

## O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul

Paulo G. Fagundes Vizentini<sup>1</sup>

As relações do Brasil com os vizinhos sul-americanos e, especialmente, a construção de um espaço regional integrado no sub-continente, representam o principal objetivo para a diplomacia brasileira. Em primeiro lugar, ela busca preservar e aprofundar o Mercosul e, paralelamente, ampliar a integração para o conjunto sul-americano. Neste contexto, a Argentina e a Venezuela constituem as prioridades. Disto também depende a manutenção da certa autonomia do Brasil no contexto da globalização, condição indispensável para a estruturação de um projeto nacional que permita ao país contribuir para a estruturação de um dos pólos de um sistema internacional multipolar. Para tanto é vital superar a atual crise dentro de uma perspectiva que mantenha esta conquista que é o Mercosul, bem como evitar a implantação da ALCA, a Área de Livre Comércio das Américas, no formato que tem sido proposta pelos EUA.

O Mercosul representou o primeiro processo de integração sul-americano, e também latino-americano, a obter resultados concretos e a abrir alternativas regionais para uma melhor inserção internacional dos países do cone sul, nos quadros de uma ordem mundial emergente. A abordagem sobre o futuro do Mercosul, no contexto da primeira crise significativa deste processo de integração levanta, por sua vez, inúmeras questões estratégicas. Trata-se do esgotamento desta iniciativa ou, simplesmente, uma tempestade passageira? A solução seria um aprofundamento do processo, criação de instituições supranacionais, ampliação do número de membros ou, pelo contrário, um recuo em objetivos e prazos exagerados, buscando-se um enfoque mais realista?

Seja qual for a solução da crise, dela depende o estabelecimento de um sistema de relações estruturadas entre os países sul-americanos. E para abordar a questão do futuro do Mercosul, é necessário identificar seus elementos formadores, tendências evolutivas e desafios de âmbito internacional e doméstico na virada do século. Mas, sobretudo, é importante identificar qual dimensão do Mercosul foi atingida pela crise.

No início dos anos 80, o acercamento Brasil-Argentina viria a ser a espinha dorsal da integração regional, coroada com a constituição do Mercosul em 1991. Ao contrário do que se pensa, este acercamento *não é resultado da democratização*, mas fruto de um processo anterior e bem mais complexo e profundo, do qual a redemocratização constitui apenas um dos aspectos. Os primeiros acordos de cooperação foram firmados em 1979 e 1980, por Videla e Figueiredo.

O retorno da democracia, com os presidentes Raul Alfonsín e José Sarney, ocorreu numa conjuntura adversa do ponto de vista econômico e diplomático, com a crise da dívida e as pressões do Fundo Monetário Internacional. Mas em 1985 foi firmada a Declaração de Iguazu, em 1986 a Ata para Integração e Cooperação Econômica e em 1988 foi firmado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, que previa o estabelecimento de um Mercado Comum entre os dois países num prazo de dez

---

<sup>1</sup> Pesquisador do Núcleo de Estudos em Relações Internacionais e Integração/ NERINT do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados da UFRGS ([www.ilea.ufrgs.br/nerint](http://www.ilea.ufrgs.br/nerint)).

anos. Estava formado o Eixo Brasília-Buenos Aires.

### **O Mercosul como reação/adaptação à globalização**

Em 1990 o presidente Bush lançou a Iniciativa para as Américas, aventando a criação de uma área de livre comércio do Alaska à Terra do Fogo, que constituiu o ponto de partida para a futura proposta da ALCA. O processo, contudo, evoluiu, primeiramente, para uma integração norte-americana, culminando em 1º de janeiro de 1994 com a implantação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte- NAFTA.

A resposta brasileira a estes novos desafios e aos efeitos negativos decorrentes da inserção de cunho globalista implantada pelo governo Collor, proveio da atuação compensadora do Itamaraty e materializou-se com a aceleração e ampliação da integração Brasil-Argentina. Em março de 1991 foi assinado o Tratado de Assunção, que criava o Mercado Comum do sul (Mercosul), reunindo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. O Tratado iniciava a redução tarifária de todos os produtos e previa para 31 de dezembro de 1994 o estabelecimento definitivo de um Mercado Comum entre os quatro países, com a liberalização completa do comércio intra-regional e adoção de uma tarifa externa comum. Note-se que o prazo inicial previsto pelos acordos Sarney-Alfonsín fora reduzido quase pela metade. A intenção da equipe da Ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello era, neste contexto, a de dar novo conteúdo à cooperação Brasil-Argentina, ao torná-la um instrumento para uma redução de tarifas ainda mais rápida, especialmente através da inclusão do Uruguai e do Paraguai. Desta forma, uma integração de ambições desenvolvimentistas foi transformada num instrumento de política econômica neoliberal.

Com o processo de *impeachment* do presidente Collor, sua renúncia e o estabelecimento do governo Itamar Franco (de 1992 a 1995), bem como pelos resultados predominantemente negativos e a frustração decorrente da aliança com Washington e da estratégia neoliberal de desregulamentação da economia, privatizações e abertura passiva (sem compensações) ao mercado internacional, era natural uma mudança de rumos mais acentuada na política externa. A nova diplomacia procurava manter os desacordos com os EUA num baixo perfil, confrontando apenas os problemas pontuais. Fernando Henrique Cardoso afirmou em 1993, quando era Ministro das Relações Exteriores que “é verdade que os EUA individualmente são nosso maior parceiro. Mas uma integração privilegiada com eles seria impossível, dado que o próprio dinamismo e a própria vitalidade das nossas importações para o mercado norte-americano, onde enfrentamos não raro muitas restrições. Os EUA não abrem seu mercado para o Brasil. Não é o Brasil que tem as chaves das portas para a América do Norte”.

### **O Mercosul como base para a inserção internacional**

Desde o início dos anos 90, a diplomacia brasileira teve que abandonar a retórica terceiro-mundista de solidariedade entre países em desenvolvimento, concentrando-se no questionamento pontual de regras internacionais que considera injustas e obstaculizadoras do desenvolvimento dos países periféricos. Um grande número de questões relativas à matriz anterior de política externa foi retirada da agenda internacional, enquanto novas eram incluídas, como a questão dos Direitos Humanos, Meio Ambiente, Programa Nuclear, normas de propriedade intelectual e o fim da

reserva de mercado para a indústria nacional de informática. A adoção de diferentes regimes internacionais, a busca da manutenção relações satisfatórias com os Estados Unidos e a abertura do mercado interno brasileiro, bem como a recente implementação do Plano de Estabilização Monetária (Plano Real, de julho de 1994), procurou estabelecer a confiança junto aos investidores internacionais e adaptar o país às novas realidades. Apesar destas medidas, que sinalizam em direção a uma aceitação das regras internacionais, o Brasil não abandonou suas parcerias diversificadas nem suas características de *global trader*.

Como foi possível conciliar estas duas dimensões? Como as condições de inserção internacional tornaram-se ainda mais adversas nos anos 80, a diplomacia brasileira não conseguiu mais manter suas relações com importantes regiões do mundo na mesma intensidade com que vinha fazendo. O protecionismo crescente e as novas realidades internacionais tornaram as relações com a Comunidade Européia e com o Japão mais difíceis, enquanto a crise do Campo Soviético e do Terceiro Mundo perturbaram a manutenção de vínculos privilegiados com estas regiões.

Assim, quanto mais se deterioravam as condições internacionais, mais a política externa brasileira tratou de criar uma nova realidade regional. Através da integração com os países vizinhos, além de benefícios econômicos mais imediatos, se reforçaria a base regional como forma de incrementar a participação do Brasil e de seus parceiros platinos no plano mundial. Neste sentido, o Mercosul não constituía um fim em si mesmo, nem o aspecto comercial constituía o objetivo essencial, apesar do discurso oficial, mas fazia parte de um projeto mais abrangente. Quando os EUA anunciaram a criação do NAFTA, o Brasil reagiu lançando em 1993 a iniciativa da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana) e estabelecendo com os países sul-americanos e africanos a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZoPaCAS), numa estratégia de círculos concêntricos a partir do Mercosul.

A primeira estimulava as demais nações sul-americanas a associar-se ao Mercosul através da negociação de acordos de livre comércio. Neste contexto a Bolívia e o Chile negociaram formas de cooperação com o Mercosul. A criação de uma área de integração sul-americana, tendo o Mercosul como núcleo duro, ampliava a margem de manobra e a capacidade de resistência frente ao poder de atração que o NAFTA exerce sobre os países latino-americanos individualmente, como o caso do Chile, por exemplo.

No segundo caso, a idéia era criar outro círculo concêntrico em volta do Atlântico Sul, através da cooperação do Mercosul com a África do Sul pós-Apartheid e com os países recentemente pacificados da África Austral. Este novo espaço constituiria uma área de crescimento econômico, tirando proveito das complementaridades existentes e potenciais. Além disso, esta iniciativa amplia o quadro de cooperação Sul-Sul, além de abrir uma rota permanente para os Oceanos Índico e Pacífico, propiciando ainda alianças estratégicas com potências médias e/ou mercados emergentes do Terceiro Mundo.

Em dezembro de 1994, na reunião de cúpula de Miami, o presidente Clinton retomou a proposta da criação de uma zona hemisférica de livre comércio, que receberia a denominação de Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Na reunião, o Brasil defendeu a futura convergência e cooperação entre os diversos projetos de integração

existentes, rechaçando a possibilidade de acordos bilaterais com os Estados Unidos. Além disso, o Itamaraty tratou de assegurar que mesmo este acercamento não deveria implicar na exclusão de contatos e acordos com outras áreas, como a União Européia. Neste sentido, face ao avanço da estratégia norte-americana, o Mercosul iniciou negociações com a União Européia, que culminaram com a assinatura do primeiro acordo inter-blocos econômicos, o Acordo Marco Inter-Regional de Cooperação União Européia-Mercosul, assinado em Madri em dezembro de 1995.

Como não poderia deixar de ser, os resultados bastante positivos no campo econômico para o Mercosul, e a colaboração com outros núcleos de integração, num quadro de crescente competição econômico-tecnológica no Norte, tem levado a crescentes divergências com os EUA. Não se trata apenas da constante ampliação das relações comerciais intra-Mercosul, mas também de outros elementos, como uma *integração pela base*. Além disso, parece ficar cada vez mais claro que o Mercosul tem com objetivo implícito a *manutenção de uma base industrial dentro de seu território*, criando condições para que as empresas transnacionais permaneçam aqui.

Além destes sólidos avanços, os acordos do Mercosul com outras áreas, como a Europa e a Ásia Oriental, inquietam sobremaneira os Estados Unidos. Assim, desde fins de 1996, mas, sobretudo, após o início do segundo mandato do presidente Clinton, Washington tem criticado o Brasil e o Mercosul por suas práticas comerciais e seu acercamento a outros processos de integração.

A cooperação com a UE e a Ásia, por seu turno, tem sido duramente atacada pelos Estados Unidos. Tal situação pode ser inferida do discurso do presidente Clinton ao Senado no início de 1997, quando foi pedir a aprovação do *Fast Track*: “Precisamos agir, expandir as exportações para a América Latina e Ásia, as duas regiões que crescem rapidamente, ou ficaremos para trás à medida que essas economias fortaleçam seus laços com outros países” (Política Externa, 1997, p. 66). Ou seja, a integração com os EUA significa tornar-se importadores de produtos norte-americanos. Em depoimento a uma subcomissão do Senado, a Secretária de Comércio Charlene Barchefsky declarou que “o interesse crescente que desperta o Mercosul, não só na América do Sul e no Caribe, mas também na Europa, no Japão e na China, é (por nós) percebido como uma ameaça aos interesses comerciais e à própria liderança dos Estados Unidos no hemisfério” (O Estado de São Paulo, *apud* Política Externa, 1997, p. 57).

### **A crise do Real e do Mercosul**

Contudo, em 1997 a crise financeira asiática repercutiu negativamente na região, fenômeno agravado com os colapsos das Bolsas de Valores da Ásia e da Rússia em 1998. Isto produziu uma fuga de capitais dos chamados “mercados emergentes”, sobretudo do Brasil (perda de 50% das reservas cambiais), que, no início de 1999, teve de proceder a uma forte desvalorização do Real, que atingiu a cotação de dois por um em relação ao dólar. O encarecimento das importações brasileiras atingiu duramente a Argentina, que possuía um *superavit* em relação ao Brasil. Era o início da chamada crise do Mercosul, que alguns identificavam como o fim da integração regional.

Mais do que uma crise da integração em si mesma, se tratava da erosão de um modelo econômico e, especialmente, do contexto internacional em que este se baseava. A

conjuntura da economia mundial no final dos anos 90 é particularmente distinta daquela do início da década. A instabilidade financeira global, a lentidão do crescimento econômico ou, mesmo, a recessão na região, a queda dos indicadores sociais e o aumento do desemprego, alteraram igualmente a situação política interna, produzindo a erosão da legitimidade dos governos dos países do Mercosul. Contudo, a situação foi exagerada pela parte argentina, devido às eleições presidenciais daquele país. Eleito o candidato da oposição à presidência, De la Rúa, o tom foi de conciliação e de retomada da integração, o mesmo ocorrendo em relação ao Uruguai, com a vitória do colorado Batlle. Além disso, em virtude da persistente recessão na Argentina, embora as exportações do país ao Brasil tenham caído, as importações desde o Brasil não cresceram significativamente.

### **A Cúpula de Brasília e a integração sul-americana**

Frente a este conjunto de desafios que se avolumavam, a diplomacia brasileira respondeu fazendo avançar o processo de integração sul-americana, convocando a Cúpula de Brasília. Tal iniciativa, contudo, coincidia com o início da recessão e da sucessão presidencial dos Estados Unidos. Assim, Washington lançou, desde o início do segundo semestre de 2000, um conjunto de ações destinadas a bloquear os avanços brasileiros e a acelerar as negociações e a implantação da ALCA.

O lançamento do Plano Colômbia de ajuda no combate ao narcotráfico, oficializado pela Casa Branca em 31 de agosto de 2000, e a realização simultânea da Cúpula de Brasília, reunindo os dirigentes sul-americanos, explicitaram duas tendências opostas (mas associadas) que se desenvolvem na América do Sul. Trata-se de duas respostas distintas ao fim da estabilidade político-econômica estabelecida no início da década. Esta teria afirmado a primazia da economia de mercado, aberta no plano internacional como parte da globalização, e o estabelecimento de políticas neoliberais no plano interno.

A nova situação, ao contrário do que se afirmava oficialmente, gerou graves problemas sociais que, mais cedo ou mais tarde, viriam a afetar o âmbito político e econômico. Este problema, longamente camuflado pela estabilidade financeira, revelou-se com força quando das sucessivas quedas das bolsas de valores a partir de 1997, fenômeno que atingiu o ápice com as fugas de capitais especulativos e a desvalorização do Real no início de 1999. Ao longo deste período ocorreram diversas crises políticas, como as do Paraguai, Equador, Venezuela e Peru, para não falar de explosões sociais localizadas em quase todos os países da região.

Neste contexto, os EUA lançaram o Plano Colômbia. Além da demonstração de força no combate ao narcotráfico (e às guerrilhas de esquerda) e em apoio ao governo aliado do presidente Pastrana, Washington procurava demonstrar aos países da região que está atento à evolução dos acontecimentos, para apoiar os aliados e coibir os desviantes. Neste caso, ao lado da Colômbia está a Venezuela, onde o presidente Chávez não apenas desmantelou pacificamente o modelo político vigente, que é semelhante em toda a América Latina, como ainda esboça um novo regime interno e um comportamento diplomático autônomo (resgatando o nacionalismo e o terceiromundismo).

Em decorrência das dificuldades que o processo de globalização vem sofrendo, emergiu uma relativa propensão ao nacionalismo na região, que foi reforçada por uma tendência ao resgate da agenda social por parte de diversas forças políticas. Paralelamente, crises de governabilidade eclodiram no Equador, na Bolívia, no Peru e no Paraguai, além da recorrente instabilidade política da Venezuela, o conflito interno na Colômbia e o aprofundamento da recessão econômica na Argentina e no Uruguai.

A decisão brasileira de convocar a Reunião de Cúpula Sul-Americana de Brasília, que propôs o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio da América do Sul justamente quando se questionava a própria sobrevivência do Mercosul, pareceu surpreender alguns analistas. Contudo, trata-se de um processo racionalmente explicável, à luz da crise brasileira e das crescentes dificuldades internacionais e regionais. Daí a retomada de um discurso diplomático autonomista (ainda que não confrontacionista) por parte do Brasil, que critica a “globalização assimétrica”.

A preocupação de grande parte do empresariado brasileiro, devida à prolongada recessão e aos riscos que uma possível adesão à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) comporta, fez com que o governo buscasse alternativas internacionais. Paradoxalmente, a resposta à crise do Mercosul centrou-se na ampliação da integração para toda a América do Sul. Assim, a iniciativa de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), proposta pelo Brasil em 1993, acabou sendo retomada por vias transversas, com a decisão da Cúpula de Brasília de iniciar tratativas para o estabelecimento de uma Zona de Livre Comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina.

Além das dificuldades econômico-financeiras se combinarem com as crescentes articulações americanas para a criação da ALCA (facilitada pela crise do Mercosul), a pressão americana contra alguns líderes da região (Fujimori e Chávez) e o Plano Colômbia, são percebidas como uma forma de ingerência em assuntos internos de países sul-americanos. Uma militarização ainda maior dos conflitos internos colombianos, produzindo refugiados e outros problemas, é algo que preocupa os países da região. Assim, ao lado de necessidades econômicas, a nova proposta possui uma dimensão política. E o Brasil, neste contexto, encontra espaço para exercer um papel articulador regional, talvez reforçando sua virtual candidatura a um Conselho de Segurança da ONU reformado.

### **O colapso argentino e as cúpulas de 2002: Mercosul e América do Sul**

O colapso da Argentina no final de 2001 e início de 2002 significou a falência de um modelo de inserção internacional. Atrelar o Peso a uma paridade por um dólar, encareceu as exportações e favoreceu as importações. A situação só não foi pior porque, via Mercosul, a Argentina teve acesso ao mercado brasileiro, mantendo superávit comercial conosco. Contudo, ao mesmo tempo, politicamente o governo argentino deu pouca atenção à integração regional, mantendo uma posição diplomática pró-norte-americana quase caricatural. Sem receber vantagens materiais correspondentes em troca, estabeleceram o que o falecido chanceler Guido di Tella definiu como *relaciones carnales* com os EUA. Isto contra todo o interesse nacional argentino de longo prazo, ignorando a realidade do poder mundial.

Paralelamente, competia com o Brasil, debilitando o bloco que lhe dava sustentação. Esta situação atingiu o paroxismo com a volta de Cavallo ao Ministério da Economia, durante o governo De la Rúa. Este sabotou a Tarifa Externa Comum com o fim de inviabilizar o Mercosul e de, conseqüentemente, facilitar a implantação da ALCA. Contudo, como indicava a lógica, a erosão do modelo começou com o esgotamento das privatizações e se acelerou com a desvalorização do Real. Uma longa recessão e o descaso absoluto pela população culminaram com a explosão social de dezembro de 2001, após quatro anos de acentuada recessão.

Num primeiro momento tentaram manter o modelo econômico, mas um novo levante mostrou que a desvalorização da moeda e a moratória da dívida externa eram indispensáveis. As novas autoridades manifestaram o desejo de relançar a integração com o Brasil, fortalecendo o Mercosul, além diversificar as relações exteriores, escapando de uma dependência exclusiva face aos Estados Unidos, país com o qual as relações comerciais não são muito favoráveis nem complementares. Um rumo mais inteligente parece haver sido traçado. Mas a Cúpula de Buenos Aires, apoiada politicamente por um manifesto defendendo o fortalecimento do Mercosul e assinado por duzentas personalidades brasileiras, reafirmou os objetivos da integração.

Num quadro de perplexidades geradas pela crise da Argentina e pelas eleições brasileiras, em meio à instabilidade financeira internacional, a velha disputa entre os projetos do Mercosul e da ALCA prossegue como uma luta em surdina. Na verdade, são duas concepções estratégicas que concorrem entre si: uma *sul-americana*, visando guardar autonomia para a parte meridional do continente, e outra *norte-americana*, visando integrar todo o continente, tendo os EUA como centro hegemônico.

Já a II Reunião de Presidentes Sul-Americanos, realizada em Guayaquil no Equador em 26 e 27 de julho de 2002, deu continuidade à iniciativa da diplomacia brasileira da Cúpula Sul-Americana de Brasília, ocorrida em 31 de agosto e 1º de setembro de 2000. Apesar do quadro de crise do processo de integração do Mercosul, do colapso argentino, dos problemas políticos que atingem a maioria dos países do sub-continente e da instabilidade econômico-financeira norte-americana e mundial, a reunião demonstrou a vontade política brasileira de avançar a cooperação econômica e política sul-americana.

O presidente Fernando Henrique Cardoso, que discursou em nome dos presentes, criticou a atitude protecionista dos países do Primeiro Mundo no campo comercial, expressou suas dúvidas sobre a viabilidade da ALCA nas atuais circunstâncias e lamentou a falta de resultado nas negociações Mercosul - União Européia. Além de criticar a atual política norte-americana, sem se referir formalmente aos EUA, o discurso de FHC pregou a necessidade da associação entre o Mercosul e a Comunidade Andina.

A reunião encerrou com a assinatura de duas declarações conjuntas, uma sobre Integração, Segurança e Infra-estrutura para o Desenvolvimento, e outra sobre o estabelecimento de uma Zona de Paz Sul-Americana, além de iniciativa com os vizinhos amazônicos para o desenvolvimento sócio-econômico da região. O ceticismo de muitos analistas, neste sentido, não é justificável, pois a reunião sinalizou uma mudança de rumos, ampliando as propostas feitas pouco antes na Cúpula do Mercosul

em Buenos Aires.

A Declaração Conjunta sobre Integração, Segurança e Infra-estrutura para o Desenvolvimento, avançou as propostas definidas pela Cúpula de Brasília, estabelecendo um fórum para criar políticas coletivas de segurança e aprofundar a integração. Frente às dificuldades atuais para a discussão de novas rodadas de liberalização comercial, a criação de uma infra-estrutura interligando a rede de transportes, comunicações e energia dos países sul-americanos estabelece medidas concretas para a integração física das economias. O resultado está sendo mais promissor do que o estímulo institucional para a simples ampliação comercial.

### **O governo Lula e a integração sul-americana**

A eleição de Lula causou certa apreensão dentro e fora do Brasil a respeito de como seria a atuação do novo governo. Muitos esperavam um comportamento internacional baseado em visões ideológicas e um presidente despreparado. Mas o que se viu foi uma diplomacia dotada de sentido tático-estratégico, de visão de longo alcance, cujos elementos serão aqui analisados. Como vimos, embora o atual curso da política externa brasileira tivesse início já em meados do governo FHC, não houve, naquele momento alterações concretas significativas. O ex-presidente não possuía a vontade e a base política para uma mudança que ultrapassasse um tímido discurso crítico. A posse de Lula mudou esta situação e, neste período inicial de governo, a política externa brasileira tem conhecido notável desenvolvimento e protagonismo, superando muitas expectativas.

Para a concretização dessa estratégia, as relações internacionais do governo Lula são dotadas de três dimensões: uma diplomacia econômica, outra política e um programa social. A primeira dimensão é realista, a segunda de resistência e afirmação e a terceira propositiva. Trata-se de um projeto amadurecido por mais de uma década, e não uma política voluntarista, e está adequada à correlação de forças existente no país e no mundo.

Em relação ao primeiro aspecto, é necessário manter abertos os canais de negociação com o Primeiro Mundo, obtendo recursos (investimentos e tecnologia), negociando a dívida externa e sinalizando que o governo deseja cumprir os compromissos internacionais, sem nenhuma ruptura brusca. A diplomacia política, por sua vez, representa um campo de reafirmação dos interesses nacionais e de um verdadeiro protagonismo nas relações internacionais, com a intenção real de desenvolver uma *diplomacia ativa e afirmativa*, encerrando uma fase de estagnação e esvaziamento.

O governo Lula devolveu ao Itamaraty a posição estratégica que anteriormente ocupara na formulação e execução da política exterior do Brasil, pois FHC dominara a parte política ("diplomacia presidencial"), o ministro Malan a agenda econômica internacional, restando ao Ministério das Relações Exteriores apenas a parte técnico-burocrática das negociações e receber as críticas. A nomeação do Embaixador Celso Amorim para o Ministério das Relações Exteriores, diplomata de carreira, que já foi Chanceler durante o governo Itamar Franco, constituiu um sinal de que a política externa manteria seus rumos.



Finalmente, o projeto interno do governo Lula também tem um significativo impacto internacional na medida em que suas propostas sociais vão ao encontro da agenda que busca corrigir as distorções criadas pela globalização centrada apenas em comércio e investimentos livres. A campanha de combate à fome, representa o elemento simbólico que sinaliza a construção de um modelo sócio-econômico alternativo, respondendo à crise da globalização neoliberal. Medidas anunciadas como a revalorização do mercado doméstico e da capacidade de poupança interna, de uma economia de produção e de combate aos fatores internos que debilitam uma ação internacional mais qualificada (como desigualdade social, desemprego, criminalidade, fraqueza e desordem administrativa e caos fiscal), são evidências da construção de tal projeto. As políticas social, energética, urbana, fundiária e produtiva representam uma vontade política neste sentido. Paralelamente, o carisma do presidente, parece haver sintetizado em sua figura franca e simples as características que o mundo admira no Brasil. Isso tem permitido que Lula desenvolva uma intensa agenda internacional como porta-voz deste projeto.

O Brasil age com otimismo e vontade política, criando constantemente fatos na área internacional. Anteriormente tínhamos uma baixa auto-estima, pois os governos Collor e Cardoso viam o país como atrasado em relação aos ajustes demandados pelos países ricos. Agora, ao contrário, o país se considera protagonista de mesmo nível, com capacidade de negociação e portador de um projeto que pode, inclusive, contribuir para inserir a agenda social na globalização. Em lugar de vagos discursos contestatórios e de uma obediência prática, o país tem proposto medidas e concretizado as que estão ao seu alcance. Sim, porque havia uma margem de manobra, embora limitada, que poderia, mas não foi aproveitada nos anos 90.

Em termos práticos, o governo brasileiro suplantou certa passividade anterior e buscou alianças fora do hemisfério, como forma de ampliar seu poder de influência no âmbito internacional a partir da mencionada postura ativa e pragmática. Como principal prioridade da agenda percebe-se a reconstrução do Mercosul e a integração sul-americana, criando um espaço para a liderança brasileira. Além disso, a solidariedade com a África também é central, pois associa princípios éticos e interesse nacional. A intenção de aprofundar as relações (e estabelecer uma "parceria estratégica") com potências emergentes como China, Índia, Rússia e África do Sul, entre outras, ao lado do estabelecimento de uma associação entre o Mercosul e a União Européia e da valorização das organizações internacionais (especialmente a ONU), ao lado das vantagens econômicas que propicia, sinalizam a intenção de contribuir para o estabelecimento de um sistema internacional multipolar. O princípio de democratização das relações internacionais foi invocado explicitamente.

Uma das primeiras ações foi na Venezuela, quando o Brasil encaminhou ajuda ao país vizinho que enfrentava uma greve geral de quase dois meses mantida pela oposição contra o governo do presidente Hugo Chávez. Além disso, propôs a criação de um Grupo de Países Amigos da Venezuela, em apoio à mediação da OEA (o grupo incluiu Brasil, EUA, Chile, México, Portugal e Espanha). A proposta brasileira gerou críticas da oposição daquele país e certo desconforto por parte dos EUA. Washington foi surpreendida pela agilidade da diplomacia brasileira e procurou assumir a iniciativa como forma de minimizar a emergente liderança sul-americana do Brasil.

É necessário enfatizar que o Brasil possui relações intensas e amistosas com a Venezuela, independente de que governo esteja no poder em qualquer um dos dois países. Acordos sobre controle de fronteira, complementação econômica, integração das redes de transporte e de energia foram estabelecidos entre Caracas e Brasília já em 1994, durante os governos Itamar Franco e Rafael Caldera (Protocolo La Guzmania). Vale lembrar que, há mais ou menos dois anos, quando da greve dos petroleiros e da ocupação de refinarias, o ex-presidente FHC enviou o exército para manter os serviços funcionando. Desta forma, a ajuda brasileira não representa nenhum tipo de "solidariedade esquerdista" ou intromissão em assuntos internos de outro país, como argumentou a oposição venezuelana, pois atende à solicitação de um governo democraticamente eleito e está em conformidade com o direito internacional. Ao Brasil não interessava o caos político ou econômico em suas fronteiras (como já acontece em relação ao conflito na Colômbia), com um colapso da economia venezuelana ou uma guerra civil, que poderiam vir a ocorrer. Muito menos a quebra das regras constitucionais e a deposição de um governo eleito, o que já foi evitado com sucesso em mais de uma oportunidade pelo Mercosul em relação ao Paraguai.

Analisando a integração sul-americana e do Mercosul definidas como a principal prioridade, oferece-se aos vizinhos uma parceria necessária para retomar o crescimento da economia, condição indispensável para que a integração deixe de ser virtual, e a possibilidade de uma ação estratégica no plano global que reverta a marginalização crescente que a região está sofrendo. Apenas a integração regional poderá garantir governabilidade e desenvolvimento para toda a América do Sul e ser um instrumento indispensável nas negociações da ALCA.

Em retrospecto, a construção deste espaço sul-americano foi articulada durante o ano de 2003. A realização da XVII Reunião do Grupo do Rio, realizada em Cuzco, e a posse do presidente argentino Néstor Kirchner, que ocorreram na última semana de maio, representaram acontecimentos convergentes que sinalizam o retorno da diplomacia e da integração sul-americanas.

Esta nova realidade permitiu reforçar a política lançada pelos países sul-americanos de desenvolver a infra-estrutura física (transporte, comunicação e energia), como forma de relançar o processo de integração. O presidente Toledo, do Peru, propôs que os credores internacionais dos países da região destinassem 20% do serviço da dívida às obras de infra-estrutura. O Brasil do presidente Lula, por seu turno, deu à iniciativa uma importância estratégica, aprofundando qualitativamente a política esboçada pelo governo FHC em seu final. Assim, o BNDES iniciou o financiamento de obras visando à integração física sul-americana e o assessor Marco Aurélio Garcia revelou que o governo pretendia duplicar os recursos para o programa, bem como buscar apoio do BID e outros organismos financiadores.

Já o presidente Kirchner, revelou a vontade argentina de mudar a política econômica que o país desenvolveu nos últimos quatorze anos, abandonando o neoliberalismo e buscando um modelo baseado em investimentos públicos e combate à pobreza. No plano internacional, o novo presidente manifestou a intenção de estabelecer uma aliança estratégica com o Brasil, resgatar o Mercosul e cooperar ativamente para a integração sul-americana. Chama atenção que o novo governo argentino evoluiu das *relaciones carnales* de Menem com os EUA para uma atitude de equidistância, fazendo com que a

Casa Branca comece a se preocupar com o surgimento de um pólo autônomo Brasil-Argentina.

Desta forma, o que se observa é o retorno da América do Sul ao protagonismo diplomático e ao processo de integração, com a afirmação paralela de agendas internas de desenvolvimento econômico e social. A atuação diplomática sul-americana, além disso, não se refere apenas ao plano regional, mas a uma atuação concertada de âmbito mundial. Em resumo, a anunciada associação do Peru ao Mercosul, a campanha por apoio dos países andinos à associação da Comunidade Andina de Nações ao Mercosul e o avanço concreto das medidas visando à integração da infra-estrutura física dos países sul-americanos criaram um clima novo na região. Novos governos assumiram o poder com posições internacionais comuns às da diplomacia brasileira, outros alteram sensivelmente suas agendas, convergindo com a do Itamaraty.

Um exemplo adicional do contínuo poder de mobilização da diplomacia do governo brasileiro foi a construção de outra aliança de geometria variável, o G-20, que atuou de maneira eficiente na reunião da OMC em Cancun (que foi precedida por uma chamada telefônica do presidente Bush a Lula, o que é revelador). Cordial, mas contestadora, a diplomacia brasileira estabeleceu sua rede com os países em desenvolvimento afetados pelo protecionismo e pelos subsídios agrícolas do Primeiro Mundo. O Brasil, para manter o protagonismo alcançado e contornar o pouco caso dos países ricos para com as necessidades e reivindicações do Terceiro Mundo, manteve contatos de alto nível e conseguiu também criar o Grupo dos 3 (G-3), com a Índia e a África do Sul.

Outras iniciativas a serem destacadas foram as visitas de Lula aos países árabes do Oriente Médio como Líbia e Síria, e a aproximação com a África subsaariana. Esta última visita foi importante não apenas para as relações do Brasil com a África, mas, sobretudo, para o estabelecimento de uma associação institucionalizada entre o Mercosul e a SADC (Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral), a área de integração nucleada pela África do Sul na parte meridional do continente (que, também faz parte do G3 e mais articulações multilaterais da diplomacia brasileira).

Somados, todos estes acontecimentos tem impactos nas relações de Brasil e EUA e, certamente, nas negociações da ALCA. Atualmente a ALCA atravessa um momento decisivo e os presidentes Lula e Bush tem mantido encontros de alto nível, assim como contatos permanentes entre as diplomacias dos dois países. Estes contatos revelam certa margem de manobra pela parte brasileira, e o reconhecimento de um papel de liderança na América do Sul e na grande diplomacia.

As manifestações do presidente Bush de que não estaria disposto a retirar os imensos subsídios à agricultura americana e o protecionismo a produtos como o aço, deviam-se à proximidade da eleição em 2004, na qual concorreu à reeleição (tendo vencido), bem como a medidas unilaterais destinadas a defender a economia americana. Subsídios, barreiras não-tarifárias, patentes, compras governamentais e outros itens seriam encaminhados para a OMC, e Bush teria uma sigla para exibir ao eleitorado americano. Na reunião da ALCA, realizada em Port of Spain, os EUA deixaram claras estas posições. Ocorre que para os países do Mercosul, e o Brasil em particular, estes temas são fundamentais. E, da mesma forma, há questões na ALCA que não lhes interessam, o que dificulta o processo.

Igualmente, o processo é dificultado por outras questões estruturais de hegemonia norte-americana, como o custo de suas decisões referentes à Guerra do Iraque. Com isso, a Casa Branca, frente às crescentes dificuldades nas negociações da ALCA, necessita contar com o apoio brasileiro. Contudo, a ALCA foi estabelecida no início de 2005, e dificilmente o será no formato proposto anteriormente, mas talvez uma *Mini ALCA* ou *ALCA Light*, que englobaria apenas temas comerciais. Concretamente, a reativação das economias americana e brasileira parece ser o objetivo imediato, como forma de facilitar o comércio. O grande problema é que, sem o apoio do Brasil, a ALCA não será implementada, pois os EUA já têm acesso às economias dos demais países, que são de dimensões menores que a brasileira.

O governo Lula, por sua vez, começou a negociar mais firmemente, visando defender os interesses econômicos brasileiros. Como *global trader*, o país deseja manter suas relações com várias áreas do mundo, priorizando o Mercosul e a integração sul-americana. Depois de reverter as expectativas americanas de que o governo teria políticas esquerdistas, Lula passou a ser "admirado" em Washington. Mas é preciso observar que a diplomacia do Brasil, ao contrariar alguns desígnios da potência hegemônica e ressaltar sua autonomia, criou uma razoável margem de manobra. Assim, chamou atenção para suas reivindicações sócio-econômicas e de obras de infra-estrutura com os vizinhos. Por outro lado, para enfrentar este inevitável e difícil diálogo entre opostos, a diplomacia brasileira preparou-se adequadamente, através de seu fortalecimento no mundo e na América do Sul.

Em fins de 2004 foi lançada a Comunidade Sul-Americana de Nações, associando os países do Mercosul e da Comunidade Andina, mais o Chile, a Guiana e o Suriname. Posteriormente foram eleitos novos governos no Chile e na Bolívia (Bachelet e Morales, respectivamente), em meio a complicadas iniciativas de nacionalização por parte da última, rivalidades entre Argentina e Uruguai (caso da Papeleras) e certo mal-estar político argentino frente ao Brasil. Para muitos, seria a crise (ou mesmo o fim) do Mercosul e da integração sul-americana. Contudo, o retorno de uma agenda social e nacional nos diversos países não é incompatível com a integração, pelo contrário. *Ela é a condição para a emergência de um projeto alternativo no campo político, social e econômico na região.* E a formação de blocos constitui uma tendência objetiva no plano internacional no início do século XXI. Mesmo a consolidada integração européia tem conhecido seus percalços. Assim, na hora em que começa a se concretizar, a integração sul-americana, cujo núcleo é o Mercosul, tende a tencionar a agenda política, com cada um tentando ocupar uma posição melhor no conjunto do processo, que certamente vai conhecer avanços e recuos.

## **Bibliografia**

ALBUQUERQUE, José Guilhon (Org.). *ALCA: Relações Internacionais e sua construção jurídica*. São Paulo: FTD, 1998. 3 vols.

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

CAMARGO, Sônia de, e VASQUEZ Ocampo, José. *Autoritarismo e Democracia na*

*Argentina e Brasil: uma década de política exterior (1973-1984)*. São Paulo: Convívio, 1988.

CERVO, Amado Luis (Org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Ed. UnB, 1994.

ESPAÑA, Iñigo de Palácio, e VIZENTINI, Paulo (Orgs). *Seminário União Européia-Mercosul: Acordo Marco Inter-Regional de Cooperação*. Porto Alegre: Presidência Espanhola da União Européia, 1996.

FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima, e ARAÚJO, Ernesto. *Mercosul Hoje*. Brasília/ São Paulo: FUNAG/ Alfa -Ômega, 1996.

FONSECA Junior, Gelson, e CASTRO, Sérgio Nabuco de (Orgs). *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo; Paz e Terra, 1994. 2 volumes.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org). *ALCA e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil*. Brasília: IPRI/ FUNAG/ MRE, 1999.

\_\_\_\_\_. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre/ Rio de Janeiro: Ed. da Universidade/UFRGS/ Contraponto, 1999.

LAREDO, Iris M. (Comp.). *Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, 1996/2000, 6 volumes.

MARTINS, Luciano, e outros. “ALCA: uma pauta para discussão”, in *Política Externa*. vol. 5, nº 4. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. “Relações Exteriores do Mercosul: uma abordagem brasileira”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 38, nº 2. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 1995.

PARADISO, José, e outros. *Política externa na América do Sul*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

PLÁ, Juan Algorta (Coord). *O Mercosul e a Comunidade Européia: uma abordagem comparativa*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, Instituto Goethe/ICBA, 1994.

RAPOPORT, Mario y MUSACCHIO, Andrés (Coords). *La Comunidad europea y el Mercosur: una evaluación comparada*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer/ FIHES, 1993.

RIZZO Romano, Alfredo, y MELO, Artemio Luis (Comp.). *Las relaciones Argentina-Estados Unidos (1983-1993)*. Rosário: Homo Sapiens, 1993.

VIZENTINI, Paulo. *A política externa do regime militar brasileiro. Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/ UFRGS, 1998.