

Mudanças Na América Latina e a Inserção Brasileira¹

Tullo Vigevani y Haroldo Ramanzini Júnior

1. Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar os aspectos políticos e econômicos internacionais que influenciaram as posições brasileiras em relação à integração regional na América do Sul, principalmente no Mercosul, desde o final dos anos 1980. De 1985 em diante, 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. Hoje há tentativas de volta a políticas de desenvolvimento, com algum grau de equidade, sem retorno ao protecionismo. As atitudes das elites se combinam com as mudanças ocorridas no cenário mundial desde o período 1980-1988 até os dias de hoje.

As posições do Estado brasileiro em relação ao processo de integração do Cone Sul foram e estão relacionadas a um real interesse por ele, 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 à integração e ao Mercosul relacionam-se com os dilemas e contradições do mundo pós-Guerra Fria. Ao contrário dos países desenvolvidos, cujos recursos de poder econômico e militar garantem-lhes influência internacional, 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. Sendo essa busca natural para qualquer Estado, no caso brasileiro ela implica posicionar-se em diferentes tabuleiros. A América Latina, como vimos nas reuniões realizadas na Costa do Sauípe, em dezembro de 2008, do Mercosul, da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), do Grupo do Rio e da Cúpula dos Países da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (Calc), é objeto de continuado interesse de parte do Brasil. Esse interesse é temperado, enfraquecido ou fortalecido, por motivos externos e internos à região, inclusive por dificuldades com origem exatamente na nova configuração política e social que a região alcançou nos últimos anos. Outra motivação do enfraquecimento ou fortalecimento do interesse tem a ver com a política interna do Brasil.

Transformações ocorridas no sistema internacional, que não se apresentavam como cenários previsíveis antes dos anos 1990, influenciaram a percepção que o Brasil atribui à integração regional. Dentre as transformações, cabe destacar o processo de intensificação do unilateralismo norte-americano na primeira década do século XXI; o impacto da ascensão da China; a valorização das *commodities* agrícolas a partir de 2003, até a crise financeira e econômica iniciada no segundo semestre de 2008; a reestruturação dos eixos de desenvolvimento mundial, em particular o papel de Índia, Rússia e África do Sul; o crescimento dos fluxos de comércio para países que até 1990 não eram relevantes para o Brasil e 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.

Desde seu surgimento, o Mercosul foi considerado pelo Brasil como estratégico e base de sua inserção internacional. Apesar disso parece haver tensão entre as necessidades estruturais da integração e as atitudes de importantes atores do Brasil. Com o objetivo de evitar a adesão a arranjos que alguns consideram que poderiam limitar as futuras opções do país, observa-se que há certa convergência entre setores ligados à perspectiva nacional-desenvolvimentista e aqueles ligados à tradição liberal.

Uma variável de grande importância que pautou o posicionamento nos últimos vinte anos em relação à integração regional são as mudanças na geografia econômica internacional. Há redirecionamentos na região, ainda que não se possam fazer prognósticos definitivos no tocante à sua estabilidade. A América Latina e do Sul é hoje profundamente diferente em relação ao que era em 1985 ou em 1990. Ganhou força um tipo de regionalismo que confia na capacidade da região, distanciando-se dos países centrais, particularmente dos Estados Unidos. Ao mesmo tempo ganham maiores dimensões ambigüidades. Há interrogações a respeito da potencialidade do regionalismo conseguir coordenação de políticas. Não está claro se ambigüidades e diferenças existentes são parte de posições que podem interagir positivamente ou se correspondem a uma amalgama de interesses com dificuldade de coordenação entre si. Os limites para maior crescimento do comércio intra-zona, mas sobretudo da integração produtiva, demonstram que são necessários novos passos: mudanças de políticas, sobretudo de projetos econômicos. Deram-se avanços na integração energética, ainda que esta esteja no cerne de dificuldades intra-regionais na segunda metade dos anos 2000. O intercâmbio avançou, mas persistem razões estruturais que comprometem sua velocidade.

Aconteceram nas duas últimas décadas, sobretudo nos anos recentes, mudanças no cenário externo, que o governo brasileiro e as elites parecem levar em consideração. Essas mudanças influenciaram todos os países. Uma delas foi o crescimento da economia mundial, a partir de 2001 até 2008, com destaque para o papel da China. Ainda que mantida a ênfase política na integração, ela teve seu significado econômico proporcionalmente modificado. 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 até a crise do segundo semestre de 2008, 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. Países como o Chile e o Peru aumentaram muito seu interesse pela Ásia.

As crises dos anos 1990, mexicana, asiática e a moratória russa, tiveram impactos negativos para a integração. Não se sabe se a nova situação gerada em 2008 estimulará protecionismo ou maior cooperação na região sul-americana. O Brasil concentra energias nas negociações multilaterais em curso, visando a reorganização do sistema comercial, financeiro e econômico internacional; busca-se assim o fortalecimento do papel das grandes economias emergentes.

As relações Argentina-Brasil, que têm 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 complementares; o peso que os produtos primários desempenham e o papel que as elites políticas nacionais projetam para a própria inserção internacional são elementos que colocam obstáculos para a articulação bilateral. No final dos anos 1980 os governos dos dois países e uma parte de suas elites acreditavam na convergência produtiva. No final da primeira década do século XXI, o interesse existente pela integração da infraestrutura, o impulso político e parcialmente empresarial pela integração produtiva e a tendência a convergências políticas poderiam recolocar a questão do crescimento compartilhado num cenário de revigoração das relações regionais.

No Cone Sul e na América do Sul, nesses anos 2000, o esgotamento da ilusão 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. Incluem-se entre esses governos, os de Morales, Correa, Bachelet, Kirchner, Lula da Silva, Chávez, Lugo, Vázquez. Apesar de estarem longe de pertencerem a uma mesma linha política, comum a eles é a idéia geral de que cabe ao Estado projetar políticas de desenvolvimento. Seria isso suficiente para fortalecer os projetos de integração na região?

Um projeto de integração exige ações que o mercado não realiza. A história recente da região indica que as questões internas, o que é lógico, preocupam mais os governantes. Conseqüentemente, as soluções são procuradas localmente, no plano nacional. Os conflitos regionais, bilaterais ou multilaterais, sempre compreensíveis, particularmente os relativos ao uso de recursos energéticos, o demonstram: Itaipu, Yacireta, gás da Bolívia, o conflito entre Argentina e Uruguai relativo à empresa de celulose Botnia. Do mesmo modo outros conflitos, inclusive os atinentes à

segurança, em alguns casos ganham espaço frente à cooperação (saída da Bolívia para o mar; Colômbia – Equador), ainda que tenham se atenuado nos anos 2000. Como é lugar comum repetir, 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. Quando o Brasil desvalorizou o real em janeiro de 1999, objetivo reivindicado por um amplo espectro de forças, as conseqüências para a Argentina foram muito negativas.

A cooperação nem sempre é percebida como oportunidade para a superação dos problemas, não foi inserida de maneira forte nas agendas domésticas nos anos 1990 nem agora o é. Num contexto político internacional em mudança, atualmente de crise econômica, a existência de governos que têm afinidades genéricas não tem sido suficiente para aprofundar as políticas de integração.

2. Modificações e permanências nas posições brasileiras em relação ao Mercosul

Durante boa parte do período da Guerra Fria, 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. 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 para garantir maior inserção internacional no mundo pós-Guerra Fria foi a busca de participação em organizações e regimes internacionais. As iniciativas visando a integração regional foram parte disso, a constituição do Mercosul em 1991 e as sucessivas iniciativas pela constituição de um bloco sul-americano nos governos Itamar Franco e Cardoso inserem-se nessa linha.

Para a 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. 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. Sugerimos neste artigo que os dois conceitos precisariam ser reelaborados para irem ao encontro da nova

situação de nosso entorno regional. Não se trata de abdicar de interesses, trata-se de reinterpretá-los tendo em conta a necessidade de criar uma comunidade. O interesse de uma das partes seria visto pela outra como parte do próprio interesse. Não é fácil perceber a questão desse modo, nem no Brasil e menos de parte de alguns de nossos vizinhos. Se a aparente diminuição da capacidade de atração dos países centrais sinaliza a diferença entre o final dos anos 1980 e agora no final dos anos 2000, seria do interesse nacional trabalhar visando dar materialidade a esses novos conceitos.

No momento da aproximação Brasil-Argentina, em meados dos anos 80, houve uma superposição entre as idéias de 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. Decorridas duas décadas, não se trata hoje de risco de isolamento, ao menos no caso brasileiro, mas de risco de perdas de oportunidades.

O início da integração com a Argentina (Declaração de Iguazu, 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. A partir dos governos Collor de Mello, no Brasil, e Carlos Menem, na Argentina, no bojo de um movimento internacional de reformas liberalizantes em 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, sobretudo da integração produtiva e das questões institucionais. Durante os anos 1990 houve gradual perda de importância do tema do desenvolvimento no âmbito da integração. Crescente importância foi atribuída ao tema dos fluxos comerciais, ainda que contrastados no bloco regional e limitados em termos sul-americanos. De todo modo, os resultados foram positivos. Até 1998 o crescimento do intercâmbio intra-zona foi grande, inclusive com o Chile, abriram-se novas perspectivas com a Bolívia. As dificuldades do final dos anos 2000 sinalizam que esses resultados levaram a novas questões que cabe enfrentar e superar. Passa a ser central um tema que sabemos ser fundamental para qualquer processo de integração, a assimetria/simetria dos benefícios.

Com a desvalorização do real em 1999 e a recessão argentina em 2001, o Mercosul evidenciou uma crise cujos desdobramentos não eram e ainda não são claros. Conseqüências muito importantes houve para Paraguai e Uruguai. Além dos elementos conjunturais, expressos em seguidos contenciosos comerciais e políticos, e ausência

de mecanismos institucionais regionais que possibilitem manter a dinâmica da integração, foi ficando evidente que há questões estruturais não resolvidas. Questões relativas às economias dos países envolvidos e aos valores enraizados nos Estados e nas sociedades. Alguns países buscaram formas de associação particulares com países centrais. Tratados de Livre Comércio foram concluídos por países não membros do Mercosul. No caso do bloco regional houve interesses nesse sentido, mas não tiveram sucesso porque significaria a auto-exclusão.

De forma diferente, o que caracteriza os anos 2000, sob a pressão de movimentos populares legítimos, portadores de justas esperanças, é a busca parcial de soluções autárquicas, afastando a idéia da integração. Pode-se afirmar que houve algo paradoxal: por um lado um movimento com ampla legitimidade, portador do objetivo de inserção na vida política de camadas historicamente marginalizadas, como aconteceu na Bolívia, Equador, Paraguai, também na Venezuela, por outro a crença na impossibilidade das vias cooperativas, negociadas, em alguns casos questionando a integração. Questionamento que parte de uma lógica autárquica, mas também de resistências a negociações que não desqualifiquem o interlocutor.

A partir de 1996 e 1997, período em que no Mercosul se conjugaram problemas comerciais específicos e significativos desentendimentos sobre a inserção internacional, ganham peso setores que no Brasil (alguns empresários, funcionários, políticos e jornalistas), têm a percepção de que o bloco estreitaria a capacidade universalista do Brasil. Naquele momento, colaboraram para a inflexão do interesse pela integração regional no Cone Sul, 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). Essa orientação pela inflexão não prevaleceu nem no governo Cardoso nem no de Lula da Silva, mas de algum modo influenciou o processo.

De forma simétrica às pressões autárquicas, ganhou algum significado no Brasil a idéia de um passo atrás em relação ao Mercosul e à integração com outros países sul-americanos. Um capital acumulado ao longo de trinta anos, desde o Tratado Tripartite Argentina-Brasil-Paraguai de 1979 para a utilização das águas do Rio Paraná, seria desse modo questionado. Nessa perspectiva, alguns insistem no papel de freio que o Mercosul e a integração sul-americana teriam, dificultando maior dinamismo externo do Brasil.

A potencial perspectiva de ganhos de escala em termos econômicos, que alguns acreditam ser fortemente estimulada pelo acesso aos maiores mercados, levou à revalorização dos temas da autonomia e do universalismo, que nunca foram abandonados, agora com um sentido restritivo em relação ao Mercosul. A superposição das idéias de integração regional, de aliança com a Argentina e de preservação dos valores do universalismo e da autonomia que aconteceu 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 mostrava essa 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. O argumento mais forte, como estamos enfatizando, foi a necessidade de garantir ao país liberdade para agir internacionalmente.

No final dos anos 1980 pareceu melhor, para dinamizar a integração, a baixa institucionalidade. Nos últimos vinte anos essa situação ganhou *status* de vantagem estratégica. Entre os sócios da integração, para evitar o que consideram o risco de predomínio de um país ou de muito poucos; para o Brasil para manter a própria autonomia. Algumas experiências contribuem para justificar o argumento da baixa institucionalidade; por exemplo, as dificuldades para a distribuição de cadeiras no Parlamento do Mercosul. Haas (1964) considera que para as elites empresariais, sociais e burocráticas se empenharem efetivamente na construção e ampliação de instituições regionais, é preciso que estejam convencidas dos benefícios. A integração no Cone Sul produziu bons resultados, por isso foi ascendente durante um bom período. De 1985 a 1997 o comércio intra-regional se expandiu fortemente, passando de aproximadamente US\$ 1,6 bilhões em 1985 para US\$ 19 bilhões em 1997. Todos os países foram beneficiados. O comércio na região ampliou-se com vantagens para outros países com acordos de livre-comércio com o bloco. O Chile ampliou muito o intercâmbio com Argentina e Brasil. Nessa fase a integração atendeu interesses, que viam utilidade no bloco. No entanto, os sinais de desencantamento político e econômico já existiam, e as crises econômicas internas de 1999 e 2001, potencializaram seu impacto negativo sobre as perspectivas da integração e contribuíram para acelerar sinais que vinham se acumulando. Como dissemos, sinais derivados dos limites da complementaridade e da dimensão dos mercados.

O fortalecimento do paradigma universalista tem permanecido para a política externa brasileira nos últimos vinte anos, relaciona-se com o entendimento da permissibilidade 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 busca pelo Brasil de papel mais destacado. Isso se materializa na intensa participação nas 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, objetivo de muitos anos, 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 continua central, o significado da América do Sul para o Brasil fortaleceu-se, mas a base da inserção internacional foi sendo vista como dependente das capacidades próprias.

O esforço pela integração da América do Sul estava entre os objetivos das administrações Itamar Franco e Cardoso, consolidando-se mais na de Lula da Silva. Por um lado, isso demonstra plenamente haver uma dimensão sul-americana de parte do Estado brasileiro paulatinamente fortalecida nos anos 1990 e 2000; 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 implicaria. A posição dos diferentes governos brasileiros, buscando continuidade de baixa intensidade da integração, parece atender à média das expectativas, dentro e fora do Estado. Nos demais países do bloco, Argentina, Paraguai e Uruguai, a situação é muito semelhante.

3. Mudanças internacionais e suas conseqüências para o Mercosul

O peso atribuído às negociações multilaterais na esfera da OMC, bem como as movimentações dos Estados Unidos 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, foram fatores exógenos importantes que pautaram as posições brasileiras em relação ao bloco regional e mesmo em relação a toda a América do Sul. 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.

Para compreender a evolução das posições em relação à integração na América do Sul, 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 peso de outros países e regiões. 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.

A reestruturação do poder mundial (Velasco e Cruz, 2007) nos anos 2000, com desenvolvimento maior em países não centrais, como demonstram o papel de Índia, Rússia e África do Sul, além da China, bem como as mudanças na distribuição do comércio exterior dos países da região, inclusive o 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 e a América do Sul continuam muito importantes como base da política brasileira, mas o foco de interesses vem sendo reorientado e a ação empresarial e governamental passa a concentrar-se também em outras direções.

No caso do Brasil, um dos fatores importantes que explicam essa reorientação é precisamente mensurável. 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. Além da evidente importância dessa evolução, a qualidade do comércio brasileiro intra-zona foi e continua sendo favorável, por ser relevante a presença de produtos e serviços de maior valor agregado.

Os fatores de inserção internacional são muitos, com destaque para fluxos de capitais, de tecnologia, valores, 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 maior importância. Em 2007, o total do intercâmbio comercial brasileiro alcançou US\$ 281 bilhões. O principal parceiro individual foram 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 no tocante às importações, a evolução mais notável se deu com aquelas provenientes da Ásia. De 1989 a 2007 a China evoluiu no total das importações brasileiras de 0,70% para 10,46%. No tocante às exportações, o crescimento para esse país evoluiu de 1,83% a 6,69%. O impacto político estratégico dessa evolução não poderia ser pequeno. O Brasil vem nos últimos anos conseguindo *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. Nesse contexto de relativização, as relações comerciais com o Mercosul crescem. Ainda assim, há diminuição do *market share* do bloco regional nas relações comerciais brasileiras, o mesmo acontece com Argentina e Uruguai. A política brasileira mantém forte interesse regional, mas seu aprofundamento sofre o impacto do cenário global. Há esforços, mas teriam que ser maiores, para transformar o bloco, ou mesmo a

região numa área efetivamente integrada, apta ao aumento de sua competitividade global, agregando valor aos seus produtos e ao seu trabalho.

Segundo Vadel (2008), o peso da China nos investimentos e no comércio da América do Sul tem modificado as expectativas dos atores nacionais, inclusive no Brasil. Fenômeno semelhante acontece com a Argentina e com os demais países. Leon-Manríquez (2006) considera que todos os países da região criaram expectativas elevadas, e passaram a ver na China uma alternativa importante para o desenvolvimento nacional. 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 seja no setor de *commodities*.

4. O significado da emergência de novas forças na América do Sul para a política brasileira de integração

Em virtude de sua base social, 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. Diferentes teorias de integração, por exemplo institucionalismo e funcionalismo, mostram que a motivação não exige a homogeneidade de valores. Porém, certas semelhanças na visão de mundo podem contribuir fortemente. Embora valorizando o Mercosul e a América do Sul, o interesse brasileiro não foi suficiente para garantir grandes passos à frente.

A Argentina foi o primeiro país que Lula da Silva visitou depois de eleito. Para seu governo, a ideia de fortalecimento do Mercosul e da aliança estratégica sempre estiveram presentes. 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, reiterou-se a importância de uma política industrial e de financiamento de projetos comuns. 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, os avanços significativos foram escassos. Mas houveram avanços: fortalecimento do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM), criado em 2006,

quinze anos depois do Tratado de Assunção, com recursos de US\$ 100 milhões, aumentados para US\$ 225 milhões no final de 2008; Sistema de pagamento do comércio bilateral em moedas locais; sobretudo novo avanço no intercâmbio nos últimos anos, particularmente em 2008, entre Argentina e Brasil. Houveram posições comuns entre vários governos em casos específicos, já lembramos o caso da Cúpula de chefes de Estado das Américas, em Mar del Plata, em 2005: vários presidentes sul-americanos acordaram suas posições. De modo geral, no entanto, não houve esforços mais amplos de coordenação e convergência. O impulso inicial, do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, pelo desenvolvimento comum, atenuou-se. Embora subsista a busca de possíveis vantagens econômicas proporcionadas pelo aprofundamento do intercâmbio e pela atuação internacional conjunta em situações específicas.

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. A partir de 2003, o Brasil passa a reconhecer de forma explícita a existência de assimetrias estruturais no Mercosul. 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. 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 cinquenta ocorreu com o estanho, o gás é agora visto 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 estamos argumentando, a percepção de que as afinidades abrem alguns caminhos e promovem a compreensão entre parceiros não deve impedir que se reconheça o fato de que a política regional e exterior se relaciona sobretudo com aquilo que Estados e sociedades consideram seus interesses. A experiência dos últimos vinte anos mostra bem que sendo os interesses inerentes ao Estado (Deutsch, 1978) e sendo de importância fundamental para a integração regional, é preciso um grau mínimo de compatibilidade para o progresso da ação integracionista. Não basta vontade política, é necessária capacidade de produção de *spill over*, o desencadeamento de interesses que confluem na integração; caso contrário, prevalece a busca de soluções não cooperativas, volta-se à revalorização das soluções nacionais. Lima (2006) argumenta que há riscos de uma erosão da coalizão doméstica res-

ponsável 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. Esse vínculo é importante, mas está longe de favorecer automaticamente a integração: nas últimas duas décadas, de 1989 até hoje, temos demonstrações disso. 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 solução complexa.

5. Considerações finais

Para a política externa brasileira, o sistema internacional do início dos anos 90 até os dias de hoje teve impacto para o fortalecimento do universalismo enquanto matriz conceitual fundamental de inserção. Essa realidade 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 de uma parte das elites brasileiras, inclusive do Estado, ela viabiliza a busca pelo multilateralismo. Se essa noção explica a importância atribuída às relações com todas as países e regiões, não deve estranhar que também explique a renovada importância da América do Sul e Latina.

De forma geral, um fio condutor da política brasileira tem sido buscar garantir uma coesão mínima no Mercosul de forma a que a integração conflua em benefício da inserção internacional do país e dos outros parceiros. A oferta de benefícios pontuais aos parceiros —sempre vistos como insuficientes e de forma geral considerados conseqüência das 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 e exigem um pacto de nível mais elevado no Mercosul e na América do Sul.

Nesse balanço de vinte anos, conforme argumentamos, as dificuldades para a afirmação da integração não estão vinculadas à vontade política, mas derivam de mudanças profundas no sistema internacional. Os contenciosos, muitas vezes importantes, sucedem-se: em alguns casos enfraquecem o núcleo da integração e as relações entre os países. Quando nas sociedades desenvolvem-se interesses e

posições contrários à integração, se apresentaram não sob a forma de propostas de políticas que buscam expandir ou readaptar o processo, mas como resistências.

A percepção, que é verdadeira, de que na medida em que se projeta maior aprofundamento da União Alfandegária 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, igualmente verdadeira, que a integração fortalece a própria posição e a dos outros países associados no mundo não prosperou suficientemente.

Apesar das dificuldades, não dissociadas de um fenômeno novo e fortemente positivo dos anos 2000, a emergência de populações historicamente deixadas à margem, a integração pode ser a chave para definir o rumo a ser tomado pelo Brasil num sistema internacional em forte mudança e agora, em 2009, em crise econômica. Pode também ser a base para projetar um modelo de desenvolvimento menos vulnerável, apto a garantir maior expressão internacional para o país, para o Cone Sul e para a América do Sul.

Notas

1. Uma versão preliminar desse texto foi publicada na “Coleção Memo” do Centro Brasileiro de Estudos da América Latina (CBEAL) da Fundação Memorial da América Latina em março de 2009.

Bibliografia

- Barbosa, Rubens A.; César, Luís F. Panelli. “O Brasil como ‘global trader’”. In: Fonseca Jr., Gelson; Castro, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.) (1994). *Temas de política externa brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra, vol. 1.
- Canese, Ricardo (2008). “A recuperação da soberania hidrelétrica do Paraguai”. In: Cotas, Gustavo (org.). *O direito do Paraguai à soberania*. São Paulo: Editora Expressão Popular.
- Deutsch, Karl (1978). *Análise das relações internacionais*. Brasília: Editora UnB.
- Godio, Julio (2006). *El tiempo de Kirchner: el devenir de una revolución desde arriba*. Buenos Aires: Ediciones Letra Grifa.
- Haas, Ernest B. (1964) *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press.
- Hirst, Monica (2006). “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”. *Nueva Sociedad*, nº 205, setembro.
- León-Manríquez, José Luís (2006). “China-América Latina: una relación económica diferenciada”. *Nueva Sociedad*, nº 203, maio/junho 2006.
- Lima, Maria Regina S. D. (2006) “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>

- Mariano, Marcelo P. (2007). *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.
- Mello, Flávia de Campos (2000). *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.
- Moreira, Marclio Marques (1989). “O Brasil no contexto internacional do final do século XX”. *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, nº 18, 1989.
- Nardin, Terry (1987). *Lei, moralidade e as relações entre os Estados*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.
- Oliveira, Amâncio J.; Onuki, Janina (2006). “Eleições, política externa e integração regional”. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 27, 2006.
- Vadell, Javier (2008). América do Sul recebe o dragão asiático. Paper. San Francisco: International Studies Association (ISA).
- Velasco e Cruz, Sebastião C. (2007). *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora da UNESP.