Integração Sul-americana na segunda metade dos anos 1990: projeto político brasileiro *versus* assimetrias regionais do subcontinente.

Fernanda Tondolo Martins[1]

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar as relações exteriores brasileiras, entre 1995 e 2002, para que se possa compreender, com base na documentação primária, o propósito político e estratégico que norteou o projeto de integração sul-americana, cujas linhas gerais estariam traçadas na montagem de uma área de influência e em um esquema de liderança regional do Brasil.
Palavras-chave: Política Externa Brasileira, Integração Sul-americana, Relações Internacionais.

Abstract: This work intends to analyze the Brazilian foreign affairs, during the period between the years 1995 and 2002, to understand, based on primary documents, the politic and strategic purpose that guides the South-American integration project, settled on a Brazilian influence area and also on a regional leadership.
Keywords: Brazilian foreign policy, South America integration, International Affairs

O aspecto da articulação regional e da integração sul-americana na política externa do governo Fernando Henrique Cardoso durante seus dois mandatos presidenciais tem como pressuposto a hipótese de que esta inflexão estaria vinculada ao reordenamento mundial processado a partir dos anos 1980. O final desta décadaassistiu ao término da Guerra Fria com a *Perestroika* e ao colapso do campo soviético, à aceleração do processo de globalização da economia, da revolução científico-tecnológica, da competição econômica entre os países desenvolvidos e à formação de blocos econômicos, que acabaram agravando a já difícil situação internacional da América do Sul.

Dentro do contexto regional, a nova agenda internacional enfatizava a abertura dos mercados internos dos países periféricos e a redemocratização de seus governos. E, somado a esse quadro, estava a crise da dívida externa, que tornou os países sul-americanos extremamente vulneráveis às pressões de instituições econômicas e financeiras mundiais. Nesse sentido as alterações do cenário externo conduziram os países do subcontinente de modo geral, e o Brasil em particular, a um retraimento político que se somou a várias áreas de atrito e de vulnerabilidade – um enorme passivo em termos de endividamento externo, uma grande dependência do fluxo de capitais internacionais, vários contenciosos comerciais, defasagem tecnológica em relação aos países desenvolvidos, entre outros.

[1] Mestre em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora de História das Relações Internacionais pela Faculdade Montserrat.

A matriz da política externa brasileira e, conseqüentemente, suas estratégias e percepções, refletiram um esforço para incrementar sua inserção internacional com os recursos de poder de que dispunha. Tal orientação privilegiou o aumento de sua presença em todo continente sul-americano, evitando, sempre que possível, a influência de potências extra-regionais na região. Para Ricardo Sennes, essa inflexão da política externa brasileira teve profundo impacto no Brasil pelo fato de ser ele uma Potência Média[2], a qual, no âmbito das relações internacionais, "procuraria agir como uma potência regional hegemônica, além de considerar o âmbito regional como espaço preferencial no engajamento político internacional e a arena em que vêem mais diretamente envolvidos seus interesses" (SENNES, 2003: 110).

Para Rubens Barbosa, a prioridade especial atribuída pelo Brasil à América do Sul desde 1985, quando iniciou com a Argentina seu processo de integração – que posteriormente deu origem ao Mercosul – representaria uma "virada de página na política externa brasileira" (BARBOSA, 1994: 110). A resposta nacional aos novos desafios e aos efeitos negativos do reordenamento mundial caracterizou-se pela instituição de um bloco regional a partir da aproximação dos dois principais países sul-americanos. Entretanto, o projeto que deu origem à criação do Mercosul, acabou sendo transformado, ao longo da década de 1990, numa associação com vistas à desregulamentação econômica e à liberalização comercial.

Nesse sentido, pode-se afirmar que houve uma mudança no "plano original" da integração do Cone Sul e a efetivação da esfera regionalista como principal plano de atuação do governo brasileiro pôde ser vislumbrada mais claramente a partir da segunda metade da década de 1990, porque a primeira corresponderia à "crise da matriz multilateral e mundialista da política externa do país" (VIZENTINI, 1997:02). Conforme Amado Cervo, tal postura vincular-se-ia à "dança dos paradigmas", na qual o pensamento político brasileiro aplicado às relações internacionais do Brasil desde 1990 não foi homogêneo. A questão do desenvolvimento – tema sempre associado à política externa do país – não havia desaparecido do horizonte da sociedade brasileira, mesmo com o encerramento do ciclo desenvolvimentista de sessenta anos (1930-1990). Mas essa estratégia tradicional de orientação da política externa, vinculada ao desenvolvimento, foi posta em dúvida porque se supunha que ela

[2] Para Ricardo Sennes, os aspectos importantes para a classificação das Potências Médias destacar-se-iam: o papel dos países frente aos processos decisórios internacionais, sua inserção regional, a dimensão e qualidade territorial e populacional, a produção agrícola, industrial, energética e mineral, o bem-estar e a integração nacional, a sua capacidade militar, seu *status* diplomático, sua taxa de importações e exportações, entre outros. Após uma revisão teórica dos autores que discutem esse conceito, Sennes conclui que o traço mais marcante entre eles, ainda que em proporções e combinações distintas, é o fato de ocuparem uma posição intermediária no sistema internacional global com sua conseqüente condição de *system-affecting states* e, de outro, participando intensamente dos sistemas regionais e sub-regionais onde se encontram. Seria na combinação dessas duas vertentes que as Potências Médias se destacariam como atores relevantes, atuantes e estruturantes do sistema internacional.

houvesse provocado a crise do endividamento, da instabilidade monetária e da estagnação econômica dos anos 1980, e que não resistiria diante das transformações de ordem global ao fim da Guerra Fria.

No início dos anos 90, especialmente a partir do governo Collor, a elite brasileira mostrava-se indefinida quanto ao projeto nacional que iria seguir. Os grupos políticos passavam por arranjos e a sociedade definia importantes aspectos institucionais, uma vez que o novo governo era o primeiro eleito diretamente pelo povo, após vinte e um anos de ditadura militar. No plano interno, o governo Collor promoveu a abertura do mercado interno, privatizou importantes empresas estatais e reduziu drasticamente o papel do Estado na economia. De fato, ocorreu um processo de liberalização da economia brasileira, sob os aspúcios do Consenso de Washington, na qual o Brasil abriu unilateralmente seu mercado interno. No plano externo, o contexto internacional do pós-Guerra Fria pode ser apontado como elemento essencial para entendermos a política externa brasileira no início dos anos 1990, uma vez que a queda do socialismo no Leste Europeu e às especulações quanto ao se considerava ser o trunfo definitivo do capitalismo ocidental, justificavam o desmonte do Estado brasileiro.

Contudo, esse direcionamento da política externa brasileira mostrou-se ineficaz já nos primeiros anos da década de 1990, devido à diminuição da intensidade da atuação dos Estados Unidos sobre a região sul-americana; abriu-se espaço, então, para a retomada do projeto de integração regional. Ou seja, o paradigma americanista já não podia mais ser retomado, ao mesmo tempo em que o globalista não o substituía integralmente. Desse modo, o processo de integração, que até então havia sido dirigido por meio de protocolos setoriais, assumiu um caráter comercialista, de câmbio livre, de abertura geral e sem proteção setorial.

Para Mônica Hirst, a crescente vulnerabilidade externa experimentada pela América Latina na década de 1980, quando políticas industriais eram gradualmente abandonadas e substituídas por estratégias de livre mercado, contribuiu para diminuir as diferenças entre os Estados da região, tornando-as menos efetivas em determinar vantagens e desvantagens recíprocas no subcontinente. Nem o término da Guerra-Fria nem a globalização reduziram as assimetrias interamericanas ou intralatino-americanas, daí serem descartadas como razão para explicar o fraco multilateralismo intra-regional. Hirst destaca, que a América Latina seria [até 1995], a única região onde os Estados Unidos não enfrentaram a contradição entre a capacidade militar dominante e o relativo declínio econômico, fato este que os teria impedido de assumir a liderança mundial de forma plena desde 1989; ao contrário, à medida que os laços entre a América Latina e os Estados Unidos evoluíram, recentemente, ficando

mais estreitos, motivados por convergências de política econômica, a influência norte-americana teria se ampliado nos assuntos econômicos e políticos do sub-continente. Na sua avaliação "o problema principal para a região seria a dificuldade em mudar de uma posição passiva pra uma posição ativa" (HIRST, 1995: 109).

O contraponto a esta conclusão, colocado por Hirst, dar-se-ia quando o Brasil é acrescentado no mapa, devido ao protagonismo do país no restabelecimento da cooperação econômica intra-americana, primeiro por sua participação no Mercosul e depois pelo lançamento do Acordo de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA, 1993). Hirst recupera, desse modo, uma característica que subjaz ao esquema de integração, a liderança sul-americana, uma vez que

> "*A idéia do Brasil como potência regional está associada ao conceito de América do Sul como uma região* per se*, o que aprofundaria a fragmentação da América Latina. O debate sobre se o Brasil possui ou não atributos necessários para se tornar uma potência regional não é novo, e tem sido uma hipótese perturbadora na política intra-sul-americana desde o começo da década de 70. Após um período de limbo durante a década de 80, quando o Brasil passou por ciclos de desordem macroeconômica e vulnerabilidade econômica externa, o conceito de Brasil como potência regional parece agora estar ganhando força novamente sob outras circunstâncias* (HIRST, 1995: 109).

A noção predominante, até então, residia na construção de uma integração regional que abrangesse especificamente o Cone Sul, com possibilidades de crescimento através de relações bilaterais dos membros do Mercosul com os demais vizinhos sul-americanos. A alteração, porém, se inicia durante o "interregno" Itamar Franco, cujo governo estancou o processo de liberalização econômica iniciado durante o mandato de seu antecessor. Conforme Nei Canani, é durante a gestão de Fernando Henrique, como chanceler, que "a política externa brasileira esboça seus primeiros traços de mudança, redefinindo os vetores da inserção internacional do Brasil" (CANANI, 2004: 71). O novo governo, ao mesmo tempo em que procurou revalorizar a presença do país no cenário mundial, priorizou a integração platina e sul-americana. Fernando Henrique propôs a substituição do termo "América Latina" por "América do Sul", por ser este mais condizente com o projeto brasileiro de integração, deu início à ampliação dos projetos de infra-estrutura para viabilizar a integração entre os quatro países membros do Mercosul e buscou associação com o Chile e a Bolívia. Na gestão de Celso Amorim, seu sucessor na pasta, foram lançadas as bases para a criação da ALCSA, que deveria ser efetivada dentro de dez anos.

A diplomacia brasileira, nesse sentido, pautou-se pela lógica de ganhos absolutos no âmbito global por meio da cooperação regional. Um dos maiores obstáculos, entretanto, à

consecução desse projeto foi a assimetria existente entre os países sul-americanos, que nem sempre vêem os projetos de cooperação econômica e política sejam, necessariamente, positivos para as coletividades envolvidas.

Letícia Pinheiro, em ensaio sobre a teoria e prática da política externa brasileira contemporânea, afirma ser quase consenso entre políticos, diplomatas e analistas de relações internacionais a idéia de que a cooperação entre Estados implica, necessariamente, "algo bom e para o bem" (PINHEIRO, 2000: 305). Citando Helen Milner, ela utiliza o conceito de cooperação como o movimento pelo qual os atores ajustam seus comportamentos às preferências de outros mediante um processo de coordenação política a fim de reduzir as conseqüências negativas para ambos. Contudo, Pinheiro faz um contraponto a tal suposição que, mesmo podendo estar correta, não equivale a dizer que o fim pelo qual se coopera seja necessariamente um bem para a coletividade, nem que resulte de um processo espontâneo, "sociologicamente neutro". Retomando Skidmore, ela destaca, também, o fato de que o crescimento da interdependência econômica gera ganhadores e perdedores, podendo-se esperar, portanto, a alteração de coalizões políticas e o agravamento de algumas cisões, ainda que outras sejam amenizadas. Importante contribuição desta autora, sobre a questão da cooperação, é a ressalva feita à dificuldade em se distinguir "até que ponto se trata da constatação de uma tendência geral no comportamento dos Estados ou uma suposição sobre qual deve ser a melhor forma de inserção dos Estados no plano internacional, em favor da qual analistas e praticantes de política internacional precisam dar sua contribuição" (PINHEIRO, 2000: 305-306).

Segundo a autora, caberia, ao analista de política externa entender como a teoria e a prática se ajustam no sentido de buscar uma nova inserção internacional do país a partir dos anos 1990. Seu esforço teórico define como melhor estratégia para explicar a política externa brasileira contemporânea o conceito de *institucionalismo pragmático*, "visto como um meio caminho entre o realismo hobbesiano e o realismo grotiano[3]". Segundo Pinheiro, a origem do globalismo, vincula-se a uma combinação de três fatores: a crítica nacionalista da matriz americanista da política externa brasileira gerada no interior do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB); a visão cepalina das relações centro-periferia, que estimulou a construção

[3] De acordo com Pinheiro, que retoma Hedley Bull, o globalismo se sustenta na análise do sistema internacional como anárquico, tal como o estado de natureza de todos contra Daí a justificativa do princípio de auto-ajuda. Em outro aspecto, o globalismo de base grotiana, tributário da contribuição de Hugo Grotius (1925), embora reconhecendo a anarquia do sistema, supõe também que ele é normativamente regulado e que os Estados agem não apenas em busca de ganhos relativos, mas também absolutos. Enfim um globalismo que sustentaria na suposição de que, em seu mútuo relacionamento, todos os Estados 'estão sujeitos às regras e instituições da sociedade que compõem'. Ao contrário da concepção hobbesiana, na visão grotiana, os Estados não se submetem apenas às regras de prudências e conveniência, mas também aos imperativos da moralidade e da lei.

de uma identidade econômica dos países latino-americanos, baseada na possibilidade de uma atuação coletiva no cenário internacional; e o pensamento realista das relações internacionais, que concebe o sistema internacional como anárquico, onde prevaleceria o princípio de auto-ajuda na conduta dos Estados. Com maior ou menor intensidade nas diversas fases da política externa do Brasil, o paradigma globalista teria chegado ao limite de suas possibilidades nos anos 1990, devido

> "*a dissociação entre valores e razões pragmáticas do Executivo, que justificavam a retomada do americanismo e os valores e interesses das forças políticas e sociais mais relevantes que não endossavam essa alternativa", combinado ao "esgotamento do globalismo que se explicaria pela fragmentação da coalizão diplomática em razão das transformações na ordem mundial como o fim da Guerra Fria, que minou o poder dos países do Sul e o discurso terceiro-mundista, calcado na denúncia das irracionalidades das grandes potências", além do "esgotamento do modelo de industrialização baseado na substituição de importações"* (PINHEIRO, 2000: 311).

Porém, o tema desenvolvimento, como projeto ligado à independência nacional, econômica e política não foi abandonado, e o país foi buscar na tradição a sua lógica de atuação. Assim sendo,

> "*Um novo continuísmo se estabelece, não mais não mais fidelidade aos paradigmas históricos nem mais em função da luta pela sobrevivência do modelo de substituição de importações, ambos superados, mas ainda em função de princípios realistas da política externa do Brasil, que irão, no interior do projeto liberal, tentar preservar a lógica da autonomia*" (PINHEIRO, 2000: 312).

Dentro dessa lógica, porém, o grau de comprometimento que o Estado se propõe a assumir varia conforme seus recursos de poder. Nesse contexto, a cooperação internacional é retomada como meio de reduzir as incertezas e buscar a maximização dos ganhos do país. A própria autora aponta como fato inegável o aumento das vantagens para os países, quando integrados, tendo em vista a interdependência decorrente da globalização. A complexidade, porém, dos paradigmas hobbesiano e grotiano é retomada novamente para exemplificar a lógica que subjaz a integração sul-americana. Letícia Pinheiro afirma que o fim da Guerra Fria contribuiu de modo substancial para diminuir o peso hegemônico, do paradigma realista de base hobbesiana, mas não o invalidou totalmente; não houve, também uma substituição total pelo paradigma grotiano, mas este foi perdendo força, enquanto ascendeu o discurso da interdependência econômica e da cooperação. Os formuladores de política externa tentariam pautar sua atuação na sociedade globalizada conjugando essas duas tendências

A partir das transformações no cenário internacional, que se processaram especialmente a partir dos anos 1990, a diplomacia brasileira, especialmente nos mandatos de

FHC, pautou-se pela lógica da busca de ganhos absolutos no âmbito global por meio da cooperação inter-regional. Essa cooperação regional foi facilitada pela convergência de interesses entres as partes que possuem "peso relativo" no plano global, pois, viram na cooperação uma forma de se proteger dos efeitos da globalização.

Essa atuação do governo brasileiro leva-nos a identificar um caráter fortemente reativo no que se refere à condução da política externa. Mesmo que o projeto de integração sul-americana tenha se tornado mais concreto a partir do segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, há que se ponderar até que ponto o aumento da vulnerabilidade externa não teria sido utilizado pela classe política brasileira para conceber a política externa como um instrumento para a resolução de problemas internos. Em decorrência dessa redução da política externa a um papel ancilar com relação às políticas domésticas – sem simplificar a inter-relação entre esses âmbitos – há que se inferir se a diplomacia não estaria rechaçando a definição de uma estratégia externa e contentando-se em controlar o caráter defensivo e reativo da diplomacia. Desse modo a política externa perderia um comando político e a diplomacia se submeteria a um controle burocrático.

Essas hipóteses e questionamentos sobre a atuação do governo brasileiro durante a era FHC são colocadas para desmistificar o caráter discursivo de aprofundamento da integração sul-americana, uma vez que a atuação do país a nível externo responde a uma multiplicidade de fatores, bem como se articula às demandas nacionais para a solução dos problemas internos. Mesmo que o reordenamento mundial operado a partir de fins da década de 1980 tenha possibilitado ao Brasil inserir tal iniciativa no discurso da política exterior como forma de aumentar sua inserção internacional a partir dos recursos de poder de que dispunha, é importante considerar até que ponto iria a influência da percepção herdada da Guerra Fria de que a única ordem possível seria a polarizada, e daí a noção de que só existiria uma só alternativa para todos os países: aderir aos Estados Unidos ou resistir a ele. Além disso, nos moldes propostos pelo governo brasileiro, tal projeto desconsiderou muitas das demandas dos demais países da região, cuja assimetria econômica e social se coloca como um real obstáculo à consecução de projetos desse porte. Daí a efetiva de integração regional no Cone Sul, nos anos 1990 ter ficado aquém do proposto.

Referências bibliográficas:

BARBOSA, Rubens. *O Brasil e suas opções internacionais: a articulação entre o universal e o regional*. In: **Política Externa***,* vol. 3, nº 3. Dezembro, 1994. Pp.101-116

CANANI, Ney Artur Gonçalves. ***Política Externa no Governo Itamar Franco (1992-1994): Continuidade e renovação de paradigma nos anos 90***. Dissertação do Programa de Pós-graduação de Ciência Política, UFRGS, 2003.

HIRST, Mônica. *Obstáculos ao governo regional no hemisfério ocidental: velho regionalismo na nova ordem mundial*. In: **Política Externa**, vol. 04 – nº 2, setembro, 1995.

PINHEIRO, Letícia. *Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea*. In: **Contexto Internacional***,* Rio DE Janeiro, vol. 22, nº 2, julho/dezembro 2000. Pp. 305-335.

SENNES, Ricardo. As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada. Porto Alegre: Editora da URGS, 2003.

VIZENTINI, Paulo. *A política externa brasileira em sua fase multilateral: cronologia 1961-1964*. In: **Cadernos de Ciência Política***,* nº 4. Série: Pré-edições. Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Ciência Política / Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1997.

_____. ***Relações Internacionais do Brasil: De Vargas a Lula***. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.