

**MUDANÇA E CONTINUIDADE NA POLÍTICA
EXTERNA BRASILEIRA NO PERÍODO
CARDOSO-LULA DA SILVA (1994-2010):
O CASO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL
NO ÂMBITO DO MERCOSUL**

George Wilson dos Santos Sturaro

Mestre em Relações Internacionais pela UFRGS
Professor do Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA
gesturaro@hotmail.com

Edson José Neves Júnior

Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela
UFRGS
edsonufrgs@yahoo.com

Recebido em: 10 out. 2011
Aceito: 23 nov. 2011

RESUMO

Neste artigo, discutimos a política externa brasileira no período Cardoso-Lula da Silva (1994-2010), enfocando a integração regional no âmbito do Mercosul. Buscamos identificar o que houve de mudança nas políticas de ambos os governos para este bloco regional. Assumimos que as mudanças ocorreram dentro do padrão de continuidade histórica da política externa brasileira, marcado pela busca da autonomia decisória com vistas à realização do objetivo-síntese do desenvolvimento nacional. Partindo desse pressuposto, com base no modelo de análise de política externa de Charles F. Hermann, procuramos demonstrar que as mudanças ocorridas consistem em mudanças de “programa”, isto é, mudanças de tática e de método.

Palavras-chaves: Política externa brasileira, Mercosul, governo Cardoso e governo Lula da Silva

ABSTRACT

In this article, we discuss the Brazilian foreign policy during the Cardoso and Lula da Silva years (1994-2010), focusing on the regional integration within Mercosur. We sought to identify what happened to change the policies of both governments for this regional bloc. We assume that the changes occurred within the pattern of historical continuity in Brazilian foreign policy, marked by the pursuit of autonomy in taking decisions with a view to achieving the summary-objective of national development. From this course, based on Charles F. Hermann's model of foreign policy analysis, we seek to demonstrate that the changes occurred consist of “program's” changes, ie, changes in tactics and method.

Keywords: Brazilian foreign policy, Mercosur, Cardoso government e Lula da Silva government

INTRODUÇÃO

Neste artigo, discutimos a política externa brasileira no período Cardoso-Lula da Silva (1994-2010), enfocando as iniciativas e medidas relacionadas à integração regional no âmbito do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul). Com isso, buscamos identificar o que houve de mudança nas políticas de ambos os governos para o bloco. De antemão, assumimos que as mudanças ocorreram dentro do padrão de continuidade histórica da política externa brasileira, marcado pela busca da autonomia com vistas à realização do objetivo-síntese do desenvolvimento nacional. Partindo desse pressuposto, procuramos demonstrar que as mudanças ocorridas consistem em mudanças de tática e de método, que se podem observar nas ênfases que cada governo conferiu aos diferentes papéis que o Mercosul joga na inserção internacional do Brasil: o papel econômico, o papel negociador, o papel securitário e o papel geopolítico.

O artigo está dividido em quatro partes. Na primeira parte, discutimos os antecedentes da busca da autonomia, assim como o modo pelo qual esta se faz presente na política externa brasileira contemporânea. Na segunda, tecemos algumas considerações gerais sobre o caráter e o alcance das mudanças ocorridas na política externa brasileira no período Cardoso-Lula da Silva, conferindo atenção especial aos agentes e aos eventos catalisadores das mudanças. Na terceira, analisamos o papel do Mercosul na inserção internacional do Brasil, desde sua criação. Por fim, na quarta e última parte, discutimos a mudança na política de integração regional do Brasil no âmbito do Mercosul no período Cardoso-Lula da Silva, tendo por parâmetro de reflexão os papéis que o bloco jogou na estratégia de inserção internacional de ambos os governos.

2 ESTUDANDO A CONTINUIDADE NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A BUSCA DA AUTONOMIA

A política externa brasileira exhibe, ao longo do tempo, continuidade singular. Tal continuidade deve-se à constância dos objetivos externos do país, os quais se podem resumir à obtenção de meios, recursos e condições para a realização do desígnio maior que é o desenvolvimento nacional (LAFER, 2001, p. 107-122). Deve-se igualmente, e pela mesma razão, à contínua busca da “autonomia” nas relações internacionais, percebida pelas elites políticas e pelo estamento diplomático como condição necessária à realização do desenvolvimento nacional (PINHEIRO, 2000, p. 314). A busca da autonomia para o desenvolvimento – e dos recursos de poder e dos meios de influência que capacitam o seu exercício¹ – irá imprimir continuidade à política externa do Brasil na fase contemporânea, de 1945 ao presente.

A política externa brasileira conheceu cinco estratégias de busca da autonomia. Duas delas, o do governo Cardoso e o do governo Lula da Silva, são variações da estratégia dos anos 1990, que foi elaborada em substituição à dos anos 1960-1980. Considerar as estratégias em conjunto é produtivo para a análise dos fatores responsáveis pela continuidade e dos fatores que provocam mudanças na busca da autonomia ao longo do tempo. Em ordem cronológica, as estratégias são:

¹ Na definição de Russell e Tokatlian (*apud* PINHEIRO, 2000, p. 313), a autonomia é “uma condição do Estado-nação que lhe possibilita articular e alcançar objetivos políticos de forma independente... é uma propriedade que o Estado-nação pode ter ou não, ao longo de um contínuo em cujos extremos se apresentam duas situações ideais: total dependência ou completa autonomia... é uma questão de grau que depende, fundamentalmente, das capacidades, duras e brandas, dos Estados e das circunstâncias externas que se lhe apresentam”. Concretamente, consiste na “capacidade e disposição para tomar decisões baseadas em necessidades e objetivos próprios sem interferências nem constrangimentos externos e para controlar processos e acontecimentos que se produzem além de suas fronteiras [do Estado-nação]”.

a) *autonomia na dependência*. Nos anos 1940-1950, o Brasil buscou a autonomia possível nos marcos da “dependência externa”, sobretudo em relação aos EUA (MOURA, 1980). Com vistas à obtenção de recursos para financiar a industrialização, o país explorou a conjuntura conflituosa do período, “barganhado”, ao mesmo tempo e sem reservas, com as potências rivais (VIZENTINI, 2005).

b) *autonomia pela distância*. Dos anos 1960 aos 1980, embora com alguns interregnos de alinhamento automático e de universalismo, o Brasil buscou a autonomia “distanciando-se”, tanto dos EUA e dos compromissos que estes impunham quanto do bloco soviético e do grupo de países que se filiaram ao terceiro-mundismo (FONSECA, 1998). Esse foi o período dos governos militares, cujo modelo de desenvolvimento econômico, a “industrialização por substituição de importações”, exigia que o país reservasse para si grande margem decisória, em especial nas áreas de comércio exterior e de tecnologia. (VIZENTINI, 2005).

c) *autonomia pela participação*. No início dos anos 1990, o Brasil passou a buscar a autonomia “participando” dos fóruns em que se negociam as regras que regem os vários campos das relações internacionais – segurança, comércio, finanças, meio-ambiente, direitos humanos e humanitários etc. (FONSECA, 1998). A busca da autonomia pela participação foi a resposta dos primeiros governos desse período às transformações profundas que ocorreram nos ambientes externo e interno. Dentre essas, sobressaem: o fim da Guerra Fria e, com isso, o fim da alternativa soviética, a recuperação da hegemonia dos EUA e a perda de relevância da América Latina; a transformação do paradigma tecnológico; o aprofundamento dos processos de globalização, regionalização e transnacionalização; a redemocratização; a vitória do projeto neoliberal de abertura econômica sobre o projeto nacional-desenvolvimentista e seu programa de substituição de importações (ARBILLA, 1997).

d) *autonomia pela integração e autonomia pela diversificação*. Mais recentemente, no período Cardoso-Lula da Silva, a estratégia da busca da autonomia pela participação sofreu algumas adaptações. Investindo na credibilidade e na imagem

externa do país, o governo Cardoso buscou a autonomia pela “integração”, aderindo voluntariamente às regras e aos valores dominantes na comunidade internacional nascente, dentre estes a democracia, o livre-comércio, a sustentabilidade ambiental e a não-proliferação nuclear. (VIGEVANI *et al.*, 2003). Por sua vez, a fim de incrementar o poder de negociação do país nos fóruns internacionais, principalmente na Organização Mundial do Comércio (OMC) e na Organização das Nações Unidas (ONU), o governo Lula da Silva buscou a autonomia pela “diversificação” das parcerias, articulando coligações com os países do Sul (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

3 ESTUDANDO AS MUDANÇAS NA CONTINUIDADE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: INOVAÇÃO NA BUSCA DA AUTONOMIA

Em razão dos fatores de continuidade – a busca da autonomia e o objetivo-síntese do desenvolvimento –, os analistas da política externa brasileira raramente têm por objeto de estudo as grandes rupturas. Tendo assumindo esses fatores como certos e constantes, sua atenção volta-se para as inovações de estilo diplomático, de tática e de estratégia e para as ênfases que os governos de diferentes épocas atribuíram a este ou àquele tema da agenda internacional.² A partir de meados dos anos 1980, em decorrência da redemocratização, os analistas vêm lidando com fatores de inovação mais complexos, como a circulação de líderes e elites no poder, a crescente influência dos partidos e de organizações da sociedade civil e o jogo político doméstico (LIMA, 2000; CASON e POWER, 2009). Seguindo

² Na formulação de um especialista, a política externa brasileira é uma “obra aberta”, construída na tensão entre passado e futuro, tradição e inovação. A tradição, que se enraíza na busca da autonomia, confere coerência à ação diplomática ao longo do tempo. É a tendência de “duração longa” da política externa brasileira. Por seu turno, a inovação é a resposta da tradição aos desafios dos tempos. As inovações são “mudanças dentro da continuidade” (LAFER, 2001, p. 20-22; 108).

essa orientação geral, analisamos abaixo as inovações “dentro da continuidade” no período Cardoso-Lula da Silva, apoiando-nos principalmente no modelo de Charles F. Hermann (1990) e no trabalho de Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007), baseado no mesmo modelo.

3.1 CARÁTER E ALCANCE DAS MUDANÇAS

De acordo com Hermann (1990, p. 5-6), mudanças em política externa podem ser alocadas em quatro categorias: (1) pequenos ajustes, (2) alterações de programa, (3) redefinição de objetivos/problemas e (4) reorientação internacional. Os primeiros ocorrem quando se intensifica ou se abranda o esforço em busca de um objetivo previamente estabelecido. Os segundos ocorrem quando se alteram os métodos ou os meios empregados na busca de um objetivo específico ou na resolução de determinado problema. Os terceiros ocorrem quando o objetivo que se buscava realizar ou o problema que se buscava resolver são substituídos ou abandonados. Os últimos ocorrem quando o papel e as atividades internacionais dos atores são radicalmente transformados.

Para Vigevani e Cepaluni (2007), as mudanças ocorridas na política externa brasileira no período Cardoso-Lula da Silva enquadram-se nas duas primeiras categorias. Nas suas palavras, (p. 282), “o governo Lula da Silva realizou mudanças de ênfase e de tonalidade (ajustes), buscando novas formas de inserção internacional para o país (mudança de programa)”. Os rumos da política externa não teriam sido alterados substantivamente, como ocorreria no caso de uma mudança de objetivo, de problema a resolver ou de reorientação internacional (p. 282-283).

O sentido das mudanças ocorridas no período Cardoso-Lula da Silva pode ser mais bem compreendido à luz das diferentes estratégias implementadas na busca da autonomia. O governo Cardoso implementou a estratégia da “autonomia pela participação”, a qual Vigevani e Cepaluni

definem como “a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa”, cujo objetivo seria “influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional”.³ Por sua vez, o governo Lula da Silva implementou a estratégia da “autonomia pela diversificação”, a qual os autores definem como “a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais”, uma vez que essas alianças e acordos “reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional” (p. 283).

3.2 FONTES DAS MUDANÇAS

Conforme Hermann (1990, p. 11-12), mudanças em política externa possuem quatro fontes: (1) líder, (2) burocracia (neste artigo, o estamento diplomático e os membros do governo comissionados na área de política externa), (3) reestruturação doméstica e (4) choques externos. No primeiro caso, o chefe de governo, se forte e influente o bastante, impõe sua visão particular sobre o redirecionamento que a política externa tem de sofrer. No segundo caso, um grupo de tecnocratas, lotados numa mesma agência governamental ou espalhados por várias delas e com acesso aos funcionários de alto escalão, influencia fortemente a formulação e o resultado do processo decisório da política externa. No terceiro caso, os alinhamentos ideológicos ou a composição das elites que apóiam o governo alteram-se, forçando-o a rever sua posição em relação a determinado tema da agenda internacional. No quarto e último caso, eventos impactantes, que não podem ser ignorados, forçam

³ Em outro trabalho, Vigevani *et al* (2003) definiram essa mesma estratégia proativa de “autonomia pela integração”, diferenciando-a da estratégia isolacionista e introspectiva da “autonomia pela distância”.

grandes mudanças na política externa. Segundo o autor, as análises de mudanças em política externa podem combinar todas essas fontes (p.12-13).

Vigevani e Cepaluni (2007, p. 276-281) observam que, dessas fontes de mudanças, nem todas foram relevantes no período Cardoso-Lula da Silva. O líder, a burocracia e os choques externos tiveram impacto significativo. Os presidentes Cardoso e Lula da Silva, assim como os burocratas que os assessoravam, especialmente seus chanceleres⁴, conduziram a política externa em conformidade com suas concepções do sistema internacional e do papel, das possibilidades e dos desafios do Brasil no sistema. Por seu turno, os choques externos ocorridos no período, principalmente os ataques terroristas de Onze de Setembro de 2001 e o malogro das negociações da Rodada Doha da OMC em 2003, alteraram a percepção desses líderes e burocratas sobre o funcionamento e a trajetória do sistema internacional. Apenas a reestruturação doméstica não teve impacto significativo. Isso se deve, sobretudo, ao fato de que o aparato burocrático-estatal encarregado da formulação e implementação da política externa, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), é muito pouco afetado pelas pressões provenientes da opinião pública ou mesmo do jogo político doméstico (p. 274).

3.3 O PESO DAS IDEIAS E DOS PORTADORES DE IDEIAS

O modelo de Hermann também compreende a avaliação do peso das ideias na formulação e na

⁴ Além dos Ministros Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer, do governo Cardoso, e do Ministro Celso Amorim, do governo Lula da Silva, outros burocratas exerceram importante influência na formulação da política externa de ambos os governos. Cabe destacar o Secretário Geral Luiz Felipe de Seixas Corrêa e o Embaixador Gelson Fonseca Jr., no governo Cardoso, e o Secretário Geral Samuel Pinheiro Guimarães e o Assessor Especial da Presidência da República Marco Aurélio Garcia, no governo Lula da Silva.

implementação da política externa. Como vimos acima, os líderes, os burocratas e os choques externos são fontes relevantes de mudança na política externa brasileira no período Cardoso-Lula da Silva. Além de fontes, os líderes e os burocratas são portadores de ideias, e os choques externos são catalisadores de inovação conceitual.

Segundo Hermann (1990, p. 10-13), as mudanças de percepção que levam os líderes e burocratas a redirecionar a política externa são provocadas pelo “fracasso”. O fracasso consiste na discrepância entre os resultados reais e os resultados esperados de uma política. Essa discrepância indica a inadequação do “esquema mental” diante dos fatos, especialmente dos fatos criados por choques externos, e força os formuladores de políticas, que extraem lições dos erros, a reconfigurá-lo. A reconfiguração dos esquemas mentais leva à redefinição dos problemas a resolver ou a novos entendimentos sobre sua relação com a política externa em geral. Os fundamentos cognitivos das estratégias da “autonomia pela participação” do governo Cardoso e da “autonomia pela diversificação” do governo Lula da Silva podem ser entendidos a partir dessa perspectiva de fracasso-aprendizado.

De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007, p. 275-277), as estratégias da “autonomia pela integração” e da “autonomia pela diversificação” baseavam-se em ideias e crenças em voga no período Cardoso-Lula da Silva. Os formuladores de políticas do governo Cardoso acreditavam que “o Brasil obteria mais benefício em um sistema internacional em que prevalecesse o princípio do livre-comércio” e que “o aumento da capacidade competitiva gerado por um mundo com menores barreiras tarifárias poderia fazer com que o país se integrasse melhor ao mercado mundial, aumentando seus benefícios” (p. 286-287). Daí a ênfase na abertura econômica e no engajamento proativo nos fóruns multilaterais em que se negociavam as regras que iriam reger as relações econômicas internacionais,

assim como na adesão aos valores predominantes na comunidade internacional⁵ (p. 287-288).

Por sua vez, os formuladores de políticas do governo Lula da Silva portavam ideias provenientes de duas fontes. A primeira é a estratégia da “autonomia pela distância”. Conforme Vigevani e Cepaluni (2007, p. 295), a “ideia de ‘autonomia pela diversificação’ visa realizar ajustes e mudanças de programa inspirados pela ideia de ‘autonomia pela distância’ em um cenário internacional próximo, em vários aspectos, do período em que a estratégia da ‘autonomia pela participação’ ganhou preponderância”. A segunda são as posições do partido do presidente, o Partido dos Trabalhadores (PT), em relação à política internacional (p. 273-274). As ideias que daí afluíram não diferem substancialmente daquelas que embasavam a estratégia da autonomia pela distância, em particular o Pragmatismo Responsável do governo militar de Ernesto Geisel, com sua ênfase na defesa da soberania e na universalização das relações exteriores do país (p. 290-293). O discurso do PT apenas conferiu maior ênfase à universalização das relações no “eixo Sul-Sul”, em resposta ao recrudescimento do unilateralismo norte-americano após o choque externo do Onze de Setembro de 2001.

Num balanço geral, as políticas externas dos governos Cardoso e Lula da Silva exibem semelhanças e diferenças significativas. A principal semelhança reside no fato de que, a despeito dos métodos, das táticas e das estratégias que as particularizam, as políticas externas de ambos os governos não abandonaram o objetivo histórico da busca da autonomia. Da mesma forma, as políticas externas de ambos os governos foram influenciadas profundamente pelos líderes, burocratas e choques externos. Tiveram grande relevância as ideias

⁵ A adesão aos valores cosmopolitas da democracia e da liberdade econômica, assim como a consolidação das reformas econômicas liberais, visava à integração do Brasil ao *mainstream* internacional, na expressão do chanceler Lampreia, e a aumentar a credibilidade externa do país. (VIGEVANI *et al.* 2003, p. 36; 41).

portadas pelos dois primeiros e as inovações conceituais catalisadas pelos últimos. Quanto às diferenças, estas residem nos ajustes e nas alterações de programa que, como vimos acima, remetem a diferenças nas ideias e nos esquemas mentais dos formuladores de políticas. Nas páginas seguintes, abordamos as mudanças concernentes ao que denominamos *programa Mercosul*.

4 O PAPEL DO MERCOSUL NA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

Numa revisão da literatura sobre o Mercosul, é possível identificar ao menos quatro papéis atribuídos ao bloco: (1) o econômico, (2) o negociador, (3) o securitário e (4) o geopolítico. Esses papéis são exercidos em diferentes campos das relações internacionais, em diferentes escalas geográficas e, com maior ou menor destaque, em diferentes períodos. Todos têm grande relevância para a inserção internacional do Brasil.

4.1 O PAPEL ECONÔMICO: PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

A grande atenção conferida ao papel econômico do Mercosul na literatura deve-se ao fato de que o bloco foi concebido como um instrumento do desenvolvimento econômico dos Estados-membros, que se buscava pelo comércio, inicialmente, e pela integração produtiva, numa segunda etapa. A despeito dos reveses que sofreu sua efetiva implementação⁶, esse instrumento foi responsável por

⁶ O objetivo originário do Tratado de Assunção de 1991 foi a criação de um mercado comum dos países do Cone Sul, de onde vem a sigla Mercosul. Em decorrência de dificuldades de implementação, sobretudo as assimetrias econômicas entre os Estados-membros, a realização desse objetivo originário foi prorrogada e, na Cúpula de Ouro Preto de 1994,

resultados econômicos expressivos durante a maior parte da década de 1990. O comércio intra-bloco quadruplicou entre 1991 e 1998, duplicou entre 1994 e 1998 e, ao fim do período, contabilizou aproximadamente 23% do comércio exterior dos Estados-membros (PAMPLONA e FONSECA, 2009, p. 12). Além disso, o comércio intra-bloco cresceu duas vezes mais que o extra-bloco (HOFFMANN *et al.*, 2008, p. 106). A parte que coube ao Brasil nessas transações é considerável e teve grande peso na conta comercial do país. Em 1998, 17,4% do total das exportações brasileiras tiveram por destino os membros do bloco, contra 4,2% em 1991 (KUME e PIANI, 2005, p. 375). O bom desempenho do Mercosul e, por extensão, do Brasil terminou em 1998, quando iniciou a fase das crises⁷, que se estendeu até 2002. No período subsequente, o desempenho do bloco e a participação brasileira no comércio intra-bloco não se recuperaram completamente.⁸

decidiu-se seguir adiante com a liberalização do comércio intra-bloco e com a criação de uma união aduaneira. A tarifa externa comum (TEC) que passou a vigorar no âmbito desta última comporta uma série de exceções em favor dos membros menores, Paraguai e Uruguai, e de setores sensíveis da economia argentina.

⁷ Entre 1998 e 2002, ocorreram as crises financeiras do Leste Asiático (1997), da Rússia (1998), do Brasil (1999), também conhecida como a Crise do Real, e da Argentina (2000-2001). As duas últimas crises, principalmente, provocaram a redução do comércio intra-bloco e a introversão das economias dos Estados-membros, que implementaram medidas de proteção a setores estratégicos, a exemplo do automobilístico.

⁸ Cabem aqui algumas qualificações. O comércio intra-bloco recuperou-se em termos absolutos e, perfazendo US\$ 42 bilhões em 2005, ultrapassou os patamares de antes da fase das crises. Porém, não se recuperou em termos proporcionais. A parcela correspondente ao comércio intra-bloco no comércio exterior dos Estados-membros estabilizou-se em 15%, 8% a menos que no período 1991-1998 (HOFFMANN *et al.*, 2008, p. 106; 112-113).

4.2 O PAPEL NEGOCIADOR: INCREMENTO DO PODER DE BARGANHA NAS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS

Previsto originalmente no Tratado de Assunção de 1991, o ‘papel negociador’ do Mercosul foi estabelecido pela Cúpula de Ouro Preto do Conselho Mercado Comum de 1994 e pelo Protocolo homônimo, assinado na mesma ocasião. A Cúpula, que também criou a TEC, converteu o bloco em União Aduaneira, a segunda do mundo, aliás. Nesse estágio, a integração regional passou a exigir a harmonização das políticas econômicas dos Estados-membros para terceiros e, assim, tornou obrigatório que estes assumissem posições unívocas nos fóruns e negociações internacionais. Por sua vez, o Protocolo dotou o Mercosul de personalidade jurídica internacional, pré-requisito para que o bloco pudesse negociar e assinar acordos. Anos depois, em 1998, foi criado o Foro de Consulta e Concertação Política do (FCCP), cujo propósito é favorecer a construção de consensos entre os Estados-membros em matéria de política externa (HOFFMANN, 2008, p. 107-108).

Fortalecido institucional e politicamente por essas inovações, o Mercosul passou a representar os Estados-membros nas negociações internacionais, os quais, até então, tinham de fazê-lo sozinhos, sem contar com o poder que advém do peso do conjunto (HIRST, 2001, p. 5). Esse atributo instrumental do bloco conveio aos interesses da elite política brasileira, sempre em busca de meios e recursos que lhe confirmam maior margem de manobra nas negociações com as potências do mundo desenvolvido (VIGEVANI *et al.*, 2008, p. 8). O poder de barganha do Mercosul jogou papel decisivo nas negociações com os EUA para a criação da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), e continua jogando nas negociações com a União Europeia (UE) para a criação de uma zona de livre comércio entre os membros dos dois blocos regionais.

4.3 O PAPEL SECURITÁRIO: CONSOLIDAÇÃO DAS DEMOCRACIAS E ESTABILIZAÇÃO POLÍTICA REGIONAL

Embora pouco investigado, o papel securitário do Mercosul é um dos pilares centrais do bloco. Em meados dos anos 1980, quando decidiram pela integração regional, os governos de Argentina e Brasil não perseguiram objetivos exclusivamente econômicos. O processo que se pôs em marcha naquele momento visava, antes de tudo, à consolidação das reformas democráticas em ambos os países, à construção da confiança recíproca e à estabilidade política regional (OLIVEIRA e ONUKI, 2000, p. 110-113).⁹ A integração das economias contribuiria com esse esforço ao fortalecer as bases materiais das novas democracias, ampliando-lhes as oportunidades de comércio e investimento (GÓMEZ, 1991, p. 227).

Após esse período inicial, ao longo da década de 1990, o papel securitário do Mercosul foi ampliado para abranger a defesa da democracia nos Estados-membros. A Declaração Presidencial de Las Lenãs de 1992 estipulou que a plena vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do Mercosul. O Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático do Mercosul, Bolívia e Chile de 1998 reafirmou o que se declarou em Las Lenãs e, entre outras medidas, estipulou que o Estado-membro que não respeitar a “cláusula democrática” poderá ser suspenso. Em duas ocasiões, 1999 e 2000, sob liderança do Brasil, esses instrumentos foram acionados para assegurar a ordem democrática no Paraguai (SANTISO, 2002, p. 406-409; HOFFMANN, 2005).

⁹ Dentre as iniciativas que culminariam na cooperação institucionalizada no âmbito do Mercosul, foi especialmente relevante a negociação dos acordos que tornaram transparentes os programas nucleares de ambos os países e, assim, afastaram o temor de que a tecnologia desenvolvida, de uso dual, viesse a ser usada para fins bélicos.

4.4 O PAPEL GEOPOLÍTICO: PLATAFORMA DE PROJEÇÃO DA 'POTÊNCIA REGIONAL'

O papel geopolítico do Mercosul, diferentemente dos demais, não foi objeto nem motivação dos primeiros acordos entre os Estados-membros. Este papel sobressai apenas recentemente, à medida que o bloco vai se fortalecendo política e economicamente, e diz respeito às ambições regionais do Brasil, em particular.

Parte da elite política e diplomática brasileira, de orientação desenvolvimentista e autonomista, concebe o Mercosul como um instrumento para a afirmação do país como 'potência regional'. Nos planos dessa elite, a gradual ampliação do bloco irá atrair os demais países sul-americanos para a esfera de influência política do Brasil e irá abrir caminho para a criação de uma grande zona de livre-comércio, da qual muito se beneficiará a economia nacional (SARAIVA e BRICEÑO, 2009, p. 156). Ao mesmo tempo, um Mercosul forte e coeso funcionará como articulador de cooperação Sul-Sul entre blocos regionais e outros agrupamentos de países em desenvolvimento (SARAIVA, 2007, p. 51-52). A partir de 2000, quando é relançado o projeto de integração sul-americana, que levou à criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) em 2004 e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, o Mercosul começa a aparecer no discurso diplomático brasileiro como a plataforma que levará à realização daquele projeto maior (SANTOS, 2005, p. 17-19).

5 O MERCOSUL NOS GOVERNOS CARDOSO E LULA DA SILVA

As mudanças ocorridas na política externa do Brasil para o Mercosul no período Cardoso-Lula da Silva estão relacionadas aos quatro papéis que o bloco joga na inserção internacional do país. De modo geral, as mudanças

consistem nas diferentes ênfases atribuídas a esses papéis e nas diferentes maneiras de empregá-los em proveito dos objetivos externos, ou, nos termos de Hermann (1990), em diferentes “programas”. A seguir, discutimos o *programa Mercosul* de cada governo, enfatizando sua relação com a estratégia de política externa.

5.1 NO GOVERNO CARDOSO: DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA E NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS

O *programa Mercosul* do governo Cardoso refletiu as diretrizes e os objetivos gerais da política externa. Em conformidade com as diretrizes da “estabilização monetária”, da “abertura econômica” e da “consolidação democrática” (CARDOSO, 2001, p. 5-6), a política do governo Cardoso para o Mercosul enfatizou os papéis econômico, negociador e securitário do bloco. Expressão regional da estratégia da busca da “autonomia pela integração”, a política para o Mercosul foi conduzida de modo que contribuísse para o credenciamento do Brasil perante a comunidade internacional como interlocutor responsável e ator relevante no cenário sul-americano (CARDOSO, 1999).

O papel econômico foi de longe o mais enfatizado. Assim foi porque, na concepção do governo Cardoso, conforme as palavras do chanceler Lampreia: “O Mercosul é, antes de mais nada – e nisso é absolutamente extraordinário – uma instância da internacionalização da economia brasileira e da empresa brasileira”. As cifras do comércio corroboram a relevância desse *Mercosul econômico*: “O Mercosul se transformou em plataforma de lançamento da empresa brasileira, e a prova disso é que temos o nosso comércio com o Mercosul da ordem de 15% do total [algo em torno de 9 US\$ bilhões] quando, praticamente, não chegava a dois bilhões de dólares em 1991.” (LAMPREIA, 1999, p 310).¹⁰ Em

¹⁰ Como vimos no tópico anterior, o período 1994-1998, correspondente ao primeiro mandato do presidente Cardoso, foi a “fase áurea” do *Mercosul*

consonância com as diretrizes econômicas liberais do governo Cardoso, basicamente as mesmas que vigoravam nos demais membros¹¹ do bloco, o Mercosul configurou o que se veio a denominar “regionalismo aberto” (CERVO, 2002, p. 24-25). Da perspectiva da estratégia da autonomia pela integração, o Mercosul aberto e liberal funcionou como plataforma de integração competitiva do Brasil na economia internacional (VIGEVANI *et al.*, 2003, p. 34).

O papel negociador do Mercosul, provavelmente o mais representativo da estratégia da autonomia pela integração, teve grande importância durante todo o governo Cardoso. Conforme Lampreia (1998, p. 11): “No Mercosul, como em qualquer acordo internacional desse gênero, todos os países membros renunciam a certa parcela de sua soberania, da liberdade de tomar determinadas decisões...”. Contudo, argumenta o chanceler (p. 12): “Embora, por um lado, signifique efetivamente alguma perda de autonomia, por outro, o Mercosul aumenta nossa capacidade de atuar de modo mais afirmativo e participativo na elaboração de regimes e normas internacionais de importância essencial para o Brasil.” De fato, o *Mercosul negociador* reforçou o poder de barganha do país nas negociações do acordo de livre-comércio UE-Mercosul, nas negociações com os EUA para a criação da ALCA, nas negociações da OMC para a liberalização do comércio internacional, nas negociações para o estabelecimento de parcerias estratégicas com o Japão, a China, a Índia, a África do Sul e a Rússia etc. (VIGEVANI *et al.*, 2003, p. 39). A fim de consolidar as bases institucionais do

econômico, quando, na esteira da implementação da união aduaneira e da TEC, o comércio intra-bloco duplicou.

¹¹ O governo Cardoso no Brasil e, especialmente, o governo Menem na Argentina seguiram as diretrizes econômicas e de inserção internacional do que Amado Luiz Cervo (2003, p. 15-19) denominou “Estado normal”. De acordo com o autor, Estado normal, também chamado de neoliberal, é o Estado que resolveu abandonar a introversão nacional-desenvolvimentista, aderindo às tendências prevaletentes na comunidade internacional, principalmente aquelas relativas à liberalização econômica (p. 16).

Mercosul negociador, no governo Cardoso, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, em 1994, e foi criado o FCCP, em 1998 (HOFFMANN *et al.*, 2008, p. 104-108).

O papel securitário do Mercosul serviu à defesa da ordem democrática nos Estados-membros e à afirmação do Brasil como promotor da estabilidade política regional. Durante o governo Cardoso, foi criada, pelo Protocolo de Ushuaia, a “cláusula democrática” do Mercosul, a qual estabelece que apenas Estados democráticos podem fazer parte do bloco. O governo Cardoso, respaldado por esse dispositivo, atuou de forma decisiva na solução de duas crises políticas no Paraguai e, assim, contribuiu para a preservação da ordem democrática nesse Estado-membro. Ao vincular integração e democracia, o governo Cardoso logrou preservar a estabilidade política regional e os laços de confiança entre os países vizinhos, o que lhe aumentou o “crédito” perante a comunidade internacional (OLIVEIRA e ONUKI, 2000, p. 111-112). Da perspectiva da estratégia da autonomia pela integração, essa linha de ação da política externa do governo Cardoso, além de induzir a estabilidade política regional e aumentar a credibilidade do país, fortalecia-lhe também a posição internacional e abria-lhe amplos espaços políticos (VIGEVANI *et al.*, 2003., p. 47).¹²

5.2 NO GOVERNO LULA DA SILVA: VETOR DA UNIÃO SUL-AMERICANA E DO PROJETO ‘BRASIL POTÊNCIA’

Tal como ocorreu com o governo Cardoso, o *programa Mercosul* do governo Lula da Silva refletiu as diretrizes e os objetivos gerais da política externa. Em conformidade com a prioridade conferida ao entorno regional, com a diversificação das relações internacionais do país e com o engajamento na reforma da ordem internacional, (LULA DA SILVA, 2003), a política do governo Lula da Silva para o Mercosul enfatizou o papel geopolítico do bloco. Isso não significa que os demais

¹² Neste ponto específico, o papel securitário entrosa-se com o papel negociador.

papéis não tiveram importância, mas apenas que, comparativamente, o papel geopolítico sobressaiu.¹³

O papel geopolítico do Mercosul foi instrumental à política sul-americana do governo Lula da Silva. O “relançamento” do Mercosul, proposto e realizado logo no primeiro mandato, coincidiu com o “lançamento” da CASA (OLIVEIRA, 2005, p. 264). Essa coincidência não foi fortuita. No entendimento do chanceler Amorim (2004, p. 46) e de Marco Aurélio Garcia (2008, p. 5), Assessor Internacional da Presidência, o Mercosul é o vetor da união sul-americana, porque é por meio de sua ampliação e de sua ligação com a Comunidade Andina de Nações (CAN) que este projeto irá concretizar-se. A constituição de uma união das nações da América do Sul, no interior da qual o poder político e econômico do Brasil não terá paralelo, é um passo fundamental na afirmação da região como potência mundial e, conseqüentemente, do país como potência regional (BANDEIRA, 2006, p. 295-296).¹⁴

Ainda nos marcos da estratégia de autonomia pela diversificação, o Mercosul foi chamado a atuar de duas outras formas relevantes. O bloco exerceu a função de fortaleza

¹³ É por essa razão que, neste artigo, enfocamos apenas esse papel. Quanto às iniciativas relacionadas aos demais papéis, no caso o econômico, cabe mencionar a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), em 2003, com vistas à correção das assimetrias econômicas e ao fortalecimento da coesão social nos Estados-membros (HOFFMANN *et al.*, 2008, p. 111).

¹⁴ Luiz Alberto Moniz Bandeira (2006, p. 296) faz uma conjectura ilustrativa do potencial político e econômico de uma eventual União Sul-Americana. Com 360 milhões de habitantes (dados de 2004), esta possuiria algo em torno de 6% da população mundial, quase 70% da população latino-americana e aproximadamente 30% a mais que a população dos EUA. Abarcando doze países, seu território cobriria uma massa de terra duas vezes maior que o território norte-americano. Seu PIB de 2,7 US\$ trilhões (valores de 2003) ultrapassaria o da Alemanha, país que, com PIB de 2,2 US\$ trilhões, é hoje a quarta maior economia do mundo. Uma eventual União Sul-Americana deteria uma das maiores reservas de água doce e de biodiversidade do planeta, recursos não-renováveis e cada vez mais escassos, além de imensas riquezas minerais e agrícolas.

comercial do Brasil contra as pressões dos países ricos, constituindo-se assim numa alternativa segura de relacionamento econômico com o exterior.¹⁵ Além disso, e pela mesma razão, converteu-se numa fonte instrumental de poder de barganha, que o país mobilizou nas instâncias em que se negocia a ordem econômica internacional (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 318-322).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas externas dos governos Cardoso e Lula da Silva refletem atualizações na estratégia da busca da autonomia pela participação. As diferenças entre ambas são diferenças de *programa*, isto é, de tática e de método, que tomam forma nas estratégias da busca autonomia pela integração e da busca da autonomia pela diversificação. Sendo assim, essas diferenças deveriam ser analisadas tendo ao fundo o quadro maior da continuidade na busca da autonomia para o desenvolvimento, marca definidora da política externa brasileira nos últimos 60 anos. Em nossa análise, constatamos que as políticas externas dos governos Cardoso e Lula da Silva para o Mercosul confirmam essa proposição, que, com algumas variações, tem orientado trabalhos relevantes de Análise de Política Externa do Brasil.¹⁶

No caso da política externa brasileira para o Mercosul, as diferenças de programa podem ser observadas nas ênfases que os governos Cardoso e Lula da Silva atribuíram a este ou àquele papel do bloco. Essas diferenças remontam, em última análise, às concepções do sistema internacional, do papel do país no sistema e das melhores formas de exercê-lo, portadas pelos formuladores de políticas.

¹⁵ Abrindo-se a novos membros plenos, como a Venezuela (2006), e a novos membros associados, como o Peru, o Equador e a Colômbia (2003), o Mercosul vai estendendo por sobre a América do Sul a rede de parcerias comerciais do Brasil.

¹⁶ Destacamos, em especial, os trabalhos de Tullo Vigevani *et al.*, que foram de grande utilidade para o desenvolvimento deste artigo.

No governo Cardoso, o *programa Mercosul* enfatizou os papéis econômico, negociador e securitário. O bloco foi posto a serviço do desenvolvimento econômico nacional, que se buscou, principalmente, pelo comércio exterior e pela expansão regional das empresas brasileiras, nos marcos do regionalismo aberto. Por aumentar o poder de barganha dos Estados-membros, o bloco representou-os nas negociações internacionais, em especial nas da ALCA e do acordo de livre-comércio UE-Mercosul. Por fim, o bloco foi chamado a atuar pelo governo Cardoso em nome da democracia, da segurança e da estabilidade política regional.

Por sua vez, o *programa Mercosul* do governo Lula da Silva enfatizou o papel geopolítico do bloco. Mediante a ampliação e a ligação do Mercosul com a CAN, o governo Lula da Silva buscou a união das nações sul-americanas, espaço dentro do qual o Brasil, eventualmente, virá a ocupar a posição de potência regional. Ademais, o governo Lula da Silva buscou o fortalecimento do bloco por meio da aproximação com outras iniciativas regionais, com vistas ao aumento do comércio exterior do país, assim como do seu poder de barganha nas negociações da ordem econômica internacional, que se almejava reformar.

REFERÊNCIAS

AMORIM, C. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. **Revista Diplomacia, Estratégia e Política**, ano 1, nº 1, 2004, p. 41-48.

ARBILLA, J. M. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994). **Contexto Internacional**, vol. 22, nº 2, 2000, p. 337-385.

BANDEIRA, L. A. M. O Brasil e a América do Sul. In: OLIVEIRA, H. A.; LESSA, C. A. (Org.). **Relações**

internacionais do Brasil: temas e agendas. vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 267-298.

CARDOSO, F. H. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 44, n° 1, 2001, p. 5-12.

_____. Pronunciamento do Presidente da República. Posse no Congresso Nacional. Brasília, 1° de janeiro de 1999. In: OLIVEIRA, M. D. de (Org.). **Discursos Selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 45-52.

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, vol. 30, n° 2, 2009, p. 117-140.

CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 46, n° 2, 2003, p. 5-25.

_____. Relações Internacionais do Brasil: um Balanço da Era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 45, n° 1, 2002, p. 5-35.

FONSECA, G. **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GARCIA, M. A. A Opção Sul-Americana. **Revista Interesse Nacional**, ano 1, n° 1, 2008.

GÓMEZ, J. M. Democracia Política, Integração Regional e Contexto Global na América Latina (Repensando Alguns “Nós

Problemáticos”). **Contexto Internacional**, vol. 13. n° 2, 1991, p. 227-245.

HERMANN, C. F. When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, vol. 34, n° 1, 1990, p. 3-21.

HIRST, M. Atributos e Dilemas Políticos do Mercosul. **Cadernos do Forum Euro-Latino-Americano**, fevereiro, 2001, p. 1-16.

HOFFMANN, A. R. Avaliando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-partes: o caso do Mercosul e o Paraguai. **Cena Internacional**, ano 7, n° 2, 2005, p. 83-92.

_____; COUTINHO, M.; KFURI, R. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 51, n° 2, 2008, p. 98-116.

KUME, H; PIANI, G. Mercosul: O dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. **Revista de Economia Política**, vol. 25, n° 4, 2005, p. 370-390.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAMPREIA, L. F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 42, n° 2, 1998, p. 5-17.

_____. **Diplomacia Brasileira: Palavras, contextos e razões**. Rio de Janeiro: Lacerda Editora, 1999.

LIMA, M. R. S. de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, vol. 22, nº 2, 2000, p. 265-303.

LULA DA SILVA, L. I. Discurso do Senhor Presidente da República, Luíz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, em Brasília. In: LULA DA SILVA, L. I.; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. **A Política Externa do Brasil**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, p. 26-45.

MERCOSUL. Tratados e Protocolos. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos>>. Acesso em: 15/04/2011.

MOURA, G. **Autonomia na dependência**. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1980.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J. Brasil, Mercosul e a segurança regional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 43, nº 2, 2000, p. 108-129.

OLIVEIRA, H. A. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

PAMPLONA, J. B; FONSECA, J. F. A. **Avanços e Recuos do Mercosul**: Um Balanço Recente dos seus Objetivos e Resultados. PROLAM, vol. 1, 2009, p. 7-23

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**, vol. 22, nº 2, 2000, p. 305-335.

SANTISO, C. Promoção e Proteção da Democracia na Política Externa Brasileira. **Contexto Internacional**, vol. 24, nº 2, 2002, p. 397-341.

SANTOS, L. C. V. G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 48, nº 2, 2005, p. 185-204.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 50, nº 2, 2007, p. 42-59.

_____; BRICEÑO, J. R. Argentina, Brasil e Venezuela: As diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 52, nº 1, 2009, p. 149-166.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, vol. 29, nº 2, 2007, p. 273-335.

_____; FAVARON, G. M.; RAMANZINI, H.; CORREIA, R. A. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 51, nº 1, 2008, p. 5-27.

_____; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política Externa no período FHC: em busca da autonomia pela integração. **Revista Tempo Social – USP**, novembro, 2003, p. 31-61.

VIZENTINI, P. F. **Relações Internacionais do Brasil: De Vargas a Lula**. 2ª ed. at. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2005.