baseado em uma união aduaneira incompleta, no não-aprofundamento da integração política e no baixo perfil institucional atendeu às duas visões. Atuaria como um reforço para a inserção internacional do Brasil, sem os condicionamentos próprios de um mercado comum ou de traços supranacionais (Vigevani et al., 2008).

A perspectiva de uma aliança com a Argentina no que diz respeito a uma atuação frente aos temas da política regional também foi objeto de consenso entre as duas correntes diplomáticas e outros setores do aparato burocrático brasileiro: a política externa brasileira seria uma área sensível e vista como questão de soberania nacional.

Por fim, e de forma lateral, a visão progressista desenvolveu-se com pouca influência no interior da diplomacia e de outras agências do governo. Diz mais respeito a uma visão histórica de acadêmicos e lideranças, formadores de opiniões em favor da integração. Este grupo foca basicamente nos processos de integração na região e, mais especificamente, no caso do Mercosul. Ele identifica a existência de uma identidade regional e propõe um aprofundamento do processo de integração em termos políticos e sociais, e propõe abrir espaços para avanços no interior do bloco em termos de sua institucionalização. Durante o governo de Lula este grupo veio a ter relativa influência na formulações de políticas para o bloco.

Estas perspectivas perpassaram o aparato governamental, os partidos políticos, agentes econômicos e a sociedade civil em geral. E a existência de uma coalizão entre estas perspectivas na primeira década do bloco deixou mais obscuras as diferenças, assim como alternativas de evolução do processo de integração.

A evolução do pensamento na diplomacia brasileira: a constância dos preceitos do universalismo e da autonomia

A perspectiva de aproximação do Brasil com a Argentina enquanto base para a criação posterior do Mercosul começou durante a presidência do General Figueiredo, e pode ser vista na assinatura do Acordo Tripartite Itaipu/Corpus, nas trocas de visitas presidenciais em 1980, na assinatura do acordo nuclear e na posição de neutralidade parcial assumida pelo Brasil durante a

Guerra das Malvinas/Falklands (Gardini, 2005).⁶ A transição democrática na Argentina iniciada em 1983 deixou a aproximação em compasso de espera. Embora houvesse disposição por parte do Itamaraty – que se encarregou de uma aproximação entre ambos neste período – materializada na implementação do grupo binacional criado por proposta do governo argentino, foi a partir de 1985, com o estabelecimento do governo civil de José Sarney, que a ideia da integração colocou-se de forma mais clara.

De meados para o final dos anos 1980, diversos fatores domésticos e visões no interior do aparato governamental incidiram sobre o comportamento brasileiro em relação à Argentina favorecendo o impulso do processo de integração entre ambos e a consequente estruturação do Mercosul. Os mecanismos de superação da crise econômica vinculada ao problema da dívida externa, a necessidade de atualização do parque produtivo, os projetos de abertura econômica, a consolidação do governo democrático e a posição favorável e envolvimento do presidente Sarney na iniciativa atuaram como incentivo.

No quadro da transição democrática, a aproximação com a Argentina era vista como elemento fortalecedor do novo regime e garantidor das instituições democráticas tanto no Brasil quanto nos países da região. Como pano de fundo, a democratização serviu para dissipar as desconfianças e as ideias de disputa hegemônica que haviam marcado as relações entre Brasil e Argentina durante muito tempo (Barbosa e César, 1994).

O Itamaraty, neste momento, tinha um pensamento hegemônico claro orientado para os princípios de caráter globalista do pragmatismo responsável. A visão mais consensual do processo de integração então predominante na diplomacia acreditava que, internamente, a integração com a Argentina favoreceria a articulação do projeto nacional de desenvolvimento contribuindo para gerar uma economia de escala especializada. Em relação à inserção externa, o bloco poderia contribuir como pólo de atração de comércio e investimentos privados, assim com para fortalecer a inserção internacional do país (afetada pelas negociações da dívida externa). Neste quadro, os princípios do universalismo e da autonomia, como destacam Vigevani et al. (2008), ocuparam um lugar relevante.

A partir da assinatura da Declaração de Iguazu, em 1985, o processo de aproximação começou a caminhar a passos firmes. Neste período, os problemas decorrentes da crise da dívida externa – queda no nível das atividades produtivas e fenômenos inflacionários, junto com uma baixa na

⁶ Neste período, o Brasil deu uma guinada em seu comportamento buscando uma aproximação maior com os parceiros latino-americanos, assim como priorizando as atuações em termos multilaterais na região.

taxa de investimento – e a alternativa seguida de planos de estabilização heterodoxos reforçaram a tendência à integração. A visão predominante dentro das agências governamentais nos marcos de uma estratégia heterodoxa de desenvolvimento ainda baseada na substituição de importações (apesar da fratura aberta no modelo com a crise da dívida) apontava para a articulação de setores produtivos considerados importantes como é prevista na Declaração.⁷

Em 1986 foi assinada a Ata de Integração de caráter mais amplo, seguida dos Protocolos de Integração referentes a setores específicos das duas economias. Neste período a tendência negativa do comércio bilateral entre os dois países se reverteu retomando este o rumo do crescimento. Mas um impacto maior da integração sobre a economia nacional não se concretizou devido, entre outros, aos problemas internos vividos na área econômica e na concentração de esforços para superá-los. Também os impasses estruturais resultantes da assimetria entre os setores produtivos dos dois países, suas políticas macroeconômicas e as oscilações cambiais dificultaram a integração dos dois mercados.⁸

Na passagem para os anos 1990, novos fatores contribuíram para um incremento do processo de integração. A falência do modelo de desenvolvimento econômico baseado na substituição de importações, junto aos problemas financeiros decorrentes da crise da dívida externa, levou a esforços de redefinição do projeto de desenvolvimento. A opção no início do governo de Collor por um processo de abertura da economia com vistas a um crescimento articulado com os insumos e mercados externos impôs a necessidade de se renovar o parque produtivo como garantia de uma inserção mais competitiva na economia internacional. Neste quadro, a integração foi identificada por membros das agências econômicas governamentais de caráter ortodoxo como mecanismo de acesso a mercados externos, como instrumento para fortalecer a liberalização comercial, e elemento capaz de impulsionar a economia brasileira no sentido de transformações, e de maior eficiência no sistema produtivo interno (Barbosa, 1993, p. 139).

A ascensão dos governos de Fernando Collor e Carlos Menem acelerou o processo de aproximação. Ambos os governos – sendo o argentino de forma mais completa e com mais sucesso –, passaram a implementar políticas de corte neoliberal orientadas para a abertura das economias para o exterior, liberalização comercial, privatização e desregulamentação da economia, con-

⁷ Sobre a visão de atores das agências econômicas governamentais – com destaque para o Ministério da Fazenda e, mais especificamente, do Ministro Dilson Funaro – ver Gardini (2005, p. 97-98).

⁸ Para uma visão desta etapa do processo de integração, ver Camargo (1993).

tribuindo desta forma para a adoção do modelo de integração com abertura para o exterior. Neste processo, a integração esperada pelo Executivo mudou de foco, assumindo um caráter mais propriamente comercial.

Outro elemento importante que já se delineava neste momento foi a participação de setores empresariais no processo de integração. A crise econômica e problemas inflacionários experimentados pelo Brasil, e a ameaça de marginalização da região em relação ao comércio internacional, aos fluxos financeiros e a investimentos em escala incentivaram as elites econômicas a buscarem soluções de desenvolvimento no processo de integração. Neste caso, o projeto de integração poderia diminuir os impactos e o ritmo de uma abertura para o exterior, substituindo um processo de abertura mais acelerado nos moldes da Argentina.

Os primeiros anos do Mercosul

Com a assinatura do Tratado de Assunção, o aprofundamento do processo de integração com seus parceiros ao sul colocou-se para a diplomacia e para outras agências do executivo como um elemento fundamental de sua política exterior. Cabe ressaltar que, neste processo, as relações com a Argentina sempre ocuparam o lugar principal, deixando para o Uruguai e o Paraguai as consequências das ações decididas no eixo bilateral estabelecido entre os dois sócios maiores. O comportamento para os parceiros menores seguiu mais o padrão de uma política externa reativa.

A ascensão de Collor ao governo trouxe em seu bojo uma crise de paradigma de política externa que pôs em cheque os princípios até então adotados, mas que não foi capaz de consolidar um novo conjunto de princípios. Segundo Lima (2000, p. 289), “quando as consequências da política externa são distributivas, no sentido de que custos e benefícios não se distribuem igualmente na sociedade, a política doméstica tem influência na formação da política externa”. A internacionalização da economia e a abertura comercial contribuíram para a internacionalização da agenda doméstica com a incorporação destes temas nas preocupações da diferentes agentes econômicos e da sociedade civil; os impactos diferenciados produzidos levaram à politização do tema. A democratização, por seu turno, abriu espaços para o envolvimento e a tomada de posições de diferentes setores da sociedade civil frente a questões internacionais.

Este novo cenário contribuiu para que a diplomacia enfrentasse dificuldades em representar consensualmente distintos interesses econômicos e sociais. E, neste contexto, a crise de paradigma não abriu espaços para a consolidação de um consenso substitutivo, mas sim à coexistência das correntes

autonomista e institucionalistas pragmáticos, com diferentes visões sobre a inserção internacional do país. No campo econômico, conforme já foi visto, os atores governamentais dividiram-se basicamente entre aqueles que defendiam uma abertura condicionada da economia e um pensamento mais tradicional, nacionalista e desenvolvimentista.

Desde a vertente econômica, a visão favorável a uma abertura condicionada identificava que uma união aduaneira viria favorecer a articulação de seu projeto de desenvolvimento contribuindo para gerar uma economia de escala e mais especializada, com maiores vantagens comparativas e eficiência na produção de maior variedade de bens. Apesar da opção aberturista, o desenvolvimento de uma política industrial é uma constante nas percepções das diferentes correntes do campo econômico, o que viabilizou a convergência entre as duas correntes no que diz respeito à construção do Mercosul.

A partir da assinatura do Tratado de Assunção, o governo de Collor começou a negociar a estruturação de uma Tarifa Externa Comum (TEC), buscando abrir a economia brasileira para equilibrá-la o máximo possível com a liberalização maior que caracterizava a economia argentina. A participação de agentes econômicos privados neste primeiro momento foi limitada. Segundo Danese (1999, *apud* Gardini 2005, p. 145), a implementação do processo de integração neste momento foi impulsionada sobretudo pela burocracia governamental.

Por outro lado, e no que diz respeito a sua inserção externa, o Mercosul, ordenado com base em um projeto de integração aberta ao exterior, poderia contribuir em relação ao comércio externo e enquanto pólo de atração de investimentos privados externos. Para os investimentos estrangeiros, um mercado mais amplo e com maior estabilidade favoreceria a atração de capitais. Na visão dos autonomistas, através do bloco poderiam ser implementados diálogos com outros esquemas de integração latino-americanos ou com outros grupos de países, como no caso da União Européia. Com isto, favoreceria, entre outras, a estratégia brasileira de contatos com diferentes mercados colocando o país em melhores condições para o enfrentamento de um mercado internacional competitivo e com barreiras comerciais.⁹

Desde esta perspectiva, em termos políticos, o Mercosul poderia funcionar também como um elemento de reforço da capacidade brasileira de negociação

⁹ O comércio entre os parceiros, em um primeiro momento, não apareceu como elemento principal em função, sobretudo, da tendência do Brasil em colocar-se como um *global trader*. Com seu comércio exterior multilateralizado, para o Brasil seria inviável concentrá-lo numa só região. No entanto, na prática o intercâmbio comercial terminou funcionando como um dos setores onde a integração mais caminhou. Sobre o Brasil como *global trader*, ver Barbosa e Cesar (1994).

proporcionando-lhe maior peso na arena internacional. Neste momento, a política externa brasileira buscava a construção de sua legitimidade internacional, para a qual o Mercosul poderia ser um instrumento. Nos marcos de um mercado integrado, o Brasil estaria sendo coerente com as condições mais gerais do processo de globalização e da formação de blocos regionais.

Assim, tornou-se importante para a diplomacia brasileira, trabalhar a partir de um arranjo de integração sub-regional, o que lhe permitiria consolidar tanto a posição de negociação com terceiros estados quanto em um contexto de integração mais amplo do continente latino-americano. A própria harmonização das relações do Brasil com a Argentina (buscada desde princípios dos anos 1980) já vinha apresentando-se como um fator relevante no estilo de inserção no cenário internacional perseguida pela política externa brasileira.

Em relação à América Latina, no campo político, o Mercosul poderia proporcionar à diplomacia brasileira um melhor posicionamento no espaço regional, maior estabilidade e a consolidação das instituições democráticas estruturadas no decorrer dos anos 1980. Significava definitivamente a substituição da disputa pela hegemonia na área por uma situação de cooperação e interdependência regional. Segundo os autonomistas, no setor comercial, o Mercosul poderia ser um elemento capaz de abrir caminho para, mais tarde, se formar uma área de livre comércio na América do Sul. Para os institucionalistas, “o Mercosul significaria para a diplomacia brasileira não um fim em si mesmo mas um instrumento para se conseguir uma participação mais ampla no mercado global”.¹⁰

Desde a visão da diplomacia em termos mais gerais – a partir da convergência de posições entre as duas correntes – a conformação do Mercosul não deveria significar uma partilha real de soberania. Ao contrário, a consolidação do processo de integração não deveria obstacularizar os espaços de atuação externa já conquistados pelo Brasil em termos individuais – as negociações multilaterais e a atuação em foros internacionais. Neste caso, a importância dos valores do universalismo e da autonomista destacada por Vigevani et al. (2008) para a diplomacia, para outros atores governamentais e para a sociedade brasileira em geral se fizeram sentir.

Igualmente, a nível interno, a integração não poderia subordinar as grandes decisões econômicas. Um processo de integração com uma estrutura de caráter supranacional seria demasiado arriscado, sendo preferível um processo mais

¹⁰ Palavras de Luiz Felipe Lampreia, o ex-chanceler do período de Fernando Henrique Cardoso, citadas por Vigevani et al. (2008, p. 10), retiradas de “Seminários sobre Mercosul”, Resenha de Política Exterior do Brasil, ano 21 n.76, set. 1995.

flexível, gradual e orientado por boa dose de pragmatismo. Neste momento, o que sim se colocava para diplomatas brasileiros como claro era a percepção de que o Brasil teria que tocar para frente o processo de integração embora sem ter definido de todo seus resultados de longo prazo; se ficasse parado perderia o bonde da história.¹¹

O formato assumido pelo Mercosul correspondeu às preocupações e percepções presentes na diplomacia e nas agências econômicas brasileiras. A coordenação das políticas macroeconômicas, que era um elemento fundamental para a composição do mercado comum, não foi vista como prioritária; ao contrário, o resguardo da autonomia também neste campo teve um peso maior. A opção foi por uma integração pragmática e orientada para os setores onde houvesse menos resistência; no caso, o setor comercial que, de fato, avançou bastante nos anos que se seguiram à formação do Mercosul.¹² Neste setor foi formada em 1994 uma união aduaneira incompleta que, por ser incompleta, não constrangeria as decisões do país (Vigevani et al., 2008). Em termos institucionais, o Mercosul respondeu integralmente às preocupações da diplomacia brasileira no que diz respeito à manutenção da soberania. As instituições estruturadas a partir do Tratado de Assunção tinham um caráter estritamente intergovernamental, e foram assim consolidadas em 1994. Apenas após 2003 esta estrutura experimentou algumas novidades, embora sem comprometer seu aspecto intergovernamental.

A política externa brasileira seguiu sendo considerada área sensível e vista como questão de soberania nacional. Segundo Pinheiro (2000, p. 323), no caso das relações do Brasil com países vizinhos o desejo de autonomia “se utiliza da concepção (grociana) para a satisfação de sua busca por poder”. Assim seus espaços de atuação externa em termos individuais e do aumento de sua projeção no cenário internacional não deveriam ser obstaculizados por qualquer “partilha de soberania” (concepção realista). Como agravante, desde este momento, a corporação diplomática brasileira manteve uma visão da Argentina como sócio menor, e as mudanças frequentes que ocorrem na política externa argentina geram desconfiança.

Dentro deste marco de convergência, a presidência de Franco, de corte mais autonomista, buscou um projeto de integração dando mais importância à formação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul (Alcsa). Percebendo a integração sul-americana sob a liderança brasileira como prioridade, os

¹¹ O Embaixador José Vicente Pimentel, em uma mesa redonda apresentada no Encontro Anual da Anpocs, em outubro de 1995, em Caxambu, falava da “teoria da bicicleta” – se se para de pedalar, se cai.

¹² Sobre a evolução econômica dos primeiros anos do processo de integração, ver Almeida (1993) e Correa, Machado e Veiga (1992).

autonomistas viam como importante uma ampliação do bloco através da entrada de novos estados ou dos esforços de se formar uma área de livre comércio de toda a América do Sul.¹³ O Mercosul, por seu turno, poderia atuar como um instrumento capaz de proporcionar ao Brasil um melhor posicionamento regional, assim como atuar na esfera comercial como elemento capaz de abrir caminho para a formação de dita área de livre comércio.

Mas a integração nos marcos do Mercosul foi se impondo (enquanto o projeto da Alcsa ficou ao nível de discurso).¹⁴ O bloco foi assumindo um papel cada vez mais importante na política externa brasileira, sobretudo em termos comerciais.¹⁵ No final de 1994 foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, que marcou o início da união aduaneira e deu ao bloco uma personalidade jurídica para a negociação de acordos internacionais. Diversos setores econômicos internos foram se engajando no processo, outorgando-lhe maior consistência. A conformação da TEC (Tarifa Externa Comum) chegou a abarcar, em 1995, 85% do comércio exterior dos países-membros. Para solucionar maiores desequilíbrios entre os parceiros de Tratado, assim como interesses da elite brasileira, este processo de conformação foi acompanhado por uma revisão na trajetória aberturista da Argentina (Ferrer, 1995).

Percepções sobre o Mercosul no governo de Cardoso

A gestão de Cardoso foi marcada pela predominância e fortalecimento dos institucionalistas pragmáticos no campo diplomático e de uma tensão entre os agentes favoráveis a uma abertura condicionada e os mais propensos ao desenvolvimentismo no campo da economia. Em relação ao Mercosul, a *aliança estratégica* entre as duas propostas de manejo da estratégia de desenvolvimento e entre institucionalistas pragmáticos e autonomistas foi mantida.

O lançamento do Plano Real, a implantação da TEC e a eleição de Cardoso reorientaram os esforços do governo no sentido das forças aberturistas, embora sem se aproximarem do modelo plenamente liberal adotado então pelo governo de Menem. A nova coalizão de governo expressou um maior consenso interno – das elites políticas e empresariais – em torno das reformas econômicas (sobretudo no que diz respeito à estabilização de preços e às privatizações). Estas modificações contribuíram para diminuir as diferenças em relação à

¹³ No mesmo período (1992), foi lançada também a Iniciativa Amazônica.

¹⁴ Vaz (2002, p. 212-213) aponta como as conversas sobre a formação da Alcsa não progrediram no interior do Mercosul em função das indefinições ainda existentes quanto às questões comerciais intra-Mercosul e da falta de clareza sobre como cada estado manteria as margens para acordos bilaterais externos à região.

¹⁵ Apesar das limitações, a TEC era questão de mais interesse relativo do Brasil (Vaz, 2002, p. 242).

abertura econômica e à política cambial entre os maiores países do Mercosul aproximando-os no campo macroeconômico.

Mas apesar do maior consenso, houve tensões entre as duas correntes que incidiram na economia contribuindo para a reversão do processo de liberalização comercial e para o incentivo da política industrial. A persistência de divergências sobre a aplicação da nova estratégia de desenvolvimento teve impacto nas relações com a Argentina (e no Mercosul em geral) e levou a uma clara diminuição no ritmo das negociações.¹⁶

Em 1999, o Mercosul viveu uma grave crise em função da desvalorização da moeda brasileira e dos efeitos negativos desta medida sobre a economia argentina. Sem abrir mão da soberania nacional no que diz respeito às decisões de política econômica, o Real foi desvalorizado sem consultas prévias aos parceiros do bloco. A desvalorização afetou fortemente o Plano de Conversibilidade argentino, e o governo de Menem reagiu impondo barreiras alfandegárias para produtos brasileiros. O governo brasileiro, por seu turno, afastou-se do processo de integração mantendo um baixo perfil até o início da administração de Fernando De la Rúa.

No que se refere às relações externas do Mercosul, o bloco desempenhou neste período um papel fundamental no que diz respeito a diálogos com outros grupos de países. A atuação dos quatro integrantes ganhou espaço internacional especialmente depois da assinatura do Protocolo de Ouro Preto, que conferiu personalidade jurídica ao bloco; e quando foram negociados diversos acordos.¹⁷ Em relação às negociações para formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), a diplomacia brasileira buscou adotar uma posição gradualista. Existia um temor difuso sobre os impactos que uma área de livre comércio destas proporções poderia causar, mas suficientemente grande para incentivar um comportamento favorável à postergação até o limite do possível da conclusão das negociações. Neste processo, o Mercosul teve um papel importante pois, apesar da força das ideias ortodoxas no interior da Argentina, o comportamento de sua diplomacia nas negociações se estruturou a partir dos padrões estabelecidos pelo Brasil e fortaleceu, portanto, a posição brasileira.

¹⁶ Durante o período, alguns autores chegaram a falar de certa paralisia nas negociações para aprofundar o processo de integração.

¹⁷ Em 1996 foram assinados acordos prevendo a formação de área de livre comércio com Chile e Bolívia. Em 1998, foi assinado um acordo marco com o propósito de formar uma área de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina (as negociações iniciaram-se em 2001). Em relação à União Européia, em 1995 foi assinado o Acordo Marco Interregional de Cooperação, que entrou em vigor em 1999. Em 2000 foi assinado um acordo marco com a África do Sul.

Em termos políticos, em 1996, diante da tentativa de golpe de estado no Paraguai, o Executivo brasileiro mobilizou-se ao lado do correspondente argentino para evitar o êxito da iniciativa. Em seguida, foi assinada a Cláusula Democrática do Mercosul e criado o Mecanismo de Consulta e Concertação Política (tornando-se em 1998 o Fórum de Consulta e Concertação Política – FCCP) com o objetivo, entre outros, de conformar uma articulação política para a atuação do Mercosul na região. Em termos simbólicos, o Mercosul seguiu sendo visto como elemento potencializador da atuação econômica externa do Brasil, assim como instrumento para a realização de interesses nacionais e regionais (Vaz, 2001, p. 49).

Mais no final da década, a diplomacia de Cardoso voltou sua atenção para a busca da construção de liderança brasileira na América do Sul com um projeto incluindo segurança, estabilidade democrática, desenvolvimento brasileiro e infra-estrutura regional (Villa, 2004). O Mercosul, desde a perspectiva da corrente então predominante na diplomacia brasileira, poderia atuar mais como parceiro neste processo. Esta renovada prioridade – junto com a fragilidade e incertezas da gestão de De la Rúa – colocou o Mercosul em compasso de espera nas preocupações brasileiras. Dentro dos marcos do universalismo e da autonomia, esta relativa paralisia atendia aos interesses da coalizão entre institucionalistas pragmáticos e autonomistas.

Por fim, a crise argentina de 2001 deu novo alento ao bloco. A diplomacia brasileira optou por uma posição de apoio político, assumindo a parceria com o vizinho dentro dos marcos do Mercosul. Durante o último ano do governo Cardoso, que coincidiu com a gestão de Duhalde na Argentina, houve uma aproximação em função do papel importante assumido pelo Brasil frente à crise argentina. Mas, diante de um governo de crise, a diplomacia brasileira manteve um perfil baixo em termos de um aprofundamento da integração.

O governo de Lula: novos cenários

O governo de Lula da Silva trouxe algumas novidades na política externa brasileira para o Mercosul. O comportamento externo do período foi marcado pela ascensão da corrente autonomista no interior do Itamaraty, que defende uma projeção mais autônoma e ativa do Brasil na política internacional e busca um papel de maior liderança brasileira na América do Sul que poderia ser enquadrado, segundo a classificação de Myers (1991), no comportamento de *estado aspirante à hegemonia*. A diplomacia brasileira caracterizou-se no período pelo reforço das crenças na autonomia, no universalismo e, acima de tudo, no fortalecimento da presença brasileira na política internacional.

Construção da liderança regional e a ascensão para a posição de potência global têm sido objetivos fortes no período.¹⁸

Mas, paralelamente à tradicional centralidade do Itamaraty no processo de formulação da política externa, o comportamento frente à região foi influenciado também pela corrente progressista, oriunda das universidades e de lideranças do Partido dos Trabalhadores.

A atuação do governo de Lula no Mercosul vem sendo marcada por movimentos diferentes, oriundos destas correntes de pensamento que compõem o governo. Esta combinação articula, por um lado, o tributo da visão autonomista que percebe a integração sul-americana sob a liderança brasileira como objetivo e, para tanto, prioriza uma ampliação do Mercosul através da entrada de novos estados ou da formação da Unasul. Para os defensores desta perspectiva, o Mercosul é visto como um instrumento capaz de proporcionar ao Brasil um melhor posicionamento regional, assim como atuar como elemento capaz de abrir caminho para a formação de uma área de livre comércio na região.¹⁹ A assinatura de acordos de associação com os países da Comunidade Andina e a provável entrada da Venezuela como membro pleno atenderam a esta perspectiva. Ao mesmo tempo, este grupo busca manter um equilíbrio econômico no interior do Mercosul que favoreça os projetos brasileiros de desenvolvimento de infraestrutura e projeção industrial.

Por outro lado, os progressistas são favoráveis ao aprofundamento do processo de integração em termos políticos e sociais. Embora tenham influência mais limitada no governo, eles fazem-se presentes em alguma medida e conseguiram ganhos. Para superar o déficit institucional, o Tribunal Permanente de Revisão entrou em vigor, foi criada a Comissão de Representantes Permanentes e foi debatido um viés mais técnico para a Secretaria. Em 2006 foi por fim criado o Parlamento do Mercosul, embora sem poder legislativo. A criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) representou um passo adiante na assunção, por parte do Brasil, do papel de *paymaster* do bloco.²⁰

¹⁸ Junto com a corrente autonomista do Itamaraty, o governo de Lula foi influenciado em sua política externa para a região por pensadores de cunho nacionalista que identificam o Brasil como o país mais importante ao sul do Equador e capaz de influenciar os demais por ter atributos especiais como população, geografia, economia, etc.

¹⁹ Em artigo escrito em 2005 (Amorim, 2005), o chanceler Celso Amorim faz um balanço dos dois primeiros anos da política externa do governo de Lula, com muito destaque para a América do Sul e outras iniciativas internacionais. Em relação ao Mercosul, a maior preocupação apresentada são seus ganhos em relação a terceiros países da América do Sul.

²⁰ O Focem foi criado, com um total inicial de US\$ 100 milhões por ano, em dezembro de 2004. Atualmente já teve um incremento limitado de seus recursos. Ver <http://www.mercosur.gov.ar>.

Mas além das forças que compõem o governo Lula, o fator mais importante que vem marcando e obstaculizando as atuações da atual gestão é a erosão da coalizão entre institucionalistas pragmáticos e autonomistas que sustentou os primeiros anos do processo de integração (Lima, 2006). Com a ruptura da aliança, a posição a ser assumida pelo governo de Lula no campo da integração regional tornou-se mais imprecisa e mais frágil, sujeita a críticas de setores empresariais e de segmentos do aparato governamental mais favoráveis à liberalização embora condicionada da economia. Almeida (2007a e b) chama a atenção para as lacunas do Mercosul, com destaque para o fraco desempenho do bloco como facilitador da modernidade produtiva, como espaço para liberalização comercial, assim como a aceitação de exceções protecionistas.²¹ Ao mesmo tempo, vive uma tensão entre as percepções e interesses de uma e de outra posição apontadas acima, que convivem em seu interior.

Os custos de uma política cooperativa com os parceiros do Mercosul – referente à visão heterodoxa dos argentinos de coordenação de políticas macroeconômicas e cambiais e aumento de eficiência no processo de integração de infraestrutura – são politicamente difíceis e as iniciativas neste campo são tênues, como no caso do Focem, que embora tenha sido criado é limitado e não atende às expectativas dos demais parceiros. Os desequilíbrios econômicos regionais internos ao Brasil dificultam que o país exerça o papel completo do *paymaster* no bloco ou na região e absorva custos dos parceiros menores.

Considerações finais

A situação atual no interior do Mercosul não é favorável. As relações com a Argentina no campo comercial têm enfrentado retrocessos, o que tem provocado descontentamento de setores brasileiros contra o bloco e reforçado aqueles que priorizam a integração sul-americana na definição das estratégias. Os eixos de atuação do governo brasileiro com os sócios menores têm se orientado para o eixo bilateral. Tem sido mais difícil avançar dentro do bloco que nos marcos regionais. Por fim, as crenças brasileiras na autonomia, no universalismo e na ascensão brasileira como potência global que recebem tanta atenção no governo de Lula provocam desconfiâncias no interior dos parceiros de bloco.

A ruptura na coalizão das correntes existentes no interior da diplomacia e do aparato governamental em geral, o peso do Itamaraty nas decisões em

²¹ Paulo Roberto de Almeida é um diplomata que vem tendo uma participação significativa no processo de formulação de política externa a partir de uma perspectiva institucionalista pragmática.

detrimento de setores mais “acadêmicos” próximos ao Partido dos Trabalhadores e os avanços autônomos tanto na economia brasileira quanto nas ações pró-ativas do Brasil no cenário internacional, também não têm contribuído.

Cabe destacar, finalmente, a importância do impacto das ideias na formulação do comportamento brasileiro frente ao Mercosul. Tomando em conta as divisões e percepções internas existentes que incidiram sobre sua evolução é possível fornecer explicações para momentos de paralisia e para as limitações no que se refere ao estabelecimento de um marco mais institucional. Por outro lado, também podem ser percebidas as influências dos interesses e de visões de poder sobre a dinâmica do Mercosul. A trajetória das prioridades estratégicas da diplomacia brasileira, assim como de suas percepções acerca do Mercosul podem fornecer elementos relevantes para se compreender os traços do comportamento brasileiro frente ao bloco desde a assinatura do tratado de Assunção até nossos dias.

Referências

ALMEIDA, P. R. de. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

_____. *Sete teses impertinentes sobre o Mercosul*. 2007a. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org>>.

_____. *Mercosul: uma avaliação retrospectiva e uma visão perspectiva*. 2007b. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org>>.

AMORIM, C. *A política externa do governo Lula: os dois primeiros anos*. Rio de Janeiro, Observatório de Política Sul-Americana/IUPERJ. 2005. (Análise de conjuntura, 4). Disponível em: <<http://observatorio.iuperj.br/analises.php>>.

BARBOSA, R. A. Integração hemisférica: notas sobre os desafios e as oportunidades para o Brasil. In: LAFER, Celso. (Org.). *Os novos blocos econômicos: desafios e oportunidades*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993, p. 137-146.

BARBOSA, R. A.; CÉSAR, L. F. P. A integração sub-regional, regional e hemisférica: o esforço brasileiro. In: FONSECA Jr. G.; CASTRO, S. H. N. de, *Temas de política externa brasileira II*, v. 1, São Paulo: Paz e Terra, 1994, p. 285-304.

CAMARGO, S. de. *A integração do Cone Sul*. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, 1993. (Textos IRI n. 13).

CORREA, P. G.; MACHADO, J. B.; VEIGA, P. da M. *A agenda de Las Leñas e a integração do Mercosul*. Rio de Janeiro: Funcex, jul. 1992. (Texto para discussão, 69).

FERRER, A. *Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas*. Buenos Aires: Pnud/Dralc, 1995. (Colóquio de alto nível sobre “Una nueva generación de políticas de desarrollo”).

GARDINI, G. L. *Democracy and regionalisation in the Southern Cone. Relations between Argentina and Brazil, 1979-1991*. Cambridge: Centre of International Studies/University of Cambridge, 2005. (PhD Dissertation).

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*. London: Cornell University Press, 1993.

LIMA, M. R. S. de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul.-dez. 2000.

_____. *Decisões e indecisões: um balanço da política externa do primeiro governo do presidente Lula*. 2006. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas.php>.

MALAMUD, A.; CASTRO, P. Are regional blocs leading from nation states to global governance? A skeptical vision from Latin America. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 37, n. 1, 2007.

MORAVCSIK, A. Bringing constructivist integration theory of EU out of the clouds: has it landed yet? *European Union Politics*, v. 2, n. 2. 2001, p. 219-249.

MYERS, D. Threat perception and strategic responses of regional hegemon: a conceptual overview. In: MYERS, D. (Org.). *Regional hegemon: threat perceptions and strategic responses*. Boulder: Westview Press, 1991.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-336, 2000.

SARAIVA, M. G.; BRICEÑO RUIZ, J. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferenças de percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 1, p. 149-166, 2009.

VAZ, A. C. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 44, n. 1, p. 41-54, 2001.

_____. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: Funag/Ibri, 2002.

VIGEVANI, T.; MARIANO, K. L. P.; MARIANO, M. P. *Brasil e integração regional: Mercosul e Alca*. São Paulo: Cedec, 2001. (Cadernos Cedec, 70).

VIGEVANI, T. et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008.

VILLA, R. D. *Brasil: política externa e a agenda democrática na América do Sul*. Trabalho apresentado no IV Encontro Nacional da ABCP. Rio de Janeiro, PUC-Rio, 21-24 jul. 2004.