

# ARGENTINA E BRASIL FRENTE AO MERCOSUL: DESENCONTROS E DIFERENÇAS DE PERSPECTIVAS

*Miriam Gomes Saraiva*<sup>5</sup>

## Abstract

Actualmente el Mercosur es objeto de debate y preocupación de diversos estudiosos de Relaciones Internacionales e Integración Regional. La perspectiva de evolución que se esperaba en 1991, cuando fue firmado el Tratado de Asunción, no fue implementada y las lagunas del bloque pasaron a llamar más la atención que sus ventajas. Un elemento importante que limita su profundización y bloquea su consolidación dice respecto a las percepciones y expectativas diferentes que existen sobre el Mercosur en el interior de sus Estados miembros, incluyendo tanto los diplomáticos y burócratas de otras agencias gubernamentales, como académicos y la sociedad civil en general. En los casos de Argentina y Brasil, en términos genéricos, aunque las visiones domésticas le sean favorables, en la evolución del proceso de integración fueron desarrollándose percepciones diversas en el interior de los respectivos aparatos gubernamentales, así como dinámicas diferentes en uno y en otro país que dan bases para la estructuración de las visiones nacionales. El objetivo del paper es analizar las ideas más frecuentes en los actores gubernamentales de Argentina y Brasil en relación con el Mercosur desde la década de los 80 hasta la actualidad. Para eso, el paper se divide en tres partes y la conclusión. La primera parte presenta las percepciones sobre el proceso de integración que son planteadas en el aparato gubernamental de Argentina. La segunda se concentra en las percepciones presentes en el aparato gubernamental brasileño. La tercera parte destaca las ideas que caracterizaron a los gobiernos Néstor Kirchner y Lula da Silva.

<sup>5</sup> Universidade do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: miriamsaraiva@terra.com.br / miriam.saraiva@pq.cnpq.br

## Resumo

Atualmente, o Mercosul é objeto de debate e preocupação de diversos estudiosos de Relações Internacionais e Integração Regional. A perspectiva de evolução que se esperava em 1991, quando assinado o Tratado de Assunção, não foi implementada e as lacunas do bloco passaram a chamar mais a atenção que seus benefícios. Um elemento importante que limita seu aprofundamento e bloqueia sua consolidação diz respeito às percepções e expectativas diferentes que existem sobre o Mercosul no interior de seus Estados membros, perpassando tanto os diplomatas, burocratas de outras agências governamentais, acadêmicos e a sociedade civil em geral. Nos casos da Argentina e do Brasil, em termos genéricos, embora as visões domésticas sejam favoráveis ao bloco, no decorrer da evolução do processo de integração foram desenvolvendo-se percepções diferentes no interior dos respectivos aparatos governamentais, assim como dinâmicas diferentes em um e outro país que dão base para a estruturação das visões nacionais. O objetivo do paper é analisar as idéias mais marcantes presentes nos atores governamentais de Argentina e Brasil em relação ao Mercosul desde os anos 80 até nossos dias. Para tanto, o paper é dividido em três partes e as conclusões. A primeira parte apresenta as percepções do processo de integração que permearam o aparato governamental da Argentina. A segunda concentra-se nas percepções presente no aparato governamental brasileiro. A terceira parte dá destaque para as idéias mais presentes nos governos de Néstor Kirchner e Lula da Silva.

## Introducción

Atualmente, o Mercosul é objeto de debate e preocupação de diversos estudiosos de Relações Internacionais e Integração Regional. A perspectiva de evolução que se esperava em 1991, quando assinado o Tratado de Assunção, não foi implementada e as lacunas do bloco passaram a chamar mais a atenção que seus benefícios. Um elemento importante que limita seus aprofundamento e bloqueia sua consolidação diz respeito às percepções e expectativas diferentes que existem sobre o Mercosul no interior de seus Estados membros, perpassando tanto os diplomatas, burocratas de outras agências governamentais, acadêmicos e a sociedade em geral.

Nos casos da Argentina e do Brasil, em termos genéricos, embora

as visões domésticas sejam favoráveis ao bloco, no decorrer da evolução do processo de integração foram desenvolvendo-se percepções diferentes no interior dos respectivos aparatos governamentais, assim como dinâmicas diferentes em um e outro país que dão base para a estruturação das visões nacionais.

Depois de meia década de aproximação entre a Argentina e o Brasil nos campos tanto de políticas externas quanto de experiências econômicas de caráter heterodoxo, no início dos anos 90, quando é assinado o Tratado de Assunção, tanto as respectivas políticas econômicas quanto suas políticas externas experimentavam modificações importantes que tiveram impacto sobre o processo de integração.

A Chancelaria argentina é, em termos gerais, mais débil e mais permeável pela política que o Itamaraty. Historicamente, a política externa argentina foi mais uma política de conjuntura que uma política de Estado. A Chancelaria é muito exposta a pressões de outros setores da política. E nos marcos governamentais, os principais atores formuladores do processo de integração foram a Chancelaria, e o Ministério de Economia. No interior de ambos houve uma coexistência de perspectivas mais ortodoxas com outras mais heterodoxas no campo da economia com diferentes enfoques sobre a necessidade e a forma a ser assumida pelo Mercosul, e de visões liberais, pragmáticas e/ou progressistas no campo da política, que condicionaram a evolução do bloco. O comportamento do país durante o processo foi marcado também por diferentes interpretações sobre o papel que Brasil deveria jogar no arco de suas relações exteriores.

O Itamaraty, por seu turno, é uma corporação forte, com peso próprio e uma burocracia importante que historicamente concentra o processo de formulação da política externa. A chegada de Collor de Mello à presidência esteve acompanhada de uma crise de paradigma de política externa que pôs em cheque os princípios do comportamento adotado até então, mas que não levou à consolidação de um conjunto de princípios comum. Levou sim à divisão basicamente em duas correntes de pensamento –autonomistas e institucionalistas pragmáticos– que influenciaram sobre o avanço do processo de integração.<sup>6</sup> No entanto, nos primeiros anos do pro-

<sup>6</sup> A definição da segunda corrente como institucionalistas pragmáticos é inspirada na definição de Pinheiro (2000). Em geral este grupo é definido como “liberais”.

cesso estruturou-se frente ao processo de integração uma coalizão interna que incluiu em termos econômicos tanto as correntes mais heterodoxas quanto as mais favoráveis à uma abertura econômica (Lima, 2006), e em termos diplomáticos, tanto os autonomistas quanto os institucionalistas pragmáticos. Setores mais favoráveis ao aprofundamento institucional do bloco –os chamados progressistas–virão a ter maior peso somente durante o governo Lula, quando se rompe esta aliança.<sup>7</sup>

O objetivo deste paper é analisar as idéias mais marcantes presentes nos atores governamentais da Argentina e do Brasil em relação ao Mercosul desde os anos 80 até nossos dias. Para tanto, o artigo será dividido em quatro partes e as conclusões (preliminares).<sup>8</sup> A primeira parte fornece uma explicação básica da opção pelo elemento cognitivo como fator explicativo da evolução do Mercosul. A segunda e a terceira apresentam as percepções do processo de integração que permearam os aparatos governamentais dos dois países. A quarta parte dá destaque para as idéias mais presentes nos governos de Néstor Kirchner e Lula da Silva. Por fim, algumas considerações finais.

### **1. O papel das idéias nos processos de integração regional**

Existem diferentes teorias explicativas para os processos de integração regional, desde o início dos anos 90 o regionalismo vem ocupando um lugar importante nas pesquisas de Relações Internacionais. As novas experiências nesta área que podem ser vista desde então são vinculadas à globalização com vistas a atingir um patamar de economia mais aberta, à formação de uma economia de escala a partir da articulação entre os modelos macro-econômicos dos países em processo de integração, e na defesa dos regimes democráticos.

Desde o início do milênio de 2000 que estas condições de funcionamento do novo regionalismo vêm sendo postas em cheque. O modelo de economia aberto não vem mostrando bons resultados

<sup>7</sup> Malamud e Castro (2007) fazem uma classificação interessante e separam as percepções sobre o Mercosul em três grupos: liberais (menos favoráveis), realistas e progressistas. Aqui colocamos os realistas como “pragmáticos”.

<sup>8</sup> O termo “preliminares” foi utilizado pois é um campo muito vasto que um artigo por si só não pode esgotar. Esperamos que sirva como incentivo para novas pesquisas na área.

em diversos países (com destaque para caso sul-americano) e vem sendo substituído por políticas mais próximas ao que poderia ser chamado de neodesenvolvimentismo. Em geral, estas políticas priorizam mais a cooperação que a integração. A idéia de se criar uma economia regional em escala não foi posta em prática até hoje. E o consenso sobre a importância dos regimes democráticos experimentou modificações e perdeu peso nos países em desenvolvimento; novas experiências de cunho mais nacionalista vêm tendo lugar nestes países.

Neste quadro, as explicações mais tradicionais dos processos de integração regional –como o intergovernamentalismo e o neofuncionalismo (junto com outras mais contemporâneas) não conseguem proporcionar explicações completas dos processos de integração regional fora das fronteiras da Europa. Sem abandonar de todo as teorias explicativas assinaladas, o marco teórico deste projeto buscará privilegiar elementos cognitivos como alternativa a estes modelos. A abordagem partirá da perspectiva de que, para se analisar um processo de integração –com maior destaque para suas lacunas que para seus êxitos- deve-se tomar em conta sua vinculação com as políticas externas dos Estados-membros e os fatores subjetivos que intruem tanto um como o outro.

Nos marcos de uma literatura mais tradicional, Deutsch (1982) sustenta que para uma iniciativa de integração ter êxito necessita, entre outras, de uma compatibilidade entre valores e vantagens conjuntas reais, assim como “certo grau de identidade comum generalizada ou lealdade comum generalizada”. Nos anos 90, Goldstein e Keohane (1993) ressaltavam a partir do institucionalismo racionalista a importância das idéias na formulação de políticas externas. Silva (1998) destaca a importância da utilização do elemento cognitivo como um agente ativo para a análise da política externa brasileira.

Mais recentemente e a partir do desenvolvimento de novas perspectivas explicativas das Relações Internacionais em termos gerais, Vigevani, K.Mariano e M.Mariano (2001, 11) apontam para importância da identificação do impacto dos “discursos epistêmicos”, oriundos do construtivismo, nos processos de integração regional. Malamud e Schmitter (2006) defendem que as iniciativas de integração requerem como dinâmica de incentivos não somente recompensas materiais a seus membros, mas também recompensas simbólicas para os países envolvidos. Kratochwill (2006 – citado por

Vigevani, Ramazini Jr. e Favaron, 2007, 15) defende que a forma como as idéias são construídas internamente tem uma relação direta com o quadro normativo que informa a política exterior de um país.<sup>9</sup> Vigevani, Ramazini Jr. e Favaron (2007, 3) chamam a atenção para a necessidade de se entender a posição do Brasil em termos de política externa frente ao Mercosul à luz de fatores cognitivos constitutivos da política exterior, que estão enraizados na sociedade e no Estado brasileiros. Gardini (2005, cap.6) examina três abordagens cognitivas para entender o quanto as idéias e, mais especificamente, a democracia como valor, são elementos determinantes para a formulação da política externa e para o caso do Mercosul em particular.

## **2. O papel da integração regional na diplomacia argentina. Dúvidas e diferenças**

As posições frente ao processo de formação do Mercosul na Argentina caracterizaram-se pela falta de consenso interno sobre a necessidade de se estruturar um espaço regional e, sobretudo, sobre a forma de organizá-lo. A idéia de uma dependência em relação ao Brasil, os riscos de se ter um parceiro com uma economia instável, o nacionalismo e a autonomia brasileiros foram sempre temas de debates. Nos marcos governamentais, as diferenças existentes historicamente no interior da Chancelaria imitavam a consolidação de um quadro de referência que orientasse as reflexões sobre a ordem internacional ou em outras questões sobre a inserção internacional do país e, conseqüentemente, também sobre o processo de integração regional.

Em termos gerais, as visões políticas sobre o Mercosul se dividiram em três grupos, que tiveram como referência duas correntes de pensamento econômico mais freqüentes no país durante o período. Em termos estritamente econômicos, a principal divergência está situada entre os chamados ortodoxos (de corte mais liberal) e os heterodoxos.<sup>10</sup>

Os ortodoxos defendem a abertura unilateral e indiscriminada da economia, que propõe o desenvolvimento de um menor número de

<sup>9</sup> O artigo é Kratochwill, Friedrich, On Legitimacy. *International Relations*, SAGE JPournals v.20 n.3, 2006. p.302-308.

<sup>10</sup> Sobre as visões de ortodoxos e heterodoxos, Chudnovsky e López (2000) têm um trabalho interessante sobre o tema que me forneceu elementos para entender esta diferenças.

setores produtivos mas que detenham maiores vantagens comparativas e possam ter uma inserção mais forte no mercado internacional. Com isto dão preferência a áreas de livre comércio em detrimento de uniões aduaneiras. Neste caso, os acordos de comércio são julgados pelas criações e desvio de comércio que comportam em seu interior, e o quanto o acordo em si favorece uma maior abertura das economias de seus Estados membros frente ao exterior. Os heterodoxos, por seu turno, preferem políticas estatais destinadas a promover o desenvolvimento industrial com enfoque setorial. Defendem que a união aduaneira dá aos países membros um acesso preferencial aos mercados do bloco que pode, por si, gerar mais benefícios para os parceiros do acordo.

Com base nesta abordagem da economia os heterodoxos defendem o avanço da coordenação de políticas macroeconômicas e a introdução de uma agenda industrializante no interior do Mercosul. Isto significaria, por um lado, a unificação de posições nas negociações econômicas internacionais tanto nos marcos jurídicos do Mercosul quanto em instâncias multilaterais como as negociações para formação da Área de Livre Comércio das Américas ou da Organização Mundial do Comércio. Por outro lado, significaria uma integração estratégica de recursos que assegurasse o desenvolvimento dos setores produtivos (Lavagna, 1997). O fim das assimetrias entendidas como diferenças nas políticas de incentivos para a industrialização também seria um passo importante. Os heterodoxos de caráter mais progressista secundam esta perspectiva, mas dando no geral menos ênfase à dimensão econômica.

Em termos políticos, existem três visões diferentes. A primeira, de caráter liberal, coincidente com a corrente ortodoxa na economia, dá preferência a manter com Brasil basicamente relações econômicas e buscar aproximar-se dos Estados Unidos em termos políticos. Por um lado, esta perspectiva identificou durante os anos 90 o mundo sob o domínio de uma potência que, dada a sua gravitação, deveria ser o aliado fundamental. Por outro lado, Brasil é identificado como um país com um projeto de liderança individual autônomo que dificulta uma aproximação de posições (Russell e Tokatlian, 2003).

Dentre os heterodoxos, encontram-se duas posições diferentes: pragmáticos e progressistas (Malamud e Castro, 2007). Dentro da percepção da importância da atuação do Estado e do bloco na promoção do desenvolvimento industrial de seus países-membros, os

pragmáticos defendem um enfoque prioritariamente econômico de um Mercosul que produza benefícios econômicos para o país e aonde a institucionalização será bem vinda somente na medida em que aumente sua eficácia neste campo. Têm maior preocupação com o fortalecimento de procedimentos técnicos e com a integração funcional, que possam agregar eficiência ao processo.

Para os progressistas, por sua vez, a principal preocupação deve ser política. O processo de integração, neste caso, tem uma perspectiva de longo prazo de caráter estratégico *vis a vis* terceiros Estados. Entendem que o processo de integração fortaleceria a posição da Argentina no concerto de nações (Sigal, 2006). Com base na defesa de Deutsch (1982) a um “certo grau de identidade comum generalizada ou lealdade comum generalizada”, propõem um Mercosul cuja base seja uma identidade comum. Neste caso, a ênfase está na participação da sociedade civil e no fortalecimento da parte institucional do bloco, com destaque para instituições como um Parlamento que, por sua vez, fortaleceria o desenvolvimento da democracia regional e de uma cidadania mercosulina.

Em relação à possibilidade de uma aliança estratégica com o Brasil, tanto pragmáticos quanto progressistas são favoráveis, mas dando destaque a dimensões diferentes. Em termos gerais, se apóiam na crença da superação definitiva da cultura de rivalidade e em elementos da cultura da amizade. Segundo Russell e Tokatlian (2003), o crescimento mais acentuado da economia brasileira junto do fim da possibilidade da Argentina implementar uma estratégia de contenção do poder brasileiro através do equilíbrio, a democratização de ambos trazendo maior convergência em valores políticos e uma maior interdependência econômica, favoreceram este novo arranjo regional.

No entanto, seria um elemento a se construir e difícil por tratar-se de uma relação assimétrica onde as partes não têm claro o peso que cada uma delas pode ocupar (Saraiva, 2006). O peso desigual dos dois países no cenário tanto regional quanto internacional, assim como as numerosas assimetrias existentes em relação tanto à tradição quanto à eficiência de suas respectivas diplomacias, dificultam tanto a construção desta parceria quanto a formulação de uma posição de mais consenso dentro da Argentina sobre o tema.

Dentro do processo de construção desta parceria, as visões tanto pragmática quanto progressista propõem em termos gerais um comportamento da Argentina no modelo de Estado barganhador, de

acordo com perspectiva de Myers (1991) sobre atuação dos Estados na esfera regional. A visão mais progressista agrega a idéia de uma aliança estratégica para atuação internacional, e a importância de uma parceria baseada em partilha de valores. Neste caso, é defendida uma parceria estável que não se sustentaria apenas na vontade dos governos mas que precisariam enraizar-se além do mundo oficial envolvendo agentes econômicos e a sociedade civil em geral. Neste caso, o Mercosul deveria aprofundar sua institucionalização incluindo as dimensões política e social.

Estas idéias estiveram (e seguem estando) presentes entre lideranças políticas, diplomatas, agentes econômicos, assim como intelectuais/analistas econômicos e políticos formadores de opinião do país. Não tiveram um vínculo direto com partidos políticos ou forças políticas organizadas, nem vínculos com um setor específico da burocracia governamental.<sup>11</sup> Em diversos casos, as diferenças em termos econômicos não assumiram um vínculo direto com as visões políticas, nem foram constantes no decorrer do período que vai de 1985 até 2007. Foram opiniões muitas vezes difusas e em movimento de acordo com a conjuntura.

Em relação à visão dos empresários, não houve também uma posição uniforme, variando de acordo com a conjuntura e o setor em questão. O setor industrial de pequena escala tendeu a ser mais favorável a medidas protecionistas, embora, no geral a estrutura industrial, assim como os interesses do setor são fragmentados, e a União Industrial Argentina não chegou a atuar como coordenação inter-empresarial que funcionasse como pólo aglutinador e agente de interlocução com o Estado (Vaz, 2002).<sup>12</sup>

### ***3. As visões da integração regional na diplomacia brasileira. O peso dos princípios básicos da política externa***

As interpretações existentes no interior da diplomacia e do aparato governamental brasileiros sobre o processo de integração regional experimentaram, ao mesmo tempo, diferenças em termos

<sup>11</sup> Cabe assinalar que a heterodoxia foi mais forte nos governos de Alfonsín (União Cívica Radical) e Duhalde e Kirchner (Partido Justicialista), enquanto a ortodoxia teve força no período de Menem (Justicialista) e um pouco em De la Rúa (UCR).

<sup>12</sup> Os comentários de Federiko Merke ajudaram-se a pensar sobre esta questão e o caso argentino em geral.

de percepções, e, diferentemente do caso argentino, a influência forte do elemento cognitivo presente na política externa brasileira em termos históricos. Segundo Vigevani, Ramazini Jr. e Favaron (2007), a posição do Brasil frente ao Mercosul deve ser vista à luz de fatores constitutivos da política externa, enraizados na sociedade e no estado brasileiros: a autonomia e o universalismo.<sup>13</sup>

Em relação às diferenças, em termos políticos houve três grupos mais definidos, sendo dois deles notadamente mais fortes e com maior penetração no aparato governamental. Em termos econômicos, é possível separar entre os mais favoráveis a um processo de abertura econômica e aqueles identificados com o desenvolvimentismo. Cabe ressaltar, porém, que mesmo os favoráveis à abertura econômica dentro dos marcos governamentais não se enquadram plenamente no padrão liberal de caráter ortodoxo que se encontra na Argentina.

Apesar do esgotamento do modelo de crescimento baseado na substituição das importações, o êxito do crescimento econômico a partir do modelo proporcionou o desenvolvimento de setores desenvolvimentistas fortes e estáveis. Gerou uma estrutura industrial complexa e diversificada. Assim o Brasil recebeu os anos 90 com uma confrontação entre um pensamento plenamente liberal que não teve êxito após o impeachment de Collor de Mello, e um equilíbrio entre um pensamento mais favorável à abertura econômica (sem abrir mão da política industrializante adotada anteriormente) e um pensamento mais tradicional, nacionalista e desenvolvimentista. Isto levou, na prática, a um processo de “liberalização condicionada” (Veiga, 2002:18).

A visão mais favorável à abertura econômica, identificava o Mercosul como um espaço para diminuir os impactos e o próprio ritmo de uma abertura para o exterior, oscilando entre, nos piores momentos, a defesa com pouco vigor do retorno a uma área de livre comércio, e a aceitação de uma união aduaneira incompleta. Os desenvolvimentistas (que podem ser identificados com os padrões da heterodoxia) buscavam a integração como mecanismo de acesso a mercados externos, elemento capaz de impulsionar no sentido de transformações e de maior eficiência o sistema produtivo interno,

<sup>13</sup> Vigevani, Ramazini Jr. e Favaron (2007) fornecem uma interpretação muito relevante para a posição brasileira frente ao Mercosul.

assim como um canal de projeção fortalecimento nas negociações econômicas internacionais.

Em termos políticos, *grosso modo*, os mais favoráveis a um processo de “liberalização condicionada” encontravam mais identidade nos marcos dos institucionalistas pragmáticos em termos diplomáticos. Este grupo caracterizou-se por, sem abrir mão dos padrões mais profundos da política externa brasileira de autonomia e universalismo, dar maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência. Defende a idéia de uma inserção internacional do país a partir de *uma autonomia pela integração* (onde valores globais devem ser defendidos por todos). Neste caso, busca na América do Sul uma liderança mais discreta.<sup>14</sup> Em relação ao Mercosul, esta visão aproxima-se dos pragmáticos na Argentina: a institucionalização não é necessária e só será bem vinda na medida em que potencialize a capacidade do bloco de produzir benefícios.

A segunda corrente, de caráter mais autonomista, defendia uma projeção mais autônoma e ativa do Brasil na política internacional; teria preocupações de caráter também político-estratégico dos problemas Norte/Sul; e buscaria um papel de maior liderança brasileira na América do Sul. Por perceber a integração sul-americana sob a liderança brasileira como prioridade, via como importante uma ampliação do bloco através da entrada de novos Estados. O Mercosul, por seu turno, poderia atuar como um instrumento capaz de proporcionar ao Brasil um melhor posicionamento regional, assim como atuar na esfera comercial como elemento capaz de abrir caminho para a formação de uma área de livre comércio na região.

Desde 1991, porém, estas duas abordagens convergiram em torno da formação e evolução do Mercosul. O modelo baseado em uma união aduaneira incompleta, no não-aprofundamento da integração política e no baixo perfil institucional atendeu às diferentes visões. Atuaria como um reforço para a inserção internacional do Brasil, sem os condicionamentos próprios de um mercado comum ou de traços supranacionais (Vigevani, Ramazini Jr. e Favaron, 2007).

A perspectiva de uma aliança entre Argentina e Brasil no que diz respeito a uma atuação frente aos temas da política regional

<sup>14</sup> Sobre o “desejo de autonomia” e a perspectiva de adesão por parte do Brasil aos regimes internacionais na matriz da política externa brasileira dos anos 90, Pinheiro (2000) fornece reflexões interessantes.

também foi objeto de consenso entre as duas correntes diplomáticas e outros setores do aparato burocrático brasileiro: a política externa brasileira seria uma área sensível e vista como questão de soberania nacional. Segundo Pinheiro (2000:323), no caso das relações do Brasil com países vizinhos o desejo de autonomia “se utiliza da concepção (grociana) para a satisfação de sua busca por poder”.<sup>15</sup> Assim seus espaços de atuação externa em termos individuais e do aumento de sua projeção no cenário internacional não devem ser obstacularizados por qualquer “partilha de soberania”. Como agravante, a corporação diplomática brasileira tem uma visão da Argentina como sócio menor, e as mudanças freqüentes que ocorrem na política externa argentina geram desconfiança.

Como no caso argentino, as diferentes perspectivas perpassaram o aparato governamental, os partidos políticos, agentes econômicos e a sociedade civil em geral. E a existência de uma aliança entre diferentes perspectivas deixou mais obscuras as diferenças, assim como as alternativas de evolução do processo de integração.

Por fim, e de forma lateral, a visão progressista desenvolveu-se no Brasil também com pouca influência no interior da diplomacia e de outras agências do governo. Diz mais respeito a uma visão histórica de acadêmicos e lideranças formadoras de opinião pró-integração, que propõem um aprofundamento do processo de integração em termos políticos e sociais e que buscam abrir espaços para avanços no interior do bloco em termos de sua institucionalização. Neste caso coincidem com os progressistas argentinos.

#### ***4. Mudanças durante as gestões de Lula e Kirchner***

A evolução das percepções dos atores governamentais sobre o Mercosul na Argentina e no Brasil teve impacto no processo de construção do bloco. A ausência de coincidências nas visões existentes nos dois países e a existência de período mais e períodos menos favoráveis marcou a descontinuidade dos avanços intra-bloco. Até a eleição de Néstor Kirchner e Lula da Silva, as preocupações estavam orientadas para a construção (ou não) de uma parceria entre ambos.

A eleição dos presidentes Lula e Néstor Kirchner abriu novas perspectivas para o bloco. A ascensão de governos identificados como progressistas trouxe à baila a possibilidade de aprofundamento

<sup>15</sup> O “grociana” consta em outra parte do artigo.

do processo de integração com maior articulação econômica, mais institucionalização e a construção de uma parceria mais sólida no campo político. No entanto, chegando o governo Lula a seu segundo mandato e tendo já o governo de Kirchner terminado e dado lugar à presidência de Cristina Kirchner, as perspectivas levantadas em 2003 parecem não ter se concretizado, fora algumas exceções.

Na Argentina, o governo Kirchner abriu espaços para os pensamentos heterodoxos tanto pragmáticos quanto progressistas, deixando no ostracismo a corrente ortodoxa. Foi levantada por políticos e acadêmicos progressistas a idéia de que a coexistência de governos de esquerda facilitaria o estabelecimento da “aliança estratégica” entre os dois países capaz de dar respostas conjuntas frente a temas regionais e internacionais.

Em relação à economia interna, Kirchner adotou uma estratégia neodesenvolvimentista de caráter heterodoxo, buscando estabelecer uma política industrial mais ativa orientada para a recomposição do parque industrial nacional que se refletiu nas percepções do Mercosul. O reflexo desta estratégia econômica no processo de integração navegou entre duas alternativas.

Por um lado, desenvolveu-se a expectativa de estabelecimento e consolidação de uma coordenação de políticas macroeconômicas e cambiais, proposta por muitos políticos e acadêmicos. Esta coordenação viria acompanhada de um aumento de eficiência tanto no processo de integração de infra-estrutura (com destaque para a questão energética), quanto na sua dimensão institucional.<sup>16</sup> Neste caso, é identificado um déficit institucional que obstacularizaria uma maior eficiência do bloco. Para superar este déficit, foi debatido (com pouco êxito) um viés mais técnico para a Secretaria.

Mas, por outro lado, a adoção de características de um modelo econômico nacionalista e de caráter neodesenvolvimentista junto com o pouco avanço no sentido de organizar políticas para lidar com as assimetrias deu argumentos a outro grupo menos favorável à aproximação com o Brasil no interior da corrente de pensamento heterodoxa e que se preocupa com a dimensão da economia brasileira, para defender o estabelecimento de mecanismos de defesa

<sup>16</sup> Estudo de Bouzas, Veiga e Torrent (2002) é muito completo em sua análise do Mercosul e fornece elementos para se pensar sua dimensão econômica desde uma perspectiva heterodoxa.

comercial. Esta corrente priorizaria um modelo mais cooperativo que integracionista.<sup>17</sup> Neste caso, o temor de perder terreno em relação ao Brasil em termos regionais aparece claramente.

Nos marcos da política, nos círculos mais próximos à figura do presidente Kirchner, uma “aliança estratégica” com a Venezuela começou a desenhar-se como um mecanismo equilibrador da construção da liderança brasileira, que aumentaria, por sua vez, os instrumentos de barganha da Argentina. O governo venezuelano dedicou-lhe um caro apoio ao comprar títulos da dívida argentina exercendo parcialmente o papel de um *paymaster* que a diplomacia brasileira evitava assumir. Como elemento a se agregar, uma visão consolidada de política externa de sua gestão não é perceptível e sua preocupação principal é conseguir insumos para o desenvolvimento do país, sem cálculos de mais longo prazo.

Desde a vertente brasileira, as perspectivas de evolução enfrentaram também obstáculos. A atuação da gestão de Lula no Mercosul vem sendo marcada por movimentos diferentes, oriundos de distintas correntes de pensamento que compõem o governo. A primeira, já vista, refere-se à perspectiva autonomista que prioriza a liderança brasileira na América do Sul como um todo, que poderia ser enquadrada segundo a classificação de Myers (1991) no comportamento de “Estado aspirante à hegemonia”. Esta perspectiva impulsionou a assinatura de acordo de associação com os países da Comunidade Andina e a candidatura da Venezuela a entrar como sócio pleno. Ao mesmo tempo, busca manter um equilíbrio econômico no interior do Mercosul que favoreça os projetos brasileiros de desenvolvimento industrial e projeção econômica. A segunda, ligada ao partido do presidente Lula, diz respeito à visão de acadêmicos e lideranças políticas pró-integração, e sugere o aprofundamento institucional do processo de integração nos campos político e social.

Mas além das forças que compõem o governo Lula, o fator mais importante que vem marcando e obstaculizando as atuações da atual gestão é a erosão da coalizão entre institucionalistas pragmáticos e autonomistas que sustentou os primeiros anos do processo de integração (Lima, 2006). Com a ruptura da aliança, a posição a ser assumida pelo governo de Lula no campo da integração re-

<sup>17</sup> Mónica Hirst, em mesa redonda “Mercosul: situação e perspectivas”, Instituto de Ciências Sociais/Universidade de Lisboa, 12/06/2007.

gional tornou-se mais imprecisa e mais frágil, sujeita a críticas de setores empresariais e de segmentos do aparato governamental mais favoráveis à liberalização embora condicionada da economia. Almeida (2007a e b) chama a atenção para as lacunas do Mercosul, com destaque para o fraco desempenho do bloco como facilitador da modernidade produtiva, como espaço para liberalização comercial, assim como a aceitação de exceções protecionistas.<sup>18</sup> Ao mesmo tempo, vive uma tensão entre as percepções e interesses de uma e de outra posição apontadas acima, que convivem em seu interior.

Os custos de uma política cooperativa com os parceiros do Mercosul – referente à visão heterodoxa dos argentinos de coordenação de políticas macroeconômicas e cambiais e aumento de eficiência no processo de integração de infra-estrutura – são politicamente difíceis e as iniciativas neste campo são tênues, como no caso do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, que embora tenha sido criado é limitado e não atende às expectativas dos demais parceiros.<sup>19</sup> Os desequilíbrios econômicos regionais internos ao Brasil dificultam que o país exerça o papel completo do *paymaster* no bloco ou na região e absorva custos dos parceiros menores.

Dentro deste quadro, a única visão onde houve uma coincidência de posições na Argentina e no Brasil foi no campo dos progressistas. Embora tenham influência mais limitada nos dois governos, fazem-se presentes em alguma medida e conseguiram alguns ganhos. Para superar o déficit institucional, o Tribunal Permanente de Revisão entrou em vigor, foi criada a Comissão de Representantes Permanentes e foi debatido um viés mais técnico para a Secretaria. Em 2006 foi por fim criado o Parlamento do Mercosul, embora sem poder legislativo.

## Considerações finais

O novo mandato do governo de Lula e o governo de Cristina Kirchner parecem não introduzir muitas novidades. A curto prazo, não há perspectivas de aprofundamento da integração nos marcos

<sup>18</sup> Paulo Roberto de Almeida é um diplomata que vem tendo uma participação significativa no processo de formulação de política externa a partir de uma perspectiva institucionalista pragmática.

<sup>19</sup> O Focem foi criado, com um total inicial de US\$100 milhões por ano, em dezembro de 2004. Ver <http://www.mercosur.gov.ar>.

do bloco. A política econômica neodesenvolvimentista adotada pela Argentina e o novo equilíbrio interno ao bloco resultante da (quase) entrada da Venezuela não favoreceram o avanço pensado em 2003 pelos progressistas. Pelo lado brasileiro, a ruptura na coalizão das correntes existentes no interior da diplomacia e do aparato governamental em geral, o peso do Itamaraty nas decisões em detrimento de setores mais “acadêmicos” próximos ao Partido dos Trabalhadores e os avanços autônomos tanto na economia brasileira quanto nas ações pró-ativas do Brasil no cenário internacional, também não contribuíram.

Embora o presidente Lula tenha chamado a atenção para a necessidade do Mercosul “reinventar-se” e encarar de frente questões relativas ao fortalecimento institucional” (Apud Vigevani, Ramazini Jr. e Favaron, 2007:19), não se espera novos avanços do Mercosul no curto prazo. Os desencontros e as diferenças nas visões internas de cada país, junto com a falta de percepções conjuntas de caráter mais político (com exceção para o caso dos progressistas, que dividem uma perspectiva comum), atuam como obstáculo importante para um aprofundamento do bloco.

## Referências bibliográficas

Bouzas, Roberto, Veiga, Pedro da M. e Torrent, Ramon (2002). *In-dept analysis of Mercosur integration, its prospectives and the effects thereof on the market access of EU goods, services and investments*.

Disponível em <http://mkaccdb.eu.int/study/studies/32.doc>

Chudnovsky, Daniel e López, Andrés (2000). “A evolução do debate sobre o papel do Mercosul na estratégia de desenvolvimento econômico da Argentina”, in J.Campbell (org.), *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, p. 295-352.

Deutsch, Karl (1982). *Análise das Relações Internacionais*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.

Gardini, Gian Luca (2005). *Democracy and Regionalisation in the Southern Cone. Relations between Argentina and Brazil, 1979-1991*. Cambridge, Centre of International Studies/University of Cambridge (PhD Dissertation).

Goldstein, J. e Keohane, Robert (1993). *Ideas and foreign policy – beliefs, institutions and political change*. London, Cornell University Press.

Lavagna, Roberto (1997). “Mercosur. Consistencia densa o leve?”, in O *Mercosul e a Integração Sul-Americana: mais do que a Economia. Encontro de Culturas*. Brasília, Funag, p. 61-82.

- Lima, Maria Regina Soares de (2006). *Decisões e Indecisões: um balanço da política externa do primeiro governo do presidente Lula*. Disponível em [http://observatorio.iuperj.br/artigos\\_resenhas.php](http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas.php)
- Malamud, Andrés e Schmitter, Philippe (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico* vol. 46 n. 181. Buenos Aires, junio.
- Malamud, Andrés e Castro, Pablo (2007). "Are Regional Blocs leading from nation states to global governance? A skeptical vision from Latin America", *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* vol. 37 n. 1.
- Myers, D. (1991). "Threat perception and strategic responses of regional hegemony: A conceptual overview", in D. Myers (org.), *Regional Hegemony: Threat perceptions and strategic responses*. Boulder/ San Francisco, Westview Press.
- Pinheiro, Letícia (2000). "Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea", *Contexto Internacional* vol. 22 n. 2. p. 305-336.
- Russell, Roberto e Tokatlian, Juan Gabriel (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Saraiva, Miriam G. (2006). "Argentina y Brasil en tiempos recientes: los límites de una alianza política", *Otro Sur* Año 3 n. 5, p. 12-13.
- Sigal, Eduardo (2006). *Nueva Configuración Regional*. Trabalho apresentado no II Seminário Internacional FoMerco 19-21/ set. São Paulo.
- Silva, Alexandra de Mello e (1998). Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. *Revista Brasileira de Política Internacional* Ano 41 n.2. Brasília, Ibri. p. 139-158
- Vaz, Alcides C. (2002). *Cooperação, Integração e Processo Negociador. A construção do Mercosul*. Brasília, Funag/Ibri.
- Veiga, Pedro da Motta (2002). *O policy making da política comercial no Brasil: os caminhos da transição. in: El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países em el Hemisfério Occidental*. Banco Interamericano de Desarrollo/ Munk Centre/ Inter-American Dialogue, March. (Documento de divulgação 13)
- Vigevani, Tullo, Mariano, Karina L. Pasquarello e Mariano, Marcelo Passini (2001). *Brasil e integração regional: Mercosul e Alca*. São Paulo, Cedec. (Cadernos Cedec n. 70).
- Vigevani, Tullo, Ramazini Jr., Haroldo e Favaron, Gustavo (2007). "The role of regional integration for Brazil: universalism, sovereignty, autonomy and elites", Trabalho apresentado na Seventh International CISS/ISA Millenium Conference, 14-16/jun., Buçaco.

