

A POLÍTICA EXTERNA E O MERCOSUL NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2014

The foreign policy and the Mercosul in the presidential elections of 2014

Ana Regina Falkembach Simão¹

Introdução

Este artigo analisa a política externa e as eleições de 2014 no Brasil, com destaque para a questão do Mercosul. É crível que desde o início do século XXI a política externa tem se tornado um tema de debate na sociedade brasileira, passando a ocupar também um espaço mais significativo nos processos eleitorais. Historicamente esta matéria não fazia parte da agenda da mídia brasileira e, tampouco, fazia parte dos debates eleitorais. Em geral, a política externa ficaria restrita aos espaços especializados – ao Itamaraty e ao mundo acadêmico. De fato, a partir do governo Lula a política externa ganhou novos contornos e um deles foi o seu viés social que, de certa forma, contribuiu para aproximá-la da própria sociedade brasileira. Conforme observa Maria Regina Soares de Lima (2009, p. 44) desde 2003, a “mudança tem predomínio sobre a continuidade. A inclusão da agenda social como tópico importante da política externa foi uma das primeiras e maiores inovações”.

No entanto, mesmo considerando o quanto é efetiva a trajetória de aproximação do tema com a sociedade, a política externa ainda não se tornou um assunto determinante nos processos eleitorais. Ainda que nas duas últimas eleições presidenciais – 2006 e 2010 –, tenha ocupado um espaço mais relevante no debate político, envolvendo uma camada não desprezível da sociedade brasileira, a política externa, como lembram Oliveira e Onuki (2003, p. 145), “[...] não dá voto e não tira voto”.

¹ Doutora em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora de Relações Internacionais da ESPM/Sul e da ULBRA.

Segundo os mesmos autores, a política externa ainda desempenha apenas uma influência indireta nas eleições. Cabe observar que a “baixa relevância de temas internacionais na decisão do eleitor explica, em grande medida, o comportamento reiteradamente pacífico do poder Legislativo em matérias internacionais” (OLIVEIRA; ONUKI, 2003, p.145).

Os dois aspectos acima assinalados, embora aparentemente contraditórios, são complementares quando da análise da realidade política brasileira. Se por um lado, os temas de política externa ainda não impactam as eleições, por outro vêm constituindo matéria recorrente na mídia e no próprio debate político. Vale ressaltar que, desde o início de 2014, os assuntos de política externa têm sido incorporados nas falas dos candidatos à presidência do Brasil com uma intensidade digna de nota. Senão, vejamos. O senador e presidenciável Aécio Neves, do PSDB, quando esteve em Porto Alegre, em março deste ano, participando do Fórum da Liberdade, promovido pelo Instituto de Estudos Empresariais (IEE) propôs simplesmente o “fim do Mercosul”. Em palestra durante o evento, classificou o bloco econômico como “coisa anacrônica” que “não está servindo a nenhum interesse dos brasileiros” (NEVES apud BUENO, 2014). O então também presidenciável Eduardo Campos, do PSB, que faleceu em meio à campanha eleitoral em decorrência de um fatal acidente aéreo ocorrido em Santos, litoral paulista, em treze de agosto de 2014, comungava da mesma posição. Em entrevista concedida dois meses antes de sua morte, Campos criticou a política externa do governo Dilma, baseada nas relações Sul-Sul, sustentando que o Brasil “não pode ficar amarrado as velhas institucionalidades do século 20, como o Mercosul. O Mercosul precisa ser preservado mas preservado com o interesse do país, podendo alargar suas fronteiras comerciais e suas relações bilaterais”(Folha, online, 10/06/14). Na contramão de seus concorrentes, a presidente Dilma, dando continuidade ao projeto do governo Lula, guarda no Mercosul um dos pilares da política externa brasileira. Portanto, em meio aos vários assuntos pautados nas eleições presidenciais de 2014, seguramente encontra-se o do Mercosul. Diante disso, caberia repisar alguns aspectos acerca deste tema que, muito embora já analisado pela academia em diversos contextos, ganha um novo relevo no período eleitoral.

O Mercosul na perspectiva histórica

A partir da segunda metade dos anos 1980, a formação de blocos envolvendo países vizinhos compõe o contexto internacional e reorienta as políticas externas de vários países da América, Ásia e Europa. Neste novo cenário veremos surgir a integração entre os Estados Unidos, Canadá e México; do Japão, Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura; da Comunidade Econômica Europeia, que vinha num processo de integração regional desde a década de 1940, além da cooperação entre Brasil e Argentina, que resultaria na criação do Mercosul, em 1991.

Em que pese o quadro de instabilidade econômica existente nos países latino-americanos durante a década de 1980, houve uma mobilização consistente para a integração regional. O acercamento entre Brasil e Argentina na década de 1980 pode ser considerado um paradigma no processo de cooperação regional. Os governos brasileiro e argentino acabaram privilegiando a aproximação, valorizando a política como elemento fundamental para consolidar a cooperação, ainda que sem desconsiderar a importância do aspecto comercial.

Alguns dados ilustram os caminhos da integração comercial entre o Brasil e a Argentina. Entre 1975 e 1984, período marcado por governos autoritários em ambos os países, o Brasil fora responsável por 40% das importações argentinas, que envolviam de manufaturas a produtos de bens duráveis, como TVs, tratores, camionetas, vídeos, assim como produtos químicos e barras de ferro. De acordo com os dados relativos às exportações brasileiras para a Argentina, há uma nítida elevação de US\$ 340.000 milhões, em 1978, para pouco mais de US\$ 1 bilhão, em 1980. Muito embora tenha havido um declínio nos três anos seguintes – de US\$ 893.338, em 1981, para US\$ 687.716 milhões em 1982 e US\$ 666.799, em 1983 –, houve novamente um aumento das exportações em 1984, para US\$ 831.152 milhões (BANDEIRA, 2003, p. 438).

Assinala-se, portanto, que com o governo de João Figueiredo, em 1979, o Brasil e a Argentina apontam para o entendimento, dando início a uma nova fase da relação entre os dois países. A partir deste momento, o diálogo com a Argentina passaria a ser prioritário. Não são poucos os exemplos que ilustram esta aproximação, a começar pela assinatura do acordo Tripartite Corpus-Itaipu, em 1979, o acordo de cooperação nuclear,

a criação de um grupo binacional para negociar as questões comerciais e o apoio dado pelo Brasil à Argentina durante a Guerra das Malvinas” (SARAIVA, 2012, p. 57).

Na esteira desta nova fase de entendimento, estão os governos civis de José Sarney e de Raúl Alfonsín, que não apenas deram continuidade aos acordos já estabelecidos pelos governos militares dos dois países, como também criaram um mercado comum. Em 1985 os dois presidentes decidiram que em dez anos seria criado o mercado comum. Conforme aponta Raul Bernal-Meza (2002, p. 43):

A partir de 1985 o Brasil constrói sua parceria estratégica com a Argentina – considerada a principal e mais ampla, que serviria de plataforma para redefinir as relações no plano regional – dentro do seu universalismo seletivo. Permitiu proporcionar instrumentalidade ao universalismo dos anos 80 e renová-lo à luz dos novos cenários, ao mesmo tempo em que mantinha sua vocação mundial.

Com o avanço desta parceria, em 1988, foi criado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Pouco depois, em 1991, ocorreu a Assinatura do Tratado de Assunção, que anteciparia em quatro anos a criação do Mercosul. Para o Brasil de Collor de Melo e para a Argentina de Carlos Menem, a formação do Mercosul continuava sendo uma estratégia, porém naquele momento servira para a inserção internacional brasileira e argentina, após frustradas tentativas de ambos os países de internacionalizarem-se via relação com Washington. Na percepção equivocada de Collor de Melo, os Estados Unidos eram o único polo de poder mundial. Eufórico com a queda do muro de Berlim, com o colapso soviético e com a ideia da existência de uma “nova ordem mundial”, o jovem presidente não observou atentamente as mudanças políticas e econômicas do contexto internacional, que apontavam para o desgaste dos Estados Unidos.

É relevante observar que a “nova” política externa brasileira e argentina, que acabou instituída com a Assinatura do Tratado de Assunção, criando o Mercosul, deixou de valorizar a soberania, a diplomacia autônoma, o terceiro-mundismo, o projeto de desenvolvimento econômico que vislumbrava a substituição das importações e, até

mesmo, o aprofundamento no campo tecnológico, em favor de um modelo de cooperação supostamente dinâmico e inexorável, pautado pelo mercado. Entretanto, tal visão acabará sendo superada, bem como o próprio governo Collor que entra em rota de colisão com a sociedade e a classe política brasileira, até o inevitável *impeachment*.

Com os presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, o Mercosul ganhou uma importância estratégica para o Brasil, além de receber consistência jurídico-institucional significativa. No governo de Fernando Henrique Cardoso foi institucionalizada a união aduaneira entre os quatro países membros, além da participação da Bolívia e do Chile como membros associados ao bloco. Na avaliação do chanceler Luiz Felipe Lampréia, realizada no ano de 1995, o Mercosul além de ser a primeira união aduaneira do hemisfério meridional, propiciava uma dinamização da atividade econômica como um todo e possibilitava a atração de investimentos na região. Para o chanceler “com a adoção de uma tarifa comum (TEC) e a conclusão de um programa de desagravação que reduziu os direitos alfandegários no comércio intra-zona, o Mercosul emerge de apenas três anos e meio de negociação como prova real de que a integração regional favorece a liberalização comercial em termos globais” (LAMPRÉIA, 1995, p. 32).

Para Raul Bernal-Meza, a política brasileira para o Mercosul teve três finalidades:

- 1) permitir abrir gradualmente sua economia à economia mundial, fortalecido pela amplificação do mercado subregional, e logo regional (ALCSA), graças aos ganhos de escala;
- 2) enfrentar os desafios econômicos e políticos das estratégias hegemônicas norte-americanas na América Latina (ALCA);
- 3) alcançar o reconhecimento mundial como potência média, graças à sua liderança política no bloco e à dimensão de um mercado que o teria como o centro econômico-industrial fundamental (MEZA, 2002, p. 44).

Já Amado Cervo (2002), no balanço da era Fernando Henrique Cardoso, apontou seis resultados positivos e seis aspectos que fragilizavam o bloco, estes últimos responsáveis pelo ceticismo de alguns analistas quanto ao seu futuro. No que se refere aos pontos positivos, foram destacados diversos aspectos em diferentes áreas: “a

empatia entre a inteligência brasileira e argentina”, resultando numa série de encontros com a participação de empresários, intelectuais, bem como a produção de livros e artigos, que apontaram as afinidades e as divergências entre ambos os países; “as novas condições psicossociais”, que “conduziram naturalmente à criação da zona de paz no Cone Sul, com impacto positivo sobre a América do Sul”; o aumento do comércio intrazonal de 4,1 bilhões de dólares em 1990 para 20,5 bilhões em 1997 e 18,2 bilhões em 2000, período em que “as exportações do bloco cresceram 50% e as importações 180%”; a transformação do Mercosul em “sujeito de direito internacional” pelo protocolo de Ouro Preto de 1994, podendo “negociar sobre a arena internacional”; e finalmente, o fato do Mercosul ter produzido uma “imagem positiva acima da própria realidade”, fortalecendo “seu poder de barganha como bloco e o de seus membros isoladamente” (CERVO, 2002, p. 25-26).

Quanto aos aspectos criticáveis do bloco, destaca-se a observação de que o Mercosul seria caracterizado por um “processo de integração assimétrico que não criou mecanismos de superação de desigualdades entre os membros e, no interior destes, entre zonas hegemônicas e periféricas”, frustrando assim a expectativa de uma possível elevação do nível social do bloco (CERVO, 2002, p. 26-27). Outra avaliação cética refere-se ao enfraquecimento das negociações internacionais realizadas pelos Estados, em função de elevar a “condição de zona de livre comércio para a de união aduaneira sem instituições comunitárias”. Assim, um ponto de descrédito acerca do futuro do bloco, ainda segundo a avaliação de Amado Cervo, é que o processo de integração do Mercosul “elegeu o comércio exterior como núcleo forte. Os membros do grupo adotaram, contudo, medidas unilaterais, desmoralizando o mecanismo da tarifa externa comum que haviam implantado”. Entretanto, conforme observa André Reis (2009, p. 144), considerando os ganhos e as perdas, o Mercosul “como união aduaneira imperfeita favoreceu o Brasil, que conservou sua autonomia decisória e usou o bloco como instrumento de negociação em outros espaços”.

Com a chegada de Luis Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil, em 2003, o Mercosul ganhou novos contornos. Embora o governo Lula tenha herdado um bloco com fragilidades, em função da crise brasileira de 1999 e da crise argentina de 2001, a

reconstrução do Mercosul e a integração da América do Sul se tornaram itens prioritários na agenda de política externa do Brasil. Segundo Paulo Visentini (2013), a política externa brasileira buscou estabelecer uma nova aproximação com os países do bloco, apontando para uma parceria que fosse capaz de retomar o crescimento econômico dos países vizinhos. O incremento da economia dos países que compõe o bloco é uma condição indispensável “para que a integração deixe de ser virtual”, possibilitando uma “ação estratégica no plano global que reverta a marginalização crescente que a região sofre” (VISENTINI, 2013, p. 114).

Um dos instrumentos voltados para esta finalidade foi a criação de novos mecanismos, a exemplo do FOCEM – Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul. Este fundo foi apresentado como uma medida singular para fortalecer o processo de integração regional. Criado no final de 2004, o fundo tem o objetivo de financiar projetos de melhorias na infraestrutura das economias menos robustas do bloco – o Paraguai e o Uruguai – bem como melhorar as condições das regiões menos desenvolvidas e promover o desenvolvimento social nas zonas de fronteira. Na mesma direção, Paulo Visentini (2013) destaca os financiamentos promovidos pelo BNDS para os projetos de melhorias na infraestrutura física sul-americana, medidas que contribuem para mitigar as assimetrias que comprometem o futuro do bloco. Embora as assimetrias sejam uma realidade de difícil solução na região, defende o autor, tais iniciativas, conjuntamente, contribuem para o aprofundamento da integração regional (VISENTINI, 2013, p. 114). Quanto ao papel financiador do BNDS na América do Sul, Williams Gonçalves anota que em 2011, a soma dos financiamentos do banco na região chegou à cifra de US\$ 1,7 bilhão, recurso que tem beneficiado, sobretudo, Argentina e Venezuela. Desta forma, no ano de 2011, “os empréstimos realizados pelo BNDS na região representaram o dobro dos empréstimos feitos pelo Banco Mundial” (GONÇALVES, 2013, p. 57).

Outro aspecto digno de nota, que contraria as previsões céticas em relação ao Mercosul e também aponta para a busca de qualificação da integração regional e diminuição das assimetrias, é o fato de que a partir de 2003 outras áreas, para além da comercial, foram incorporadas ao bloco. A educação, a política e o campo científico-

tecnológico passaram a compor o projeto de cooperação regional. Como lembra Miriam Saraiva, o bloco avançou para áreas não previstas no Tratado de Assunção, mostrando que “a defesa de uma integração de caráter mais político e social” está em sintonia com as escolhas do governo brasileiro (SARAIVA, 2013, p. 148). Tais escolhas da política externa possibilitam a criação de novos espaços para a integração da região que vão além do econômico/comercial, aspectos que embora fundamentais para o sucesso de um bloco regional, são limitados e podem ficar ao sabor dos ganhos em curto prazo e conjunturais.

Eleições, política externa e o futuro do Mercosul

Após mais de duas décadas desde a criação do Mercosul, o futuro do bloco tem sido avaliado com consistência por diferentes lentes teóricas. Embora não sejam poucos os estudos que demonstram as fragilidades do Mercosul e apontam para seus aspectos contraditórios, a quase unanimidade das pesquisas reconhece a importância do Mercosul e a necessidade de sua manutenção e aprofundamento, tanto no campo econômico/comercial, como também em áreas que possibilitem uma maior simetria no bloco.

Avaliando o desenvolvimento do bloco, Willians Gonçalves (2013, p. 57) destaca que o Mercosul é marcado por duas fases bem definidas. A primeira, que inicia em 1991, é caracterizada por um viés neoliberal “segundo o qual o bloco regional deveria fomentar o comércio intrabloco e atrair investimentos do exterior”. Já a segunda, que tem início em 2003, seria conduzida “pelas ideias neo-desenvolvimentistas, de acordo com as quais ao Estado compete o papel de abrir caminho e apoiar a integração regional estimulando a produção, por meio da ampliação do mercado interno”. As duas fases ilustram com clareza o debate acerca da importância do bloco regional. Ou seja: por um lado há uma crença de que a dimensão comercial deve ser preponderante e que o bloco serve para que os países que o compõem tenham superávits comerciais e com isso possam “ter as melhores relações possíveis com os países desenvolvidos, na expectativa de serem beneficiados com a abertura de mercados para suas exportações e com a recepção de investimentos produtivos” (GONÇALVES,

2013, p. 59). Os governos brasileiros e argentinos dos anos 1990 alicerçaram suas políticas externas com base neste ideário, oferecendo em troca dos possíveis investimentos votos nos fóruns multilaterais. A alternativa a esta percepção seria apresentada pelos governos de viés nacionalista, “voltados para a proteção das riquezas nacionais e para a industrialização, supondo que somente por esse meio é possível alcançar mais desenvolvimento econômico-social” (GONÇALVES, 2013, p. 59).

Nesta perspectiva de análise, a ordem internacional é apontada como benevolente com os países do Norte e, portanto, somente através de políticas conjuntas desenvolvidas entre os países do Sul haveria uma possibilidade real de alteração desta ordem. Neste sentido, o Mercosul e a Unasul são exemplos de parcerias estratégicas que apontam para este desiderato. No entanto, em oposição a esta perspectiva, se encontra a ideia de que a ordem internacional é muito pouco permeável à mudanças e, sendo assim, o recomendável é associar-se aos que têm maior poder no tabuleiro político e econômico internacional. De acordo com esta linha de condução diplomática, o mais adequado para o Brasil seria ter nos Estados Unidos e Europa os grandes parceiros estratégicos. Evidentemente, guardando a devida importância ao regional na medida em que ele contribui para a ampliação do livre comércio. De fato, são estas duas percepções de política externa e de proposta de integração regional que norteiam e certamente conduzirão o debate político acerca dos rumos e do futuro do Mercosul.

Neste ano de eleições presidenciais no Brasil, os dois modelos de integração são (re) apresentados para a sociedade brasileira através dos distintos programas de governo e, sobretudo, de diferentes concepções de políticas externas. É crível que o Mercosul enfrenta desgastes e que mudanças seriam pertinentes para o aprofundamento do bloco. Sabe-se também que as dificuldades encontradas na integração regional muitas vezes decorrem do contexto internacional e não são reflexos apenas da falta de adequadas políticas que melhorem as condições de integração regional. Conforme os cientistas políticos Marcos Cepik e Carlos Arturi, existem “imperativos estratégicos sistêmicos (ligados ao reordenamento do poder mundial) e regionais [...] que impelem a região para a construção de políticas de defesa, externa e de provimento de ordem pública sinérgicas e consistentes” (CEPIK;ARTURI, 2011, p 681).

Analisar o meio internacional e conseguir ocupar as brechas do sistema torna-se um desafio para a diplomacia de qualquer país. No caso do Brasil, as mudanças no sistema internacional foram observadas, sobretudo, a partir de 2003. O projeto de inserção internacional do governo Lula colocou a diplomacia brasileira num patamar de destaque, inclusive no âmbito de uma agenda midiática, mobilizando intensas reações de elogios e críticas. Ou seja: se por um lado a política externa do presidente Lula pode ser considerada um dos pontos altos e de sucesso do governo, na medida em que inseriu o Brasil internacionalmente de forma afirmativa – construindo novas parcerias estratégicas, a exemplo do Fórum de Cooperação Índia, Brasil e África do Sul, da participação nos BRICS, do aprofundamento das relações com a América do Sul e Caribe e da própria consolidação de uma nova fase do Mercosul – por outro, foi alvo de grande parte das críticas ao governo, que em geral a classificaram e a classificam como sendo “ideológica” e “partidarizada”, na medida que está em sintonia com o paradigma das relações Sul-Sul.

Conforme o embaixador Rubens Barbosa, em artigo publicado no site do Instituto Millenium, em 15 de janeiro de 2014, neste momento:

[...] parece ser oportuno que alguns temas comecem a ser discutidos para influir nos programas dos futuros candidatos. Um dos temas que mais suscitaram controvérsia nos últimos 12 anos foi o da formulação e execução da política externa e a condução do Itamaraty, que era considerada uma das instituições de excelência na vida pública brasileira (<http://www.imil.org.br/artigos/politica-externa-eleies>).

No mesmo artigo, o embaixador Rubens Barbosa² apresenta uma análise feita pelo senador e presidenciável Aécio Neves acerca da política externa brasileira. Embora os pontos abordados por ele não sejam uma novidade para o leitor/eleitor brasileiro – pois parte das críticas apresentadas já se tornaram corriqueiras na mídia brasileira desde o governo Lula – a retomada da posição do candidato sinaliza para a importância que a política externa ostenta nas eleições presidenciais de 2014. Para Aécio Neves:

² Rubens Barbosa foi embaixador do Brasil em Washington no período de 1999-2004.

O viés ideológico imposto à nossa política externa nos últimos anos está isolando o Brasil do mundo. Demos as costas para importantes nações democráticas e abraçamos regimes de clara inclinação totalitária, em flagrante contraste com as melhores tradições da nossa diplomacia. Com visão de futuro, o compromisso é conquistar um lugar privilegiado para o Brasil no mundo. É necessário abandonar a política externa de alinhamento ideológico adotada nos últimos anos e resgatar a tradição de competência e a atuação independente da diplomacia brasileira. O Itamaraty deve servir ao Brasil e defender o interesse nacional, acima de todo e qualquer interesse partidário. Nossa diplomacia deve, também, recuperar no exterior os compromissos que defendemos internamente, como o repúdio às tiranias, o direito à paz, a solidariedade internacional em defesa da democracia, o respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente (<http://www.imil.org.br/artigos/politica-externa-eleies>).

É relevante notar que esta proposta de “acabar com o Mercosul” apresentado no Fórum da Liberdade, em março de 2014 – que arrancou aplausos de uma platéia pouco especializada em política e diplomacia, mas conhecedora do livre mercado e defensora da aproximação do Brasil com os Estados Unidos –, não teve continuidade, entretanto, no programa de governo do candidato posteriormente divulgado nacionalmente. Em julho deste ano, ao apresentar oficialmente as diretrizes da sua política externa, observa-se um recuo do candidato do PSDB em relação a alguns posicionamentos, em especial ao Mercosul. Segundo o programa do candidato tucano, comentado pelo embaixador Rubens Barbosa, no jornal Estado de São Paulo, em 22 de julho de 2014, no que diz respeito ao Mercosul, “paralisado e sem estratégia”, a alternativa ideal seria “recuperar seus objetivos de liberalização comercial e abertura de mercado e flexibilizar suas regras a fim de poder avançar nas negociações com terceiros países” (BARBOSA, 2014).

Na mesma linha, embora menos eloquente, estavam as propostas do ex-governador de Pernambuco e também presidenciável, Eduardo Campos, que assinalava que o Brasil precisaria ter “outra política comercial” para “não isolar o Brasil do mundo e da competitividade”. E como já anteriormente apontado, o resumo de Campos vaticinava que “o Brasil não pode ficar amarrado ao Mercosul” (Folha, online,

10/06/14). Vale destacar que, com a inesperada morte de Eduardo Campos, a candidata à vice-presidência Marina Silva, ex-Senadora, ex-Ministra do Meio Ambiente do governo Lula e líder do partido REDE, ganhou o apoio do PSB para assumir a candidatura à presidência pela Coligação Unidos pelo Brasil – PSB, REDE, PPS, PPL, PRP, PHS, PS.

Conforme o programa de Governo desta Coligação, reapresentado após a confirmação de Marina Silva como candidata à presidência, o Mercosul deve ser renovado e o Brasil terá que combater a estagnação do bloco. Portanto, dentro desta lógica, é fundamental que o país proponha mudanças, tais como “investir em negociações com outros países e fechar acordos com cronogramas diferenciados”, visto que, no entendimento desta Coligação, “o Mercosul não tem cumprido bem o desígnio original de constituir uma modalidade de *regionalismo aberto*”. A expansão significativa do comércio intrarregional “não foi acompanhada de empenho negociador do bloco em aumentar suas transações com outras regiões”, critica ainda o documento. (PROGRAMA DE GOVERNO - <http://marinasilva.org.br/programa/>).

Em convergência com o Programa de Governo, a candidata Marina Silva aponta que em seu governo haverá "o princípio da integração, mas isto não impede que possamos encontrar meios para ter rapidez para acordos bilaterais", conforme declarações divulgadas pela Agência de Notícias EFE. Ainda quanto a questão do Mercosul, a presidenciável assinala que na sua percepção, "na negociação há dificuldades, como o caso da Argentina, mas isso não deveria impedir que o Brasil seguisse. É uma questão de defender os interesses do país sem prejudicar o resto". A sequência de suas declarações esclarece o que seria exatamente esse “resto”: a candidata observou que "é preciso relançar o dinamismo no comércio com os Estados Unidos e a UE e fundar novos padrões comerciais com o Chile". (Agência de Notícias EFE - <http://www.efe.com>, 29 de agosto de 2014). Finalmente, no que tange à totalidade do continente americano, a Coligação Unidos pelo Brasil propõe uma política de aproximação do Mercosul com a Aliança do Pacífico e uma "agenda positiva" com os Estados Unidos.

Em outra direção, a presidente Dilma Rousseff, no encontro da Cúpula do Mercosul, que ocorreu em Caracas nos dias 28 e 29 de julho, sinalizou para a importância do bloco, destacando sua significação no contexto político e econômico global. De acordo com a presidente:

Não podemos negligenciar uma inserção de nossas economias no mundo global, porque o Mercosul não é um espaço econômico insignificante. Pelo contrário, tem o segundo maior território, a quarta maior população e a quinta maior economia do mundo. Possui as maiores reservas de água doce, um dos maiores potenciais energéticos e minerais, além de uma agricultura moderna de alta produtividade. Também temos uma indústria que se não é inteiramente completa é extremamente significativa. (ROUSSEFF, O Globo, 2014).

O nó górdio do debate sobre o Mercosul é que após os vinte e três anos da sua criação, o bloco encontra-se em transformação, fenômeno que deverá ser observado pelos atores políticos, empresariais e sociais dos países que o integram. Isso exigirá de seus integrantes muito mais do que o retorno ao livre comércio, mas sim o empenho no investimento político que vislumbre a consolidação de uma agenda comum entre os parceiros do bloco. Uma agenda cujo desafio é o de conjugar os interesses internos de cada país-membro com o estabelecimento de um modelo de integração que seja positivo economicamente, mas que também possibilite o desenvolvimento social do bloco como um todo, visando mitigar as assimetrias.

Em que pese a oposição tratar a política externa dos governos Lula e Dilma como “partidarizada” e “ideologizada”, o fato é que a condução da questão nos últimos governos brasileiros está coerente com o pragmatismo da política externa brasileira, tão conhecido e analisado pela história da nossa diplomacia. Pois ao tratar o Mercosul como um espaço político/estratégico importante, capaz de contribuir para uma maior inserção do país junto aos vizinhos sul-americanos e de ser um ator na promoção da estabilidade regional, as diplomacias de Lula e Dilma não deixaram de ser pragmáticas. A valorização da dimensão política não significa necessariamente “ideologização”. Conforme observa Maria Izabel Mallmann (2013, p. 207), os custos desta política

externa pautada numa agenda político/estratégica são intangíveis, pois não podem ser mensurados como os dados que resultam da balança comercial dos países ou através dos fluxos de investimentos, o que seria uma “tarefa inglória”, pois tais índices são resultados “meramente na dimensão econômica da integração.”

Ainda sobre a análise do Mercosul, hoje, a autora aponta que:

[...] tem pesado a favor da integração fatores de ordem estratégica e geopolítica tanto quanto a ordem econômica-comercial. O apreço pela estabilidade e prosperidade regionais não são mera retórica do Brasil, um país que tem fronteira com dez países sul-americanos. Ao Brasil interessa poder contar não apenas com os mercados dos países vizinhos, mas também com estabilidade política e institucional em suas fronteiras. O preço que o Brasil está disposto a pagar por isso parece estar sendo traduzido, pelo menos em parte, nos custos pagos por ele na construção da integração sul-americana que remonta à aproximação entre Brasil e Argentina e à construção do Mercosul.” (MALLMANN, 2013, p. 207).

Desta forma, no que tange ao Mercosul, não se trata apenas de propor um retorno a 1991, postulando sobre a “liberalização comercial e abertura de mercado” e a “flexibilização de suas regras a fim de poder avançar nas negociações com terceiros países”, ou, de maneira retórica e vazia, observar a necessidade de implementar uma “outra política comercial”, para que o Brasil “não se isole do mundo e da competitividade”. E também não basta enaltecer a importância econômica do bloco e seu lugar dentro do contexto político e econômico internacional, enfatizando que é o “segundo maior território, a quarta maior população e a quinta maior economia do mundo”. Trata-se, na realidade, de avançar num projeto (já iniciado) de integração que conjugue a dimensão econômica/comercial e as dimensões sociais e políticas, resultando num bloco com menos assimetrias. De fato, parte destas assimetrias não se encontra apenas nas diferenças sociais, de desenvolvimento econômico ou de infraestrutura, mas também na fragilidade das próprias instituições políticas internas dos países-membros. Portanto, o avanço do Mercosul não estará na busca de vantagens econômicas/comerciais particularizadas de um país ou de outro, mas sim num projeto de

longo prazo que envolva diferentes segmentos sociais e políticos dos países que compõe o bloco.

Assim, em que pese a campanha eleitoral ter trazido ao debate público temas relevantes da política externa, as propostas dos presidencialistas, iluminadas pela agenda midiática, correm o risco de apresentar à sociedade brasileira uma simplificação da política externa, que podem obscurecer a complexidade do projeto de integração regional, tratando questões diplomáticas de forma meramente ideologizada. A história do Mercosul já dá conta de dois modelos conhecidos e que, de certa forma, já colheram resultados. O fato é que as propostas eleitorais apresentadas como uma alternativa de mudança e de solução para a estagnação do Mercosul se não constituem um mero retrocesso, são no mínimo um retorno ao ideário da década de 1990. As eleições de 2014 promovem, de forma certamente involuntária, uma espécie de *revival* que talvez não encontre mais espaço num cenário claramente marcado por mudanças na distribuição do poder global, onde novos arranjos vem sendo consolidados ao longo, especialmente, da primeira década do século XXI.

Referências

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos. Conflitos e integração na América do Sul.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

BARBOSA, Rubens. A política externa e as eleições. Instituto Millennium. (<http://www.imil.org.br/artigos/politica-externa-eleies>). (acesso em 13/07/2014).

BARBOSA, Rubens. Diretrizes de Política externa e de comércio exterior. **O Estado de São Paulo**, 22/07/2014. (acesso em 24/07/2014)

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional** [online]. 2002, vol.45, n.1, pp. 36-71.

CEPIK, Marco; ARTURI, Carlos. Tecnologias da Informação e Comunicação na Integração Regional: Desafios institucionais para a cooperação Sul-Americana na área de segurança. **Revista DADOS**, v. 54, nº4, p. 651-692, 2011.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional** [online]. 2002, vol.45, n.1, pp. 5-35.

FOLHA [online] <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/14> (Acesso em 12 de julho de 2014).

FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima e ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **Mercosul Hoje**. São Paulo: Editora Omega, 1998.

GONÇALVES, Williams. O Mercosul e a questão do desenvolvimento regional. In: RESENTE, Erica e MALLMANN, Maria Isabel. **Mercosul 21 Anos: maioria ou imaturidade**. Curitiba: Appris, 2013.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa brasileira no governo Fernando Henrique Cardoso in: HERZOG, Roman e LAMPREIA, Luiz Felipe. **Política Externa no contexto de Globalização**. *Papers*, nº 20, Konrad-Adenauer Stiftung, 1995.

LIMA, Marcos Costa e MEDEIROS, Marcelo de Almeida (orgs) **O Mercosul no Limiar do Século XXI**. São Paulo: Cortez, Buenos Aires: CLACSO, 2000.

MALLMANN, Maria Isabel. O Brasil como paymaster do projeto de integração sul-americano. In: RESENTE, Erica e MALLMANN, Maria Isabel. **Mercosul 21 Anos: maioria ou imaturidade**. Curitiba: Appris, 2013.

NEVES, Aécio apud BUENO, Sérgio Ruck. No Rio Grande do Sul, Aécio Neves propõe o fim do Mercosul. *Jornal Valor* – 07/04/2014 [online] (<http://www.valor.com.br/politica/3509098/no-rio-grande-do-sul-aecio-neves-propoe-o-fim-do-mercosul#ixzz36PMPfybg>) (acesso em 10/07/2014).

ONUJI, Janina, OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Eleições, política externa e integração regional. **Revista de Sociologia. Política** [online]. 2006, n.27, pp. 145-155.

PEREIRA, Bresser Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo: Ed. 34, 2003.

PROGRAMA DE GOVERNO – Marina Silva. <http://marinasilva.org.br/programa> (acesso em 31 de agosto de 2014).

ROUSSEFF, Dilma. **O Globo** [online]. <http://oglobo.globo.com/economia/encontro-do-mercosul-dilma-se-solidariza-com-argentina-em-crise-da-divida-13421514#ixzz38xe4DM00> (acesso em 30/07/2014).

RUIZ, José Briceño. Entre o voluntarismo e o Realismo: O processo de revisão de modelo econômico do Mercosul. **Século XXI: Revista de Relações Internacionais**, ESPM-Sul, V.4, nº 2, Jul-Dez, Porto Alegre, 2013.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, Integração e Processo Negociador. A Construção do Mercosul.** Brasília: IBRI, 2002.

VISENTINI, Paulo. **A Projeção Internacional do Brasil. 1930-2012.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SARAIVA, Mirian Gomes. **Encontros e Desencontros. O lugar da Argentina na política externa brasileira.** Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SILVA, Marina. <http://www.efe.com/efe/noticias/brasil/brasil/programa-governo-marina-silva-prop-flexibiliza-mercosul/3/16/2402183> (acesso em 31 de agosto de 2014).

SILVA, André Luiz Reis. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica. A política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).** Curitiba: Juruá, 2009.

SOARES DE LIMA, Maria Regina e HIRST, Mônica. Brasil como país intermediário e poder regional. In: HURRELL, Andrew *et al.* **Os Brics e a Ordem Global.** Rio de Janeiro: Ed.FGV, 2009.

Resumo

O presente artigo visa refletir sobre a política externa e as eleições presidenciais de 2014 no Brasil, a partir de uma retomada da posição dos candidatos acerca do Mercosul e do futuro do bloco, no contexto de uma maior visibilidade do tema na agenda midiática. Para tanto, serão abordados aspectos históricos da formação e desenvolvimento do Mercado Comum do Sul, seus avanços e desafios, além das principais avaliações teóricas e do campo da diplomacia sobre o complexo processo de integração regional, que opõem duas distintas visões historicamente consolidadas.

Palavras-Chave

Política Externa; Eleições; Mercosul.

Abstract

The present article aims at to reflect on the Foreign Policy and the presidential elections of 2014 in Brazil, from one retaken of the position of the candidates concerning the Mercosul and the future of the block, in the context of a bigger visibility of the subject in the mass media agenda. For in such a way, it will be boarded historical aspects of Mercosul's formation and development, its advances and challenges, beyond the main theoretical and diplomatic evaluations on the complex process of regional integration, that oppose two distinct visions historically consolidated.

Key Words

Foreign Policy; Elections; Mercosul

*Artigo recebido em 09 de agosto de 2014.
Aprovado em 03 de setembro de 2014.*