

O papel econômico e político do Mercosul como estratégia para a inserção internacional brasileira

The economic and political role of Mercosur as a strategy for the Brazilian international insertion

Cristhofer Weiland¹

RESUMO

Com o fim da Guerra Fria e o crescimento de teorias neoliberais, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) surgiu como uma possibilidade de desenvolvimento para seus membros, bem como de inserção internacional para o Brasil, de modo a aumentar sua representatividade perante as grandes potências neste sistema internacional que vem se mostrando multipolar no século 21. Este artigo visa compreender como o Brasil se utiliza do papel econômico e político do Mercosul para inserir-se internacionalmente e as implicações que isto gera ao Estado brasileiro, apresentando para tal as condições que levaram a constituição do bloco – instituído em prol de melhores condições ao desenvolvimento de seus países-membros –, o papel econômico e político nas quatro fases da integração, analisando os paradigmas de política exterior vigentes no período, conforme os conceitos de Amado Cervo (2008). É avaliado, por fim, a contribuição desses papéis para o desenvolvimento brasileiro e para sua projeção econômica e política internacional, explorando desde o estabelecimento do Mercosul no governo Collor até os primeiros anos do governo Dilma.

Palavras-chave: Inserção Internacional. Brasil. Mercosul. Integração.

ABSTRACT

With the end of the Cold War and the growth of neoliberal theories, the Southern Common Market (MERCOSUR) appeared as a possibility of development to its members, as well as of international insertion to Brazil, in order to increase its representativeness before great powers in the international system that has proven to be multipolar in the 21st Century. This article aims to comprehend how Brazil utilizes the economic and political role of MERCOSUR to insert itself internationally and the implications this raises to the Brazilian state, presenting for such the conditions that led to the constitution of the block – instituted in favor of better conditions to the development of its member countries –, the economic and political role in the four phases of the integration, analyzing the paradigms of foreign policy in the current period, according to the concepts of Amado Cervo (2008). It is evaluated, finally, the contribution of these roles to the Brazilian development and to its economic and political international projection, exploring since the establishment of Mercosur in Collor government until the early years of Dilma government.

Keywords: International Insertion. Brazil. MERCOSUR. Integration.

1. Especialista em Estratégia e Relações Internacionais Contemporâneas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS - 2014). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC - 2012).

Recebido em:
08 de setembro de 2014.
Aprovado em:
22 de abril de 2015.

Introdução

Em um contexto internacional pós-Segunda Guerra Mundial, a partir do final da década de 1950 e início da década de 1960, intensificaram-se os pensamentos e teorias a respeito dos processos de integração entre os Estados. Os países buscavam na cooperação e na integração uma maneira de extirpar problemas e de se fortalecer, deste modo, garantindo uma maior representatividade e adentrando ao cenário internacional de maneira mais contundente. Os abalos na estrutura do sistema mundial, com o rompimento da bipolaridade, estabeleciam um novo sistema internacional, desta vez multipolar, com a emergência de diversos novos atores (estatais e não-estatais), colocando à prova o poder de reação sul-americano após o a década perdida de 1980.

Para fazer frente a esta situação, com o aumento da interligação entre as economias, da intensificação das transações financeiras (aumentando o volume do comércio) e de uma crescente interdependência entre os países do mundo – em que cada vez mais decisões tomadas por um Estado afetavam outros –, surgiram ideias que conduziram à criação de órgãos supranacionais e de organizações entre nações, visando à manutenção do *status quo* da economia de seus países e a sua reestruturação frente a economias emergentes.

Buscando novas formas de inserção internacional com o fim da Guerra Fria e em meio ao processo de globalização, com o crescimento das teorias neoliberais, a utilização de mecanismos para obtenção de maior competitividade foi necessária. O Mercado Comum do Sul (Mercosul) então surge como uma possibilidade de aumentar a representatividade econômica e política do Brasil, assim como dos demais países que compõe o bloco, em âmbito internacional.

É neste contexto que o artigo tem por objetivo compreender como o Brasil se utiliza do papel econômico e político do Mercosul para se inserir internacionalmente. Em um primeiro momento, é feita uma análise do papel econômico e político dado ao Mercosul relacionando-os com os paradigmas da Política Exterior do Brasil, conforme as definições de Amado Cervo (2008). Por fim, será avaliado como estes papéis contribuem para o desenvolvimento brasileiro e para sua projeção política e econômica internacional.

Visualizar a utilização do Mercosul para inserção econômica e política internacional permite avaliar os benefícios que o Brasil tem com o emprego do bloco para tal função, seja no que tange ao desenvolvimento interno do Estado, como na redução das assimetrias entre os membros do bloco visando o aumento da projeção política e econômica internacional.

A exploração do assunto é realizada em fontes bibliográficas e documentais sobre o tema proposto, utilizando-se do método analítico, através de um procedimento monográfico. Devido à quantidade de temas que podem ser abordados, não há pretensão de levar o assunto à exaustão, mas registrar esta perspectiva visando futuros aprimoramentos.

O papel do Mercosul e os paradigmas da política exterior

Este capítulo aborda os tipos de integração para Nye, de modo cronológico os movimentos que levaram a integração do Cone Sul, sob o paradigma desenvolvimentista da política exterior e, em seguida, trata da constituição do Mercosul e de seu papel econômico e político, em um primeiro momento sob o paradigma neoliberal e após sobre a emergência do paradigma logístico da política exterior brasileira.

Tipos de integração para Nye

Para caracterizar integração, Nye utiliza o conceito de Haas, que a define como o processo no qual os atores políticos, nos diversos âmbitos nacionais, aceitam deslocar suas lealdades e atividades políticas para um novo centro, onde suas instituições possuam jurisdição sobre os Estados que dela façam parte (HAAS, 1958 apud NYE, 1969). Ele afirma que a integração se constitui através das partes de um todo que criam a interdependência, sendo estas partes o papel econômico, o político e o social – dos quais este último ficará de fora da análise devido aos limites desta pesquisa (NYE, 1969).

A integração econômica pode ser analisada pelo viés comercial e pelo viés de serviços. O viés comercial corresponde a uma análise sobre a proporção das exportações intrabloco em comparação ao valor total das exportações da região. O viés dos serviços refere-se aos gastos realizados em serviços administrados conjuntamente como um percentual do Produto Nacional Bruto (NYE, 1969).

Já a integração política é dividida em quatro vertentes:

- a institucional;
- a das políticas;
- a das atitudes e
- a da segurança.

A primeira vertente diz respeito a construção jurídica (das instituições) do bloco, a criação de normas para a região, na qual será feita a análise sobre quanto poder estatal deve ser cedido em prol da instituição supranacional. A segunda, das políticas, trata da integração das políticas entre os estados membros; políticas voltadas para a educação, políticas monetárias e financeiras, bem como de políticas para a redução da assimetria entre os países do bloco (NYE, 1969).

A terceira vertente corresponde a integração das atitudes tomadas em prol da promoção da comunidade, seja através de ONGs, através da sociedade civil, para o desenvolvimento de um sentimento de identidade comum, ou através da obrigação mútua. A última vertente é a de integração da segurança, na qual os Estados voltam suas atenções para a preservação de paz e da preservação de questões democráticas (NYE, 1969).

Movimentos para a integração e o paradigma desenvolvimentista

A ideia de integração no Cone Sul remonta ao ano de 1960, com a criação da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) – a

qual não prosperou, em um momento em que já se considerava a integração como necessária ao desenvolvimento. Em 1968, foi firmado entre os governos de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai o tratado da Bacia do Prata, resultando em iniciativas para a ampliação dos meios de transporte e conectar projetos de melhor aproveitamento dos rios da região, de acordo com Cervo (2008).

Porém, o processo de integração tomou formas mais concretas de fato com alguns impulsos que se sucederam entre as décadas de 1970 e 1980: o Acordo Tripartite firmado entre a Argentina, o Brasil e o Paraguai em 1979 – colocando um ponto final nas animosidades relativas ao aproveitamento para fins energéticos da Bacia do Prata; e a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em 1980 – em substituição a ALALC (CERVO, 2008). Conforme Pereyra Doval (2012), a crise da dívida foi outro fator de influência para a aproximação dos países da América Latina, em geral.

Até o fim da década de 1980, os países da região possuíam traços comuns em seu modelo de inserção internacional. Especialmente no Brasil, o paradigma desenvolvimentista (que também permeava na política da maioria dos países da região) apresentava as seguintes características: a utilização da diplomacia econômica na política externa; o desenvolvimento da indústria para a satisfação da demanda nacional; sair da submissão às grandes potências e passar a ter autonomia com ganhos nas relações internacionais; implementar um projeto nacional de desenvolvimento; e solidificar a economia nacional, assim como fazem as grandes potências (CERVO, 2008). Para ampliar e preservar o espaço já criado no mundo, os Estados tem buscado o engajamento em estratégias de inserção internacional, que pela união, reforçam o poder de cada um, em uma perspectiva onde a caminhada conjunta leva ao compartilhamento das dificuldades e dos desafios (FARIA, 2009).

Observa-se que o início da integração com a Argentina, através da Declaração de Iguazu em 1985, do Programa de Integração e Cooperação Econômica em 1986 e de todos os protocolos decorrentes, do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento em 1988, foi parte da lógica desenvolvimentista, que visava a modernização empresarial para uma inserção econômica internacional competitiva (VIGEVANI et al., 2008). Faria (2009) aponta três razões para a transformação da posição brasileira na ordem internacional: a crise estabelecida com o fim do paradigma desenvolvimentista, vigente desde 1930 – do qual o fim do modelo de substituições de importações deveu-se a crise da dívida externa, a alta inflação e a estagnação econômica da década de 1980; a reconfiguração do sistema internacional, com o fim da Guerra Fria e o desmantelamento da URSS; e por fim o processo de integração latino-americano (FARIA, 2009; VIGEVANI et al, 2008).

Com estas condições, ao final da década de 1980 iniciaram-se os diálogos (entre os presidentes, à época, do Brasil e da Argentina, José Sarney e Raúl Alfonsín, respectivamente) do que viria a ser em 1991, com o Tratado de Assunção², Mercosul. Ele foi o instrumento legal através do qual foram firmados os acordos bilaterais de cooperação, entre os quatro países, que visavam um aumento na eficiência econômica, com a redução

2. Em 26 de março de 1991 na cidade de Assunção, no Paraguai, Carlos Saúl Menem, Fernando Collor de Mello, Andrés Rodríguez e Luis Alberto Lacalle Herrera – então presidentes da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, respectivamente – assinaram o Tratado de Assunção tendo por objetivo estabelecer um Mercado Comum (BRASIL, 1991).

de barreiras tarifárias e de custos de exportação, gerando uma maior concorrência e redução de custos dentro do setor de produção (MERCADO COMUM DO SUL, 1991).

De acordo com Vigevani et al (2008), o consenso se estabeleceu, ao firmar o Tratado de Assunção, na percepção de que o aprofundamento do processo de integração seria a chave para uma inserção econômica mais competitiva internacionalmente. Ou seja, o processo de integração que criou o Mercosul visava – do momento de sua criação – especificamente o âmbito econômico, através do desenvolvimento (FARIA; COUTINHO, 2011).

O papel econômico e político do Mercosul e os paradigmas neoliberal e logístico

A partir de sua criação, podemos então dividir o processo de integração do Mercosul em quatro fases:

- de 1991-1994, a criação e a consolidação;
- de 1995-1998, a institucionalização;
- de 1999-2003, a crise do bloco; e,
- de 2003 até a atualidade, do relançamento do Mercosul até hoje (FARIA; COUTINHO, 2011). Também podemos dividir a política externa brasileira em duas etapas: de 1990-2002, com o paradigma neoliberal (também chamado de normal); e, efetivamente a partir de 2003, com o paradigma logístico (CERVO, 2008).

A partir do triunfo do capitalismo sobre o socialismo com o fim da Guerra Fria, o reordenamento do sistema internacional passou pelas mãos do poderio militar e econômico norte-americano (CERVO; BUENO, 2011). O início do paradigma neoliberal remonta da criação, pela inteligência política dos Estados Unidos, da cartilha do Consenso de Washington, contendo instruções neoliberais aos países, que poderiam adotá-la ou não contar com a disponibilidade de empréstimos para sair da recessão dos anos de 1980. Com medidas neoliberais, o conjunto de instruções do consenso tratava do fim do Estado empresário, da privatização de empresas estatais, o desmonte dos instrumentos de condução estatal para o processo de desenvolvimento, da proteção do capital estrangeiro e da desregulamentação da economia (CERVO, 2008; FARIA, 2009).

Cada país interpretou a cartilha do Consenso de Washington à sua maneira (NAÍM, 2000). Com a eleição de presidentes neoliberais nos principais Estados latino-americanos, tais medidas foram adotadas – de forma mais comedida por uns, levadas à risca por outros. Dentre os países do Mercosul, a Argentina, do presidente Menem (1989-1999), pode ser considerada como o protótipo de aplicação das medidas, enquanto o Brasil, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi mais comedido na adoção das políticas (CERVO, 2008).

É no contexto do início do paradigma neoliberal que surge a primeira fase do Mercosul, a partir de 1991, através do Tratado de Assunção, que delimitava até 1994, como período da transição para a consolidação do Mercado Comum, no qual surge o principal aspecto do bloco – e também o motivo de sua criação: o papel econômico. Concebido

para o desenvolvimento econômico dos Estados parte, este papel seria buscado em um primeiro momento pelo comércio, e após, com a integração produtiva. Nesta fase, ocorreu a maior expansão do comércio entre os membros, garantindo excelentes resultados econômicos: o comércio intrabloco quadruplicou entre 1991 e 1998 e duplicou na segunda fase, entre 1994 e 1998 (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008; STURARO; NEVES JÚNIOR, 2011).

A segunda fase do bloco surge então, a partir da criação do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994, que ampliou a estrutura institucional do Mercosul, apesar de manter suas principais características. Este período ficou marcado, principalmente, por esta ampliação institucional, que através do Protocolo, dotou o bloco com personalidade jurídica internacional, possibilitando a negociação e assinatura de acordos em conjunto. A partir deste momento a integração passou a exigir uma harmonia entre as políticas econômicas dos membros para terceiros, para que assumissem uma posição única em negociações internacionais (FARIA; COUTINHO, 2010; HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008; STURARO; NEVES JÚNIOR, 2011).

Pereyra Doval (2012) afirma que o Protocolo de Ouro Preto é tão importante quanto o Tratado de Assunção, pois foi através dele que tiveram início as instituições do Mercosul, bem como foi criada a Tarifa Externa Comum aos membros, elevando o bloco a uma União Aduaneira e não mais apenas uma Área de Livre Comércio. Fortalecido politicamente, possui “uma maior manobra em negociações frente às grandes potências mundiais.” (STURARO; NEVES JÚNIOR, 2011, p. 163).

Com a implantação do Plano Real no Brasil, em 1994, os dois principais membros do Mercosul – Brasil e Argentina – apresentavam políticas macroeconômicas convergentes, com a aproximação de políticas de estabilização e do tipo de câmbio dos dois Estados. Este Plano garantiu uma forte expansão econômica do Brasil, que acabou beneficiando toda a região (PAMPLONA; FONSECA, 2008).

O sucesso do papel econômico do Mercosul permitiu o alargamento do seu escopo para além das questões comerciais, originalmente previstas no Tratado de constituição do bloco. Começou-se então o desenvolvimento do papel político do bloco, cuja primeira manifestação foi a ação conjunta dos Estados da região perante a tentativa de golpe de Estado do Paraguai em 1996. Em 1998, o segundo passo foi dado com a assinatura do Protocolo de Ushuaia, firmando o compromisso do Mercosul com a democracia (BRICEÑO RUIZ, 2013).

A adoção do Consenso de Washington na região ajudou o Mercosul a entrar em sua terceira fase: a crise, de 1998 a 2003. O resultado foi de profundas transformações institucionais e das estruturas sociais nos Estados. Os neoliberais previam que o conjunto de reformas como a privatização, a desregulação econômica e a estabilidade macroeconômica seriam suficientes para que sucedesse um novo ciclo de desenvolvimento, ampliando o espaço de atuação com a abertura da economia. Ao contrário desta previsão, o resultado foi o da continuidade da estagnação iniciada com a crise de 1981, porém com outras características como “um ambiente desestimulador do investimento [...], da elevada taxa de juros

extremamente elevada, da deterioração da remuneração do trabalho e da apreciação da moeda nacional” (FARIA, 2009, p. 53).

O estopim foi com o anúncio do governo brasileiro sobre a desvalorização do Real (dando início a complexa crise Argentina, que se estendeu até o fim de 2002), tendo como efeito imediato a alteração da competitividade do bloco, afetando o patamar das relações econômicas intrabloco alcançadas até o fim da segunda fase do Mercosul (BRICEÑO RUIZ, 2013; CERVO, 2008). É importante ressaltar que o papel político continuou a se desenvolver, apesar da crise econômica que se abateu sobre o bloco (FARIA; COUTINHO, 2010).

Com a crise do neoliberalismo do fim dos anos 1990, ocorreu a emergência de um novo paradigma (logístico), embasado em forças nacionalistas e movimentos populares, que criticavam o unilateralismo norte-americano nas guerras do Afeganistão e do Iraque e o protecionismo dos países ricos. Assim como as forças nacionalistas e os movimentos populares, o governo Cardoso passou a criticar a estrutura do sistema internacional. A saída encontrada foi a do aprofundamento do processo de integração entre os países da América do Sul, visando à retomada do crescimento com distribuição de renda e maior inclusão social, bem como de uma redefinição, por parte do Brasil, dos papéis atribuídos a região e ao Mercosul, caracterizando-os como fundamentais para um projeto de inserção internacional (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

Porém, o início do paradigma logístico no governo Cardoso “não foi além de um ensaio”, de acordo com Cervo (2008, p. 83), pois apesar dos impactos sobre a formação nacional não terem sido desprezíveis, ele acabou firmando-se operacionalmente apenas a partir do governo Lula. Na esfera política, este novo paradigma como experiência no Brasil e em outros países da América do Sul, recuperou a autonomia de decisão, que havia sido deixada de lado pelos neoliberais, adentrando a interdependência e implementando um novo modelo de inserção internacional chamado de pós-desenvolvimentista (CERVO, 2008).

Este período de um novo paradigma coincide com a nova etapa do Mercosul, o qual necessitava de um relançamento, após a crise que o bloco enfrentou em sua terceira fase (entre 1998 a 2003). Este quarto período começa com o relançamento do Mercosul, caracterizado por dar um novo vigor a integração, a partir de 2003. Marcado por uma preocupação que vai além do seu papel econômico, o bloco incorpora de vez o seu papel político para uma melhor inserção internacional dos seus membros através do desenvolvimento interno dos Estados: com a ampliação da agenda do processo de integração, o revigorado Mercosul voltava sua preocupação para o tratamento de problemas sociais, de direitos humanos, culturais e de manutenção do caráter democrático através da criação de novos órgãos, acarretando em mudanças na estrutura institucional (FARIA; COUTINHO, 2010; HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008).

Com a chegada de Lula ao poder no Brasil e de Néstor Kirchner na Argentina, em 2003, este relançamento foi tomando forma. Estes chefes de Estado representavam a transição de um modelo econômico, com o afastamento da confiança na capacidade do livre mercado que por si

só levaria o país ao desenvolvimento, se comprometendo menos com as propostas neoliberais existentes até o fim dos anos 1990, rumando para a integração produtiva através da infraestrutura, de questões energéticas e do investimento brasileiro na região. A finalidade deste novo projeto de integração visava a superação das disparidades entre os países, elevando os Estados ao nível das nações mais avançadas (CERVO, 2008; VÁZQUEZ; BRICEÑO RUIZ, 2009).

Não só o Mercosul passa a utilizar-se do papel político nesta nova etapa, mas também voltam os bons resultados no âmbito econômico, que indicavam uma nova fase para o bloco, com o Produto Interno Bruto (PIB) somado dos quatro países recuperado (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008). Mas, um país que passa a ser reconhecido por seus vizinhos como uma potência (ainda que uma potência amiga), começa a gerar desconfiança quanto às suas intenções, ainda mais se esta força se encontra em ascensão. E foi exatamente o que aconteceu: o pensamento uruguaio e paraguaio sobre Brasil e Argentina, a partir do início do século XXI, após o fim do período de crise, passou a demonstrar insatisfação quanto aos maiores ganhos dos grandes membros do bloco. Paraguai e Uruguai passaram a demandar ações positivas para a redução das assimetrias na região (FARIA; BARÃO, 2012).

Para superar estes obstáculos, as iniciativas no Mercosul foram direcionadas a alteração da estrutura de custos, bem como da diminuição da desconfiança através de incentivos integracionistas aos demais Estados-parte, como demonstração das boas intenções do Brasil para que a confiança fosse reestabelecida entre as partes. Entre as iniciativas, podemos destacar as medidas relativas à redução das assimetrias, além do reforço nas posições tradicionais do bloco (FARIA; BARÃO, 2012).

Se, por um lado, o fortalecimento brasileiro lhe permitiria exercer melhor sua liderança regional em detrimento dos seus sócios do Mercosul, por outro, a crescente desconfiança ocasionada nos sócios por causa desse fortalecimento mobilizou a política externa brasileira a buscar medidas que atenuassem essas desconfianças regionais (FARIA; BARÃO, 2012, p. 89).

O tratamento com maior rigor quanto às assimetrias estruturais e políticas é processo essencial para que haja avanços de modo a tornar o processo de integração, como o Mercosul, em uma instituição profunda com objetivos como a distribuição igualitária de custos e benefícios, o desenvolvimento de seus membros e a legitimidade política (VÁZQUEZ; BRICEÑO RUIZ, 2009). A medida prática tomada neste sentido foi com a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), criado em 2004 e sendo estabelecido em 2005, baseando o seu financiamento na proporcionalidade econômica do país (através do PIB), sendo então o Brasil seu maior financiador (FARIA; BARÃO, 2012).

Composto por contribuições não-reembolsáveis de US\$ 100 milhões por ano (montante total do aporte dos membros), é a ferramenta planejada para a redução das assimetrias, com um sentido compensatório e de redistribuição, no qual seu financiamento provém 27% da Argentina, 70% do Brasil, 1% do Paraguai e 2% do Uruguai, sendo destinados a projetos a importância de 10% para o Brasil e de 10% para a Argentina, 32% para o Uruguai e 48% ao Paraguai. O orçamento do Focem, traçado em 2011 e

destinado ao ano de 2012, chegou ao montante de US\$ 788 milhões disponíveis aos Estados (VÁZQUEZ; BRICEÑO RUIZ, 2009; BRASIL, 2014).

Ainda antes do Focem, em 2003 foi promovido o Projeto Mercosul Social, destinado a criação um fundo internacional para o combate da pobreza. Ao final de 2006, o Mercosul instalou de fato seu parlamento, sendo ele órgão independente e representativo dos povos do bloco, com sua sede em Montevidéu. A sessão inaugural do Parlamento do Mercosul foi em 2007. Visando o aprofundamento da integração, em 2009 foi definido o critério de proporcionalidade para o parlamento, o aprofundamento do Sistema de Pagamentos em Moeda Local, além da criação do Banco do Sul. As duas últimas criações foram elaboradas para que servissem como alternativas de transação financeira e da captação de crédito aos recorrentes empréstimos feitos junto aos países centrais (SILVA, 2013).

Embora todos estes progressos sejam relevantes – e indiquem que o Brasil está se empenhando em elementos político-sociais voltados ao fortalecimento da integração –, seu impacto ainda é limitado devido à ainda pequena quantia destinada aos fundos (se comparado aos montantes da União Europeia), mas principalmente pelas características dos projetos que foram até agora aprovados no Focem (FARIA; BARÃO, 2012; VÁZQUEZ; BRICEÑO RUIZ, 2009). Outro problema, que há muito era discutido, referente à dupla cobrança da Tarifa Externa Comum foi sanado: na Cúpula de San Juan em 2010, foi tomada a decisão que eliminou a dupla cobrança da tarifa (FARIA; COUTINHO, 2011; SIMÕES, 2011).

Quanto às questões comerciais, o Mercosul ainda não atingiu os números de crescimento proporcional de antes da crise de 1998, mas os valores apresentados demonstram o sucesso que a integração alcançou até agora, conforme Simões (2011, p. 16):

Desde o ano 2000, o comércio total do Brasil com a região passou de US\$ 22 bilhões para US\$ 63 bilhões. Em 2002, nossas exportações para os vizinhos somaram US\$ 7,5 bilhões. Em 2008, alcançaram 38,4 bilhões: um aumento de 412%. Em 2009, o índice de bens industrializados nas exportações brasileiras para a região alcançou cerca de 90% – vendemos, na nossa vizinhança, bens de alto valor agregado. Essas mercadorias geram renda e empregos com carteira assinada para milhões de brasileiros.

A maior interdependência entre as economias ajudou no papel político do bloco, fortalecendo as bases do caráter democrático do Mercosul, bem como com a assinatura de princípios de não-agressão e paz, da construção da Unasul, que visa a questão securitária da região e da entrada de novos membros plenos a integração (JACOB JUNIOR, 2011). Quanto à adesão de novos membros plenos no bloco, devemos destacar o pedido de entrada da Venezuela em 2006, e acatado pelos demais membros em 2012, e o pedido de adesão da Bolívia em 2012, que depende ainda da aprovação dos Estados-parte (BRASIL, 2012a; (BRASIL, 2012b; VISENTINI, 2013).

O Mercosul é um bloco em transformação e suscetível as mudanças políticas nacionais, regionais e globais. Estas mudanças acabaram por afetar o desenvolvimento deste projeto cujo foco original e principal era voltado para questões econômicas, que atualmente também vislumbra objetivos políticos (BRICEÑO RUIZ, 2013). Deste modo, de acordo com

Silva (2013), assume-se que o projeto do Mercosul possui sim um caráter político, mesmo este baseado em projetos econômicos. Os países que fazem parte do bloco, através destes dois papéis, trabalham com o foco voltado para a integração de suas economias, o que criaria as bases e os arranjos políticos e institucionais para a formação de uma identidade do Mercosul de fato.

Por fim, ainda sem considerar a adesão da Bolívia, o Mercosul possui, a partir de seus cinco membros plenos (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela), uma população estimada em 280 milhões de habitantes (em janeiro de 2012) e o PIB de 2011 fechando em 3,5 trilhões de dólares, segundo estimativas da The World (THE WORLD..., 2012). Em vias da integração, o bloco se enquadra na condição de União aduaneira incompleta, pois, apesar de reduzir ou eliminar as tarifas alfandegárias entre os integrantes e regulamentar o comércio com terceiros, as quais são estabelecidas em normas através da Tarifa Externa Comum (TEC), alguns países ainda possuem disparidades na política externa.

Em um balanço geral, Faria e Coutinho (2011) destacam boas perspectivas a respeito do bloco, tanto em seu papel político como do ponto de vista econômico e comercial, com os novos âmbitos que passaram a ser discutidos, principalmente a partir de 2003, como a superação das assimetrias, a consolidação do caráter democrático e ainda o potencial crescimento comercial que o Mercosul possui, que poderá ser desenvolvido com a adesão de novos membros (como da adesão da Bolívia) e a atuação conjunta do bloco perante outros países.

As contribuições do papel econômico e político do MERCOSUL para o Brasil

.....

com a exploração dos âmbitos do Mercosul feita, cabe agora nossa análise quanto a utilização do papel econômico e político para a inserção internacional brasileira. Para isso, que seja feita uma apreciação ante a contribuição do papel dado ao bloco pelos representantes do governo brasileiro. De antes da integração, no governo Sarney, uma das prioridades da diplomacia brasileira já era a de consolidar a parceria entre os países (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Para a inserção internacional

A partir da constituição do Mercosul, este modelo de integração foi colocado a seus participantes, principalmente ao Brasil, como um dos principais ambientes para a inserção ao sistema internacional por meio do fortalecimento das estruturas nacionais, em um contexto pós-Guerra Fria. A institucionalização do bloco marcou o fim da história de fracasso das tentativas de integração na América do Sul, além de romper com uma tendência brasileira de não envolvimento em processos de integração mais profundos (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010; SIMÕES, 2011).

O Mercosul, como projeto de União Aduaneira que pratica uma Tarifa Externa Comum, busca integrar os mercados e a economia desses Estados para inseri-los de maneira mais competitiva no sistema interna-

cional, aumentando sua produtividade e tornando a região mais atrativa aos investidores privados. A aproximação entre os países do Mercosul é vista como algo fundamental, em termos de política internacional; parece fortalecer a ideia de uma melhor presença no mundo, em fatores políticos e econômicos, além de garantir um maior peso na formulação de regimes e em instituições internacionais, através da coordenação destes Estados para a atuação em foros internacionais (VIGEVANI et al, 2008; BAUMANN, 2001). Esta integração posta como prioridade, portanto, oferecia aos vizinhos da América do Sul a parceria necessária para a retomada no crescimento da economia, condição imperativa para que a integração não seja virtual e possa garantir a governabilidade e desenvolvimento dos Estados participantes (VIZENTINI, 2007).

O fim da bipolaridade do sistema internacional e a emergência de novos atores em franco desenvolvimento (Estados asiáticos) desafiavam a capacidade de reação sul-americana, após a década perdida de 1980 e a atuação brasileira não mais se estrutura como era até o fim da Guerra Fria, através de uma articulação polarizada do sistema, mas sim pela incerteza do cenário internacional, visando diminuir as vulnerabilidades e fortalecer as oportunidades que se apresentavam ao Estado brasileiro. O risco de marginalização foi sanado através da reestruturação produtiva e do neoliberalismo dos anos 1990, fatores explorados pelo Brasil. Estes fatores colaboraram para colocar o Mercosul em uma disputa de interesses tanto com o Tratado Norte Americano de Livre Comércio (NAFTA) quanto com a União Europeia (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2009; MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

No período Collor, o Mercosul buscou agregar mercados, fato que em um primeiro momento beneficiou as empresas multinacionais que estavam saindo da região, o que permitiu a sua manutenção física na América do Sul. Em um segundo momento, o bloco conseguiu promover o desvio de comércio que permitiu sobreviver a vários setores da economia do Estado. O período Itamar teve por objetivo recolocar o Brasil no cenário mundial, devido a redução desta no período anterior, através de organizações multilaterais e do processo de integração sul-americano. Como o processo de integração do Mercosul vingou neste período, sua efetiva instalação rendeu a prosperidade do comércio e da relação com os vizinhos. Este desvio de comércio permitiu certa redução dos efeitos da globalização (VIZENTINI, 2013).

Em meio às instabilidades dos anos 1990, Guimarães (1997) apontava que o meio utilizado para se inserir internacionalmente pela política externa brasileira, estaria voltado justamente às questões econômicas. Isso se justificaria perante o fato de que a tarefa essencial e prioritária do país a época era a retomada do crescimento econômico e, deste modo, a política externa deveria estar pautada prioritariamente sobre questões deste âmbito. Porém, Guimarães (1997) ressaltava que estas questões estavam inevitavelmente associadas à política, além de que o Brasil seria cada vez mais convocado a participar do jogo político regional e internacional, não podendo escapar desta situação.

Os EUA demonstravam aos países latino-americanos a sua disposição de criar uma Área de Livre Comércio que abrangesse todo continente

– a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Diferente de planos anteriores, este não só planejava a renegociação da dívida externa dos países da América Latina, como também trazia à pauta o comércio e o investimento. Neste mesmo período, os Estados Unidos conduziram a criação do NAFTA, que englobava o Canadá, os EUA e o México. Para a aprovação da ALCA, os países-membros do Mercado Comum do Sul solicitavam a inclusão do Mercosul, da ALADI, do Pacto Andino e do Chile, conservando a integridade destes blocos. Neste aspecto, nos anos 1990, o Estado brasileiro apostava em seu projeto próprio de integração – o Mercosul – e em seu fortalecimento, evitando os riscos de uma integração sob hegemonia americana (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

Procurando ampliar suas relações com diversos blocos e países, de modo a avançar em sua tentativa de aprofundar e ampliar sua integração e a inserção internacional, o Mercosul conseguiu estabelecer parcerias, em 1996, com Chile e Bolívia e, em 1998, a assinatura de um Acordo Marco com a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o acordo de cooperação comercial e de investimentos com o Canadá, conforme Moreira, Quinteros e Silva (2010).

A política externa do período 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” (STURARO; NEVES JÚNIOR, 2011, p. 168). Ao Mercosul, foi atribuído pelo governo sua atuação perante a questões como a democracia, a segurança e a estabilidade política da região. Através destes espaços surgiu o que foi chamado de Mercosul político, no qual se destaca a cláusula democrática estabelecida pelo Protocolo de Ushuaia (1998), que garantia a manutenção dos regimes democráticos aos Estados-parte do bloco e foi decisivo nas crises políticas no Paraguai (STURARO; NEVES JÚNIOR, 2011; VISENTINI, 2013).

De extrema importância nas relações com os Estados Unidos e com a União Europeia, o Mercosul utilizou de seu poder de barganha, no período Cardoso, nas negociações com o primeiro quanto as definições sobre o formato que a ALCA deveria assumir e, com o segundo, sobre a criação de uma Área de Livre Comércio entre os blocos. O papel político exercido pelo Mercosul na negociação foi essencial para conter a ALCA do formato que os EUA propunha, que seria perigosa para a economia brasileira (VIGEVANI et al, 2008; STURARO, 2010).

No que diz respeito a relação com a União Europeia, o bloco europeu se declarou parceiro do Mercosul desde a sua constituição, com o oferecimento de programas para a cooperação técnica e, desde o acordo de Madri em 1995, dispondo-se a negociar a criação da Área de Livre Comércio. Este último processo, que deslanchou a partir de 1999, ainda não foi efetivado, encontrando as maiores dificuldades na liberalização agrícola europeia e na abertura sul-americana para produtos industriais e serviços (ALMEIDA, 2009).

Desta forma, para a política exterior do Brasil, o Mercosul tornou-se em um articulador do espaço regional e com isto:

logrou o interesse de outros blocos econômicos, configurando um interlocutor respeitado tanto nos fóruns multilaterais quanto nos acordos bilaterais. Tal

posição, além das perspectivas de crescimento, foi abrindo possibilidades de cooperação com os mais diversos blocos e países e o estabelecimento de parcerias estratégicas. Dessa forma, o Mercosul constituiu, para a política externa brasileira, um importante ponto de apoio nas negociações da Alca e um polo de atratividade sobre outros países da América do Sul (SILVA, 2013, p. 141).

O Brasil via o Mercosul como um alicerce à sua indústria, assim como durante o Plano Real, serviu de base à moeda que estava sobrevalorizada, através das exportações para a região (BECKER, 2002). E, apesar de que em sua dimensão comercial o bloco tenha estagnado no período da crise de seus membros (1998-2003), não se pode dizer o mesmo das dimensões políticas e sociais do Mercosul. Esta é a principal diferença entre as abordagens dos programas governamentais de Cardoso e Lula: na ênfase dada ao papel do bloco, ou seja, no modo como o país se utiliza da integração para fazer parte do sistema e de como exercê-lo da melhor maneira possível (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008; STURARO; NEVES JÚNIOR, 2011).

O governo brasileiro com Collor e Cardoso demonstrava uma baixa autoestima, pois estes governantes viam o Estado como defasado em comparação as grandes potências. Lula passou a demonstrar otimismo e vontade política, criando interesse na participação do sistema internacional, considerando-se protagonista do sistema – assim como as demais potências – e com poder de negociação. Na prática, este novo governo deixou para trás a passividade do anterior, buscando parcerias (através do Mercosul) com as demais regiões do mundo, em relações com outros países e iniciativas regionais, visando o aumento do comércio exterior assim como seu poder de barganha a nível mundial (VISENTINI, 2013; STURARO; NEVES JÚNIOR, 2011).

Desta busca, podemos destacar as visitas do presidente ao Oriente Médio e a ligeira aproximação com o continente africano, do qual o Brasil se tornou ator de peso. Entre 2005 e 2010, diversos foram os encontros e tratados estabelecidos: regularmente os Encontros da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) e as reuniões da Cúpula América do Sul-África (ASA); posteriormente a II Cúpula América do Sul-África e a assinatura dos acordos de comércio preferencial do Mercosul com a União Aduaneira da África Austral³ (SACU) e com a Índia. O logro da assinatura do Tratado de Livre Comércio com o processo de integração da África Austral foi o primeiro deste tipo firmado com outro bloco regional (VISENTINI, 2013).

Todos estes fatores demonstram o crescente interesse brasileiro na América do Sul, mais especificamente através do Mercosul, para sua estratégia de desenvolvimento e inserção internacional. Este prisma, que começou a se desenvolver a partir do segundo governo Cardoso, ganhou destaque no governo Lula, pois, de acordo com a maioria dos analistas, neste governo a região tornou-se a prioridade, de um modo sem precedentes (PEÑA, 2009; SOUZA NETO, 2011).

O impacto do governo Lula na democracia brasileira teria então o efeito de transbordar esta característica para a região, tornando-a uma área de estabilidade política, no qual o sucesso da região automaticamente fortaleceria as aspirações brasileiras de inserção internacional, permi-

3. Área de Integração de países da parte meridional do continente africano, que tem como núcleo a África do Sul (VISENTINI, 2013).

tindo a consolidação da América do Sul como base para a expansão da presença brasileira no cenário global. Apesar desta expansão do envolvimento político brasileiro em crises locais e das crescentes taxas de comércio e investimento nos vizinhos sul-americanos, o Brasil não alcançou uma fácil ou automática liderança regional em políticas internacionais (LIMA; HIRST, 2006).

De qualquer forma, a integração regional permitiu e também ampliou a cooperação na região, deixando-os mais fortes e eficazes mundialmente, conforme Gisela Doval (2012). Os primeiros anos do século XXI foram favoráveis aos países do Mercosul: o momento internacional foi importante para a recuperação das economias, através do aumento das exportações, devido ao aumento do preço das commodities – incluindo o petróleo e o gás – além da maior liquidez presente no sistema financeiro. A crise financeira de 2008 reduziu a capacidade econômica norte-americana, fator que fez crescer a importância de outras regiões e poderia então trazer um novo ciclo favorável a integração regional (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2009).

Certamente as economias dos Estados-parte do bloco estão muito mais solidificadas do que anos atrás e, embora a crise de 2008 tenha demonstrado que mesmo os países de fora do centro não estão imunes à instabilidade financeira e econômica, desta vez a região não foi o manancial da crise: “Sofremos com a redução do comércio, mas os efeitos negativos foram menos intensos do que os vividos por muitos países desenvolvidos.” (SIMÕES, 2011, p. 78). Isso se deve também ao fato de que o governo passou a dar ênfase na busca por um sistema mundial multipolar através da participação em diversos foros políticos e econômicos, na região e no mundo (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2009).

Em 2012, já no governo Dilma, a política externa se manteve tênue ao ano anterior e em linhas gerais ao pensamento do governo Lula com apenas algumas adaptações, como a acomodação da postura do Brasil com relação aos desdobramentos da Crise Europeia e da Primavera Árabe, visando o aumento da participação e da influência na política internacional (VISENTINI, 2013).

Assim, desde a constituição do Mercosul, a prioridade das relações com o bloco e as relações na região como meio para inserção internacional podem ser considerados os principais elementos de continuidade na política externa do Brasil. A diferença, neste período, se dá por conta do que foi tratado no capítulo anterior: do esgotamento do paradigma neoliberal e do retorno a preceitos desenvolvimentistas ao final do governo Cardoso, início do governo Lula, e do início de uma articulação entre os países que tentam desenvolver uma política externa com maior autonomia frente as grandes potências (SILVA, 2013).

No passado, o Mercosul sofria com a falta de sintonia entre o comportamento da economia e a dinâmica do comércio por um lado e a vontade política de outro. O momento atual do bloco é outro e pode ser considerado privilegiado, pois vemos a economia e a política progredindo em sintonia. Pode-se assim considerar que para o Brasil o Mercosul não é mais apenas uma agenda de livre comércio, mas sim um empreendimento muito mais profundo e complexo, onde a liberalização

dos fluxos de comércio é apenas um dos aspectos importantes. Esta agenda mais ampla, desde que calculada sob medida aos países membros do bloco, é de extrema importância para que o foco da liberalização comercial não esbarre na persistência de assimetrias no bloco (SIMÕES, 2011).

Vinte anos após a constituição do bloco, é possível verificar que, em uma avaliação geral, os papéis que o Mercosul desempenha como meio para a inserção internacional do Brasil se desenvolveram de maneira eficaz. O papel econômico, apesar das limitações provocadas por crises financeiras, é significativo: desde a sua criação, o bloco é um dos principais destinos das exportações do Brasil e um dos seus mais significativos fornecedores, sendo preferência para tornar o espaço econômico sul-americano em um espaço forte e unificado (STURARO, 2010; ALMEIDA, 2007).

Para se alcançar esta política externa com maior autonomia, o Itamaraty tem como elemento principal o fortalecimento do Mercosul. Com uma América do Sul mais estável, unida e pacífica, seria possível interagir no cenário internacional como um novo polo de poder – afirmação da região como potência mundial – ao invés de ser englobado por algum outro polo neste novo sistema pós-Guerra Fria. O bloco se torna então uma necessidade, seja para que haja o ganho de competitividade internacionalmente, seja para estabelecer um desenvolvimento compartilhado entre os países – e ter o Brasil como uma potência afirmada (SILVA, 2013; STURARO; NEVES JÚNIOR, 2011; FARIA, 2009).

Do papel político, destaca-se a ênfase em transformar a região em um polo de poder alternativo, com maior autonomia no reordenamento de poder do sistema internacional pós-Guerra Fria, sendo o interesse brasileiro voltado a construção de um mundo multipolar no qual os países periféricos tenham mais voz (SOUZA NETO, 2011; FARIA, 2009). O temor estava presente no fato de que a defesa da autonomia poderia se tornar uma hostilidade frente os Estados Unidos. Para não tornar este temor uma realidade, pela tradição diplomática brasileira, bem como pela perseguição de objetivos que contribuam para o desenvolvimento nacional, o caminho buscado foi e é sempre o da negociação, sem nunca assumir um confronto direto ao poder americano (BECARD, 2009; FARIA, 2009). Portanto:

Por ser descrente de uma rigidez hierárquica no sistema internacional, a política externa brasileira não teria por que representar um desafio à potência hegemônica. A própria instabilidade da ordem mundial daria lugar a oportunidades que pudessem ser exploradas, representando caminhos alternativos à opção de confrontar a hegemonia norte-americana (FARIA, 2009, p. 63).

Assim, a busca brasileira por mais espaço no sistema internacional para a tomada de decisões passa pela construção da região como uma área de influência. E o que se observa é a retomada da América do Sul como protagonista na diplomacia, sendo esta atuação não apenas referida a região, mas sim a uma atuação concertada no plano mundial (SILVA, 2013; VIZENTINI, 2007). Também dentro do papel político, o aspecto securitário foi acionado nas crises do governo paraguaio, assegurando a estabilidade política regional que é essencial para a viabilidade do bloco. Passados mais de vinte anos de sua constituição, o Mercosul tornou-se

um importante aliado para a inserção internacional brasileira, seja inicialmente apenas com o papel econômico, seja depois com um forte papel político (STURARO, 2010).

Conforme Musacchio (2013), a integração pode ser um fenômeno descontínuo, no qual o passar do tempo pode alterar os objetivos, as características e os espaços territoriais (do acréscimo ou da saída de Estados-membro), bem como as relações de força entre os atores envolvidos, o que também reflete na capacidade de obter resultados e o consenso nas negociações. Mesmo a solidificada União Europeia tem seus problemas e é por isso que com a concretização da integração sul-americana, com base no Mercosul, tende a deixar a agenda política mais agitada, podendo a integração ter avanços ou recuos (VIZENTINI, 2007). Porém, um retrocesso institucional do bloco, passando de uma União Aduaneira à novamente uma Área de Livre-Comércio, enfraqueceria o poder de barganha do Mercosul, e de fato do Brasil, no sistema internacional (VIGEVANI et al, 2008).

Apesar disso tudo, a diversificação de um papel apenas econômico até o fortalecimento de um pelo papel político para o bloco demonstra que ele possui capacidade de se adaptar ao cenário internacional, superando crises e mudanças, mostrando-se sempre adequado ao fortalecimento das questões comerciais – com a entrada de novos membros – e a ação coletiva em fóruns internacionais (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008). Isto porque, ao contrário das grandes potências, cujos recursos econômicos e militares lhes garantem influência no sistema internacional, a projeção brasileira é perseguida pela intensa participação nos foros políticos e econômicos. Esta participação – que é uma busca comum a qualquer país – ocorre, no caso do Brasil, para a preservação do país frente os riscos de vulnerabilidade e para o aumento do poder próprio (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2009).

Para o desenvolvimento

Desde sua criação, mesmo com algumas dificuldades que persistem até os dias de hoje, o bloco logrou muitas conquistas como a complacência entre os pensadores da região, a ampliação do comércio intrabloco, a criação de uma zona de paz entre os países do Mercosul, a produção de uma imagem positiva para a região e a ideia de uma América do Sul fortalecida (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

Então, aos países da América do Sul, a integração se mostra como uma grande oportunidade para a expansão de seus mercados (obtendo ganhos em escala), para o aumento da mobilidade dos fatores de produção (com melhor aproveitamento dos recursos escassos), para a intensificação da concorrência intrabloco (com ganhos em eficiência) e para ampliação do caráter econômico e político (desenvolvendo os países da região, garantindo uma melhora no poder de barganha, e trazendo uma maior estabilidade inter-regional, respectivamente), de acordo com Pamplona e Fonseca (2008).

Especificamente para o Brasil, os papéis do Mercosul representam importante vetor de desenvolvimento. Por uma dimensão econômica, através da:

modernização econômica e tecnológica e de inserção competitiva internacional da economia brasileira, não tanto pela sua potencialidade *stricto sensu*, mas pela possibilidade que ele oferece ao Brasil de consolidar um espaço econômico mais amplo do que o próprio território nacional para a atuação das empresas nacionais, em primeiro lugar na sua conformação propriamente platina e do Cone Sul, em segundo lugar no estabelecimento de um espaço econômico integrado ao conjunto da América do Sul (ALMEIDA, 2009, p. 157).

E pela dimensão política, através da consolidação do Mercosul como um mercado comum, constituirá importante fator de projeção internacional de um polo de poder econômico e político, tendo no Brasil (especialmente) e na Argentina seus principais atores no cenário internacional. Visualizando então o bloco, e conseqüentemente o Brasil, como eixos fundamentais para a constituição de um espaço econômico integrado e democrático na América do Sul, pode-se analisar, porém, que as debilidades financeiras tanto do Brasil como do bloco fazem com que o avanço da integração caminhe em um ritmo mais lento do que o esperado. A principal medida que pode ser tomada é referente ao desenvolvimento da infraestrutura da região, que pode consolidar os meios de comércio e até os investimentos que já estão sendo feitos pelos países da região (ALMEIDA, 2009).

A superação destes obstáculos é justamente o desafio do bloco para colocá-lo no mesmo ritmo de outras regiões, como a Ásia, que está desempenhando papel notório no sistema internacional, puxada pelo crescimento da China e da Índia, desde o pós-Guerra Fria. O meio essencial para alcançar isto é com o fortalecimento do caráter econômico do bloco, que voltou a progredir nos últimos anos – e que tende a aumentar ainda mais com a inclusão da Venezuela e da efetiva entrada da Bolívia na integração, com investimentos e medidas de promoção da mútua confiança (ALMEIDA, 2009; SILVA, 2013).

A promoção de uma América do Sul estável, do ponto de vista político, próspera e unida, com base em seus preceitos democráticos e na justiça social, é montada a partir de uma série de programas do governo brasileiro em prol da superação dos desafios da região e para seu próprio desenvolvimento em setores como infraestrutura – que envolvem energia, transporte e comunicações –, social, político, comercial e financeiro (SILVA, 2013, p. 143).

Quanto à infraestrutura, foi dado continuidade ao projeto de Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA): em 2003, com a identificação dos projetos de infraestrutura (passagens de fronteiras, meios de transporte); em 2004, com a validação da América do Sul como região geoeconômica única; em 2007, com a 1ª Cúpula Energética Sul-Americana e da criação do Tratado de Integração Energética; a realização de estudos sobre os acordos já firmados que deu origem a um Comitê Gestor de Acompanhamento de Compromissos quanto a integração da região; e, em 2008, com a financiamento brasileiro da Rodovia Hacia El Norte, entre La Paz, Manaus e Caracas (SILVA, 2013).

No que tange os projetos sociais, o Brasil tentou implementar políticas de sucesso do âmbito nacional aos países vizinhos, de modo a combater a fome e de apoio a agricultura: em 2003, com a iniciativa do Banco de Medicamentos do Mercosul, com a criação do Conselho Agropecuário

do Sul (CAS), além dos já citados no capítulo anterior, o Projeto Mercosul Social e o Focem. No âmbito político, com a institucionalização do Parlamento do Mercosul e, no Programa de Trabalho 2004-2006, as tratativas para a reconstrução da União Aduaneira com soluções efetivas, como o fim da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum, desde 2010 (SILVA, 2013; FARIA; COUTINHO, 2011).

Nas estratégias comerciais, busca-se com a promoção da substituição de suas importações com os vizinhos o aquecimento do mercado comercial: com o Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), a formação do Código Aduaneiro do Mercosul e de Desenvolvimento e Integração Produtiva do Mercosul. Nas políticas financeiras, a implantação do sistema de pagamento em moedas locais e da criação do Banco do Sul (SILVA, 2013).

Portanto, as políticas brasileiras voltadas ao desenvolvimento estão pautadas na política de regionalização, que partem da reconstrução do bloco e da busca pela complementariedade no Mercosul, econômica e politicamente. O objetivo do Itamaraty era de mostrar aos vizinhos que os meios para o desenvolvimento brasileiro podem convergir no âmbito regional. O sucesso desta convergência no bloco amplia as capacidades brasileiras de atuar no cenário internacional; ao se aproximar de países em desenvolvimento e estreitar laços políticos e econômicos, o Estado aumenta sua importância no âmbito internacional (SILVA, 2013).

Considerações finais

Com todos os aspectos abordado, é possível então destacar que o Mercosul desempenhou papel importante para a inserção internacional brasileira. Desde sua constituição, apesar da variação paradigmática na política exterior – desde o desenvolvimentismo, passando pelo neoliberal até a chegada do paradigma logístico – o bloco e as relações com a região sempre foram os principais elementos para a inserção internacional do Brasil.

A capacidade de adaptação do bloco permitiu-lhe escapar de atuar apenas pelo âmbito econômico e assim passou a desempenhar também um papel político: criado com o objetivo de desenvolver o comércio, passada a crise que se alastrou de 1998 até 2003, a partir do relançamento do bloco, ganhou perspectivas políticas. Como o Mercosul foi designado para fins econômicos, os primeiros anos foram de sucesso comercial, com um vistoso crescimento das relações intrabloco, servindo como uma barreira de proteção, no período em que a ideia da ALCA aparecia com força.

Assim, o bloco é até hoje um dos principais destinos das exportações brasileiras e um dos mais importantes fornecedores. A entrada de novos membros plenos ao bloco permite o desenvolvimento deste papel econômico, devido as relações já estabelecidas entre os países, bem como o novo mercado que pode ser explorado com a incorporação ao Mercosul. O papel econômico que prospera, ajuda a alavancar e a inserir a região internacionalmente como um polo de poder revigorado após a crise do bloco do fim da década de 1990 e o início dos anos 2000.

O papel político do bloco tomou real forma a partir do início do governo Lula. O relançamento do Mercosul tornou-o um grande aliado do Brasil como articulador de um espaço regional, fato que gerou interesse de outros blocos e transformou o bloco em um interlocutor respeitado em fóruns multilaterais e em acordos bilaterais. Buscando maior poder de barganha no sistema internacional e o aumento do comércio exterior, estabeleceram-se no âmbito do bloco diversos acordos com outros países – da região e do mundo – e com outros processos de integração.

Com a sintonia entre o comportamento da economia e da política, hoje o bloco não é mais apenas uma agenda de comércio, mas um espaço muito mais complexo que tange também por setores como o social e o político. A política externa brasileira então pensa em uma América do Sul com maior estabilidade, unida e pacífica, com o reforço de questões como a manutenção do caráter democrático do bloco. Fortalecido, o bloco passa a atuar como um novo polo de poder e influência, ao invés de ser englobado por outros polos, projetando um lugar de destaque para o país nos principais temas da agenda global atual e buscando o fortalecimento do multilateralismo.

Esta busca por maior autonomia no sistema internacional e a perseguição de objetivos voltados ao desenvolvimento é pautada através de negociações, nunca confrontando diretamente o poder norte-americano, pois a própria instabilidade no sistema internacional daria mais espaço para a tomada de decisões.

Para o que tange o desenvolvimento, o Mercosul também representa importante vetor, tanto econômica quanto politicamente. Do ponto de vista econômico, pela potencialidade que a ampliação dos membros trás, possibilitando a consolidação de um espaço econômico maior do que o nacional para a atuação das empresas brasileiras. Do ponto de vista político, que o desenvolvimento de um Mercosul forte e unido, alavanca seus principais atores – especialmente o Brasil – como polos de poder, importante fator para a projeção internacional.

A superação dos desafios que estabelecem um Mercosul forte, estável e unido – com políticas voltadas a melhoria da infraestrutura, da economia e dos aspectos sociais – andam, mesmo que lentamente. A ideia de trazer as políticas internas para o âmbito do bloco vem obtendo sucesso e ampliando as capacidades brasileiras de atuar no cenário internacional; o Brasil se aproxima dos países em desenvolvimento e estreita laços econômicos e políticos, aumentando sua importância internacionalmente.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto. Mercosul e América do Sul na visão estratégica brasileira: revisão histórica e perspectivas para o futuro. *Asteriskos, Rianxo*, n. 7/8, p. 155-185, 2009.
- ALMEIDA, Paulo R. O Brasil como ator regional e global: estratégias de política externa na nova ordem. *Cena Internacional*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 7-36, 2007.
- BAUMANN, Renato. Mercosul: origens, ganhos, desencontros e perspectivas. In: BAUMANN, Renato (Org.). *Mercosul – avanços e desafios da integração*. Brasília: CEPAL/ IPEA, 2001. p. 19-68.

- BECARD, Danielly S. R. **Relações exteriores do Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2009.
- BECKER, Joachim. Integración y regulación: la Unión Europea y el Mercosur comparados. In: GUDYNAS, Eduardo (Org.). **Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur**. Montevideo: Coscoroba, 2002. p. 9-35.
- BRASIL. Decreto nº 7.859, de 6 de dezembro de 2012. Promulga o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, firmado pelos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e da República Bolivariana da Venezuela em Caracas, em 4 de julho de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 dez. 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7859.htm>. Acesso em: 10 out. 2015.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Protocolo de adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul**. Brasília, 2012b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3248:protocolo-de-adesao-do-estado-plurinacional-da-bolivia-ao-mercosul&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em: 10 out. 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Focem** – Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t3431>>. Acesso em: 10 jun. 2014.
- BRICEÑO RUIZ, José. Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 13-34, 2013.
- CERVO, Amado L. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: UnB, 2011.
- FARIA, Luiz Augusto E. A nova política exterior do Brasil. **Nueva Sociedad**, v. especial em português, p. 49-65, dez. 2009. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/p7-4_1.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2014.
- FARIA, Luiz Augusto Estrella; BARÃO, Giulia Ribeiro. O âmbito político-institucional do Mercosul: a política externa brasileira e o desenvolvimento institucional do bloco. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 77-96, 2012.
- FARIA, Luiz Augusto Estrella; COUTINHO, Carolina Rigotti. Brasil e Argentina no Mercosul: uma análise da participação entre 2007 e 2010. **Meridiano 47**, Brasília, v. 12, n. 125, p. 18-24, 2011.
- FARIA, Luiz Augusto Estrella; COUTINHO, Carolina Rigotti. Relações comerciais e integração na América do Sul. **Textos para Discussão FEE**, Porto Alegre, n. 84, p. 2-27, 2010.
- GUIMARÃES, Samuel P. Inserção internacional e visões estratégicas do Brasil. **Ciências e Letras**, Porto Alegre, n. 19, p. 189-224, 1997.
- HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 98-116, 2008.
- JACOB JUNIOR, Omar Vasconcellos. Mercosul: história, formulação e integração regional. In: FERRARI, A. et al. (Org.) **Horizontes de Brasil: cenários, intercâmbios y diversidade**. Barcelona: Ediciones APEC, 2011. p. 2121-2138.
- LIMA, Maria Regina Soares; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.
- MERCADO COMUM DO SUL. **Tratado de Assunção (1991)**. Constituição do Mercosul. Assunção: República do Paraguai, 1991.
- MOREIRA, Luiz Felipe Viel; QUINTEROS, Marcela Cristina; SILVA, André Luiz Reis da. **As relações internacionais da América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2010.
- MUSACCHIO, Andres. En busca de una renovación teórica para el estudio de la integración económica regional: planteos y debates. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 7-34, jul. 2013.
- NAÍM, Moisés. Ascensão e queda do consenso de Washington: o consenso de Washington ou a confusão de Washington? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, p. 1-11, 2000. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/Estado/O%20consenso%20de%20washington.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2014.
- NYE, Joseph S. Integración regional comparada: concepto y medición. **Revista de la integración**, Buenos Aires, n. 5, p. 50-86, nov. 1969.

PAMPLONA, João Batista; FONSECA, Juliana Fernanda Alves da. Avanços e recuos do Mercosul: um balanço recente dos seus objetivos e resultados. **Cadernos Prolam**, São Paulo, ano 7, v. 2, p. 7-23, 2008.

PEÑA, Félix. La integración del espacio sudamericano: ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? **Nueva Sociedad**, n. 219, p. 46-58, 2009. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3582_1.pdf>. Acesso em: 15 maio 2014.

DOVAL, Gisela Pereyra. Procesos de integración regional en Argentina y Brasil: el mismo medio para fines cada vez más disímiles. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 55-70, 2012.

SILVA, André L. R. Brasil, potência emergente: desafios do desenvolvimento e da inserção internacional. In: VISENTINI, Paulo et al. **Brics: as potências emergentes**. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 123-162.

SIMÕES, Antonio J. F. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2011.

SOUZA NETO, Danilo M. A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula: legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. In: DE PAULA, Marilene. (Org.). **“Nunca antes na história desse país”...? Um balanço das políticas do governo Lula**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2011. p. 100-115.

STURARO, George Wilson dos Santos. Mercosul aos 20 anos: a evolução dos papéis do bloco e a inserção internacional do Brasil. **Boletim Mundorama**, [S. l.], 2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/11/02/mercosul-aos-20-anos-a-evolucao-dos-papeis-do-bloco-e-a-insercao-internacional-george-wilson-dos-santos-sturaro-do-brasil/>> Acesso em: 26 out. 2012.

STURARO, George Wilson dos Santos; NEVES JÚNIOR, Edson José. Mudança e continuidade na política externa brasileira no período Cardoso-Lula da Silva (1994-2010): o caso da integração regional no âmbito do Mercosul. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, Curitiba, v. 2, n. 14, p. 150-175, 2011.

THE WORLD factbook. Washington, DC: CIA, 2012. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>>. Acesso em: 13 out. 2013.

VÁZQUEZ, Mariana; BRICEÑO RUIZ, José. O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois. **Nueva Sociedad**, v. especial em português, n. 1, p. 33-48, 2009. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/p7-3_1.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2014.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Mudanças da inserção brasileira na América Latina. **Lua Nova**, ano 6, n. 78, p. 37-75, 2009.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008.

VISENTINI, Paulo G. F. **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

VIZENTINI, Paulo G. F. O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 82-94, 2007.

