

O MERCOSUL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO GOVERNO LULA

Kelly Fernandes Meireles¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo descrever como o Governo Lula utilizou o Mercosul na diretriz da política externa brasileira. Ademais, busca-se entender como um bloco econômico se tornou um objeto de promoção do interesse nacional, por meio de levantamento bibliográfico e construções prévias sobre a temática. Apesar das problemáticas geradas pelo próprio governo, o resultado foi positivo para a perspectiva da integração regional, especialmente a sul-americana, permitindo uma ascensão do Brasil regional e internacionalmente.

Palavras-chave: Mercosul, Governo Lula, Política Externa, interesse nacional, integração regional.

INTRODUÇÃO

A política externa de um país pode ser facilmente influenciada pela diretriz e ideologia do governo vigente, mediante a troca de governante e partido político. Contudo, há instrumentos que se tornam parte da política externa de Estado, o que é muito difícil de ser alterado, como no caso de blocos econômicos.

Pode-se considerar o Mercado Comum do Sul (Mercosul) como uma iniciativa de política externa de Estado pelo fato do extenso período de atuação na história brasileira, sendo o Brasil signatário do Tratado de Assunção - documento que oficializou a criação do bloco - desde 1991. Porém, cada governo personalizou o uso do Mercosul conforme uma leitura própria do interesse nacional, levando em consideração ideologias e objetivos dos partidos e governantes.

Desse modo, o presente texto visa analisar como o Mercosul se configura durante o período do Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). É uma problemática relevante para esclarecer a política externa de um importante período político para o Brasil, o que auxilia também no entendimento das relações com outros Estados. Ademais, o fator da integração econômica, representada por um forte bloco na América do Sul, revela a importância

do tema. A pesquisa tem caráter explicativo com o intuito de identificar ações que revelam de qual forma o Mercosul foi projetado, tendo como instrumento o levantamento bibliográfico e análise crítica do conjunto que envolve o Brasil e os Estados membros do bloco.

O MERCOSUL E O INTERESSE NACIONAL BRASILEIRO NO GOVERNO LULA

A política externa é um instrumento fundamental para os Estados fazerem valer os seus interesses perante o Sistema Internacional. O que geralmente define os objetivos, princípios e diretrizes de uma política externa é o conjunto de ideologias e valores do governo vigente. Sendo assim, a relação de uma nação com as demais é estabelecida a partir dos ideais do governo representante, que, a partir de seus valores e ideologias, estabelece aquilo que se chama de interesse nacional. A definição de Garcia (2008, p. 24) expressa muito bem essa ideia do interesse nacional, “a política externa de um país projeta na cena internacional seus interesses; reflete seu projeto de desenvolvimento nacional. Ao mesmo tempo, ela ajuda a configurar esse projeto nacional, na medida em que define as condições da inserção de um Estado no mundo”.

É relevante apontar que o interesse

nacional na visão do governo Lula é caracterizado pela estratégia da autonomia pela diversificação, isto é, são alocados esforços para promover o protagonismo internacional do Brasil, além de priorizar a cooperação Sul-Sul e evocar uma ideia de liderança regional. Conforme Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283), o governo Lula é marcado pela administração da autonomia pela diversificação, por causa da adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional.

Desse modo, a política externa brasileira do governo Lula tinha como um dos seus objetivos principais a integração, em especial a sul-americana, sendo um governo marcado fortemente pelo protagonismo internacional. A integração sul-americana é relevante para entender como o Brasil se relaciona com as nações geograficamente mais próximas e como se posiciona no Sistema Internacional, haja vista que, a questão regional interfere nos interesses do

governo brasileiro seja na diplomacia, na política ou no aspecto econômico. Uma das formas de efetuar essa integração foi promovendo a continuidade do Mercosul, sendo esse um bloco econômico cujo objetivo inicial foi representar os interesses políticos do Brasil e ter um aspecto econômico para estreitar as relações com as nações sul americanas, especialmente com a Argentina, por causa do longo histórico de rivalidade.

Segundo Amorim (2009, p. 15), ministro das Relações Exterior do governo Lula, no início do mandato, o presidente Lula decidiu fortalecer o Mercosul e retomar o projeto de integração de toda a América do Sul. Houve alguns avanços e desenvolvimentos dentro do Mercosul como, por exemplo, aceitação do conceito de assimetria, criação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem), desenvolvimento da parte social, movimentação de pessoas, evolução política com a criação do Parlamento do Mercosul e avanço na área de serviços.

É relevante apontar que, no caso da assimetria, reconhecida pelo chanceler Celso Amorim, refere-se ao pedido do Uruguai e Paraguai ao Brasil para reconhecer que há diferenças entre os membros do bloco – e que tais diferenças deveriam ser tratadas para

o seu fortalecimento. Conforme Amorim (2009), as principais discrepâncias seriam: questão econômica, nível de desenvolvimento e posição geográfica, o que podem ser considerados fatores que impedem o estabelecimento de uma tarifa externa comum, mas a sua existência foi reconhecida durante o Governo Lula. Um fator muito relevante para a compensação dessa assimetria foi a criação do Focem, haja vista que é um instrumento criado para investimento financeiro dos membros e financiar programas para promover a convergência estrutural. Um dos exemplos que contribui para elucidação da importância do fundo foi o projeto de saneamento urbano integrado Aceguá/Brasil e Aceguá/Uruguai cujo objetivo foi a construção e implementação de um sistema de tratamento de efluentes nas cidades vizinhas de Aceguá Uruguai e Aceguá Brasil por meio da construção de duas estações de tratamento, sistemas de redes de esgoto e estações de bombeamento. A realização do projeto integrado foi possível por meio dos financiamentos realizados pelos membros do Mercosul e que corrobora em benefícios para os países envolvidos e consequentemente favorece a população.

Contudo, os avanços não foram sufi-

cientes para evitar problemas na relação entre Brasil e Argentina. Vigevani e Cepaluni (2007, p. 312) sinalizam alguns dos problemas que contribuíram para as dissensões dentro do Mercosul. No caso do Brasil, foi justamente a resistência de alguns setores empresariais que perderam o interesse regional e perceberam potenciais maiores nos mercados dos Estados Unidos e da União Europeia. Na sociedade brasileira a vocação regionalista não havia sido fortalecida e o interesse do Brasil em ter um papel importante no cenário internacional e um assento permanente no Conselho de Segurança, é interpretado pela Argentina como competitivo em relação às próprias metas brasileiras.

O Brasil é uma potência dentro do Mercosul e esse fator levou o presidente Lula aspirar muito poder, ao ponto de colocar o Brasil na fala de seus discursos como líder da América do Sul, o que acarretou em um grande problema para a imagem brasileira e até mesmo nas relações com as nações sul americanas, em especial com o Paraguai por questões históricas. Nesse sentido, vale destacar que:

Esta característica, condizente com a idéia de “autonomia pela diversificação”, ganhou relevância e pareceu traduzir-se em alguns momentos em um sentimento de liderança, ao menos regional. Ainda que as idéias de Lula da Silva e de seus altos funcionários fossem apenas

declarações sem consequências práticas imediatas, elas têm impacto na relação entre o Brasil e outros países (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 301).

Vale ressaltar que boa parte das medidas adotadas na política externa do Lula foram processos de continuação do governo Fernando Henrique Cardoso, especialmente no tocante às negociações que estavam em curso, por exemplo, acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina (composta por Colômbia, Equador e Venezuela). Outro ponto importante foram os conflitos que o presidente Lula teve com a presidente da Argentina, Cristina Kirchner, que refletiam em dificuldades para desenvolver o bloco econômico. Conforme ilustram Vigevani e Cepaluni (2007, p. 314):

Muitas vezes, é difícil descobrir as preferências dos Estados, pois as suas metas nem sempre são declaradas e se alteram constantemente, conforme a interação com outros Estados. Usualmente, as estratégias políticas refletem as ideologias dos líderes que as formulam, ou dos grupos sociais e classes que lhes dão sustentação.

No panorama geral do governo Lula, observa-se uma aproximação muito forte com a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), o que futuramente vai ser uma posição duramente criticada, mas que revela consequências positivas para o Mercosul. A ALBA é um mecanismo de aliança entre países da América Latina e Caribe como Venezuela, Bolívia e

Cuba que compartilham ideias consideradas da vertente ideológica socialista e que estão dispostas a integrar social, política e economicamente. Desse modo, a aproximação brasileira com esses países possibilitou uma relação mais integrada, traduzindo na entrada da Venezuela no Mercosul, apesar de no contexto presente a Venezuela não fazer mais parte do bloco econômico por deixar de cumprir com o requisito primordial da democracia, mas que teve um papel relevante durante o governo Lula. Segundo Cervo (2008, p. 173): “a adesão plena da Venezuela ao Mercosul em 2006 amplia o bloco como força política, substância econômica e oportunidade econômica: 250 milhões de habitantes, 76% do PIB da América do Sul, comércio exterior superior a 300 bilhões de dólares”. A relevância que a Venezuela teve também se traduz na criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) em 2008 no Brasil, sendo esse um movimento que reforça a integração entre os países na área do comércio, fluxo de pessoas e produtos.

Dessa forma, percebe-se que no tocante à política externa o governo exerceu um papel muito importante para desenvolver as relações com os Estados, em especial os sul-americanos. A integração foi uma

prioridade para a diretriz externa e o Mercosul reforçou fortemente esse objetivo, proporcionando crescimento do bloco e das relações exteriores do Brasil. Ademais, é possível verificar que o interesse nacional estabelecido pelo governo Lula acarretou em avanços brasileiro no ambiente internacional por meio de projetos integrados com as nações sul-americanas e uniões para soluções de problemas compartilhados pela região. Apesar dos problemas citados dentro do bloco, o que reflete os litígios entre os países em um panorama geral, o bloco econômico foi relevante para superar os desafios e corroborar para o estabelecimento do interesse nacional brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por conseguinte, pode-se concluir que o Mercosul foi uma ferramenta essencial na formulação da política externa do governo Lula, apesar das barreiras nas relações com algumas nações sul-americanas, o bloco econômico conseguiu avançar e trazer benefícios para o Brasil, mais político do que propriamente econômico. O bloco executou a função de integrar as nações sul-americanas e proporcionar um maior alinhamento econômico e político, mesmo existindo assimetrias e conflitos, o que reforça o interesse nacional fundamentado na autonomia

pela diversificação.

O Mercosul foi um instrumento fundamental para construir relações diplomáticas mais concretas com as nações da América do Sul, além de estabelecer uma posição mais assertiva perante o Sistema Internacional. Utilizar o Mercosul como fundamento da política externa foi uma estratégia bem executada durante o governo, haja vista que proporcionou o crescimento brasileiro no âmbito doméstico e internacional.

Notas

¹ Acadêmica de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília. E-mail: kellyfm.workspace@gmail.com.

Referências

AMORIM, Celso. A integração sul-americana. **Diplomacia, Estratégia e Política**, n. 10, p. 05-26, out./dez. 2009. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/images/pdf/Revista_DEP10_Portugues.pdf>. Acesso em: 03 de nov. 2020.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 151-176.

GARCIA, Marco Aurélio. A opção sul-americana. **Interesse nacional**, ano 1, n. 1, p. 22-28, abril/junho 2008.

JUNIOR, Haroldo Romanzini; MARIANO, Marcelo Passini. As relações com a América do Sul (2008-2015). In: FLORENCIO, Sergio et al. (orgs). **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional pós-crise de 2008**.

Brasília: Ipea/Funag, 2018, cap. 10. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181206_a_politica_externa_brasileira_cap10.pdf>. Acesso em: 03 de nov. 2020.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula.** São Paulo: Editora UNESP, 2011, p. 157-182.

_____. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação.** Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, jul/dez, 2007, p. 273-335.