

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

O espaço sul-americano na política externa do governo Lula.

Roberto Goulart Menezes.

Cita:

Roberto Goulart Menezes (2009). *O espaço sul-americano na política externa do governo Lula. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/928>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evbW/qOH>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

O espaço sul-americano na política externa do governo Lula

Roberto Goulart Menezes
Doutorando em Ciência Política,
Universidade de São Paulo
Professor-pesquisador Universidade Mackenzie
rgmenezes@gmail.com

RESUMO

O trabalho baseia-se em pesquisa de doutorado em curso e analisa as relações políticas e econômicas da diplomacia do governo Lula com a América do Sul. Reflete sobre a situação do Mercosul e mostra que a criação de um espaço sul-americano integrado é uma das saídas para enfrentar as desigualdades entre as nações da região. Por fim, analisa o engajamento do Brasil na Unasul.

INTRODUÇÃO

Desde o início da década de 1990 a América do Sul ocupa um lugar de destaque na Política Externa Brasileira (PEB) e a principal razão para isso se deve em grande medida ao bom relacionamento criado por Brasil e Argentina no projeto de integração sub-regional, o Mercosul¹. Na diplomacia do presidente Lula da Silva vive-se um novo impulso nas relações políticas e econômicas com a região, considerada a “prioridade das prioridades” na definição do seu ministro das relações exteriores Celso Amorim.

Essa mudança na política externa se processa paulatinamente. Podemos afirmar que a iniciativa da gestão do presidente Itamar Franco de formar uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) em 1994 foi um marco dessa virada. Apesar de não ter prosperado à época, ela sinalizou o compromisso do Brasil de integração entre todos os países da região e contribuiu para a mudança de foco da atuação do País com seu entorno. A idéia de construção de um espaço sul-americano integrado prosseguiu na agenda de seus sucessores, embora não de maneira homogênea. A criação da Comunidade Sul Americana das Nações (Casa), em dezembro de 2004, atual Unasul, repôs de certo modo essa ambição, além de trazer consigo novas questões acerca do sucesso dos processos de integração em curso na região.

Tendo em conta esse novo cenário da atuação externa do Brasil, este trabalho busca compreender e discutir alguns elementos da política externa do governo Lula da Silva e como ela tem buscado criar as condições para exercitar a “liderança” política e econômica no processo de integração em curso na América do Sul. Isso em um cenário no qual as assimetrias nos recursos de poder de que dispõe o País perante seus vizinhos são significativas e conhecidas. Ou seja, quais são as características e desdobramentos da nova política externa brasileira para e na região? Como essa nova política externa tem se ocupado das assimetrias existentes?

A AMÉRICA DO SUL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Não é nenhuma novidade afirmar que o Mercosul segue como uma prioridade da agenda externa do País. Mesmo constantemente apontado como tema chave pela diplomacia brasileira, a integração sub-regional permanece com dificuldades em avançar para além das questões comerciais.

¹ América do Sul é prioridade para o Brasil. *Gazeta Mercantil*, 28.4.1993, p. 3.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o conceito de América do Sul foi mais fortemente incorporado ao discurso diplomático e passou a ocupar o lugar do de América Latina, então considerado muito amplo e de pouca operacionalização. Em 1997, quando o Mercosul começava a mostrar seus primeiros resultados positivos e a atrair mais a atenção do empresariado, da universidade, dos sindicatos e dos demais setores organizados da sociedade, ele declarou: “Eu nunca acreditei na possibilidade de integração latino-americana e muito menos caribenha. Não dá. Então, na minha visão, o nosso espaço histórico-geográfico é a América do Sul [...] o espaço que nós temos que organizar é esse aqui.”² Uma das iniciativas da era Cardoso para a região foi a realização do primeiro encontro dos governos da região, em agosto de 2000. Desse encontro formulou-se o projeto da IIRSA que visa integrar fisicamente a América do Sul ³.

O foco maior na América do Sul também prossegue no governo Lula da Silva e o instrumento principal é a via da integração. As relações com a região se desenvolvem sob a sombra de uma liderança implícita por parte do Brasil. Entre os formuladores da atual Política externa do governo Lula, apesar de o Brasil deter quase três quartos do PIB do Mercosul e possuir mais capacidade de investimentos (ainda que não exorbitantes), a coordenação do processo de integração no Cone Sul, bem como em direção aos demais países da América do Sul, não pode ser estabelecido apenas por vontade do país. Para conseguir resultados mais palpáveis às populações, e à economia como um todo, é preciso afastar qualquer possibilidade de se portar como um país hegemônico na região. Deve utilizar esses números para exercer uma liderança com generosidade. (Guimarães, 2006). Essa posição é reafirmada por Marco Aurélio Garcia, assessor especial do presidente para assuntos internacionais, para quem “Lula não está buscando a liderança. Isto é algo que deve ser retirado da agenda da política externa. As pretensões de liderança não ajudariam o processo de integração sul-americana e latino-americana, e por isso não devem ser perseguidas”⁴.

Quando a noção de liderança aparece nas posições e análises dos formuladores da política externa brasileira sempre é mencionada e concebida como uma liderança compartilhada, liderança cooperativa entre outras adjetivações a fim de realçar o compromisso com a solidariedade, afastando-se de concepções hegemônicas. E que os esforços seriam em prol da integração sul-americana.

² Sallum Jr. Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso. *Lua Nova*, n. 39, 1997, p. 25.

³ A Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (www.iirsa.org) é um fórum composto pelos 12 países da América do Sul e está dividida em 9 eixos de integração com 348 obras previstas para os setores de transporte, energia e comunicações.

⁴ Marco Aurélio Garcia nega que Lula busque liderança regional. *Folha on line*, 27/03/2009. Acesso em 27/03/2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u541868.shtml>

Essa *necessidade* de construção de um espaço sul-americano e a ‘liderança construtiva’ do Brasil ganham relevância na medida em que o País se engaja em novos arranjos institucionais como é a Unasul e as propostas nelas geradas como a constituição do conselho sul-americano de defesa. (MRE, 2008). Isso reforça o argumento dos que identificam nessa movimentação da diplomacia brasileira a busca de um papel de protagonista na América do Sul.

A melhora do quadro macroeconômico brasileiro contribuiu para o revigoramento das relações com os vizinhos. Em 2003, Lula da Silva assumiu a presidência as previsões de aumento da inflação, disparada do dólar, crescimento do ‘risco país’ e recuo abrupto dos investimentos externos diretos, mas ao final do primeiro ano de mandato, esse cenário começou a se dissipar. Mesmo com o crescimento econômico perto de zero em 2003, os números da economia melhoraram paulatinamente nos anos seguintes.

No tocante às negociações internacionais, o novo governo herdou uma agenda composta principalmente por três grandes temas: Mercosul-União Européia, Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e as negociações comerciais da Rodada Doha, na Organização Mundial de Comércio (OMC). A diplomacia brasileira passou a concentrar seus esforços nessa última, ou seja, na agenda multilateral. Para fortalecer a reivindicação do fim dos subsídios no setor agrícola, adotado pelos países desenvolvidos, o Brasil trabalhou na articulação do G-20 no âmbito OMC. Sua ‘estréia’ ocorreu na reunião ministerial de Cancun (2003). De maneira mais ampla, essa coalizão é inspirada na política Sul-Sul da diplomacia do governo Lula da Silva.

As mudanças da nova diplomacia também se fizeram sentir nas duras negociações para a provável formação da ALCA. Prevista para vigorar em janeiro de 2005, o novo governo adotou uma postura mais defensiva e não se empenhou nas conclusões das negociações. Após a Cúpula de Miami em 2003, o assunto aos poucos deixou a agenda principal do País. Desde então, vemos a intensificação dos Estados Unidos na elaboração de acordos bilaterais com diversos países da região.

Mais recentemente, as negociações envolvendo Uruguai e as relações no campo da segurança com o Paraguai, trouxeram apreensão à diplomacia brasileira. Parece que as ofertas da diplomacia dos Estados Unidos em direção a esses dois sócios do Mercosul e, mais especificamente, ao Uruguai, mobilizaram o Brasil a despender esforços e tratar mais abertamente a necessidade de medidas para promoção em condições de igualdade dos sócios menores na integração regional, ou seja, o tema das assimetrias.

Frente a essa agenda abrangente, o Brasil reafirmaria a sua disposição em fortalecer a integração na América do Sul e, com isso, negociar em melhores condições um possível acordo com os Estados Unidos, se não no formato da ALCA (considerado muito ambicioso pelo Itamaraty por tratar de temas que extrapolam uma simples área de livre comércio), talvez entre Mercosul-Estados Unidos. E com a União Européia, um Mercosul coeso poderia extrair mais e melhores condições na agenda negociadora. A percepção da região e seus problemas por parte da diplomacia brasileira é assim avaliada por M.A.Garcia:

o potencial que a região tem, que realizado dará uma contribuição importante para o mundo multipolar, um mundo dominado por valores do multilateralismo. Agora, nós reconhecemos também que a região tem problemas e esses problemas, inclusive, não só dificultam a integração, mas criam dificuldades para a própria ação da PEB. A integração econômica não pode ser apenas um capítulo comercial, não pode se resumir a integração comercial, até porque em alguns casos a integração comercial tem um efeito negativo sobre a questão das assimetrias. (Entrevista, 2009).

No plano geopolítico regional, as vitórias de Nestor Kirchner na Argentina (2003), de Tabaré Vázquez no Uruguai (2004), de Evo Morales na Bolívia (2005), bem como a confirmação de Hugo Chávez na Venezuela, após o plebiscito, representam mudanças no mapa político da região. Essa nova geografia política da América do Sul parecia favorecer uma renovação e aprofundamento do processo de integração econômico e político, com a extensão do convite aos outros países da América do Sul para ingressarem no acordo regional. Esse cenário teria colocado no horizonte uma nova modalidade de regionalismo, o “surgimento de um regionalismo de novo tipo que agrega as dimensões física, produtiva e energética” (LIMA e COUTINHO, 2007, p. 125).

Por outro lado, a situação econômica e social vivida pela Argentina, parceira estratégica do Brasil no Mercosul, era de crise profunda. Em 2003, o país ainda sentia os efeitos da crise econômica que tal como um furacão ‘arrasou’ em pouco tempo a situação macroeconômica argentina. Com a desistência de Carlos Menem, seu oponente no segundo turno, Nestor Kirchner, foi declarado vitorioso com 23% dos votos. Empossado em 2003, obteve altos índices de popularidade já nos primeiros meses de seu governo. Impôs aos credores privados internacionais uma renegociação da dívida externa, com desvalorização de cerca 75% do montante total e prosseguiu negociando com o FMI e demais credores. No fim de 2004 o problema da dívida externa argentina estava mais equacionado e os dados macroeconômicos apresentaram melhoras importantes. O mais destacado deles sem dúvida é o crescimento do PIB, que nesses últimos anos ficou em torno de 8%, como resultado da reativação da capacidade produtiva ociosa gerada pela crise econômica (Batista Jr. 2005).

Essa pressa do Brasil em ampliar o Mercosul é vista como um dos elementos pela busca de um ‘novo protagonismo’ na América do Sul e, com isso, o País estaria convertendo aos poucos o Mercosul numa tática, sem apresentar uma orientação estratégica a ele. E a questão se repõe: o que fazer com o Mercosul? (Bouzas, 2003).

AS ASSIMETRIAS ECONÔMICAS E POLÍTICAS E O FOCEM

As propostas brasileiras para mitigar as assimetrias que afetam os sócios menores, Paraguai e Uruguai, foram rejeitadas pela Argentina. O Brasil também não obteve o apoio argentino para a entrada da Bolívia sem a necessidade de se adequar de imediato ao TEC. No fim, o encontro terminou sem avançar na agenda pendente do processo de integração.

Até o momento, o único mecanismo institucionalizado a fim de auxiliar na redução das assimetrias no Mercosul é o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). Implementado em 2005 (Decisão CMC N° 45/04), o Focem dispõe de um orçamento de US\$ 100 milhões anuais e é composto da seguinte forma: Brasil contribui com 70%, a Argentina com 27%, Uruguai com 2% e o Paraguai com 1%. Na apresentação de projetos, o Paraguai terá 48% dos recursos e o Uruguai 32%. Brasil e Argentina ficam com 10% cada.

Nos quatro primeiros anos, o FOCEM estará voltado para a realização de obras de infra-estrutura, sobretudo, de transporte, telecomunicações e energia nas economias menores, a fim de estimular e aumentar a interdependência entre os países membros e facilitar o acesso aos principais mercados do acordo tanto ao Paraguai como ao Uruguai. Apesar de ser um passo importante, somente esse mecanismo é insuficiente para lidar com as grandes assimetrias do Mercosul.

Os limites do FOCEM não escapam à diplomacia brasileira:

é evidente que o Brasil e a Argentina não são a Alemanha ou a França. E o Focem não representa os fundos estruturais. Ele ajudará topicamente, mesmo a gente dobrando [os recursos], ainda ficará muito aquém das demandas. Eu acho que quando nós terminarmos com a dupla tarifa externa, vai sobrar talvez o dobro que o FOCEM tem hoje, então haverá uma melhora importante, porém temos que pensar em outras coisas. E outras coisas são Banco do Sul e evidentemente privilegiar os países mais desfavorecidos. (Entrevista Garcia, 2009)

O gerenciamento das assimetrias, hoje bem equacionado na União Européia, está ausente na integração sul-americana. Diferente do projeto europeu, que desde o início se preocupou com as

assimetrias, sobretudo no tocante às políticas de competitividade e ao financiamento dos Estados-partes às suas empresas, no Mercosul é recente essa preocupação de fato (Veiga, 2007). Cabe também assinalar que apesar da importância da comparação recorrente do Mercosul ao processo de integração europeu, a América do Sul não pode ter suas especificidades ignoradas.

Conforme trabalho elaborado pela secretaria do Mercosul acerca das assimetrias, sempre que as questões ligadas ao tema aparecem de modo mais explícito recorre-se a alguma medida paliativa e protela-se seu real enfrentamento. Acaba que a cada nova dificuldade, os compromissos firmados acabam sacrificando de algum modo o processo de integração. Assim, *En el MERCOSUR, a diferencia com la UE, las asimetrías em los niveles de desarrollo entre países no fueron tratadas com programas de ayuda explícitos sino a través de mayor flexibilidad o excepciones respecto e los compromissos de integración.* (Sanguinetti, 2006, p. 76).

Bernal-Meza (2002), considera que, do ponto de vista político, o principal fator para impulsionar o acordo de integração regional seria o Brasil exercer sua liderança em favor do conjunto do Mercosul. Esse autor assinala que, apesar de o País manter um “discurso homogêneo sobre o seu interesse permanente no Mercosul, ainda quando na prática não tenha impulsionado nenhuma medida específica ou concreta para o seu ‘relançamento’ (p.28), hoje, continua o autor, o “Brasil está experimentando o seu próprio remédio, pois se opôs sistematicamente à criação de órgãos comunitários supranacionais.” (p. 35). Fruto da ‘indecisão política’ de Brasília, que deixa o Mercosul à beira da “irrelevância”. Como registra a literatura, o Mercosul logrou desde 1995 avanços importantes na área comercial, dando destaque ao “Mercosul comercial”. Os números presentes no fluxo comercial indicam o rápido crescimento das relações comerciais entre os países membros: em 1991 o intercâmbio intra-regional que fora de US\$ 2 bilhões saltou, em 2000, para algo em torno de US\$ 20 bilhões. Por outro lado, o “Mercosul político” e o “Mercosul profundo” encontram-se praticamente estancados.

O Brasil, apesar de ter a América do Sul como uma prioridade de sua agenda externa, não tem conseguido utilizar seu papel de país central na região para impulsionar um processo de integração capaz de aumentar as capacidades das economias da América do Sul. Esse novo protagonismo não poderia sacrificar parcela substancial de seu papel articulador em nome de uma liderança que desperta a desconfiança de seus vizinhos mais próximos e os empurra para estreitar seus laços para fora do Mercosul.

Ainda que a diplomacia do governo Lula, bem como a do ex-presidente F.H. Cardoso, sempre se reivindicaram como pró-América do Sul, e, muitas vezes, passam ou passaram a impressão de que já fizeram quase tudo a seu alcance para o êxito do Mercosul, a crise em que este se encontra é sinal que se deve repensar não apenas o acordo sub-regional, mas, também, qual Mercosul se faz necessário frente às transformações e aos desafios da inserção internacional do presente.

Sem dispor das robustas estatísticas presentes nas áreas ricas do globo, destacadamente da Europa e da América do Norte, os números apresentados pelo Mercosul não são desprezíveis. Seus quatro membros fundadores somam população de cerca de 235 milhões de habitantes (Brasil e Argentina com cerca de 96%); a soma do PIB das quatro economias em torno de US\$ 2 trilhões, e participam com cerca de 1,8% do comércio mundial, o equivalente a 2/3 do comércio da América do Sul, além de uma renda per capita em torno de US\$ 8 mil, pelos dados de 2005.

CONCLUSÃO

Como tema central do processo de integração do Mercosul, as assimetrias tanto estruturais como políticas necessitam de instituições para gerenciá-las e avaliá-las permanentemente, com dados produzidos em conjunto pelos países membros e monitoramento dos resultados das propostas implementadas. No entanto, com baixa interdependência entre as economias (o Brasil comprou em 2008 cerca de 18% de seus parceiros e vende quase o mesmo percentual), além da não adoção dos acordos firmados entre os membros. O Mercosul anda de cúpula em cúpula e parece estar sem rumo. Ou na linguagem dos analistas, sem projeto estratégico.

Assim, sob a integração regional paira um horizonte pessimista. Enquanto o Mercosul acumula diversos conflitos entre os dois maiores países e os outros dois sinalizam com a possibilidade de acordos comerciais com os Estados Unidos, a integração não avança entre seus membros. Soma-se a isso temas pendentes como a ausência de maior institucionalização do Mercosul e da falta de complementaridade econômica e produtiva.

A entrada em cena da Unasul parece ser um novo mecanismo pelo qual o Brasil busca efetivar a construção de um espaço sul-americano que possa vir a reunir nesse espaço político e econômico os elementos necessários para uma integração mais ampla, para além da dimensão comercial que tem sido a marca da integração na região. Com o Mercosul patinando, a Unasul surge como um espaço de maior projeção geopolítica para o Brasil. O desafio será equacionar os diversos tempos e agendas dos

processos de integração no qual o país participa bem como mostrar que a integração irá além da perspectiva comercial.

Bibliografia

- BERNAL-MEZA, R. (2002) Os dez anos de Mercosul e a crise argentina. São Paulo: Política Externa. Vol. 10, n. 4, mar.-mai., p. 7-46.
- BOUZAS, R. (2003) Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe: El caso del Mercosur. BID, 32p. mimeo.
- GARCIA, Marco Aurélio. Entrevista ao autor. Brasília, 2009.
- GUIMARÃES, S. P. (2006) Grande sertão: veredas: o Mercosul no mundo. In: Desafios brasileiros na era dos gigantes. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006, p. 387-429.
- LEO, Sérgio. (2008) Para Pinheiro Guimarães, AL precisa de um Plano Marshall. Entrevista. Valor econômico, 14. jul.
- LIMA, M.R.S. e COUTINHO, M. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, E. (org.). Globalização, Estado e desenvolvimento. Dilemas do Brasil no novo milênio Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 125-151.
- MALAMUD, A. y SCHMITTER, P. C. (2006) La experiencia de integración europea y el potencial de integración del mercosur. Buenos Aires: Desarrollo Económico. Vol. 46, n. 181 – abr.- jun., p. 3-31.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (2005) América do Sul: 1ª Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Brasília: Funag.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (2008) Cúpula extraordinária da Unasul, Costa do Sauípe, Bahia 16. Dez. 2008. Disponível em www.mre.gov.br Acesso em: 09/06/2009.
- O ESTADO DE S. PAULO. (2007) Lula provoca Kirchner e pede 'mais generosidade' no Mercosul. 19 jan.
- SANGUINETTI, P. (2006) Asimetrías em el MERCOSUR: ¿Son compatibles con el proceso de integración? Secretaría del Mercosur, estudo. 005/06, 102p.
- SCOTT, J. C. (1985) Weapons of the Weak. Everyday forms of peasant resistance. New Haven and London: Yale University Press.
- SEITENFUS, R. (2008) Líder solidário ou potência egoísta? Os dilemas do Brasil frente ao novo governo paraguaio. Revista Interesse nacional, out./dez. p. 47-55.
- VEIGA, P.M. (2007) A experiência europeia no tratamento de assimetrias de política: lições para o Mercosul. RBCE, n. 91, abr.- jun., p. 36-63