As Influências das Mudanças Internacionais para a Percepção Brasileira de Integração Regional

Tullo Vigevani / Haroldo Ramanzini Jr.

O objetivo deste trabalho é analisar os aspectos políticos e econômicos internacionais que influenciam as posições brasileiras em relação aos processos de integração regional na América do Sul, particularmente do Mercosul. A dinâmica do sistema internacional e a evolução que produziu na percepção das elites a respeito do papel que o país deveria desempenhar no mundo são variáveis importantes para a compreensão dessas posições. As posturas do Estado em relação à integração foram e continuam sendo pautadas por um real interesse, mas esse interesse vincula-se, também, ao objetivo de garantir melhores condições de inserção em outras arenas internacionais. Partindo da hipótese de que as transformações do cenário mundial influenciaram fortemente as posturas do Brasil, serão identificados os elementos de continuidade e de mudança no comportamento que o país adotou em relação ao Mercosul. A crise financeira e econômica internacional desencadeada a partir do segundo semestre de 2008, parece não alterar a tendência de busca do fortalecimento do papel do país no mundo.

Tullo Vigevani: professor da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).
Haroldo Ramanzini Jr.: mestrando da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).
Palavras-chave: integração, sistema internacional, comércio, Mercosul, Brasil.

Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar os aspectos políticos e econômicos internacionais que influenciam as posições brasileiras em relação aos processos de integração regional na América do Sul, principalmente o Mercosul. Desde 1985, a integração no Cone Sul conviveu com diferentes ambientes externos, evoluindo de tentativas desenvolvimentistas para formas de regionalismo aberto, inseridas num clima internacional de regimes liberais e, nos dias de hoje, para tentativas de desenvolvimento, com algum grau de eqüidade, sem volta ao protecionismo. Serão identificados aqui os elementos de continuidade e de mudança no comportamento brasileiro – governo, empresários e sociedade civil – em relação ao Mercosul e à integração, com base na hipótese de que as transformações do cenário mundial influenciaram as posturas desses atores. Portanto, partimos do pressuposto de que as atitudes das elites se combinaram com as mudanças objetivas ocorridas no cenário econômico e político mundial desde o período 1980-1988 até os dias de hoje. Referindo-se ao período Alfonsín-Sarney, particularmente aos anos 1985 a 1988, Camargo afirma: «já no que se refere aos empresários brasileiros, a atitude era de relativa indiferença, na medida em que os êxitos comerciais dos anos anteriores permitiam esperar maior penetração de seus produtos nas economias desenvolvidas, sobretudo nos Estados Unidos» (Camargo, 2000: 160). Portanto, podemos identificar que temas da década de 2000 têm raízes longínquas.

As posições do Estado em relação ao processo de integração do Cone Sul foram e estão relacionadas a um real interesse pela integração, mas esse interesse não está desvinculado do objetivo de garantir melhores condições de inserção em outras arenas internacionais. Em certa medida, algumas das ambigüidades brasileiras em relação ao Mercosul relacionam-se com os dilemas e contradições do mundo pós-Guerra Fria, marcado por tensões entre tentativas de hegemonia e movimentos de descompressão sistêmica. Ao contrário dos países desenvolvidos, cujos recursos de poder econômico e militar garantem-lhes influência internacional, ainda que com riscos potenciais de *over extension*, a projeção externa do Brasil é perseguida mediante intensa participação, ainda que com diferentes estratégias, nos foros políticos e econômicos, regionais e multilaterais. Essa participação se prende, por um lado, à busca de preservação do país frente aos riscos de vulnerabilidade e, por outro, à tentativa de aumentar o próprio poder, o que Pinheiro (2004) chama de «institucionalismo pragmático». Sendo essa busca comum para qualquer Estado, no

caso brasileiro ela implica posicionar-se em diferentes tabuleiros, globais e/ou regionais, com diferentes posturas.

Argumentaremos que transformações ocorridas no sistema internacional, que não se apresentavam como cenários previsíveis antes dos anos noventa, influenciaram decisivamente a percepção que o Brasil atribui à integração regional. Dentre elas, cabe destacar: 1) o processo de intensificação do unilateralismo norte-americano na primeira década do século XXI; 2) o impacto da ascensão da China; 3) a valorização das *commodities* agrícolas a partir de 2003, ao menos até a crise financeira e econômica iniciada no segundo semestre de 2008; 4) a reestruturação dos eixos de desenvolvimento mundial, em particular o papel de Índia, Rússia e África do Sul; 5) o crescimento dos fluxos de comércio para países que até 1990 não eram relevantes para o Brasil; 6) o papel atribuído pelo Brasil às negociações econômicas multilaterais, inclusive na fase imediatamente posterior à crise de 2008, evidenciado pela participação ativa do país no G-20 financeiro.

No mundo pós-Guerra Fria, a atuação internacional do Brasil não se estrutura, como até então, no contexto de uma articulação polarizada do sistema internacional; ela ocorre a despeito da incerteza do cenário internacional contemporâneo, e visa atenuar as vulnerabilidades e fortalecer as oportunidades do país. Esses objetivos permitem compreender como se evoluiu, por exemplo, para a idéia de ampliação do Mercosul e para a União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Efetivando uma estratégia presente desde a segunda metade dos anos 80, no início dos anos 90 o Brasil redirecionou sua atuação internacional buscando fortalecer sua posição diante dos novos desafios, particularmente aqueles definidos pela tendência à formação de blocos regionais. Desde seu surgimento, o Mercosul foi considerado como base da estratégia de inserção internacional do Brasil. Apesar disso, conforme veremos, parece haver certa tensão entre as necessidades estruturais da integração e as atitudes e posições de importantes atores sociais e governamentais do Brasil. De outra parte, com o objetivo de evitar a adesão a arranjos que possam limitar as futuras opções do país, observa-se que há certa convergência, ainda que baseada em motivações diferentes, entre setores ligados à perspectiva nacional-desenvolvimentista e aqueles ligados à tradição liberal. Esse entendimento tem um impacto direto nas posições brasileiras em relação à integração.

A estrutura do Mercosul, tal como construída de 1991 até hoje (2009), parece atender aos interesses das elites brasileiras. Esse formato de integração é adequado para dar a sustentação considerada possível, ou a liberdade desejada, às ações internacionais do

país na Organização Mundial do Comércio (OMC), nas relações com os Estados Unidos e com a União Européia e nos Gs-20 financeiro e comercial. Ele possibilita ao país ter relativa independência frente aos constrangimentos de uma União Alfandegária ou de um Mercado Comum apoiados em maiores níveis de institucionalização. Uma variável importante que pauta o posicionamento brasileiro em relação à integração regional são as mudanças na geografia econômica internacional.

As dificuldades para o crescimento relativo do comércio e da integração regional, no Mercosul e na América do Sul – a despeito de alguns avanços ocorridos na integração energética, ainda que contrastados – mostram que persistem razões econômicas estruturais que vêm comprometendo esse processo. No entanto, há mudanças significativas no cenário externo, que o governo brasileiro e as elites parecem levar em consideração. Uma delas foi o crescimento da economia mundial, a partir de 2001 até 2008, com destaque para o papel da China, e que levou setores empresariais e grupos importantes no governo a reorientar o foco de seus interesses. Ainda que mantida a ênfase política na integração, ela teve seu significado proporcionalmente reduzido. O aumento do preço das *commodities*, inclusive do petróleo e do gás, bem como a liquidez observada no sistema financeiro, nos primeiros anos do século XXI, colaboraram para o aumento das exportações, não só do Brasil, mas também dos outros países da região. Ainda que não tenha contribuído para o esforço de complementaridade produtiva e comercial regional, o bom momento internacional foi importante para que os países mantivessem suas economias razoavelmente estáveis. A recessão nos países centrais, iniciada em 2008, poderia sugerir um novo ciclo favorável à integração na América do Sul, exatamente pela contração dos mercados dos países centrais. No momento em que escrevemos, não é possível afirmar que esse caminho seja provável. O Brasil concentra energias nas negociações multilaterais em curso, visando a reorganização do sistema financeiro e econômico internacional; busca-se assim o fortalecimento do papel das grandes economias emergentes. Nesse processo, o Mercosul e os países da região não surgem como variáveis importantes. Na reunião entre os ministros da Economia e do Exterior, os presidentes dos Bancos Centrais e os países do Mercosul ampliado, realizada em Brasília em 27 de outubro de 2008, não se chegou a conclusões conjuntas. «O chanceler brasileiro, Celso Amorim, esclareceu que do encontro se poderia esperar um comunicado conjunto, mas seguramente não se produziriam medidas coordenadas para enfrentar a crise» (Clarín, 27/10/2008).

As relações Argentina-Brasil, que têm um papel central para os dois países, continuam importantes nos dias atuais, mas passam a ser vistas como tendo menor peso relativo. A estrutura produtiva não corresponde a economias que buscam complementaridade; o peso que os produtos primários têm nos dois países e o papel que as elites políticas nacionais projetam para a própria inserção internacional são elementos que colocam obstáculos significativos para a articulação bilateral. Entretanto, a necessidade objetiva de integração da infra-estrutura, algum impulso pela integração produtiva e a tendência a convergências políticas poderiam recolocar a questão do crescimento compartilhado num cenário de revigoramento das relações regionais.

No Cone Sul, e na América do Sul, a desilusão com a crença fundamentalista de que o mercado seria o instrumento de superação da pobreza abriu caminho para a emergência ao governo dos países da região de dirigentes políticos que, ao criticarem aquela crença e o sistema internacional a ela relacionado, buscam revigorar o papel do Estado. A crise sistêmica desencadeada a partir do colapso do Lehman Brothers fortalece um novo consenso: o reconhecimento de que cabe ao Estado projetar políticas de desenvolvimento. Um projeto de integração regional exige ações que o mercado não realiza. Como analisaremos a seguir, a história recente da integração, particularmente de Argentina e Brasil, mas também de Paraguai e Uruguai, indica que as ações dos Estados ainda se voltam para soluções particulares, não integradas. Por exemplo, o uso dos recursos energéticos comuns e os contenciosos a ele relacionados, Itaipu e gás da Bolívia, e o conflito entre Argentina e Uruguai sobre a empresa de celulose Botnia, no qual aparecem como contrapostos interesses de preservação ambiental e de desenvolvimento. A crise financeira e econômica, a partir de 2008, parece oferecer oportunidades para o fortalecimento da integração; no entanto, não há qualquer certeza sobre esse caminho.

As ações visando a cooperação não parecem ser suficientes nem para neutralizar as debilidades estruturais dos países, ou para inserir a dinâmica regional nas agendas das políticas domésticas. Na integração regional entre países pobres, é difícil a construção de políticas compensatórias que facilitem a adesão social a um bloco regional. Num contexto político internacional em mudança – e agora de crise econômica –, a existência de governos que têm afinidades genéricas não tem sido suficiente para aprofundar as políticas de integração.

A intensificação do unilateralismo norte-americano na administração W. Bush (2001-2008) não teve como resultado o fortalecimento da integração no Cone Sul. No caso

do Brasil, os governos Cardoso e Lula da Silva, particularmente este último, buscaram reagir ao unilateralismo adotando políticas ativas de articulação internacional voltadas aos grandes países emergentes. No caso da China, como examinaremos, foram de grande significado as potencialidades comerciais existentes entre os dois países. Quanto à Rússia, Índia e África do Sul, juntamente com a busca de cooperação econômica e comercial, foram também relevantes os aspectos propriamente políticos. Também foram dedicados grandes esforços em direção à União Européia, Japão, Oriente Médio e África. O Mercosul, mesmo sendo considerado – até por se tratar de uma união alfandegária – o núcleo vital da ação do país, não foi adequadamente mobilizado para o objetivo de contribuir para o multilateralismo. Na percepção brasileira, evidenciada em foros internacionais como a ONU, a OMC, o G-20 comercial, a capacidade nacional é considerada mais decisiva e apta a produzir resultados debilitadores do unilateralismo.

Modificações e Permanências nas Posições Brasileiras em relação ao Mercosul

No século XXI, a inserção externa do Brasil ocorre num contexto onde não são claros os parâmetros, em razão das profundas mudanças em curso;esse movimento atinge todos os Estados, e a reação frente a ele tem especificidades. A centralidade norte-americana está em questão (UNESP, Unicamp, PUC/SP, Cedec, 2006), e essa situação tem implicações para a política brasileira, em particular no que se refere às posições do Brasil no Mercosul. Nesta seção do trabalho, será feito um breve balanço do desenvolvimento do Mercosul e discutidas as modificações e permanências nas posições do Brasil em relação ao bloco, considerando os fatores domésticos e internacionais que pautaram suas posições.

Durante boa parte do período das chamadas «polaridades definidas», ou seja, da Guerra Fria (1946-1989), as posições internacionais do Brasil foram em geral resistentes à consolidação de instituições e de regimes internacionais, por considerar que congelariam a hierarquia de poder existente. Um dos formuladores dessas posições foi Araújo Castro (1982). A partir da década de 1980, no bojo da crise da dívida externa, da alta inflação e da estagnação econômica, acentuou-se o debate em parte das elites brasileiras no sentido de repensar o modelo de desenvolvimento econômico do país. No final da década de 1980 e no início dos anos 1990, ganhou força a percepção de que o Brasil deveria ter uma postura mais participativa em relação às grandes questões internacionais. O caminho encontrado pelos

formuladores da política externa brasileira para garantir maior inserção internacional no mundo pós-Guerra Fria foi a busca de maior participação em organizações e regimes internacionais e a adoção de iniciativas visando a integração regional.

Segundo formulação de alguns diplomatas e intelectuais, passa a vigorar o conceito de autonomia pela participação, em contraposição à noção de autonomia pela distância, operada pela diplomacia brasileira durante o período da bipolaridade (Fonseca Júnior, 1998). Com o fim da Guerra Fria – na verdade até hoje –, a América do Sul passa a ser vista como tendo menor importância estratégica para as grandes potências, em particular para os Estados Unidos (Ayerbe, 2002). Na perspectiva brasileira, para parte de suas elites, algumas delas na burocracia do Estado, outras no ramo empresarial, a integração com a Argentina projetava duplo significado. A partir de 1988, para a burocracia econômica, essa integração deveria funcionar como mecanismo para a abertura comercial e para a liberalização. Para a esfera diplomática, vislumbrava-se o bloco como plataforma capaz de adicionar poder na barganha internacional. Havia um entendimento entre os países da região de que, no novo contexto internacional, atuando de forma conjunta, poder-se-ia aumentar o peso relativo de cada país.

Na análise dos fundamentos da política externa brasileira têm relevância dois conceitos: autonomia e universalismo, que servem para explicar parte dos rumos e das estratégias de diálogo do Brasil com o mundo. A tradição e a retórica visam buscar a reafirmação desses conceitos social e historicamente construídos e inserem-se no conjunto de percepções subjetivas que informam, em alguma medida, as ações dos atores políticos. Estão nos quadros cognitivos que influenciam a diplomacia brasileira e corroboram a sua retórica de tradição e continuidade.

Na percepção de alguns dos formuladores de política exterior, a idéia de universalismo está associada às próprias características geográficas, étnicas e culturais do país. Ela representaria, segundo Lafer (2004), a pluralidade dos interesses do Estado e da sociedade, as afinidades históricas e políticas e simbolizaria a preocupação em diversificar ao máximo as relações externas do país e em pluralizar, ampliar e dilatar os canais de diálogo com o mundo. Na ótica comercial, a idéia de universalismo é sintetizada pelo termo *global trader*, já que o país tem intercâmbio com uma pluralidade considerável de países, não restringindo sua pauta mercantil a regiões específicas e limitadas (Barbosa e César, 1994: 307). Já o conceito de autonomia refere-se à tentativa constante de manutenção da capacidade de influência e escolha no sistema internacional (Mariano, 2007). Na visão de Mello (2000), a continuidade dos paradigmas históricos da política externa brasileira – autonomia e universalismo

– se expressaria, exatamente, na política regional. Parece correto considerarmos também que mudanças internacionais e/ou domésticas podem alterar o significado dos conceitos orientadores da ação externa.

No momento da aproximação Brasil-Argentina, em meados dos anos 80, houve uma superposição entre a idéia da integração regional, a aliança com a Argentina e a preservação dos valores do universalismo e da autonomia. O regionalismo não diminuiria, mas reforçaria o paradigma universalista de inserção internacional do Brasil. Foi importante para o processo de integração Brasil-Argentina e, posteriormente, para a inclusão do Paraguai e do Uruguai, a percepção do risco de isolamento como conseqüência do fim da Guerra Fria (Moreira, 1989) e o reconhecimento de que as debilidades internas dos países enfraqueceriam suas posições externas. Neste sentido, Onuki (1996) argumenta que a criação do Mercosul representou a tentativa de reformular os interesses estratégicos dos países do Cone Sul, num contexto internacional em transformação.

O início da integração com a Argentina (Declaração de Iguaçu, novembro 1985; Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE, julho 1986 e os 24 Protocolos decorrentes; Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, novembro 1988) correspondeu a uma lógica desenvolvimentista que visava estimular a emulação empresarial, para a modernização e a inserção competitiva no sistema econômico internacional. Contudo, a partir do governo de Collor de Mello, no Brasil, e de Carlos Menem, na Argentina, no bojo de um movimento internacional de reformas liberalizantes em diversos países da periferia, ocorre uma mudança no perfil da integração, com maior predomínio do tema da abertura dos mercados nacionais, em relativo detrimento da discussão de outros aspectos importantes, principalmente das questões institucionais. Com o decorrer do tempo, observa-se a gradual perda de importância do tema do desenvolvimento no âmbito integracionista e, ao mesmo tempo, a crescente importância atribuída ao tema dos fluxos comerciais (Mariano, 2000). Como veremos, por conta do enfraquecimento dos modelos econômicos neoliberais nos países da região, visível a partir de 2000, acentuando-se com a crise financeira e econômica de 2008, há sinais de modificação nessa tendência. Pode ressurgir novamente, ainda que com dificuldades, a perspectiva de que o desenvolvimento é favorecido pela integração. Na VII Reunião Extraordinária do Conselho do Mercosul, à qual fizemos referência, e que não produziu resultados concretos frente à crise, o ministro Amorim declarou que «a solução para a crise é

mais integração, mais comércio, menos subsídio e menos distorção» (Gazeta Mercantil, 28/10/2008).

Com a desvalorização do real em 1999 e a posterior recessão Argentina em 2001, o Mercosul evidencia uma crise cujos desdobramentos não eram e ainda não são claros. Além dos elementos conjunturais, que se expressam por seguidos contenciosos comerciais e políticos, e da ausência de mecanismos institucionais regionais que busquem garantir a dinâmica da integração, questões estruturais, relativas às economias dos países envolvidos e a valores enraizados nos Estados e nas sociedades, devem também ser consideradas na busca de explicações consistentes.

A partir de 1996 e 1997, período em que se conjugaram problemas comerciais específicos e significativos desentendimentos sobre a inserção internacional, ganham peso os setores que, na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), na Confederação Nacional da Indústria (CNI), nas entidades representativas do *agribusiness*, entre altos funcionários e na imprensa, têm a percepção de que o Mercosul estreitaria a capacidade universalista do Brasil. Naquele momento, colaboraram para a inflexão do papel da integração o avanço das negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), as negociações para o início de uma nova Rodada de negociações na OMC e o começo da discussão, que depois se fortaleceu, sobre o papel dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China). Essas negociações ou orientações não deveriam necessariamente enfraquecer o Mercosul, mas isso acabou acontecendo, pois a idéia da integração não chegou a ser assimilada com a devida profundidade pelo conjunto das elites brasileiras.

Em parte da sociedade brasileira há um interesse reduzido e, em alguns casos, abertamente contrário ao Mercosul e ao seu possível aprofundamento. Por exemplo, o encontro realizado em novembro de 2004, que reuniu empresários de diversos segmentos e entidades como FIESP, Abicalçados (Associação Brasileira dos Fabricantes de Calçados), Eletros (Associação Nacional dos Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos) e Associação Brasileira de Comércio Exterior (AEB), revelou ser razoável a oposição ao bloco regional. As discussões giraram em torno da idéia da defesa de um passo atrás em relação ao Mercosul: no meio empresarial, discute-se sobre a necessidade de retroceder de uma união alfandegária, considerada imperfeita, para uma área de livre comércio. Segundo o grupo reunido, o Mercosul seria uma âncora que aprisionaria o Brasil nas negociações internacionais, dificultando acordos bilaterais com os Estados Unidos e a União Européia (Valor Econômico, 16/11/2004). As análises que resultam das preocupações de parcela dos empresários confirmam a tendência de redução do significado da integração para o Brasil e do papel que o

Mercosul tem para a política exterior e como referência na estratégia econômica e comercial internacional. Em geral, essas análises reiteram o papel de freio que o Mercosul e a integração sul-americana exerceriam, dificultando um maior dinamismo externo do Brasil. Ao menos até 2008, a preocupação com os países centrais, com economias diversificadas, com forte capacidade de importação de produtos sofisticados e mesmo de matérias-primas e bens agrícolas, na ótica do universalismo e do *global trader*, deveria prevalecer. Fonseca e Marconini (2006: 87) afirmam: «seria altamente recomendável que as autoridades brasileiras, em futuro próximo, tivessem a ousadia realista de converter o Mercosul, extinguindo o cada vez mais problemático regime de união alfandegária, para tornar-se uma área de livre comércio».

A potencial perspectiva de ganhos de escala em termos econômicos, que alguns acreditam ser fortemente estimulada pelo acesso aos maiores mercados, levou à retomada dos temas da autonomia e do universalismo, que nunca foram abandonados, agora com um sentido restritivo em relação ao Mercosul. A superposição entre a idéia da integração regional, a aliança com a Argentina e a preservação dos valores do universalismo e da autonomia que, como dissemos, foi significativa na segunda metade dos anos 1980 e no início dos anos 1990 para atores importantes, não desaparece, mas se reduz. A declaração definindo a parceria entre os dois Estados como estratégica havia revelado interesse nessa superposição. Argumentos antigos ou novos foram ressuscitados, ao menos como justificativas: a pequena dimensão do mercado regional, a instabilidade dos países, o potencial de atração dos países ricos, particularmente dos Estados Unidos, o sentimento difuso de desconfiança em relação ao Brasil. Mas o argumento mais forte, como estamos enfatizando, foi a necessidade de garantir ao governo liberdade para agir no sistema internacional. A relação com a União Européia parece trabalhar em sentido oposto, vista sua decisão de negociar com o Mercosul como um bloco e não separadamente com cada país. Mesmo assim, nos últimos anos, particularmente a partir de julho de 2007, com a assinatura da «Parceria Estratégica» entre a União Européia e o Brasil, sinaliza-se a possibilidade de avanços específicos do Brasil em relação a essa área (http://ultimahora.publico.clix.pt/noticia.aspx?id=1298528&idCanal=undefined).

Portanto, na perspectiva brasileira, visto retrospectivamente, o Mercosul surge e se desenvolve de forma claramente ambígua, o que não é essencialmente diferente no caso argentino (Onuki, 1996). Colocado no topo das prioridades internacionais, no caso brasileiro, onde a força do universalismo permanece, ele é apresentado como instrumento muito importante, mas sempre instrumento. Não haveria uma clara

especificidade da integração, ela não seria um fim em si mesmo. Já no momento de constituição do Mercosul, os governos explicitavam isso: «ao firmar o Tratado de Assunção, os quatro presidentes partem da percepção comum de que o aprofundamento do processo de integração pode ser a chave para uma inserção mais competitiva de seus países num mundo em que se consolidam grandes espaços econômicos e onde o avanço tecnológico-industrial se torna cada vez mais crucial para as economias nacionais» (Ministério das Relações Exteriores, 1991: 279). Isto é, o bloco visa a inserção internacional; desde o início, a questão da identidade não é central.

Um Mercosul mais institucionalizado parece não atender aos interesses de parte considerável das elites, de grupos sociais, econômicos e regionais, e de setores políticos; para estes, a atual estrutura do bloco atende suas necessidades. Haas (1964) considera que para que as elites burocráticas e governamentais se empenhem efetivamente na construção e ampliação de instituições regionais, é preciso que estejam convencidas dos benefícios concretos e materiais resultantes dessas medidas. Durante um período, sobretudo quando o comércio intra-regional se expandiu fortemente, passando de aproximadamente US$ 1,6 bilhões em 1985 para US$ 19 bilhões em 1997, quando a participação desse mesmo comércio para o Brasil evoluiu de aproximadamente 5% para 15% em relação ao intercâmbio total do país (CEPAL, 2003), o Mercosul atendeu interesses, que viam utilidade no bloco. No entanto, os sinais de desencantamento político e econômico já existiam, e as crises da desvalorização no Brasil, em 1999, e da paridade na Argentina, em 2001, potencializaram seu impacto negativo sobre as perspectivas da integração e contribuíram para acelerar sinais que vinham se acumulando, derivados dos limites da complementaridade e da dimensão dos mercados.

Podemos dizer que nas relações do Brasil com o seu entorno mais próximo, o Mercosul e a América do Sul, a idéia de autonomia se manifesta, desde o início dos anos 1990, sob a forma de insistente revalorização da potencialidade de ação nacional especifica, não sujeita às amarras que uma integração institucionalizada poderia acarretar. Almeida (1993: 138) considera que «o bom senso recomendaria a implementação de uma supranacionalidade limitada ao estrito indispensável para o funcionamento de uma união alfandegária plena. Em qualquer hipótese, não há por que reproduzir no Mercosul a enorme burocracia comunitária constituída ao longo dos anos na Comunidade Européia, uma verdadeira 'eurocracia' intervencionista usurpando parte da competência nacional dos países-membros».

As aspirações protagônicas e universalistas das elites brasileiras, que variam de acordo com a dinâmica do sistema internacional em determinado momento, implicam a necessidade de estar livre para agir com desenvoltura no cenário externo, sem acordos restritivos ou condicionamentos, principalmente de matriz regional. As visões de mundo e as ações de uma parte das elites, assim como o peso dos conceitos de autonomia e universalismo, influenciam a dinâmica da integração. A percepção de que o maior aprofundamento do bloco implica redimensionamento de soberania e de autonomia, atingindo portanto, ao menos parcialmente, a relação do Brasil com o mundo, sempre esteve presente e foi componente importante da ação do Estado e da sociedade. Colocando limites ao Mercosul, rejeitaram-se articulações que pudessem dificultar a movimentação internacional do Brasil ou que pudessem contrariar a desejada autonomia e a ação universalista.

Do começo dos anos 1990 até os dias de hoje, há um fortalecimento crescente do paradigma universalista da política externa brasileira, que se relaciona com o entendimento das permissibilidades do sistema internacional para a projeção internacional do país. No contexto do conceito de autonomia pela participação, evoluindo no governo Lula da Silva para a idéia de autonomia pela diversificação, intensifica-se a inserção do Brasil. Isso acontece mediante a intensa participação nas diversas organizações internacionais, nas Missões de Paz organizadas pelas Nações Unidas, como exemplifica o caso do Haiti, na busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, na articulação de coalizões multilaterais, como o G-20 comercial na Rodada Doha da OMC, no grupo Índia, Brasil e África do Sul (IBSA) e no grupo BRICs. O Mercosul nunca deixou de ser considerado, mas foram poucas as políticas que buscaram fortalecer o bloco como base do que seria a inserção internacional brasileira conjuntamente com seus parceiros da união alfandegária.

De forma geral, um aspecto permanente da política externa brasileira, num mundo que passa por transformações significativas, tem sido buscar garantir uma coesão mínima no Mercosul de forma a utilizar a integração como plataforma para sua inserção internacional (Mariano, 2007). Da mesma forma, utilizar o Mercosul como a base da estratégia de integração sul-americana também tem sido um componente importante nas posições regionais do país, daí, inclusive, a necessidade de manutenção de um aparato institucional essencialmente intergovernamental, que garanta a possibilidade de entrada de novos membros. O esforço de integração da América do Sul já estava entre os objetivos das administrações Itamar Franco (1992-1994) e Cardoso (1995-2002), consolidando-se na gestão Lula da Silva. Por um lado,

isso demonstra haver uma dimensão sul-americana do Estado brasileiro; por outro, significa a busca de soluções alternativas, ainda que apresentadas como complementares, a uma integração em profundidade, a um mercado comum, no Cone Sul, com as conseqüências e os compromissos que ela implicaria. A posição dos diferentes governos brasileiros, buscando uma continuidade de baixa intensidade da integração, parece atender à média das expectativas das elites, dentro e fora do aparelho estatal brasileiro. Nisto ela coincide com as atitudes prevalecentes também na Argentina, Paraguai e Uruguai.

Mudanças Internacionais e suas Conseqüências para o Mercosul

Desde o começo dos anos 1990, consolida-se, entre os formuladores e operadores de política externa brasileira, o entendimento de que a manutenção das margens de atuação do Brasil no sistema internacional depende, sobretudo, da capacidade de o país projetar-se e, ao mesmo tempo, ser reconhecido como ator influente no direcionamento dos principais temas da agenda internacional. Essa concepção abrange tanto setores liberais quanto nacional-desenvolvimentistas (Barbosa, 1996; Cervo, 2006). Ao contrário dos países desenvolvidos, cujos recursos de poder econômico e militar já garantem influência internacional, a projeção externa do Brasil e a capacidade de projetar suas preferências nos foros de decisão internacional somente podem ser razoavelmente garantidas mediante a participação em diversos foros, políticos e econômicos, regionais e multilaterais (Narlikar, 2003). Nesse contexto, busca-se o estabelecimento de coalizões que permitam o aumento da capacidade de influência do país no sistema internacional e que fortaleçam o caráter universalista da política externa brasileira. O ministro Amorim, ao fazer um balanço da atuação internacional do primeiro governo Lula da Silva (2003-2006), avalia que esta influência foi efetiva. «Diria sem falsa modéstia que o Brasil mudou a dinâmica das negociações da OMC. Não foi o Brasil sozinho. Mas o Brasil lidera o G-20 e é procurado – e diria que quase cortejado – por Estados Unidos, União Européia e Japão, entre outros países» (Gazeta Mercantil, 19/10/2006).

O peso atribuído às negociações multilaterais na esfera da OMC, bem como as movimentações dos Estados Unidos, ao menos desde o início dos anos 1990, no sentido de aprofundar as discussões sobre a integração hemisférica, ou de efetivar acordos bilaterais com países da região, em particular do Mercosul, foram fatores exógenos importantes que pautaram as posições brasileiras em relação ao bloco regional do Cone Sul. Como argumenta Mello (2000), na década de 1990, o objetivo norte-americano de avançar para a integração hemisférica resultou no fortalecimento

do compromisso brasileiro com o Mercosul. Esse compromisso, no entanto, não foi suficiente para sustentar o aprofundamento da integração. Depois da Conferência de chefes de Estado e de governo das Américas em Mar del Plata, em 2005, quando houve coincidência na ação visando o adiamento *sine die* das negociações da ALCA, o Mercosul teve reduzido o seu significado como instrumento de barganha em relação aos Estados Unidos. Isso pode ser comprovado pelas dificuldades de coordenação de políticas nas negociações da OMC, inclusive na importante reunião de Genebra de julho de 2008. Referindo-se a esse fato, o presidente Lula da Silva afirma que «não houve divergência de conceitos». Mas reconhece que muitas vezes, em momentos críticos, prevalece nas decisões do governo o interesse nacional: «Veja, por mais que você trabalhe para um processo de integração, seja da União Européia ou da América do Sul ou do mundo asiático, em alguns momentos você tem que considerar a situação do seu Estado nacional. Não devemos ver, em nossas diferenças, situações de conflito mas situações de diferença; diferenças econômicas e de potencial industrial» (Clarín, 7/9/2008).

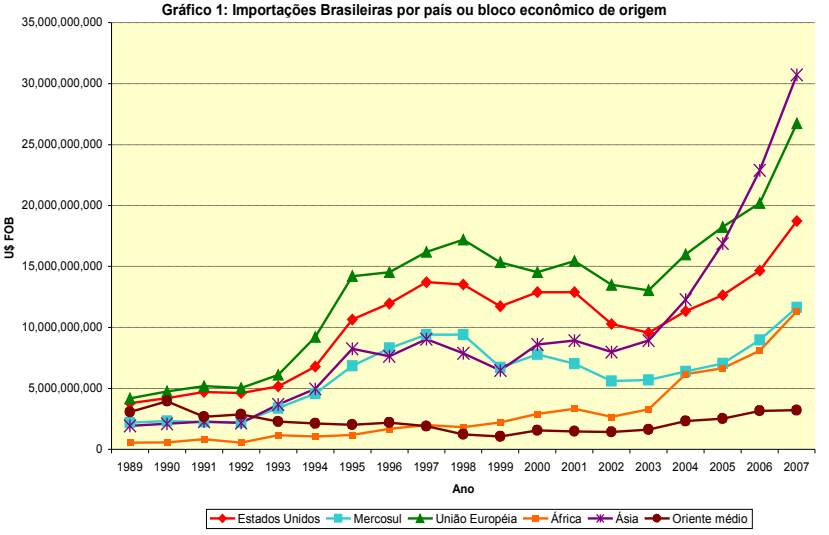
Para compreender a evolução da posição brasileira na integração regional e no Mercosul é preciso considerar as grandes mudanças internacionais que impactaram os Estados. Por um lado, como foi amplamente evidenciado pela crise financeira de 2008, houve uma redução da capacidade econômica norte-americana; por outro, cresceu o significado de outros países e regiões, constatação válida para todos os países, inclusive para os da América do Sul. Fator de grande impacto, cujas dimensões não eram previsíveis no início dos anos 1990, foi o extraordinário crescimento da China e da Ásia. Desde 1985, quando da aproximação Argentina-Brasil, ou desde 1991, com a criação do Mercosul, a geografia política e econômica internacional modificou-se profundamente. Waltz (2000: 30, 32) afirma que «a teoria nos permite dizer que uma nova balança de poder será constituída, mas não nos diz quanto tempo esse processo levará para concretizar-se. ... o inevitável movimento da unipolaridade para multipolaridade não está acontecendo na Europa mas na Ásia».

A reestruturação do poder mundial (Velasco e Cruz, 2007) nos anos 2000, com o desenvolvimento focado em países não centrais, como demonstram o papel de Índia, Rússia e África do Sul, além da China, bem como as relativas mudanças na distribuição do comércio exterior brasileiro, foram acontecimentos que contribuíram para que a integração regional passasse a ter menor peso relativo nos projetos de inserção externa das elites brasileiras e do Estado. Tanto na perspectiva liberal quanto na nacional-desenvolvimentista, o Mercosul continua importante como base da

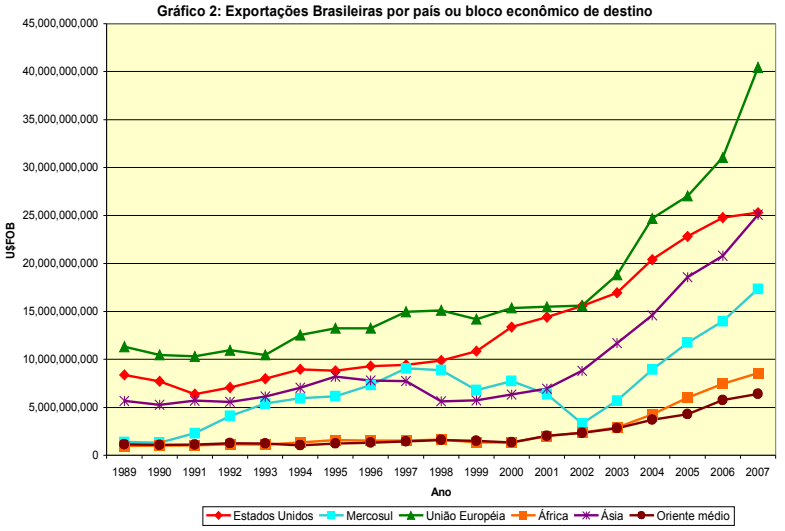
política brasileira, mas o foco de interesses vem sendo reorientado e a ação empresarial e governamental passa a concentrar-se em outras direções. Segundo Guimarães (2006: 275) «é indispensável trabalhar de forma consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos pólos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro pólo econômico ou político».

Um dos fatores importantes que explicam essa reorientação pode ser dimensionado de forma precisa. Trata-se das mudanças havidas no comércio exterior do país. No período de 1985 a 1998, como dissemos, a evolução intra-bloco foi altamente significativa. As exportações do Brasil para os países que viriam a constituir o Mercosul, que em 1985 representavam 3,86% do total, passam a representar 17,37% em 1998. No mesmo período, as importações evoluem de 4,88% para 15,19% (CEPAL, 2003). Além da evidente importância dessa evolução, a qualidade do comércio brasileiro intra-zona é favorável, por ser relevante a presença de produtos e serviços de maior valor agregado.

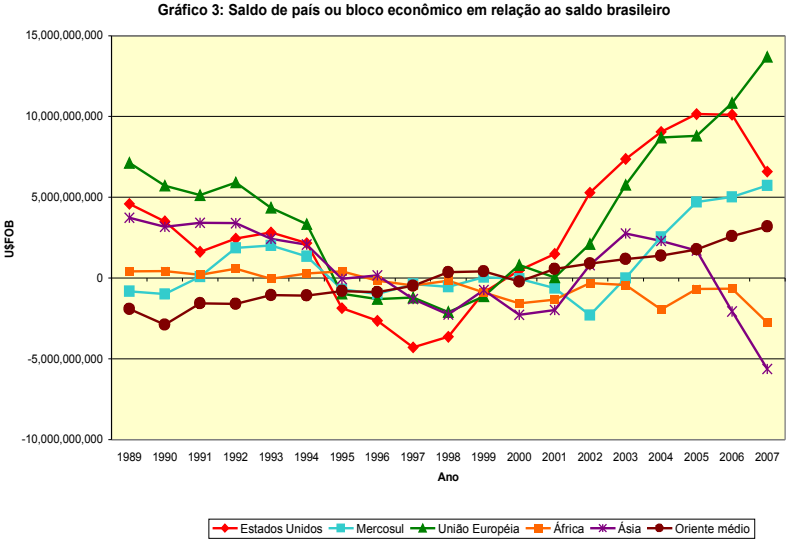
Os gráficos abaixo (1, 2 e 3) mostram as mudanças ocorridas na estrutura do comércio exterior do Brasil, a partir de 1989 até 2007; neles, apresentamos a evolução das importações e exportações e os saldos alcançados no mesmo período:



Fonte: Banco Central, 2008



Fonte: Banco Central 2008



Fonte: Banco Central 2008

É interessante analisar os dados de forma desagregada, observando a evolução percentual das importações e das exportações brasileiras para cada um dos países do Mercosul, bem como em relação à China e Índia, conforme veremos nas tabelas abaixo (1 e 2). No caso da Índia, apesar dos esforços para a intensificação das relações entre os dois países, e da atuação conjunta no G-20 e no IBSA, a evolução do comércio bilateral foi pouco significativa, ao contrário da China, com a qual o comércio brasileiro teve um grande salto, contribuindo para mudar o perfil das relações econômicas internacionais do país.

Tabela 1. Brasil – Exportações (% do total)

Ano (1989-2007)	Argentina	Paraguai	Uruguai	China	Índia
1989	2.10%	0.94%	0.97%	1.83%	0.58%
1990	2.05%	1.21%	0.94%	1.22%	0.53%
1991	4.67%	1.57%	1.07%	0.72%	0.52%
1992	8.49%	1.52%	1.44%	1.29%	0.42%
1993	9.49%	2.47%	2.01%	2.02%	0.32%
1994	9.50%	2.42%	1.68%	1.89%	1.43%
1995	8.69%	2.80%	1.75%	2.59%	0.69%
1996	10.83%	2.77%	1.70%	2.33%	0.39%
1997	12.77%	2.65%	1.64%	2.05%	0.31%
1998	13.20%	2.44%	1.72%	1.77%	0.28%
1999	11.17%	1.55%	1.39%	1.41%	0.65%
2000	11.32%	1.51%	1.22%	1.97%	0.39%
2001	8.60%	1.24%	1.11%	3.27%	0.49%
2002	3.89%	0.93%	0.68%	4.18%	1.08%
2003	6.25%	0.97%	0.56%	6.20%	0.76%
2004	7.66%	0.91%	0.70%	5.64%	0.68%
2005	8.39%	0.81%	0.72%	5.78%	0.96%
2006	8.52%	0.90%	0.73%	6.10%	0.68%
2007	8.97%	1.03%	0.80%	6.69%	0.60%

Fonte: Banco Central, 2008

Tabela 2. Brasil – Importações (% do total)

Ano (1989-2007)	Argentina	Paraguai	Uruguai	China	Índia
1989	6.78%	1.96%	3.25%	0.70%	0.19%
1990	6.62%	1.56%	2.83%	0.83%	0.08%
1991	13.88%	2.54%	4.57%	1.40%	0.23%
1992	8.42%	0.95%	1.47%	0.57%	0.14%
1993	10.76%	1.09%	1.53%	1.21%	0.36%
1994	11.07%	1.07%	1.72%	1.40%	0.27%
1995	11.19%	1.03%	1.48%	2.08%	0.34%
1996	12.76%	1.04%	1.77%	2.12%	0.35%
1997	13.29%	0.87%	1.62%	1.95%	0.36%
1998	13.90%	0.61%	1.81%	1.79%	0.37%
1999	11.81%	0.53%	1.31%	1.76%	0.35%
2000	12.27%	0.63%	1.08%	2.19%	0.49%
2001	11.17%	0.54%	0.91%	2.39%	0.98%
2002	10.04%	0.81%	1.03%	3.29%	1.21%
2003	9.68%	0.98%	1.11%	4.45%	1.01%
2004	8.86%	0.47%	0.83%	5.91%	0.88%
2005	8.48%	0.43%	0.67%	7.27%	1.63%
2006	8.82%	0.32%	0.68%	8.75%	1.61%
2007	8.63%	0.36%	0.65%	10.46%	1.79%

Fonte: Banco Central, 2008

Os fatores de inserção internacional são muitos, com destaque para: fluxos de capitais, de tecnologia, de valores, de cultura e relações de poder. O comércio é um dos fatores de grande importância, e o destino e a origem razoavelmente diversificados do comércio exterior brasileiro tendem a dar base aos argumentos universalistas de sua política externa. Essa diversificação ocorre também na Argentina, onde os produtos primários têm ainda maior importância. Em 2007, o total do intercâmbio comercial brasileiro alcançou US$ 281 bilhões. O principal parceiro individual são os Estados Unidos; com eles, o comércio alcançou aproximadamente US$ 44 bilhões, isto é, 16% do total brasileiro. O segundo parceiro foi a Argentina, com números que atingem US$ 24,8 bilhões, quase 9%. Com a China o fluxo de comércio total do Brasil foi de US$ 23,3, o equivalente a mais de 8%. O argumento neste caso é que, de fato, há uma

forte diversificação de parceiros, sem concentração em qualquer um deles. Verificando os fluxos no longo prazo, percebe-se no Gráfico 1 que, no tocante às importações, a evolução mais notável se deu com aquelas provenientes da Ásia. Como podemos ver na Tabela 2, de 1989 a 2007 a China evoluiu no total das importações brasileiras de 0,70% para 10,46%. No tocante às exportações, o crescimento foi de 1,83% a 6,69%. O impacto político estratégico dessa evolução não poderia ser pequeno. No Gráfico 3 verificamos que o Brasil consegue *superávit* comercial sobretudo pelo seu intercâmbio com a União Européia, Estados Unidos e Mercosul, nessa ordem. O comércio com a Argentina, que se recupera depois da crise aguda ocorrida de 1999 até 2002, não mais alcança, em termos relativos, o auge de 1998. Como pode ser visto nos Gráficos 1 e 2, crescem as relações comerciais com o Mercosul. É importante notar, como já ressaltamos, que a contribuição da região ao *superávit* é significativa, sobretudo se lembrarmos que se tratam de produtos de maior valor agregado. Ainda assim, há uma diminuição do *market share* do bloco regional nas relações comerciais brasileiras.

O crescimento da economia mundial a partir de 2001 – com destaque para o papel da China e da Ásia –; a ênfase atribuída pelo Brasil às negociações na OMC e a utilização da organização para fortalecer suas posições, e a alta do preço das *commodities* desde 2003 (Prates, 2006), todos esses fatores contribuíram para que setores empresariais e grupos importantes do governo buscassem reorientar o foco de seus interesses. O comportamento brasileiro frente à crise financeira e econômica de 2008 sugere que a ênfase na busca de um sistema mundial multipolar e do fim do unilateralismo se apóia na percepção de que a maximização de capacidades ocorre pela participação em diversos foros, políticos e econômicos, regionais e multilaterais. O dinamismo da atuação brasileira no G-20 financeiro e, ao mesmo tempo, as dificuldades para a coordenação regional de políticas, evidenciam isso. O presidente Lula da Silva, ao fim Cúpula do G-20 financeiro sobre Economia Mundial e Mercados Financeiros realizada em Washington em novembro de 2008, concluía: «o dado concreto é que, pela força política, pela representação dos países que foram inseridos no G-20, eu penso que não tem mais nenhuma lógica tomar decisões sobre economia, sobre política, sem levar em conta esse fórum de hoje» (Gazeta Mercantil, 17/11/2008). Fica clara a expectativa do governo brasileiro frente às negociações globais.

A expectativa é que a ênfase universalista possa gerar externalidades positivas em termos de convergência de posições, tanto nos fóruns multilaterais quanto nos regionais, mas ela vem sendo atendida apenas parcialmente. Albuquerque (2007) observa que, na transição da Guerra Fria para uma ordem mundial emergente, a dissociação entre supremacia política e militar e competitividade econômica

transforma as opções de política externa em cálculos complexos, uma vez que as alianças comerciais e financeiras não são, necessariamente, coincidentes com as convergências políticas. O Mercosul, a Unasul e as relações com os países associados seriam fortalecidos como conseqüência do fim do unilateralismo e pela afirmação do multilateralismo. A política brasileira mantém forte interesse regional, mas seu aprofundamento, em particular no que se refere ao Mercosul, vincula-se ao cenário global, sendo este um importante fator para seu avanço.

Compreendidas as linhas gerais e as percepções que estruturam a política brasileira de integração regional, é importante explicar o significado político das relações com a China, pois elas são econômica e comercialmente importantes para toda a região. Segundo Vadell (2008), o peso daquele país nos investimentos e no comércio da América do Sul tem modificado as expectativas dos atores nacionais, o que pode ser constatado pela mudança de orientação que vem sendo praticada pelo comércio exterior do Brasil. Fenômeno semelhante acontece com a Argentina e com os demais países. Leon-Manríquez (2006) considera que todos eles criaram expectativas elevadas, e passaram a ver na China uma alternativa importante para o desenvolvimento nacional. O tipo de relações econômicas que vêm sendo praticadas também estimula uma certa perplexidade. Vadell (2008) lembra a necessidade de se estar atento ao risco de consolidação de uma especialização da produção de tipo centro-periferia. Esses riscos podem surgir tanto num quadro de crescimento da economia mundial, e chinesa em particular, por sua enorme necessidade de adquirir *commodities*, quanto num quadro mundial recessivo, como o que se afigura a partir de 2008, com crescimento nulo ou negativo na União Européia e nos Estados Unidos. Neste último caso, importantes setores empresariais brasileiros, como as associações brasileiras das indústrias de Calçados (Abicalçados), do Mobiliário (Abimóvel) e do Vestuário (Sindivestuário), temem um movimento asiático de busca de novos mercados para seus produtos em função da desaceleração da economia e da queda da demanda nos países desenvolvidos (Gazeta Mercantil, 21/11/2008). Situação semelhante ocorre na Argentina, estimulando fenômenos protecionistas, com potenciais desdobramentos para o próprio Mercosul.

Mesmo com esses riscos, as oportunidades oferecidas pelas relações com a China para grupos empresariais ou sociais consolidam uma dinâmica não diretamente convergente com a integração regional, pois seus benefícios independem da complementaridade produtiva regional. Em alguns casos, os excedentes no intercâmbio com a China, importantes para a Argentina, podem alimentar um

fenômeno classificado como formas modernas de nacional-desenvolvimentismo (Godio, 2006). No caso brasileiro, a balança comercial tem apresentado alternâncias, favoráveis e desfavoráveis; ao sustentar um crescimento que não se pode comparar ao de outros países, a China estimula reorientações estratégicas, seja no setor de tecnologia avançada (p. ex., Embraer, lançamento de satélites), seja no setor de *commodities* (p. ex., Vale do Rio Doce).

O Significado da Emergência de Novas Forças na América do Sul para a Política Brasileira de Integração

Em virtude de sua base social original, o governo Lula da Silva poderia representar uma maior abertura para a integração. Os partidos que lhe dão sustentação, em particular o Partido dos Trabalhadores, tradicionalmente são favoráveis a ela. A teoria clássica de integração regional, particularmente o funcionalismo (Haas, 1964), mostra que a motivação não exige a homogeneidade de valores. Embora valorizados, o interesse brasileiro pelo Mercosul e pela integração não foi suficiente para garantir o revigoramento do bloco nos anos 2000. Isto é, se os valores não foram suficientes, tampouco os interesses permitiram saltos para a frente.

A Argentina foi o primeiro país que Lula da Silva visitou depois de eleito; para ele, a idéia de fortalecimento do Mercosul e da aliança estratégica sempre esteve presente. Na primeira reunião de Lula da Silva com o então presidente da Argentina, Eduardo Duhalde, em novembro de 2002, mencionou-se a necessidade de se retomar o PICE (Programa de Integração Comercial e Econômica) assinado pelos presidentes Sarney e Alfonsín em 1986. Por diversas vezes, afirmou-se a importância de uma política industrial e de financiamento comum. Com a eleição de Néstor Kirchner, em 2003, embora com uma política e um discurso favoráveis ao Mercosul e demonstrando compatibilidade ideológica com Lula da Silva, as medidas efetivamente tomadas por eles foram escassas. Observam-se posições comuns, em casos específicos, como na Cúpula de chefes de Estado das Américas, em Mar del Plata, em 2005, quando houve coincidência na ação visando o adiamento *sine die* das negociações da ALCA. De modo geral, no entanto, não houve esforços mais amplos de coordenação e convergência. Dessa forma, parece ter-se diluído o impulso inicial pelo desenvolvimento comum, embora subsista a busca de possíveis vantagens econômicas proporcionadas pelo aprofundamento do intercâmbio e pela atuação internacional conjunta em situações específicas. Houve alguns esforços dos presidentes Néstor e Cristina Kirchner e de Lula da Silva no sentido de favorecer investimentos de empresas estatais ou com financiamento do Banco Interamericano

de Desenvolvimento (BID) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que privilegiassem as cadeias produtivas. Um passo concreto importante foi a efetivação do acordo para a criação do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), vigente a partir de outubro de 2008. No entanto, a crise financeira internacional, ao desvalorizar de forma desigual o peso e o real, colocou imediatamente dúvidas quanto à concretização desse Sistema. Como vimos, estimulou-se por várias razões as lógicas protecionistas frente a terceiros países, mas também houve reservas no tocante à liberalização intra-bloco.

Segundo Hirst (2006), atualmente a prioridade atribuída pelo Brasil à América do Sul pode ser uma forma de substituir a proposta anterior de máxima prioridade à aliança estratégica com a Argentina. As razões econômico-estruturais impeditivas para essa aliança estratégica tendem a prevalecer sobre as afinidades políticas, culturais e ideológicas. Entretanto, a redobrada atenção para a integração energética e para o desenvolvimento de tecnologias sensíveis – temas estes discutidos na viagem de Lula da Silva à Argentina, em fevereiro de 2008 – indica haver forças no Estado que continuam focadas numa perspectiva de integração profunda.

A partir de 2003, o Brasil passa a reconhecer de forma explícita a existência de assimetrias estruturais no Mercosul. As tentativas de oferecer contrapartidas aos outros sócios não tiveram a densidade necessária. Diferentemente da interpretação de Burges (2005), a falta de densidade tem origem, sobretudo, nas próprias dificuldades nacionais; assim, ela não pode ser explicada pela visão *egoísta* a respeito dos benefícios da integração. Foi somente em 2006, quinze anos depois do Tratado de Assunção, que se implementou o Fundo de Convergência Estrutural, com recursos de US$ 100 milhões, aumentados para US$ 225 milhões no final de 2008, e que visavam atenuar as conseqüências desfavoráveis da integração nos Estados menores do bloco – Paraguai e Uruguai.

No governo Lula da Silva existe preocupação quanto aos limites colocados pelo formato da integração do Mercosul, mas ela não parece ser suficiente para superar as debilidades estruturais.

O Mercosul tem diante de si o desafio de reinventar-se e atender às expectativas de todos os seus membros. Temos de desenhar mecanismos que equacionem em definitivo as assimetrias, inclusive com o aporte de novos recursos. Precisamos encarar de frente as questões relativas ao fortalecimento institucional e à implementação, em cada um de nossos países, das decisões e acordos que tomamos no bloco. Esta nova etapa do Mercosul que estamos iniciando exigirá que suas

instituições estejam à altura de nossas ambições (...) Mais Mercosul significa, necessariamente, mais institucionalidade. (Lula da Silva, 2006).

Vimos que, na sociedade brasileira, essa perspectiva não apenas não é consensual, como também enfrenta resistências, o que explica os parâmetros reais da ação do Estado.

Como notou Lima (2006), é importante considerar que a chegada ao poder de governos de esquerda na América do Sul não gerou necessariamente alinhamentos automáticos, pois esses governos tendem a ser mais sensíveis ao atendimento das demandas de suas respectivas sociedades, independentemente do efeito que suas ações possam ter para os processos de integração regional. Um exemplo emblemático nesse sentido foi o da nacionalização dos hidrocarbonetos, na Bolívia, promovida por Evo Morales em maio de 2006, e que afetou interesses da Petrobrás na Bolívia. Este episódio constitui-se em caso exemplar, pois permite avaliar as possibilidades e os limites de uma cooperação que tenha como pressupostos concepções de mundo e valores com alguma semelhança: crítica das desigualdades sociais, distância dos centros de poder mundial e idéias genericamente socialistas. No caso da Bolívia, tal como nos anos quarenta e cinqüenta ocorreu com o estanho, o gás é agora visto simbolicamente como valor a ser preservado para garantir a emancipação das populações pobres e historicamente marginalizadas. O mesmo ocorre no Paraguai onde, segundo Canese (2008: 25), a política do Estado visa a «recuperação da soberania hidrelétrica nacional». Como foi apontado, a percepção brasileira de que as afinidades abrem alguns caminhos e promovem a compreensão entre parceiros comerciais não deve impedir que se reconheça o fato de que a política regional e exterior relaciona-se sobretudo com aquilo que considera como seus interesses. Se os interesses são inerentes ao Estado (Deutsch, 1978) e de importância estrutural na integração regional, é ainda a teoria que mostra em que condições eles podem coincidir com a ação integracionista. Não basta vontade política, é necessária capacidade de produzir o fenômeno de *spill over* ou o desencadeamento de interesses que confluam na integração; caso contrário, prevalece a busca de soluções não cooperativas. Lima (2006) argumenta que há riscos de uma erosão da coalizão doméstica responsável por um dos patrimônios da política externa brasileira contemporânea: a aproximação com a Argentina.

A expectativa gerada inicialmente pela emergência de forças políticas inovadoras e com bandeiras integracionistas fez vislumbrar a possibilidade de uma nova fase nas tentativas de avanço do Mercosul e da América do Sul. Como argumentam Oliveira e Onuki (2006), é necessário qualificar a idéia do vínculo direto entre posicionamento

político de esquerda e apoio à integração regional. Em outras palavras, haveria, em tese, algo que favorece a associação de objetivos, da qual nos fala Nardin (1987), se considerarmos algumas posturas ideológicas. As dificuldades próprias da integração na região, somadas aos diferentes níveis de compreensão de quais os caminhos para o desenvolvimento, causam problemas de difícil solução também no tocante a essa mesma integração.

Considerações Finais

Para a política externa brasileira, os desenvolvimentos do sistema político-econômico internacional, do início dos anos 90 até os dias de hoje, tiveram vigoroso impacto para o fortalecimento do universalismo enquanto matriz conceitual fundamental da inserção. Além de projetar um lugar de destaque para o país nas discussões dos principais temas da agenda internacional, o ativismo externo brasileiro busca fortalecer o multipolarismo e as organizações internacionais como instâncias privilegiadas de ordenamento da estabilidade internacional. Da mesma forma, o país tem buscado intensificar suas relações com os novos pólos de poder, que tendem a se tornar crescentemente relevantes na configuração do sistema internacional. Por isso destacou-se a importância das mudanças, e particularmente o novo e enorme papel representado pela Ásia, sobretudo pela China.

A situação de indefinição e as irregularidades do sistema internacional sugerem uma estratégia de inserção internacional flexível a mudanças. Essa noção esteve presente nas formulações brasileiras em relação ao Mercosul, principalmente na defesa do intergovernamentalismo como princípio institucional da integração. Essa perspectiva, mantida constante de 1991 até hoje, recentemente tem sido revalorizada, pois na percepção das elites e do governo brasileiro ela viabiliza a busca pelo multilateralismo – seu interesse maior.

De forma geral, um aspecto permanente da política externa brasileira, num mundo que passa por transformações significativas, tem sido buscar garantir uma coesão mínima no Mercosul de forma a utilizar a integração como plataforma para a inserção internacional do país. A oferta de benefícios pontuais aos parceiros – sempre vistos como insuficientes, e de forma geral considerados conseqüência do aumento de pressões recebidas – foi uma estratégia importante que pautou o gerenciamento dessa coesão. Mas a posição brasileira parece ter atingido seu limite; as necessidades da integração são bem maiores que a capacidade do Brasil de oferecer as contrapartidas

exigidas pelos sócios (Mariano, 2007). Parece faltar ao país capacidade de *paymaster* (Mattli, 1999).

Para o Brasil e para o Mercosul, conforme argumentamos, as dificuldades para a afirmação da integração não estão vinculadas à vontade política, mas derivam de mudanças profundas no sistema internacional. Mudanças que se referem à estrutura econômica, aos fluxos de comércio, de investimentos, de tecnologia, e ao poder político, militar e cultural. Na sociedade e no Estado brasileiro, os interesses e as concepções de autonomia, de universalismo, a busca pelo fim do unilateralismo e o fortalecimento do multilateralismo – objetivos estes que em algumas fases se superpuseram e coincidiram com o projeto de integração regional, particularmente na relação com a Argentina e com o Mercosul – nos anos 2000 parecem encontrar dificuldades para se compatibilizarem.

Mesmo com a emergência de governos considerados de esquerda, com bases de apoio mais ou menos similares e com afinidades políticas genéricas, não houve maior impulso aos processos de integração da região, particularmente do Mercosul; pelo contrário, na verdade parece haver um círculo de desengajamento em relação à integração. Os contenciosos, muitas vezes importantes, sucedem-se (gás da Bolívia, Itaipu, Botnia, Odebretch-Equador) e atingem o próprio núcleo da integração. Quando nas sociedades desenvolveram-se interesses e posições contrários à integração, eles se apresentaram não sob a forma de propostas de políticas que buscassem expandir ou readaptar o processo, mas como resistências. As crises nacionais não propiciaram ajustes no processo de integração, mas redundaram em seu debilitamento e na redução do esforço de complementaridade.

Cabe afirmar que a debilidade dos grupos epistêmicos pró-integração, que no caso brasileiro acentuou-se a partir de 1998, viabilizou o fortalecimento de outros que, mesmo não sendo contrários a ela, no bojo de um sistema internacional em transformação passam a valorizar idéias, projetos e interesses, que nela não confluíam, nem a fortaleciam. A percepção, que é verdadeira, de que na medida em que se projeta maior aprofundamento do bloco haveria perda de soberania e de autonomia na relação do Brasil com o mundo, nunca desapareceu completamente e acabou sendo um componente importante da ação do Estado e da sociedade. Inversamente, a percepção de que a integração fortaleceria a própria posição do país no mundo não prosperou. Conseqüentemente, rejeitou-se uma opção que poderia limitar a movimentação internacional do Brasil e que seria contrária ao universalismo. Vimos que os princípios brasileiros – autonomia e universalismo –, bem como o papel que as elites atribuem à integração, confluem para a manutenção de um processo no

Cone Sul, limitado ao nível de uma união alfandegária, essencialmente intergovernamental, compatível com o alargamento do bloco e com as aspirações do Brasil. A forma como a elite e o Estado foram processando o tema Mercosul, a partir de 1991, explica o crescimento do significado para o Brasil do tema América do Sul. O alargamento geográfico dos objetivos de integração vincula-se à mesma percepção que o país tem de si próprio em relação ao mundo exterior.

Apesar das dificuldades, a integração pode ser a chave para definir o rumo a ser tomado pelo Brasil num sistema internacional em forte mudança e em gravíssima crise econômica e financeira a partir de 2008. Pode também ser a base para se projetar a possibilidade de criação de um modelo de desenvolvimento menos vulnerável e que pode ser importante para garantir maior expressão internacional para o país, para o Cone Sul e para a América do Sul no atual cenário internacional. Na análise que fizemos, discutimos e acreditamos termos demonstrado que até aqui o Brasil vem seguindo caminhos diferentes, priorizando o multilateralismo e buscando enfraquecer o unilateralismo.

Referências Bibliográficas

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

Albuquerque, José A. G. «O governo Lula em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição – 2003-2006». *Política Externa*, Ed. Paz e Terra, vol. 16, nº 1, 2007.

Araújo Castro, João A. de. *Araújo Castro*. Brasília: Editora UnB, 1982.

Ayerbe, Luis Fernando. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: Editora da UNESP, 2002.

Barbosa, Rubens A.; César, Luís F. Panelli. «O Brasil como 'global trader'». In: Fonseca Jr., Gelson; Castro, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra, vol. 1, 1994.

Barbosa, Rubens A. «O lugar do Brasil no mundo». *Política Externa*, Ed. Paz e Terra, vol. 5, nº 2, 1996.

Burges, Sean W. «Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American region». *Cambridge Review of International Affairs*, Routledge, vol. 18, nº 3, October 2005.

Camargo, Sonia. «A integração do Cone Sul (1960-1990)». In: Albuquerque, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990: O desafio geoestratégico)*. São Paulo: Annablume, NUPRI/USP, 2000.

Canese, Ricardo. «A recuperação da soberania hidrelétrica do Paraguai». In: Codas, Gustavo (org.). *O direito do Paraguai à soberania*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001*. Santiago: Cepal, 2003.

Cervo, Amado Luiz. «A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005)». In: Altemani, Henrique; Lessa, Antônio Carlos. *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

Clarín, 27/10/2008. «Cumbre de ministros del Mercosur para adoptar medidas contra la crisis».

Clarín, 7/9/2008. «Lula, en exclusiva con Clarín: 'no existe ninguna hipótesis de que Brasil se juegue solo'».
Deutsch, Karl. *Análise das relações internacionais*. Brasília: Editora UnB, 1978.
Fonseca, Roberto Giannetti da; Marconini, Mário. «Desempenho e política comercial: inserção internacional e o comércio exterior brasileiro». *Revista Brasileira de Comércio Exterior,* Rio de Janeiro, nº 87, 2006.
Fonseca Júnior, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais.* São Paulo: Paz e Terra, 1998.
Gazeta Mercantil, 28/10/2008. «Mercosul responde à crise defendendo maior integração».
Gazeta Mercantil, 19/10/2006. «Brasil não perdeu prestígio. Ele nunca foi tão alto».
Gazeta Mercantil, 17/11/2008. «Brasil volta da reunião com trunfos nas mãos».
Gazeta Mercantil, 21/11/2008. «Crise põe o Brasil na mira da China».
Godio, Julio. *El tiempo de Kirchner: el devenir de una revolución desde arriba*. Buenos Aires: Ediciones Letra Grifa, 2006.
Guimarães, Samuel P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
Haas, Ernest B. *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press, 1964.
Hirst, Monica. «Los desafíos de la política sudamericana de Brasil». *Nueva Sociedad*, nº 205, setembro 2006.
Lafer, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2004.
León-Manríquez, José Luís. «China-América Latina: una relación económica diferenciada». *Nueva Sociedad*, nº 203, maio/junho 2006.
Lima, Maria Regina S. D. «Decisões e indecisões: Um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula». *Carta Capital*, 27/12/2006. Disponível em: http://observatorio.iuperj.br
Lula da Silva, Luiz Inácio. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul. Córdoba, julho de 2006. Disponível em: http://www.mercosul.gov.br/discurso acesso em 2/12/2006
Mariano, Marcelo P. *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Editora Aduaneiras, 2000.
Mariano, Marcelo P. *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Ciências e Letras – UNESP-Araraquara – SP, 2007.
Mattli, Walter. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
Mello, Flávia de Campos. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2000.
Ministério das Relações Exteriores. «Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai criam Mercado Comum do Sul (Mercosul)». *Resenha de Política Exterior do Brasil,* Brasília, n° 68, 1991 (Nota à imprensa de 26 de março de 1991).
Moreira, Marcílio Marques. «O Brasil no contexto internacional do final do século XX». *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, nº 18, 1989.
Narlikar, Amrita. International trade and developing countries: coalitions in the GATT and WTO. Londres: Routledge, 2003.
Nardin, Terry. *Lei, moralidade e as relações entre os Estados*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.
Oliveira, Amâncio J.; Onuki, Janina. «Eleições, política externa e integração regional». *Revista de Sociologia e Política*, vol. 27, 2006.
Onuki, Janina. *O governo e o empresariado argentino: a percepção política do Mercosul*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1996.
Pinheiro, Letícia. *Política externa brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
Prates, Daniela M. «A inserção externa da economia brasileira no governo Lula». *Política Econômica em Foco*, São Paulo, nº 7, abril 2006.
UNESP, UNICAMP, PUC/SP, CEDEC. Estados Unidos: impactos de suas políticas para a reconfiguração do sistema internacional. Projeto de Pesquisa, 2006.
Vadell, Javier. América do Sul recebe o dragão asiático. Paper. San Francisco: International Studies Association (ISA), 2008.
Valor Econômico, 16/11/2004. «Empresários discutem o Mercosul».

Velasco e Cruz, Sebastião C. Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia. São Paulo: Editora da UNESP, 2007.
Waltz, Kenneth N. «Structural realism after the Cold War». *International Security*, vol. 25, nº 1, 2000.

Este artículo es la versión original en portugués de «Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración », incluido en Nueva Sociedad Nº 219, enero-febrero de 2009, ISSN 0251-3552, **<www.nuso.org>**.