



Universidade de Brasília

Instituto de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

XV Curso de Especialização em Relações Internacionais

**Mercosul e o Brasil:**

**Breve Análise sobre a Inserção do Brasil no Cenário Internacional  
sob o Aspecto Multilateral e sob o Aspecto Bilateral.**

**Maria Eduarda de Serra Machado**

**Artigo apresentado como requisito  
parcial para obtenção do título de  
Especialista em Relações  
Internacionais.**

**Orientador: Professor Doutor  
Alcides Vaz**

**Brasília**

**2014**

## RESUMO

O processo de integração do Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi marcado por crises internas e internacionais desde a sua criação. Nos dias de hoje, o Mercosul vive uma crônica crise institucional e expressa os limites estruturais deste modelo, que é compatível com os elementos de continuidade da política externa brasileira, que visa autonomia e desenvolvimento, mas que não garante um processo de integração regional com maior probabilidade de aprofundamento, principalmente porque a superação dessa crise implicaria uma ruptura com o principal elemento constituinte da singularidade dessa política: a autonomia. A ratificação internacional do Brasil como potência emergente atual e presente, o coloca ante o dilema de ter que equilibrar sua aposta em um desenvolvimento regional e no processo de integração regional, com a sua política exterior de caráter global. Pode-se dizer que o Mercosul é visto pelo Brasil não como meta final, mas como um meio para atingir o objetivo mais geral da política externa brasileira, que é a sua inserção diferenciada em um cenário internacional.

**Palavras-chave:** Mercosul. Política externa brasileira. Negociação extra-regional. Cenário internacional.

## ABSTRACT

The process of integration of the Southern Common Market (Mercosur) was marked by internal and international crises since its inception. In the days, Mercosur lives a chronic institutional crisis and expresses the structural limits of this model, which is compatible with the elements of continuity of Brazilian foreign policy, which aims autonomy and development, but that does not guarantee a process of regional integration with higher likely to deepen, mainly because overcoming this crisis would imply a break with the main constituent element of uniqueness of this policy: autonomy. The international ratification of Brazil as a present and the present, emerging power places before the dilemma of having to balance their bets on regional development and regional integration, with its foreign policy of global character. It can be said that Mercosur is seen by Brazil not as ultimate goal, but as a means to achieve the broader goal of Brazilian foreign policy, which is its differentiated integration in an international setting.

**Keywords:** Mercosur. Brazilian foreign policy. Extra-regional negotiation. International Scene.

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de integração do Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi marcado por crises internas e internacionais desde a sua criação. Nos dias de hoje, o Mercosul vive uma crônica crise institucional e expressa os limites estruturais deste modelo, que é compatível com os elementos de continuidade da política externa brasileira, que visa autonomia e desenvolvimento, mas que não garante um processo de integração regional com maior probabilidade de aprofundamento, principalmente porque a superação dessa crise implicaria uma ruptura com o principal elemento constituinte da singularidade dessa política: a autonomia.

Por mais que o Mercosul seja uma das principais prioridades do Estado, do governo, do Ministério das Relações Exteriores, de fato, o Brasil titubeia ainda em arcar com os custos e enfrentar as assimetrias existentes entre seus Estados Partes, que são evidentes e crônicas.

A expansão econômica do Brasil, apontado como líder regional dos países em desenvolvimento (PEDs) da América Latina, associada com o baixo comprometimento governamental, no que tange a modificar as assimetrias existentes, leva a uma integração que não pode ser muito ambiciosa, se for considerado o seu grau de profundidade. Ainda, uma União Alfandegária limitada, e que não se consolida, tornam o processo de integração entre o Brasil e os países do Mercosul pouco atraentes para os governos, criando uma situação de impasse que levaria ao enfraquecimento da integração deste bloco econômico latino americano.

A posição internacional do Brasil, nos últimos anos, tem sido objeto de numerosos debates. A ratificação internacional do Brasil como potência emergente atual e presente, o coloca ante o dilema de ter que equilibrar sua aposta em um desenvolvimento regional e no processo de integração regional, com a sua política exterior de caráter global.

Pode-se dizer que o Mercosul é visto pelo Brasil não como meta final, mas como um meio para atingir o objetivo mais geral da política externa brasileira, que é a sua inserção diferenciada em um contexto internacional. Apesar da política externa internacional, projetada pelo Brasil, ter um viés muito mais global, o abandono da

política de integração regional não é uma opção, até porque, no contexto de uma reestruturação das prioridades da política externa brasileira, acaba dando ao Brasil uma característica de *global player*.

No entanto, o Mercosul passar a ser um condicionante para a formulação da agenda externa para o Brasil, se considerarmos que ainda existem desigualdades berrantes, no cenário internacional, entre os países desenvolvidos e industrializados, que ainda seguem em posição hegemônica, e os PEDs.

Fundidos numa mesma perspectiva de inserção no mercado mundial, Brasil e demais países desse bloco regional, como a Argentina, efetivaram uma integração norteada por um projeto burocrático-institucional. Isto pode ser verificado na análise das negociações extra-regionais que os Estados Partes do Mercosul estabelecem com os outros blocos, como por exemplo, a União Europeia.

Sendo assim, o presente trabalho visa analisar o papel do Mercosul na política externa brasileira, dando ênfase às negociações extra-regionais estabelecidas pelo Brasil como bloco. Neste contexto, a título de apontar as vantagens e desvantagens para o Brasil em negociar, no cenário internacional, como Estado Parte, e como Mercosul, além de discorrer sobre a política externa brasileira e a analisar suas políticas de negociação, dar-se-á enfoque ao processo de integração Mercosul/União Europeia (UE).

## **2 O MERCOSUL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: BREVE RELATO**

No final dos anos 1980 e princípio dos 1990 era frequente a previsão de que o mundo do futuro estaria dividido entre três grandes blocos comerciais antagônicos, comandados pelos Estados Unidos da América (EUA), pela União Europeia (UE) e pelo Japão, e que os conflitos globais seriam comerciais e se dariam entre esses blocos. A realidade vem contradizendo essas previsões ou ao menos exigindo uma sofisticação de tal cenário.

O fato é que as previsões dos anos 1980 e 1990 não contemplaram a emergência de países em desenvolvimento (PEDs), autônomos e soberanos, e com forte intenção de autonomia: sopesava-se que, por exemplo, o conjunto da América

Latina seria facilmente capturado pelo bloco norte-americano, e o Sudeste Asiático pelo Japão – o que não ocorreu.

Negando-se a admitir o determinismo dos três grandes blocos, a sobrevivência de cada um desses núcleos autônomos de poder comercial é importante para o reforço dos demais, criando alternativas de relacionamento fundamentais, como o foi a criação do Mercosul.

Em meados dos anos 80, Brasil e Argentina passavam por um processo de redemocratização, e sofriam impactos das novas tendências da economia internacional, na qual predominavam os valores do liberalismo, da abertura comercial, de privatização e de ortodoxia monetarista (VIGEVANI, 1998). Desta forma, acabam por ocorrer mudanças sensíveis na agenda da política externa brasileira, especialmente quanto ao seu caráter econômico e comercial.

Brasil e Argentina, como os dois maiores países da América Latina, desenvolvem um projeto de integração econômica com base na união de dois motes: necessidade econômica e vontade política. Sendo assim, inicia-se um processo de aprofundamento das relações bilaterais, com o objetivo comum de se estabelecer uma cooperação econômica, e que seria o primeiro passo para o processo de integração regional.

Este primeiro passo no processo de integração regional, como cita Meire Mathias (2010:38), foi enaltecido pelo ex-chanceler Abreu Sodré, durante plenária na Organização das Nações Unidas (ONU) ocorrida em 1987, quando discursava sobre os caminhos da política externa brasileira, que disse que:

“No Brasil, estamos firme e irreversivelmente comprometidos com a causa da integração econômica da América Latina. Há muito que essa integração tem sido exigida, mas nunca antes como agora criaram-se as condições adequadas para o surgimento de uma autêntica vontade política para aprofundá-la.”

Este processo de integração entre os dois países, então, foi formalizado primeiramente em 1985 através da *Declaração de Iguazu*, e posteriormente, com a assinatura do Protocolo de Integração e Cooperação Econômica (PICE), que enfatizou o intercâmbio nos setores de bens de capital e siderúrgico, a dinamização do abastecimento alimentar e a cooperação no setor tecnológico, bem como do *Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento*, que teve como finalidade a

eliminação de tarifas comerciais e de serviços, iniciando, assim, o processo de livre circulação de bens e de serviços entre Brasil e Argentina.

Conforme observado por Peña (1991), este processo de integração com a Argentina obedeceu à visão desenvolvimentista existente naquela época, e tinha como finalidade o estímulo da competitividade industrial para a promoção da modernização e a possibilidade de inserção no comércio internacional. A percepção era de que o compartilhamento de interesses melhoraria a inserção internacional, proporcionando mais autoestima ao país.

O *Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento*, foi o molde utilizado para a viabilização do Mercosul, trazendo, desta forma, estabilidade para a aliança Brasil-Argentina. Porém, a perspectiva intergovernamentalista, ou seja, seu desenvolvimento, identifica-se a partir de um modelo que preserva o poder de decisão dos governos nacionais, conservando assim, a estabilidade democrática dos países que iriam compor o bloco.

Nos anos 1990, novos fatores colaboraram para o desenvolvimento do processo de integração. Com o colapso do modelo de desenvolvimento econômico fundamentado na permuta de importações, junto aos problemas financeiros em função da crise da dívida externa, acabou forçando uma redefinição do plano de desenvolvimento. Na época, o então governo de Collor havia optado por um processo de abertura da economia com vistas a um crescimento articulado com os insumos e mercados externos, o que acabou impondo a necessidade de renovação do parque produtivo, como garantia de uma inserção mais competitiva na economia internacional (SARAIVA, 2010).

Assim sendo, a integração foi identificada por membros das agências econômicas governamentais, de caráter ortodoxo, como uma forma de acesso a mercados externos, quer dizer, como instrumento para fortalecer a liberalização comercial, sendo elemento capaz de impulsionar a economia brasileira para promover transformações, e trazer mais eficiência ao sistema produtivo interno (BARBOSA, 1993).

Os governos de Fernando Collor e de Carlos Menem aceleraram o processo de integração regional. Ambos os governos, brasileiro e argentino, começaram a implementar políticas neoliberais voltadas para a abertura do mercado para o

exterior, liberalização comercial, privatização e desregulamentação da economia, contribuindo, portanto, para a adoção de um modelo de integração com abertura para o exterior. Sendo assim, fica evidenciado que a integração assume um caráter mais propriamente comercial (SARAIVA, 2010).

É importante registrar que a participação de setores empresariais foi fundamental no processo de integração. Conforme o exposto por Saraiva (2010), a crise econômica e problemas inflacionários que o Brasil apresentava, e a iminência da marginalização da região sul-americana em relação ao comércio internacional, e aos fluxos financeiros e investimentos em escala incitaram as elites econômicas a buscarem soluções de desenvolvimento no processo de integração.

A aliança entre os países latino-americanos, principalmente o elo político e econômico criado entre Brasil e Argentina, dava a ideia de fortalecimento perante o contexto internacional, por isso, para alguns autores, como Amorim e Pimentel (1996), avançar no processo de integração regional aumentaria a possibilidade de relacionar com os maiores centros de poder, particularmente com os Estados Unidos. A inserção do Brasil na ordem internacional liberal era inevitável.

Assim, foi se estabelecendo a lógica entre a integração regional, o Mercosul e a aliança com a Argentina, com a salvaguarda dos valores: universalismo e autonomia (VIGEVANI *et al.*, 2008).

Desta forma, em março de 1991, o *Tratado de Assunção* estabelece o mercado comum entre os países Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, ampliando o comércio na região e estabelecendo a convergência coordenada de políticas macroeconômicas (MATHIAS, 2010).

Conforme o descrito por Vigevani *et al.* (2008), a figura do regionalismo não diminuiria, mas sim reforçaria o paradigma universalista de inserção internacional brasileiro, pois aproveitaria as vantagens de uma área de livre comércio, sem, necessariamente, dar condições para a realização das políticas regionais de desenvolvimento e de complementaridade, quer dizer sem políticas públicas com enfoque na integração regional propriamente dito.

A opção que o Brasil faz na concepção da sua política externa, ou seja, o multilateralismo, independentemente do Mercosul, fica evidente na entrevista realizada pela Brasil Business, em 1984, ao ex-ministro do Ministério das Relações

Exteriores (MRE) do Brasil, o Embaixador Celso Amorim. Quando questionado se, no seu entender o país era beneficiado com a política de blocos ele respondeu que:

“Eu quero dizer o seguinte: a gente não escolhe o mundo que vive. O mundo é um ambiente que, às vezes, é desenhado muito antes. A gente procura influir nele, de alguma forma, na medida das possibilidades, das tendências de regionalização e globalização da economia. Há contradições neste processo. Os movimentos de regionalização e globalização, por exemplo, respondem às necessidades e escala para as indústrias e para os investimentos maiores na área de tecnologia. Isto, se por um lado leva ao esforço multilateral leva, também, como condição, à formação de blocos econômicos regionais. Claro que se entendermos o bloco como algo fechado, protecionista, isto é muito ruim para o Brasil. Diferentemente de outros países, nós temos uma inserção estelar, global, no comércio internacional. O Brasil está predominantemente ligado a quase todas as áreas de comércio.” (MATHIAS, 2010:40).

Outro ponto que podemos enaltecer na entrevista concedida pelo Embaixador Amorim é a evidente utilização que o Brasil faz do Mercosul, como alavanca para a globalização. Esta visão política do MRE, trazida por Amorim, somente reforça as palavras mencionadas pelo ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia<sup>1</sup>, e que foram citadas por Vigevani *et al.* (2008), que diz que o Mercosul é visto pelo Brasil não como um fim em si, mas como um meio para atingir o objetivo mais geral da política externa brasileira, que é a sua inserção num contexto internacional.

Corroborando com essa ideia, Bernal-Meza (2002) também registra que o multilateralismo e o universalismo são as características de inserção internacional do Brasil, durante os anos 1990. A escolha de “parcerias estratégicas” foi resultado da nova formulação e implementação da política exterior, que percebe a necessidade de levar adiante aproximações que permitem alcançar objetivos comuns com potências regionais semelhantes, tirar proveito de oportunidades e enfrentar desafios.

Além disso, as constantes investidas dos EUA, em cooptar parceiros estratégicos na América do Sul, a exemplo a Iniciativa das Américas, que tinha como proposta fazer uma Zona de Livre Comércio com o continente americano, tornou-se mais um fator para o aceleração do processo de integração e criação do Mercosul.

---

<sup>1</sup> As palavras do ex-chanceler no período de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Felipe Lampreia, foram retiradas de “Seminários sobre Mercosul”, Resenha da Política Exterior do Brasil, a. 21, n. 76, set. 1995.

Conforme registrado por Laura Thais Silva<sup>2</sup>, na sua dissertação de mestrado publicada em 2006, os esforços brasileiros foram com o objetivo de que o Mercosul nascesse com as bases para uma União Aduaneira. Assim, se houvesse a concretização da Zona Livre de Comércio que os americanos tinham a intenção de criar no continente americano, o Mercosul não seria diluído, ou seja, permaneceria por causa de uma aproximação econômica mais profunda.

Neste período de “ameaça” americana aos interesses do Brasil, houve um estrondoso emprenho do governo para que o Mercosul não se transformasse num processo inicial do projeto americano de integração hemisférica. Naquela época, o Itamaraty não mediu esforços para que o Mercosul não fosse limitado a uma Zona Livre de Comércio.

Com a firma do *Tratado de Assunção*, o aprofundamento do processo de integração com seus parceiros ao sul foi fator importante para a política externa brasileira, sendo que as relações com a Argentina sempre ocuparam o lugar principal, cabendo ao Uruguai e ao Paraguai os resultados das ações decididas no eixo bilateral, quer dizer, Brasil e Argentina.

Conforme colocado por Saraiva (2010), sob o ponto de vista econômica, a visão favorável a uma abertura condicionada enxergava que uma união aduaneira poderia beneficiar a articulação de seu projeto de desenvolvimento podendo gerar uma economia de escala e mais especializada, com maiores vantagens comparativas e eficiência na produção de maior variedade de bens.

Sendo assim, com o *Tratado de Assunção* assinado, o governo de Collor iniciou processo de negociação para o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), de forma a abrir a economia brasileira.

Fato é que o Mercosul, construído com base num projeto de integração aberta ao exterior, poderia contribuir em relação ao comércio externo e enquanto polo de atração de investimentos privados externos. Um mercado mais dilatado e com maior estabilidade favoreceria a atração de capitais para os investimentos estrangeiros. Além disso, através do bloco, diálogos com outros grupos de países em processo de integração, por exemplo, a UE, poderiam favorecer a estratégia brasileira de contatos

---

<sup>2</sup> Dissertação de Mestrado de Laura Thais Silva, publicada em 2006, na Universidade de São Paulo, com o tema *Política Externa Brasileira para o Mercosul: interesses estratégicos e crise de integração regional*.

com diferentes mercados, dando melhores condições para o país enfrentar um mercado internacional competitivo e com barreiras comerciais.

Sob este aspecto, o Mercosul poderia funcionar também como um elemento de reforço da capacidade brasileira de negociação proporcionando-lhe maior peso na arena internacional. Mais uma vez, fica claro que a política externa brasileira almejava a construção de sua legitimidade internacional, para a qual o Mercosul poderia ser um instrumento, ou seja um meio de se atingir seus objetivos de autonomia, diversificação e universalismo, como já colocaram Vigevani *et al.* (2008).

Sob o ponto de vista político, analisando as vantagens do bloco para o Brasil, o Mercosul poderia proporcionar à política externa brasileira destaque no espaço regional, maior estabilidade e a consolidação das instituições democráticas estruturadas. Esta situação poderia levar a uma mudança definitiva da representatividade do Brasil na América do Sul, quer dizer, na substituição da disputa pela hegemonia na área por uma situação de cooperação e interdependência regional; o Mercosul seria o meio de abertura do caminho para que, num futuro próximo, houvesse a formação uma área de livre comércio no continente sul-americano, e então, conseguir a tão ansiada amplitude no mercado global.

Quer dizer, conforme a diplomacia brasileira, o ajustamento do Mercosul não significaria uma divisão verdadeira de soberania, mas sim, a concretização do processo de integração sem que o mesmo atrapalhasse o que já havia sido conquistado em termos de espaço de atuação externa pelo Brasil, ou seja, as negociações multilaterais e a crescente participação nos foros internacionais.

Da mesma forma, o processo integração regional não poderia condicionar as grandes decisões econômicas no âmbito interno, deixando bem claro a escolha por um processo de integração flexível, gradual e pragmático, e demonstrando, enfim, o total desinteresse brasileiro por uma estrutura de caráter supranacional; não havia como evitar o processo de integração. Enfim, como bem colocado pelo Embaixador José Vicente Pimentel<sup>3</sup>, em uma mesa redonda ocorrida em outubro de 1995, o Brasil “se ficasse parado perderia o bonde da história”.

---

<sup>3</sup> Mesa Redonda apresentada no Encontro Anual da ANPOCS, em outubro de 1995, em Caxambu, Minas Gerais, que tratava da “teoria da bicicleta”.

O Mercosul, na concepção do seu formato, correspondeu às preocupações e percepções presentes na diplomacia e nas agências econômicas brasileiras. O bloco foi criado em meio ao processo de abertura das economias dos países da região; em meio às mudanças das regras multilaterais de comércio internacional; e também, em meio ao processo de reestruturação do modo de produção (MATHIAS, 2010).

Isto posto, ainda citando Mathias (2010), pode-se chegar à conclusão que a então perspectiva de se formar uma comunidade de países sul-americanos, que poderia resultar num maior envolvimento da sociedade civil e maior compromisso do poder legislativo dos países membros, não se mostrou como tendência nas articulações políticas realizadas durante o processo de integração.

Sendo assim, considerando o pragmatismo evidente no processo de integração, optou-se por escolher aquele que oferecia melhor condição de desenvolvimento por sua característica de não resistência: o setor comercial. De fato, o comércio entre os países do Mercosul, bem como as negociações extra-regionais, foram as que mais avançaram ao longo dos anos. Segundo dados expostos por Vigevani *et al.* (2008), o Mercosul obteve relativo sucesso em termos de crescimento do seu intercâmbio extra-bloco, demonstrando um crescimento evolutivo da balança comercial, em termos de comércio exterior, passando de US\$ 73,8 bilhões em 1990, para US\$ 148,2 bilhões, em 2002.

Esta escolha pelo setor comercial, como sendo a alavanca principal do Mercosul, fica evidente no discurso do então presidente do Brasil, Itamar Franco, que em 1994, na V Reunião de Chefes de Estados do Conselho Mercosul, ocorrida em 17 de janeiro de 1994, ressaltou a importância da consolidação da TEC, por esta representar o esforço arrojado de total abertura recíproca dos mercados. Ainda, reiterou que o Brasil acreditava na construção de União Aduaneira sobre as bases políticas e econômicas, além de ter salientado a importância do país na expansão do comércio, tendo em vista ser o principal mercado para as exportações do Mercosul. Como pode se confirmar, a presidência de Franco apresentava um feito mais autonomista, e buscou um projeto de integração dando mais importância à formação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) (SARAIVA, 2010).

Portanto, o Mercosul poderia atuar como um instrumento capaz de dar ao Brasil um melhor posicionamento regional, assim como, atuar no campo comercial como elemento apto a abrir caminho para a concepção da famigerada área de livre comércio.

Já no que diz respeito à conservação da soberania, o Mercosul respondeu positivamente às inquietações do Itamaraty, visto que o que foi estruturado a partir do *Tratado de Assunção* apresentava-se de forma estritamente intergovernamental, sendo assim, consolidadas em 1994, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto.

Foi no final de 1994 que foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, assinalando, deste modo, o início da união aduaneira e dando ao bloco uma personalidade jurídica para a negociação de acordos internacionais. Vale ressaltar que vários setores econômicos internos foram fazendo parte do processo, conferindo-lhe maior consistência.

No que tange aos seus objetivos e resultados no plano comercial, o Mercosul pode ser considerado relativamente bem sucedido, assumindo assim, um papel cada vez mais importante na política externa brasileira, haja vista a importância dada a TEC pelo Brasil. Segundo Saraiva (2010), a conformação da referida Tarifa chegou a abarcar, em 1995, 85% do comércio exterior dos países-membros.

No entanto, pode-se afirmar que mesmo com a figura jurídica estabelecida através do Protocolo de Ouro Preto, os caminhos do processo de integração em nada mudaram, já que não suscitou, em nenhum momento, a possibilidade de se incluir uma maior participação da sociedade civil no processo (MATHIAS, 2010).

Na gestão de Fernando Henrique Cardoso, que se iniciou em 1994, com o lançamento do Plano Real e a implantação da TEC, os esforços do governo foram todos no sentido abertura dos mercados, embora sem se achegarem ao modelo plenamente liberal adotado então pelo governo argentino de Menem.

Mas apesar do maior consenso entre os governos brasileiro e argentino e da diminuição das diferenças em relação à abertura econômica e a política cambial, as tensões existiram e acabaram por contribuir para a reversão do processo de liberalização comercial e para o incentivo da política industrial dos dois países. Como consequência, as divergências constantes sobre a aplicação da nova estratégia

de desenvolvimento do Brasil impactou as relações com a Argentina, e no Mercosul como um todo, levando a uma queda no ritmo das negociações.

No ano de 1999, ainda no governo de Cardoso, o Mercosul viveu uma grave crise por causa da desvalorização da moeda brasileira e dos efeitos negativos desta medida sobre a economia argentina. O problema referiu-se às decisões de política-econômicas tomadas pelo Brasil, que desvalorizou o Real sem consultas prévias aos parceiros do bloco, quer dizer, mais uma vez, deixou evidente a sua autonomia como país, em detrimento do bloco. Essa desvalorização da moeda acabou afetando estrondosamente o Plano de Conversibilidade argentino, fazendo com o que o governo de Menem impusesse barreiras alfandegárias para produtos brasileiros.

Essa medida restritiva por parte da Argentina, fez com que o governo brasileiro se afastasse do processo de integração regional, que perdurou até o início da administração de Fernando De la Rúa. Ao contrário do claro afastamento entre os países do bloco enfraquecendo o processo de integração regional, o bloco desempenhou neste período um papel fundamental no que diz respeito a diálogos com outros grupos de países, fortalecendo as relações externas do Mercosul.

Fato é que, depois da assinatura do Protocolo de Ouro Preto, o bloco Mercosul ganhou espaço internacional, e teve diversos acordos negociados, no que concerne a área livre de comércio, entre eles o acordo bilateral Mercosul-UE, assinado em 1995 como Acordo Marco Interregional de Cooperação, que entrou em vigor em 1999.

Como muito bem colocado por Vaz (2001:44):

“[...] em termos simbólicos, o Mercosul seguiu sendo visto como elemento potencializador de atuação econômica externa do Brasil, assim como instrumento para a realização de interesses nacionais e regionais.”

No final da década de 1990, as atenções da diplomacia brasileira estavam voltadas para a edificação da liderança do Brasil na América do Sul. A identidade sul-americana do Brasil vinha sendo construída desde o governo de Itamar Franco, mas ganhou força no governo de Cardoso. Durante a gestão de Cardoso, a concepção de liderança desenvolvida entendia que esta se daria como consequência natural da proeminência econômica. Neste sentido, o Brasil vê a possibilidade do Mercosul atuar muito mais como parceiro neste processo. As incertezas da gestão do então

governo argentino de De La Rúa, junto com a prioridade em tornar o Brasil como líder da América Latina, fez com que o Mercosul entrasse em um período de latência.

Finalmente, a crise econômica argentina de 2001 deu um novo sopro ao bloco, pois o Brasil incorpora a liderança do bloco e apoia politicamente a Argentina. Durante o último ano de Cardoso, que calhava com o governo Duhalde na Argentina, os dois países se aproximaram por causa da crise argentina, dando o Brasil a chance de atuar como líder regional; no entanto, em termos diplomáticos, o Brasil manteve o ar “blasé” e evitou a todo custo o aprofundamento da integração regional.

O governo de Lula trouxe um enfoque diferente na política externa brasileira para o Mercosul, ou de certa forma, formalizou o comportamento universalista e autonomista que o Brasil vinha apresentando ao longo do processo de composição do bloco. O Brasil finalmente vestia a camisa do *global player*. Neste período então, houve um reforço do pensamento autonomista e universalista, e mais ainda, houve um fortalecimento da política de projeção internacional do país voltada para a construção da liderança regional e ascensão para a posição de potência global.

A partir desta visão, voltada para a afirmação da liderança regional, o governo Lula priorizou uma ampliação do Mercosul através da entrada de novos Estados, como aconteceu recentemente com a entrada da Venezuela. Conforme visão de Amorim (2005), para o Brasil o Mercosul é visto como um meio de se proporcionar um melhor posicionamento regional, bem como atuar como membro capaz de abrir caminho para a formação de uma área livre de comércio na região.

Outra vantagem que foi cogitada no governo de Lula é que com a ampliação do Mercosul, e a busca de um equilíbrio econômico no interior do Mercosul, poderia trazer benefícios aos projetos de incremento de infraestrutura, bem como projeção industrial do Brasil.

No que diz respeito ao processo de integração, o ganho mais importante em termos políticos e sociais foi a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) que concedeu ao Brasil, o papel de *paymaster* do bloco, fortalecendo de certa forma, a posição de liderança que o Brasil almejava alcançar.

Por outro lado, como reportam Mariano e Ramanzini Júnior (2012:31), “a capacidade de intervenção dos estados nos assuntos que são essenciais à construção de instituições e à equalização das diferenças econômicas e sociais fica em segundo plano.” Ainda de acordo com estes dois autores, o Brasil até teria potencial de ser *paymaster*, porém falta-lhe disposição ou mesmo capacidade de atuar como líder de fato. Talvez porque assumir a liderança traga um ônus que o Brasil não esteja interessado em arcar; um deles seria a perda da autonomia regional, o que inviabiliza ou impõe limites ao próprio processo de desenvolvimento da integração regional no Cone Sul.

A gestão Lula, tornou o processo de integração regional mais frágil e impreciso, e foi alvo de críticas do empresariado brasileiro e daqueles que eram mais favoráveis à liberalização. Porém, como muito bem colocado por Almeida (2007), um dos *gaps* do Mercosul é o seu fraco desempenho como facilitador da produção moderna, bem como as dificuldades em estabelecer espaço para a liberalização comercial, e de aceitar as restrições protecionistas.

O FOCEM, embora tenha sido criado dentro de um contexto de política cooperativa com os parceiros do Mercosul, é limitado e não atende às expectativas dos demais parceiros. As assimetrias existentes entre os países da região, dentre eles os desequilíbrios econômicos, dificultam, e muito, o exercício do papel de *paymaster* do Brasil, pois o país não consegue absorver os custos dos parceiros menores como deveria ser.

No que diz respeito à construção da liderança do Brasil na América do Sul, constata-se nas análises de política externa brasileira que a identidade sul-americana do Brasil começou a ser construída a partir do governo de Itamar Franco e, em especial, no mandato de Fernando Henrique Cardoso. Entendia-se que a liderança regional seria atribuída ao Brasil naturalmente, por causa do estrondoso crescimento econômico do país na época. Porém, no governo Lula o conceito de liderança assumiu uma definição própria e foi somado junto à estratégia de autonomia pela diversificação. O objetivo final era fazer do Brasil o protagonista da América do Sul perante o cenário internacional e, desta forma, ampliar o poder de barganha e de voz neste cenário.

Vale ressaltar que esta busca da liderança pelo Brasil se caracterizava por ser não hegemônica baseada na solidariedade e generosidade, e a ênfase nos objetivos comuns da região deu rumo às relações do Brasil com seus vizinhos. Analisando-se os instrumentos utilizados pelo Brasil na busca pelo exercício da liderança, constata-se que o país procurou exercer uma liderança branda (*soft leadership*). É importante ressaltar que apesar dos desafios e das críticas, deve-se reconhecer as iniciativas brasileiras que não podem ser consideradas irrelevantes.

Numa análise da política externa brasileira do governo de Dilma, Gustavo Gerlach da Silva Ziemath<sup>4</sup>, em 2011, evidencia que o governo da atual Presidenta do Brasil ratificou os principais projetos da antiga gestão, tanto na esfera da relação entre Estados como no papel do país em várias Instituições e Foros internacionais, quer dizer, na atual gestão de Dilma, percebe-se que a tendência é manter a balança mais pendida para uma visão de política global do que de política regional, apesar da política de manutenção de diálogo com os países vizinhos.

Sabe-se que a situação atual no interior do Mercosul não é favorável. Os constantes retrocessos na parceria comercial entre Brasil e Argentina causam impacto negativo nos setores industriais do Brasil, e conseqüentemente, enfraquecem as estratégias de integração regional. Isto pode ser verificado na forma de atuação do governo brasileiro com os sócios menores, estabelecendo acordos bilaterais de livre circulação de bens e serviços, independente do bloco, tendo em vista que tem sido mais difícil avançar dentro do bloco que nos marcos regionais.

Além disso, o Mercosul sofre forte influência pelas circunstâncias que acontecem internamente nos países participantes do bloco, e claro, no Brasil; quer dizer, o crescimento e declínio do bloco foi decorrente dos acontecimentos políticos e econômicos que ocorriam internamente e levados para a estrutura do bloco.

De forma positiva, o bloco refletia um crescimento de ordem política e econômica nos interesses dos países envolvidos. Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai tinham propostas convergentes para o processo de integração do Mercosul: a criação de uma união aduaneira. De forma negativa, as assimetrias econômicas

---

<sup>4</sup> Gustavo Gerlach da Silva Ziemath é graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atualmente participa do programa de mobilidade acadêmica no curso de Relações Internacionais na UnB. Texto disponível em: <<http://mundorama.net/2011/05/09/um-balanco-inicial-da-politica-externa-do-governo-dilma-continuidades-por-gustavo-gerlach-da-silva-ziemath/>>. Acesso em: 24/01/2014.

existentes entre os países, os efeitos das crises internas que ocorreram, e ainda ocorrem no Brasil e na Argentina, os dois maiores países do bloco, provocando incertezas sobre como iria ser o caminho futuro da integração.

Esta interpretação, dada por Paulino Secundino Neto<sup>5</sup> corrobora com o descrito por Mariano e Ramanzini Júnior (2012) que descrevem que a atual crise do Mercosul deriva de uma sucessão de crises que começou em 1999, por causa da desvalorização cambial brasileira, e que se incorpora como característica do bloco. Neste sentido, acaba que a solução mais visualizada estaria no “abrir mão” da autonomia da política externa brasileira, o que é improvável pela postura que o país vem tendo ao longo destes anos. Portanto, é natural que o processo de integração no Cone Sul seja caracterizado como de baixo comprometimento, com tendências a expandir, porém não se aprofundar.

Enfim, progressos e regressos fazem parte do histórico do processo de integração deste bloco, que aos trancos e barrancos vai se constituindo, mesmo diante de interesses divergentes. Neste sentido, verifica-se que em mais de vinte anos de Mercosul, as poucas vitórias que seus países sócios tiveram estão relacionadas com a diversificação dos negócios nos últimos anos, na formação de novas parcerias comerciais, e por fim, no interesse eminente de negociação com o Mercosul que outros países/blocos apresentaram.

Países em desenvolvimento como Egito, Cuba, Índia, Indonésia, Malásia, Marrocos e Coréia do sul assinaram contratos visando selar um sistema de preferências comerciais, e isso pode ser enxergado como um processo de maturação do bloco, bem como possíveis ganhos comerciais com a diversificação de novos parceiros (NETO, 2011).

---

<sup>5</sup> Cf. MERCOSUL: avanços, retrocessos e novos desafios, por Manoel Paulino Secundino Neto (2011). Texto disponível em: <<http://mundorama.net/2011/04/03/mercosul-avancos-retrocessos-e-novos-desafios-por-manoel-paulino-secundino-neto/>>. Acesso em: 24/01/2014.

### **3 O MERCOSUL COMO BLOCO NEGOCIADOR E AS NEGOCIAÇÕES NA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL**

As negociações extra-regionais fazem parte do processo de integração do Mercosul, e sofrem intensa influência das negociações existentes dentro do bloco, de forma bastante marcante.

Considerando que o Mercosul, desde a sua criação, vive sob constante questionamento, e uma de suas aparentes debilidades, mas talvez uma das razões de sua sobrevivência, seja o fato de que se trata de um processo em permanente discussão, pode-se deduzir que estas negociações externas não são ponderadas, muito menos “bem resolvidas”; mas sim, acabam sendo uma demonstração de permanente transformação com ênfase na busca de um equilíbrio constante entre os países sócios.

Como dito, as relações externas do Mercosul apresentam uma amostra do complexo quadro para a celebração de acordos comerciais, e que alcança um nível de adensamento maior ainda quando pensamos na construção de um sistema multilateral, sob o arranjo da Organização Mundial do Comércio (OMC).

De modo geral, conforme exposto por Alcântara (2013), podemos verificar que a agenda externa do Mercosul foi marcada por variações nos comportamentos dos membros. Fatores como as condicionantes macroeconômicas, a pressão de setores econômicos internos, as visões diferentes dos governantes afetaram esta agenda, e de certa forma, não permitiram avanços mais significativos. Pode-se falar que faltou continuidade em alguns momentos.

Dentro da quantidade de assuntos que pode ser ressaltado nas várias instâncias do Mercosul, vale a pena destacar como os principais temas genéricos, o que segue abaixo:

- A complementação dos mecanismos da União Aduaneira;
- A questão das assimetrias;
- O aprofundamento institucional do bloco; e
- A ampliação do Mercosul.

No que diz respeito à determinação da União Aduaneira (UA), o Brasil sempre foi um grande incentivador da atitude imperiosa na negociação em conjunto, pois sempre viu o Mercosul como um bloco capaz de encarar desafios externos conservando sua própria identidade, quer dizer, sempre se viu como sustentáculo da América do Sul, e conseqüentemente, o vislumbre da inserção independente tanto no continente sul americano quanto no mundo (ARAÚJO, 2008).

Como anteriormente comentado, sabe-se que o Mercosul, sob a visão do Brasil, sempre foi uma ferramenta para expandir a sua influência regional, assim como de garantir um maior espaço de atuação do país no cenário internacional.

Para isso, usou-se da defesa contumaz da Tarifa de Exportação Comum (TEC) e do Mercosul como União Aduaneira, e não só como Zona de Livre Comércio (ZLC). Isto foi uma opção estratégica que o Brasil fez muito mais do que meramente comercial, mas sim, destinada justamente a obrigar o bloco a operar em conjunto como ator, independente dos caminhos externos.

Na situação atual, as negociações extra-regionais configuram um estímulo ao aperfeiçoamento da UA do Mercosul. Independente dos problemas encontrados dentro do processo de UA, como a ausência de livre circulação e as dificuldades relativas à determinação da Tarifa Externa Comum (TEC), a atratividade do mercado para os parceiros comerciais do bloco continua sendo a mesma. Isto porque, os acordos comerciais estabelecidos com os países parceiros comerciais, bem como as tarifas zeradas, TEC e tarifa excepcional, automaticamente, levam à ampliação do espaço de livre circulação de bens.

De qualquer forma, como coloca Araújo (2008), pode-se dizer que, em termos de negociações internacionais, União Aduaneira é todo agrupamento que de mostra como União Aduaneira, e mesmo que apresente resultados positivos, em termos comerciais, no estabelecimento comercial com países terceiros, o processo de ser uma UA depende fundamentalmente daqueles países que compõem este referido agrupamento; quer dizer, há que se ter disposição para negociar em grupo, do que a real implementação das ferramentas que distinguem uma UA.

Exemplo disso é o não impedimento das concessões tarifárias diferenciadas dentro de acordos negociados em conjunto, embora o Brasil sustente o conceito de que acordos individuais com terceiros países prejudiquem a UA. Entende-se que isto pode ser um instrumento de viabilização de determinadas negociações; quer dizer, importa negociar em conjunto, mas as permissões podem ser diferentes de sócio para sócio. Isto é o modelo seguido pelo Mercosul em um número limitado de itens tarifários, por exemplo, em alguns acordos realizados com países terceiros. Há perfuração da TEC, mas não se sacrifica os acordos benéficos em seu conjunto.

Nas negociações extra-regionais, no que tange às assimetrias, percebe-se que o Brasil é o único país preparado a introduzir, em acordos de negociação, subsídios para a correção de assimetrias. Esta disposição concede ao Brasil alguma credibilidade diante dos sócios menores, como Paraguai e Uruguai, mas não o bastante para alcançar uma união por parte deles quando se trata de negociações iniciadas pelo lado brasileiro.

Desta forma, para estes países é importante que o Brasil estabeleça medidas para correção de assimetrias, internamente, ou seja, o Brasil precisaria assumir o papel de *paymaster*, papel este muitas vezes omitido. No caso da Argentina, esta questão pesa um pouco diferente. Por ser um país que vem apresentando uma política protecionista ao seu parque industrial, questiona-se se as possíveis medidas de correção de assimetria despertariam o interesse deste país pelas negociações externas.

Hoje, muito mais do que moeda de compensação<sup>6</sup>, compreende-se que a correção de assimetrias é uma forma de aprofundamento do Mercosul, quer dizer de estreitamento de laços entre os países sócios. Entretanto, ainda hoje, pelo menos no caso do Uruguai, continua havendo forte correlação entre o tema das assimetrias e o relacionamento extra-regional (ARAÚJO, 2008). Vide o pacote de medidas bilaterais brasileiras em benefício do Uruguai, o Protocolo nº. 71 do Acordo de Complementação Econômica nº. 2, que estabelece o Acordo de Livre Comércio de Bens e Serviços entre Brasil e Uruguai, assinado em 2013 por Dilma Rousseff e José

---

<sup>6</sup> Digo isso porque o Brasil se utilizou do papel de *paymaster* para convencer aos sócios do Mercosul, principalmente a Argentina, de que valia mais a pena preservar o Mercosul do que apoiar a Área Livre de Comércio das Américas (ALCA), proposta americana. A Argentina estava muito tendente a fechar acordo de livre comércio com os Estados Unidos da América (EUA), o que não foi visto positivamente pelo Brasil.

Mujica, e que teve processo iniciado em 2007 com o Presidente Lula, tendo sido caracterizado como um movimento destinado a evitar que o Uruguai fizesse negociação de livre comércio com os Estados Unidos. Este acordo bilateral é a expressão genuína e atual do que o Brasil vem fazendo em termos de política externa regional para a correção das assimetrias existentes dentro do Mercosul.

Por isso, não tem cabimento aqui uma discussão sobre se os Acordos de Livre Comércio (ALCs) atraem investimentos ou não, pois se entende que esse é um dos seus objetivos primordiais, quer seja pela simples liberalização comercial, atraindo investidores da contraparte (barateamento de produtos) e de terceiros países (acessibilidade ao mercado da contraparte); quer seja pela negociação de um Acordo que contemple cláusulas e capítulos atinentes a investimentos e serviços.

É importante ressaltar que estes ALCs não interferem nas formas de atração de investimentos dos países sócios do bloco, se todos eles sejam favorecidos pelas opções no mercado da contraparte. Na verdade, independente das correções de assimetrias feitas através destes ALCs, favorecendo Paraguai e Uruguai, bem como dos novos investimentos motivados por eles tenderão a seguir o padrão que já seguiam antes, ou seja, concentração de investimentos no Brasil, tendo em vista ser o país mais visado quando se trata de grandes investimentos feitos por países terceiros.

A ideia é que através de elementos compensadores concedidos através das concessões das assimetrias para países como Paraguai e Uruguai, evite-se que os mesmos exijam a inclusão de cláusulas de proteção nos ALCs que possam interferir no processo negocial brasileiro com os seus “parceiros comerciais” do Mercosul.

Por outro lado, através destes mecanismos compensatórios, os países sócios do Mercosul geram “n” possibilidades no tratamento de investimentos externos, criando assim as diferenças entre eles, e como consequência, pode ser que no momento de se negociar como Mercosul, a harmonização do tratamento dado ao Investimento Estrangeiro Direto (IED), pode se mostrar complicado.

Quando falamos de institucionalidade, não podemos esquecer sobre a concepção do Mercosul. No Protocolo de Ouro Preto consolida-se um arcabouço quase que estritamente intergovernamental, com elementos de supranacionalidade específicos (ARAÚJO, 2008). No entanto a manutenção desta intergovernabilidade dos países pertencentes ao bloco, que institui o consenso como forma de gestão do

bloco trouxe consequências como a morosidade na tomada de decisões, e a permissão de maior grau intervenção política.

A verdade é que durante muitos anos, mais especificamente de 1994 a 2001, por interesses diversos, os países sócios do Mercosul não levaram a sério a possibilidade de uma evolução supranacional dentro do processo integracionista.

Por outro lado, conforme coloca Araújo (2008), o projeto do Parlamento do Mercosul, a partir de 2005 e 2006, ganhou impressionante entusiasmo, e sua consolidação pode ser considerada o principal avanço institucional do Mercosul desde o Protocolo de Ouro Preto ou até mesmo do Tratado de Assunção. Isto pode ser interpretado como um indicativo de que a estrutura institucional do Mercosul, embora não pareça, está se movimentado no sentido da supranacionalidade.

Se contextualizarmos, pode-se dizer que uma das primeiras, senão a primeira área “executiva” em que alguma supranacionalidade começa a ser pensável é a das negociações comerciais com terceiros, portanto um meio apropriado no gerenciamento dos negócios do Mercosul e que calham com os desejos da demanda dos países terceiros, que dão preferência a um único interlocutor por parte do bloco Mercosul.

Se analisarmos o contexto, fica fácil perceber que as negociações extra-regionais estão firmemente conectadas ao assunto “institucionalidade”, visto que quanto mais o Mercosul é tido como “o” negociador, mais se solicita o papel de interlocutor único por países terceiros, por causa da agilidade no processo de negociação; e também porque instituir um perfil externo, facilita a conversação dentro do bloco, além de incentivar a concepção de um “espírito comunitário”.

O tema ampliação vem da prerrogativa da política de fortalecimento do Mercosul. Ernesto Henrique Fraga Araújo (2008) expõe com propriedade que as negociações extra-regionais têm importante papel a desempenhar como estímulo à ampliação do Mercosul, e que para países como Bolívia e Equador, ou mesmo para Peru e Colômbia, há forte atrativo em participar de um bloco capaz de negociar ou dialogar com UE, por exemplo, sendo o Brasil o interlocutor do processo. Além disso, a possibilidade de participar desse processo, e de abrir frentes de relacionamento impensáveis para tais países como atores individuais, torna a entrada para o Mercosul vantajosa para Bolívia, do Equador, do Peru e da Colômbia.

Essas negociações contribuem para a elevação do perfil do Mercosul como bloco, não simplesmente porque aumentam e diversificam seu comércio, mas porque fazem pressão em favor da livre circulação de bens ou da superação de assimetrias, e também pelo simples fato de que existem, de que proporcionam ao Mercosul um imponderável, mas importante, espaço de atuação (ARAÚJO, 2008).

Fato é que a “ampliação de horizonte” do Mercosul, na busca de grandes entrosamentos na América do Sul, foi uma estratégia adotada recentemente, ainda não sendo possível avaliar ao certo os caminhos desse novo processo de integração (ALCÂNTARA, 2013).

Mesmo que exista o discurso de que o regionalismo sul-americano “veio para ficar”, como bem coloca Almeida (2009), quando levanta os dilemas atuais e perspectivas futuras do regionalismo sul-americano, chama-se atenção para o fato de que muito embora se pratique o livre comércio dentro do Mercosul, ainda existem setores considerados sensíveis e que continuam submetidos à políticas protecionistas.

Isto quer dizer que o surgimento de uma política comercial comum vai requerer, em algum momento, a prática efetiva de uma política de desenvolvimento comum, com conexão das cadeias produtivas e políticas harmônicas de crescimento e competitividade (ALCÂNTARA, 2013). Assim, conforme Araújo (2008:260), “a boa condução do relacionamento comercial externo requer um aprofundamento do MERCOSUL que vai muito além de aspectos aduaneiros como a livre circulação de mercadorias e a eliminação de exceções à TEC”.

#### **4 NEGOCIAÇÕES DO MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA: VANTAGENS E DESVANTAGENS PARA O BRASIL**

Como já anteriormente dito, as negociações extra-regionais do Mercosul têm alta importância para algumas das principais linhas da política externa brasileira, sendo aqui dar-se-á enfoque para a busca de um relacionamento equilibrado com os países desenvolvidos, através do processo Mercosul-União Europeia (UE).

A aproximação entre os dois blocos começou em 1992, como consequência da iniciativa e do empenho da diplomacia brasileira em fortalecer a atuação do Mercosul como ator internacional. No final do ano de 1994, logo após a Cúpula das

Américas lançar as bases da integração hemisférica, a UE propôs ao Mercosul a negociação de um acordo que estreitasse as relações bi-regionais (MELLO, 2002).

Diferentemente da Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA)<sup>7</sup>, que na concepção da política externa brasileira, poderia ofuscar o Brasil como líder regional, bem como diminuir o seu poder de barganha no comércio com os Estados Unidos da América (EUA), a princípio, o acordo bi-regional Mercosul e UE soava de forma extremamente positiva, quer dizer, mais equilibrado. Desta forma, o acordo-quadro foi firmado em 1995, com vistas à formação de uma área de livre comércio entre as partes, e o início das negociações para a liberalização comercial foi finalmente formalizado em 1999.

Vale reforçar que esse desempenho de autonomia na política externa brasileira deu-se, no caso das negociações comerciais com os países/blocos de visibilidade, por causa da credibilidade reconquistada na década de 1990, quando a economia brasileira decolou e se estabilizou. Portanto, a atitude apresentada pela UE, frente às negociações com o Brasil, se deu em função do elevado perfil do Brasil no cenário internacional.

Em 2004, as negociações entre o Mercosul e a UE foram descontinuadas. Naquela época, o bloco europeu deu prioridade à busca pela estabilidade de uma política econômica entre seus países membros, tendo em vista a adesão de dez países, muitos do Leste Europeu, complicados neste sentido. Além disso, as cobranças europeias da maior liberalização do mercado industrial do Mercosul não conseguiram encontrar um ponto de equilíbrio com as concessões europeias no seu mercado agrícola (ZHIMING, 2010).

Verdade é que a UE tem um mercado extremamente protecionista por causa da sua política de subsídio agrícola e das barreiras não tarifárias impostas, mantendo-o extremamente fechado, o que não é nem um pouco interessante para os países do Mercosul, como a Argentina, grande exportadora de *commodities*, assim como o Brasil. Sendo assim, a exigência europeia estava fora do aceitável pelos países sócios, tendo em vista que os mesmos não teriam grandes vantagens na

---

<sup>7</sup> Um dos últimos comentários do ministro Lampreia, quando da sua saída, foi sobre a dificuldade que o Mercosul enfrentaria em negociar a ALCA com os EUA, devido a poder econômico que aquele país exercia sobre a América do Sul. Nesse sentido, não seria razoável pensar em uma frente sul-americana para as negociações da ALCA, devendo o Brasil fortalecer sua posição com base na atuação conjunta do Mercosul (VALOR ECONÔMICO, 2001).

comercialização dos seus produtos agrícolas com o bloco europeu, e ainda teriam que abrir mão quase totalmente do mercado industrial.

Ressalta-se, ainda, que muito do resfriamento da negociação bi-regional entre Mercosul e União Europeia deu-se em função das negociações multilaterais representadas pela Rodada de Doha, primeira rodada de negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC). Com Doha, a OMC tinha como objetivo promover maior inserção dos países pobres e em desenvolvimento no comércio internacional por meio da retirada de barreiras e subsídios agrícolas e participação efetiva em organismos multilaterais. Como se sabe, o Brasil sempre atribuiu enorme importância às negociações comerciais multilaterais como um dos instrumentos para estimular o seu crescimento mundial, e desta forma, conseguir mais espaço no cenário internacional, e acreditava que Doha pudesse trazer os benefícios pretendidos para a comercialização dos seus produtos agrícolas, altamente competitivos.

Adicionalmente, o Mercosul, na negociação bi-regional ainda enfrentava problemas internos existentes e recalcitrantes: a crise econômica argentina no final dos anos 90, com impactos significantes pelo enfraquecimento da balança comercial, somado ao seu protecionismo, estagnou os fluxos comerciais internos do Mercosul; além das assimetrias existentes nos outros países do blocos, que dificultavam o avanço das negociações e impediam a livre realização de grandes planos.

Em que pese a intenção por trás das formações de blocos econômicos ser a promoção da integração regional, o Mercosul traz restrições por causa da assimetrias entre seus países sócios, o que limita a fronteira regional às atuações internacionais dos países. Como bem colocado por Araújo (2008:105), “ [...] O problema para promover relações econômico-comerciais profundas com os parceiros desenvolvidos é, em parte, do Mercosul: rejeição suscitada pela Venezuela, protecionismo argentino [...]”, além das evidentes limitações econômicas de países como Uruguai e Paraguai.

No período de estagnação do acordo bi-regional Mercosul-UE, o Brasil não abriu mão de desenvolver uma agenda bilateral independente com aquele bloco europeu. Desta forma, pelas dificuldades intrarregionais já expostas, apesar da retomada da negociação do referido acordo<sup>8</sup>, é justo questionar se o Mercosul é a

---

<sup>8</sup> Diante dos persistentes impasses que trancaram e ainda trancam a pauta multilateral na Organização Mundial do Comércio (OMC), o Mercosul tem procurado também aumentar a sua atuação extra-regional na busca de caminhos alternativos para avançar seus próprios interesses comerciais e de seus

plataforma ideal de relacionamento do Brasil com o mundo desenvolvido, mesmo no terreno econômico. Ao que parece, hoje, a plataforma bilateral parece revelar-se mais eficiente que a regional para gerar iniciativas com esses parceiros.

Por outro lado, a opção por uma plataforma bilateral não permitirá chegar a acordos comerciais amplos, a menos que o Brasil abandone as negociações como Mercosul, o que é impensável, e como consequência, provocariam demandas e pressões internas no Brasil no sentido da bilateralização das negociações comerciais. Isto enfraqueceria a política de integração regional do Mercosul, além de colocar o Brasil na berlinda criando desconforto entre os países sócios, que também podem querer buscar alternativas bilaterais que incluam uma dimensão comercial.

Não obstante os últimos debates dos presidencialáveis, bem como das críticas feitas pelo setor industrial brasileiro, e até mesmo o setor agrícola, onde se duvidou da contribuição do atual Mercosul com a UE, fato é que as fragilidades e assimetrias, ainda hoje existentes no bloco, podem convir ao Brasil no que tange a assumir ou reforçar seu papel de principal elo entre os países centrais e o Mercosul. É a oportunidade que o Brasil tem de se colocar como líder regional, tornando-se, desta forma, o interlocutor da América do Sul.

## **5 CONCLUSÃO**

O espaço internacional está em constante mudança e possui uma instabilidade que perdura, pois é constituído por Estados soberanos e que, historicamente, tomam decisões de acordo com os seus interesses. O Brasil não é diferente. Fazendo uma reflexão sobre a concepção da política externa brasileira na construção do Mercosul, fica evidente a constante busca pela autonomia e universalismo.

Estes dois aspectos acabam sendo determinantes para entender o processo de estruturação e integração do Mercosul, e desta forma, entender a defesa da intergovernamentalidade e a dificuldade em lidar-se com as assimetrias, informações cruciais para o entendimento do Mercosul na política externa brasileira.

---

países-membros. Por isso a retomada das negociações do acordo Mercosul-UE foi uma forma de tentar amenizar o naufrágio de Doha (PRADO; CANESIN, 2011).

A intergovernabilidade permite a manutenção de autonomia do país, mas também dá condições para que se intervenha, quando há interesse, na política de integração regional. Esta postura, quase neutra, diga-se de passagem, sempre foi uma escolha da política exterior do Brasil.

No entanto, como toda escolha tem dois lados, embora a política externa brasileira tenha como princípio básico a defesa da autonomia do país, a preservação das margens de manobra trazem como consequência a dificuldade no aprofundamento do processo de integração do Mercosul, criando desconfiança interna entre os países sócios, visto que as assimetrias entre eles são imensas, principalmente de poder.

Sob o ponto de vista da política externa brasileira, a tentativa de desenvolvimento intrarregional limita-se apenas a projeção do Brasil como ator em diversos foros internacionais, ou seja, como *global player*. Porém, o fato do Brasil usar o Mercosul como meio para sua projeção política-econômica internacional, não quer dizer que o Mercosul não traga benefícios a ele. Muito pelo contrário, isto está acontecendo, como confirma a expansão dos interesses econômicos brasileiros na região, bem como o uso do bloco como plataforma para se atingir o seu objetivo de inserção no cenário econômico internacional.

O Mercosul pode ser uma plataforma importante de relacionamento comercial de seus países com o restante do mundo, e portanto ser decisivo para a inserção internacional e para o projeto de desenvolvimento de cada um. No entanto, quando esse papel do Mercosul, como plataforma negociadora, é contestado, o próprio processo de integração do bloco vê-se ameaçado. Fato é que o relacionamento extra-regional é um aspecto de grande importância na evolução do Mercosul, e o Brasil é o principal responsável, porque é a figura representativa extra-regional bloco.

Muito mais do que uma moeda de compensação, a correção das assimetrias é uma forma de aprofundamento do Mercosul. No entanto, para que isso realmente se viabilize, faz-se necessário a quebra de paradigmas da política externa brasileira, no que tange a perda da autonomia. Se isso não ocorre, temos como resultado uma integração econômica regional limitada a uma União Aduaneira (UA) imperfeita, que tende a ser caracterizada como Área de Livre Comércio (ALC), apesar de ter-se visto

que uma UA pode ter uma zona intermediária onde se permita manter um alto grau de autonomia quanto à política regional.

Quanto maiores as assimetrias, mais frágil uma UA é, e mais dificuldades se tem na concretização de um processo de integração sólido. Por isso, entende-se que o Mercosul passa por um processo crítico de integração. Uma política comercial comum do Mercosul que siga só as prioridades brasileiras sempre esbarrará nas resistências dos sócios e se mostrará inexecutável no longo prazo.

O Brasil deve tomar a iniciativa de propor formas de relacionamento com terceiros países que tolerem harmonizar as visões dos sócios, deve dispersar as forças divergentes e canalizar os anseios de cada país em um projeto comum, respeitando as sensibilidades dos sócios, e também as suas, mas sempre buscando um meio que permita o avanço nas negociações extra-regionais, bem como acordos vantajosos para o bloco.

Finalmente, para que o Brasil se confirme como um líder regional é preciso, no plano comercial, dotar o Mercosul das condições necessárias para ser um bloco efetivo. Se o país pretende aprofundar o Mercosul e confirmá-lo como plataforma de atuação comercial externa, deve aprofundar o debate em torno da constituição de uma verdadeira política comercial comum.

Nas palavras de Celso Lafer, “As negociações na OMC, na ALCA e com a União Europeia exigem o fortalecimento do Mercosul.” (MELLO, 2002:42).

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. Dilemas atuais e perspectivas futuras do regionalismo sul-americano: convergências e divergências. *Revista Temas e Matizes*, n. 14, 2008/2009.

\_\_\_\_\_. *Mercosul: uma avaliação retrospectiva e uma visão perspectiva*. 2007. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org>>. Acesso em: 14/01/2014.

ALCÂNTARA, M. *Relações Externas do MERCOSUL: um balanço dos Acordos comerciais firmados pelo bloco regional (1995-2011)*. Disponível em: <<http://mundorama.net/2013/07/06/relacoes-externas-do-mercosul-um-balanco-dos-acordos-comerciais-firmados-pelo-bloco-regional-1995-2011-por-marco-alcantara/>>. Acesso em: 24/01/2014.

AMORIM, C. A política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. Rio de Janeiro: Observatório de Política Sul-Americana/IUPERJ. 2005. (Análise de conjuntura, 4). Disponível em: <<http://observatorio.iuperj.br/analises.php>>. Acesso em: 24/01/2014.

ARAÚJO, E. H. F. *O Mercosul: negociações extra-regionais*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. 352 p.

BARBOSA, R. A. Integração hemisférica: notas sobre os desafios e as oportunidades para o Brasil. In: LAFER, Celso. (Org.). *Os novos blocos econômicos: desafios e oportunidades*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 45, n. 1, p. 36-71, 2002.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JUNIOR, H. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 23-41, out. 2012.

MATHIAS, Meire. *Paradoxos de uma política externa: por que o Mercosul?* Rio de Janeiro: E-papers, 2010. 82 p.

MELLO, F. C. Política externa brasileira e os blocos internacionais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 16, n. 1, p. 37-43, 2002.

SECUNDINO NETO, M. P. *Mercosul: avanços, retrocessos e novos desafios*. 2011. Disponível em: <<http://mundorama.net/2011/04/03/mercosul-avancos-retrocessos-e-novos-desafios-por-manoel-paulino-secundino-neto/>>. Acesso em: 24/01/2014.

PEÑA, F. *O Mercosul e suas perspectivas: uma opção pela inserção competitiva na economia mundial*. Bruxelas, 1991 (mimeo).

PRADO, H. S. A.; CANESIN, C. H. A Rodada Doha e a ineficiência do multilateralismo comercial: impactos domésticos no Mercosul.. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. *Proceedings online...* Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais – USP. Disponível em: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC000000122011000200024&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000200024&lng=en&nrm=abn)>. Acesso em: 12/02/2014.

SARAIVA, M. Política externa brasileira: as diferentes percepções sobre o Mercosul. *Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 45-62, jan./abr, 2010.

A AGENDA diplomática depois de Lampreia. *Valor Econômico*, São Paulo, 12/01/2001.

VAZ, A. C. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade?. *Rev. Bras. Polít. Int.*, Brasília, v. 44, n. 1, jun. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292001000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292001000100004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 21/01/2014.

VIGEVANI, T. *Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos*. São Paulo: LTR, 1998.

\_\_\_\_\_.; FAVARON, G. M.; RAMANZINI JÚNIOR, H.; CORREIA, Rodrigo Alves. *O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites*. 2008.

\_\_\_\_\_.; RAMANZINI JUNIOR, H. Mudanças da inserção brasileira na América Latina. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 78, 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452009000300006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000300006)>. Acesso em: 24/01/2014.

ZHIMING, Y. A retomada das negociações Mercosul-UE e o limite do regionalismo. 2010. Disponível em: <http://mundorama.net/2010/10/10/a-retomada-das-negociacoes-mercosul-ue-e-o-limite-do-regionalismo-por-yu-zhiming/>>. Acesso em: 24/01/2014.