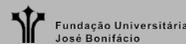


# OIKOS $\sigma$

Revista de economia heterodoxa  
nº 7 ano VI • 2007  
ISSN 1808-0235



patrocínio



## O Primeiro Governo Lula e o Mercosul: iniciativas intra e extra-regionais

---

**CRISTINA VIEIRA MACHADO ALEXANDRE** | [calexandre@iuperj.br](mailto:calexandre@iuperj.br)  
Mestre em Relações Internacionais pelo IRI/PUC-Rio e pesquisadora do Observatório Político Sul-Americano (OPSA/IUPERJ).

**IARA COSTA LEITE** | [ileite@iuperj.br](mailto:ileite@iuperj.br)  
Doutoranda em Ciência Política pelo IUPERJ e pesquisadora do Observatório Político Sul-Americano (OPSA/IUPERJ).

**Resumo** No fim dos anos 1990 e início dos anos 2000, com a crise do modelo neoliberal de integração e a emergência de governos de esquerda na América do Sul, surgiram novos desafios para o Mercosul. Em seu discurso de posse, o presidente Lula prometeu revitalizar o bloco, entendido, sobretudo, como um projeto político. Ao longo de seu primeiro governo, observou-se uma flexibilização da postura brasileira diante das demandas e insatisfações dos demais sócios, além de um estímulo ao desenvolvimento institucional e ao aprofundamento da agenda externa do bloco. Por outro lado, o governo brasileiro demonstrou forte voluntarismo com o lançamento de candidaturas a organismos internacionais, particularmente ao Conselho de Segurança da ONU, sem o respaldo dos vizinhos. O propósito deste artigo é avaliar as iniciativas do primeiro governo Lula para o Mercosul, com destaque para as relações bilaterais e as parcerias externas. No âmbito institucional, serão contempladas iniciativas como o Fundo de Convergência Institucional e o Parlamento do Mercosul, ambas avançadas durante as Presidências Pro Tempore exercidas pelo Brasil no período.

**Palavras-chaves** *Brasil, Visão, Missão, Metas, Nação.*

**Resumen** A fines de los años 1990 y al principio de los años 2000, con la crisis del modelo neoliberal de integración y la emergencia de gobiernos de izquierda en Sudamérica, surgieron nuevos desafíos para el Mercosur. En su discurso de pose, el presidente Lula prometió revitalizar el bloque, entendido, sobre todo, como un proyecto político. A lo largo de su primer gobierno, se observó una flexibilización de la postura brasileña ante las demandas y descontentamientos de los demás socios, además de un estímulo al desarrollo institucional y a la profundización de la agenda externa del bloque. Por otro lado, el gobierno brasileño demostró fuerte voluntarismo con el lanzamiento de candidaturas a organismos internacionales, particularmente al Consejo de Seguridad de la ONU, sin respaldo de los vecinos. La intención de este artículo es evaluar las iniciativas del primer gobierno Lula para el Mercosur, con destaque para las relaciones bilaterales y las compañías externas. En el ámbito institucional, serán contempladas iniciativas como el Fondo de Convergencia Institucional y el Parlamento del MERCOSUR, ambas avanzadas durante las Presidencias Pro Tempore ejercidas por Brasil en este período. **Keywords** *Brasil, Visão, Missão, Metas, Nação.*

## Introdução

Diferentemente do otimismo predominante no Mercosul em seus primeiros anos, o final dos anos 1990 e início dos 2000 marcaram a instauração de tendências fortemente desagregadoras entre os Estados Partes. Em 1999, com a economia brasileira atingida pelas crises financeiras asiáticas e pela moratória russa, o governo Fernando Henrique Cardoso optou pela suspensão da âncora cambial, gerando uma desvalorização do Real e uma maior competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional. Diante do rompimento da convergência em torno da paridade fixa pelo Brasil e da recessão na Argentina, a resposta deste país foi adotar medidas unilaterais para proteger os setores prejudicados, por um lado, e eliminar tarifas para a importação de equipamentos e bens de capital, por outro. Essas iniciativas, somadas ao agravamento da crise na Argentina e no Uruguai, geraram impactos negativos no comércio intrabloco e, mais amplamente, nas negociações para o avanço da união aduaneira (CAMARGO, 2006; GIAMBIAGI e BARENBOIM, 2005; ALMEIDA, 2003).

Com a recuperação da economia internacional, a partir de 2002, as economias do bloco e o intercâmbio comercial intrazona voltaram a crescer,<sup>1</sup> prometendo uma reversão do enfraquecimento do Mercosul nos anos anteriores. Contudo, novos desafios surgiram e, a partir da emergência de governos de esquerda na Argentina, Brasil e Uruguai, despontaram novos rumos no bloco.

Em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse no Brasil, prometendo priorizar “a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida” e revitalizar o Mercosul, entendido, acima de tudo, como um projeto político. Nesse sentido, a atuação brasileira voltou-se para a recuperação de uma visão mais ampla da integração, englobando aspectos preteridos nos anos 90 em virtude da centralidade assumida pela liberalização comercial entre os Estados membros.

As duas Presidências Pro Tempore do Mercosul exercidas pelo Brasil durante o governo Lula avançaram propostas fundamentais para o desenvolvimento institucional do bloco, com destaque para a implementação do Parlamento do Mercosul e do Fundo de Convergência Estrutural (Focem). No âmbito bilateral, observou-se uma flexibilização da postura brasileira para com as demandas dos demais sócios, a qual se fez necessária diante da insatisfação argentina em relação aos superávits co-

merciais brasileiros, por um lado, e da aproximação do Paraguai e Uruguai junto aos Estados Unidos, por outro. Por fim, o protagonismo brasileiro no âmbito multilateral e na expansão das relações sul-sul, com destaque para a integração sul-americana, gerou impactos positivos no aprofundamento da agenda externa do Mercosul e na capacidade de ação conjunta dos países membros no âmbito internacional. Contudo, o voluntarismo brasileiro no lançamento de candidaturas a organismos internacionais demonstra que o governo Lula nem sempre buscou o apoio dos vizinhos em suas iniciativas nos fóruns multilaterais, o que trouxe prejuízos para a coesão interna do Mercosul.

O objetivo deste trabalho é avaliar a atuação do primeiro governo Lula em relação ao Mercosul nas duas esferas mencionadas acima. A primeira seção tratará das relações bilaterais com os demais sócios do Mercosul, enquanto a segunda focalizará a ação multilateral do Brasil e seus impactos no Mercosul. Os avanços e retrocessos institucionais e econômicos do bloco serão tratados de maneira pontual ao longo do texto.

## Relações bilaterais

### Brasil-Argentina

Entre os analistas do Mercosul, há um relativo consenso de que Argentina e Brasil, por serem os países de maior peso econômico e político da região, marcam o ritmo e a direção do Mercosul. Se, durante os governos de Collor e Menem, predominou certa convergência em torno da abertura comercial e do alinhamento com os Estados Unidos, os rumos do bloco parecem se deslocar com a falência do modelo neoliberal e as eleições de Lula e Kirchner. A emergência de governos de esquerda não implicou, porém, uma parceria incondicional entre Argentina e Brasil, embora os avanços nas relações bilaterais sejam inegáveis.

Uma fonte potencial de conflito centrou-se nas diretrizes econômico-financeiras distintas encampadas pelos dois governos, as quais refletiram, a princípio, posturas opostas em relação aos agentes privados e organizações financeiras internacionais. A predominância de viés conservador no Ministério da Fazenda e no Banco Central do Brasil determinou, em larga medida, a omissão de Lula em relação à suspensão temporária do pagamento da dívida argentina junto ao FMI em setembro de 2004 e, novamente, no início de 2005, durante a renegociação da dívida pública do país com credores privados (BATISTA JUNIOR, 2005). Depois disso, observou-se um processo de harmonização nas relações dos governos argentino e brasileiro com o FMI, con-

1 O Anexo I contém dados da Organização Mundial de Comércio sobre o comércio intra-Mercosul nos anos de 1990, 2000 e 2005.

forme demonstram as iniciativas simultâneas para o pagamento antecipado de suas dívidas junto ao organismo<sup>2</sup> e os esforços conjuntos para se alterar os critérios do cálculo das quotas, de forma a aumentar a representatividade dos países em desenvolvimento no FMI.

Representantes dos dois países também buscaram alternativas conjuntas para o financiamento de projetos na América do Sul. Desde o início, o governo argentino apoiou a iniciativa da Venezuela para a criação do chamado Banco do Sul. O Brasil foi, a princípio, reticente em relação à agência, defendendo como mais eficaz uma ação conjunta dos bancos regionais já existentes. Após o anúncio por Chávez e Kirchner, em fevereiro de 2007, de que a instituição nasceria oficialmente em 120 dias, o governo brasileiro decidiu fazer parte da comissão que definirá os parâmetros para a criação do Banco do Sul.

Outro ponto de conflito com a Argentina durante o governo Lula situou-se no âmbito comercial, com a redução do superávit argentino com o Brasil, a partir de 2003, e os consecutivos déficits, a partir de 2004.<sup>3</sup> Diante das assimetrias do comércio bilateral que resultaram da crise argentina e, mais amplamente, das opções por modelos de desenvolvimento distintos nas décadas anteriores, observou-se uma flexibilização da postura brasileira. O maior exemplo disso foi a aprovação, em fevereiro de 2005, do chamado Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), que prevê o estabelecimento de salvaguardas quando algum setor se sinta prejudicado pela competitividade dos produtos provenientes do outro país. Apesar de ter gerado reações negativas do empresariado brasileiro e representado um retrocesso na união aduaneira, a medida foi importante para preservar as relações bilaterais, evitar que o desequilíbrio comercial evoluísse para uma crise mais profunda e estimular o consenso em outras matérias. Nesse sentido, vale mencionar o novo acordo automotivo assinado em junho de 2005 e a decisão pela desdolarização do comércio bilateral, que terá início em julho de 2007 e favorecerá os exportadores de médio e pequeno portes.

Não se pode dizer, porém, que se formou um consenso global entre os dois governos para uma redefinição dos rumos do Mercosul. O maior exemplo disso, talvez, sejam as visões distintas que predominam quanto ao tratamento dos sócios menores do bloco. Recorde-se que, no final do primeiro mandato de Lula, o presidente propôs uma modificação das regras de origem do Mercosul para o Paraguai e Uruguai, além

2 O Uruguai quitou sua dívida com o FMI cerca de um ano depois, no final de 2006.

3 Ver Anexo II.

da eliminação da dupla indexação da Tarifa Externa Comum (TEC).<sup>4</sup> As duas propostas foram levadas à última cúpula do Mercosul, em janeiro de 2007, mas ainda não obtiveram o respaldo do governo argentino. As iniciativas brasileiras em relação aos sócios menores serão discutidas com maior profundidade na próxima seção.

### Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai

As relações do Brasil com Paraguai e Uruguai, ao longo do primeiro governo Lula, apresentaram uma nítida evolução. A princípio, a ação brasileira foi reativa, respondendo a demandas pontuais ou estendendo discussões até que se chegasse a um denominador comum. A aproximação individual dos dois países em relação aos Estados Unidos representou um dos fatores de tensão fundamentais no período. Contudo, vale ressaltar que essa aproximação foi essencial para a construção progressiva de uma agenda positiva para os dois países.

No âmbito institucional, o governo brasileiro, assim como o argentino, assentiu com a demanda dos sócios menores pela representação paritária no Parlamento do Mercosul,<sup>5</sup> estabelecida pela Comissão Parlamentar Conjunta em outubro de 2005. Cabe destacar que, durante a Presidência Pro Tempore do Brasil, no segundo semestre de 2004, essa comissão ganhou poder negociador para conduzir todas as tarefas necessárias para a instalação do Parlamento do Mercosul até 31 de dezembro de 2006. No segundo semestre de 2006, novamente sob a Presidência Pro Tempore do Brasil, a Comissão Parlamentar Conjunta concluiu seus trabalhos e, em 14 de dezembro de 2006, realizou-se em Brasília a Sessão Constitutiva do Parlamento do Mercosul.

O governo brasileiro também teve participação de peso na criação do Fundo de Convergência Institucional (Focem), cujos projetos prioritários voltaram-se para temas de interesse direto do Paraguai e do Uruguai. Os projetos-piloto foram discutidos ao longo do segundo semestre de 2006, durante a Presidência Pro Tempore do Brasil, e aprovados em janeiro de 2007.<sup>6</sup>

4 A eliminação da dupla cobrança da TEC é assunto recorrente nas discussões do Conselho do Mercado Comum desde, pelo menos, 2004, quando uma decisão estabeleceu três condições para a efetivação da medida: a elaboração de um mecanismo de distribuição da renda aduaneira; a elaboração do novo Código Aduaneiro do Mercosul; e a interconexão dos sistemas informáticos aduaneiros. Segundo o Relatório da Presidência Pro Tempore do Brasil exercida no segundo semestre de 2006, a última condição já foi finalizada e está em operação, e a segunda avançou um pouco mais com a definição da metodologia de trabalho durante a primeira reunião do Grupo Ad Hoc instituído para redigir o novo código. Contudo, ainda não há consenso sobre o mecanismo de distribuição da renda aduaneira.

5 Segundo o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, a representação paritária dará lugar à proporcional em 2011.

6 Dos onze projetos-piloto aprovados pela Decisão N° 08/07 do Conselho Mercado Comum, cinco foram apresentados pelo

A centralidade do tema das assimetrias sobressaiu desde o início da gestão Lula. Em junho de 2003, o governo brasileiro lançou o programa “Objetivo 2006”, o qual foi aperfeiçoado dois meses depois, durante a Reunião Extraordinária do Conselho do Mercosul, resultando no “Programa de Trabalho 2004-2006”. Embora não tenha garantido o objetivo mais amplo de consolidar a união aduaneira até o fim de 2006, o documento foi fundamental para o estabelecimento de bases para um relacionamento mais justo e equitativo entre os sócios do Mercosul.

O governo brasileiro também realizou concessões importantes no âmbito bilateral. Recentemente, Brasil e Paraguai assinaram um acordo para suprimir o fator de reajuste, medido pela inflação dos Estados Unidos, da dívida da parte paraguaia de Itaipu junto à Eletrobrás. Tratava-se de uma demanda constante do presidente Nicanor Duarte Frutos, e a decisão argentina de perdoar parte da dívida paraguaia da binacional Yaciretá, em setembro de 2006, veio tornar-se mais um fator de pressão para o consentimento brasileiro.

Entretanto, ainda não foi proposta uma solução sustentável para as insatisfações paraguaias em relação ao recrudescimento da fiscalização da Receita Federal na Ponte da Amizade. O grande problema é que, respondendo à ameaça norte-americana de que o Brasil seria retirado do Sistema Geral de Preferências (SGP) caso não tomasse medidas mais eficazes para controlar a pirataria e o contrabando, o governo Lula acabou adotando ações que desagradaram ao vizinho, que respondeu com a intensificação do controle da entrada e saída de brasileiros no país. O aumento da quota de compras dos brasileiros foi uma medida modesta para se lidar com a questão. A população da Cidade do Leste, prejudicada pelo controle e pela hostilidade dos funcionários da Polícia Federal, passou a realizar bloqueios e houve até mesmo enfrentamentos com policiais brasileiros. Em Foz do Iguaçu, aconteceram protestos contra a intensificação do controle e a expulsão de brasileiros por agentes da imigração paraguaia. A disputa culminou com a assinatura de um acordo sobre o controle fronteiriço da Cidade do Leste, em março de 2006, quando o governo brasileiro se comprometeu a destinar recursos para a modernização do sistema de controle aduaneiro e a flexibilizar temporariamente a vigilância. Contudo, logo no mês seguinte houve novas denúncias em relação à hostilidade dos funcionários brasileiros, e Duarte Frutos chegou a colocar em dúvida a permanência do Paraguai no Mercosul. Re-

centemente, com a divulgação dos supostos planos brasileiros de construir um muro para combater o contrabando na fronteira com o Paraguai, surgiram novas pressões para que o país se retirasse do bloco.

Outra fonte de estremecimento foi a suspeita de que seriam instaladas bases militares norte-americanas no Paraguai. Isso ganhou relevo após a aprovação, pelo Senado paraguaio, da concessão de imunidade aos soldados norte-americanos diante do Tribunal Penal Internacional e da entrada de contingentes no país para exercícios militares conjuntos e missões humanitárias. O governo brasileiro foi dos que mais pressionou o vizinho para fornecer informações e garantir maior transparência do processo. Tanto o governo dos Estados Unidos quanto o do Paraguai negaram rumores sobre uma possível instalação de bases militares, mas o vice-presidente paraguaio chegou a admitir que uma agência do FBI seria aberta no país. No início de 2006, ano em que o Paraguai foi incluído na Conta do Milênio, essa certeza foi relativizada e, ao longo do ano, pareceram dissipar-se as ameaças de uma aproximação militar e comercial do Paraguai em relação aos Estados Unidos.

No âmbito da segurança, as iniciativas de aproximação hemisférica passaram a ser concretizadas em parceria com o Brasil, conforme demonstram a criação do Centro Regional de Inteligência<sup>7</sup> e de uma base antidrogas<sup>8</sup> financiada pelos Estados Unidos na região fronteiriça. Ambas as iniciativas, além da formação do Grupo Bilateral de Defesa Brasil-Paraguai, tornaram-se fundamentais, com a crescente necessidade de contenção de grupos criminosos como o CV e o PCC e, mais amplamente, de fluxos ilegais de finanças, armas e drogas na fronteira.

Por fim, é importante destacar que, em outubro de 2006, o governo paraguaio rechaçou o pedido de renovação da imunidade dos militares norte-americanos, alegando reinterpretação do acordo militar com os Estados Unidos com base na Convenção de Viena. É provável que a recusa se sustente, já que, no segundo semestre de 2006, a aplicação dos dispositivos que previam restrições à ajuda econômica e militar a países que se negassem a conceder imunidade aos soldados norte-americanos — a Emeda Nethercutt e a Lei de Proteção de Integrantes das Forças Armadas Norte-Americanas (ASPA, na sigla em inglês) — foi suspensa pelo governo dos Estados Unidos no caso dos latino-americanos.

---

Paraguai, três, pelo Uruguai, dois, pela Secretaria do Mercosul e um, pelo Comitê Mercosul Livre de Febre Aftosa. Os recursos do Focem serão direcionados a projetos de educação, infra-estrutura, apoio a microempresas, biossegurança, tecnologia, combate à aftosa e fortalecimento institucional do bloco.

7 O Centro Regional de Inteligência, cuja criação foi decidida pelo “Grupo 3+1 sobre Segurança na Tríplice Fronteira” (Argentina, Brasil e Paraguai + Estados Unidos), funciona nas instalações da Polícia Federal de Foz do Iguaçu.

8 A base antidrogas foi inaugurada em agosto de 2006 entre as cidades paraguaias de Pedro Juan Caballero e Ponta Porá, na fronteira com o Brasil.

Nesse sentido, os dados aqui mencionados nos levam a crer que, diferentemente do que vem sendo veiculado pela mídia e por especialistas, as iniciativas militares individuais do Paraguai com os Estados Unidos podem ter se tratado mais de questões pontuais e instrumentos de barganha do que de iniciativas mais amplas que impliquem, de fato, impactos negativos para a segurança regional.

No âmbito comercial, Duarte Frutos admitiu recentemente que não assinaria um tratado de livre comércio com os Estados Unidos e que buscaria parcerias com o Chile para incrementar o acesso de seus produtos ao mercado norte-americano.

O mesmo aconteceu no caso do Uruguai, embora este país tenha dado mais passos para se aproximar comercialmente dos Estados Unidos, com a assinatura do Tratado de Proteção de Investimentos, em novembro de 2005, e do Acordo Marco em Investimentos e Comércio (Tifa, na sigla em inglês), no início de 2007. A proposta da assinatura individual do primeiro tratado, herança do governo uruguaio anterior, havia sido, a princípio, rechaçada pelo governo Vázquez, que preferia promover a definição de um critério comum do Mercosul para acordos de investimento dessa espécie. Na verdade, uma iniciativa nesse sentido já existia desde 1994, quando se concluiu o Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não-membros do Mercosul. Vale lembrar, contudo, que, em virtude das críticas formuladas pelos parlamentares brasileiros, o dispositivo teve seu processo de internalização suspenso no Brasil, em abril de 2004, apesar de ter sido aprovado pelos Legislativos dos demais países membros.<sup>9</sup>

Uma maior aproximação comercial entre Uruguai e Estados Unidos, porém, ainda não pode ser vislumbrada, não tanto por conta da oposição brasileira, mas, fundamentalmente, devido ao rechaço da base de apoio do governo uruguaio à assinatura de um tratado de livre comércio com Washington. Do lado brasileiro, destaque deve ser dado para o aprofundamento de uma agenda mais positiva em relação ao vizinho, conforme demonstram, por exemplo, os acordos firmados recentemente pelos dois países quando da visita de Lula a Colônia de Sacramento.

Porém, do ponto de vista uruguaio, o governo brasileiro deixou a desejar nas tentativas de se solucionar o contencioso das *papeleras* com a Argentina. Mas vale apontar que, abstendo-se de interferir no contencioso, o Brasil preservou um pilar

9 Paraguai, Argentina e Uruguai aprovaram o protocolo, respectivamente, em 12/09/1995, 14/03/1996 e 11/07/2003. Os parlamentares brasileiros argumentaram que o Protocolo, por vislumbrar o direito de escolha de arbitragem internacional pelo investidor estrangeiro, romperia com um princípio básico do direito internacional, o do esgotamento dos recursos internos, afetando, por conseguinte, a soberania nacional (ALEXANDRE, 2006).

básico de sua política externa e evitou possíveis desacordos com a Argentina. Lula chegou a conversar com a presidente da Finlândia para promover uma solução negociada junto à Botnia, e representantes brasileiros demonstraram que o país era favorável à busca de soluções no âmbito do Mercosul. Enquanto a Argentina recorreu a Haia, o Uruguai levou sua demanda ao Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do Mercosul, que decidiu a seu favor, mas não impôs sanções ao vizinho por não guardar competência para tanto.<sup>10</sup>

O primeiro mandato do governo Lula terminou com uma série de gestos de boa-vontade em relação aos sócios menores, conforme demonstram as propostas mencionadas no final da seção anterior. Apesar da recusa argentina em relação à implementação imediata das propostas, Lula já disse que pretende deixar ingressar, no mercado brasileiro, produtos paraguaios e uruguaiois que incorporem, respectivamente, 75% e 70% de insumos importados de terceiros, diferentemente dos 60% e 50% atualmente permitidos pelas regras de origem do Mercosul. Vale lembrar, contudo, que uma ação individual do Brasil nesse sentido, embora possa incrementar as relações bilaterais com Paraguai e Uruguai e gerar uma maior satisfação deles em relação ao bloco, prejudica a capacidade do Mercosul de agir conjuntamente e, em última instância, o próprio avanço institucional do bloco.

## O Brasil e a agenda externa do Mercosul

Além da agenda interna do Mercosul destacada ao longo da seção anterior, é preciso atentar também para sua agenda externa, tendo em vista que o bloco representa importante instrumento de fortalecimento da atuação internacional de seus integrantes. Com efeito, um dos propósitos da integração regional, segundo a visão do regionalismo aberto, é possibilitar que os países incrementem sua capacidade de inserção econômica e política no âmbito internacional. Além da integração entre Estados membros, é recomendável que se promovam acordos comerciais com

10 Assim dispôs o item IV-3 do Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* constituído para entender a controvérsia apresentada pelo Uruguai à Argentina sobre "Omissão do Estado Argentino em adotar Medidas Apropriadas para Prevenir e/ou Fazer Parar os Impedimentos Impostos à Livre Circulação pelas Barreiras em Território Argentino de Vias de Acesso às Pontes Internacionais Gal San Martín e Gal Artigas que unem a República Argentina com a República Oriental do Uruguai": "... desestimando parcialmente la pretensión de la Parte Reclamante, se declara que, en atención a las circunstancias del caso, no resulta procedente en derecho que este Tribunal "Ad Hoc" adopte o promueva determinaciones sobre conductas futuras de la Parte Reclamada".

outros países e com outras regiões, sempre que as economias locais estejam preparadas para tanto. Do ponto de vista político, a força de um bloco pode ser medida pela capacidade de articulação de seus membros em negociações e na defesa de causas junto a instituições multilaterais.

Durante o governo Lula, o país reincorporou um viés mais heterodoxo à sua política externa, engajando-se ativamente em fóruns multilaterais e liderando coalizões de países em desenvolvimento em busca da consolidação de um consenso global voltado para a agenda do desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005). Assim, podem-se identificar dois marcos principais de sua atuação: o aprofundamento das parcerias externas, com destaque para países do Sul, sem comprometer as relações com parceiros tradicionais; e o prosseguimento da inserção em regimes internacionais, guiado por uma nova postura, a qual se volta para a mudança das regras existentes em âmbito internacional (LIMA, 2006). Conforme veremos abaixo, esses tipos de iniciativas tiveram impactos diretos e indiretos, positivos e negativos, no Mercosul.

No que diz respeito ao desenvolvimento do eixo privilegiado da política externa do governo Lula, a América do Sul, a intensificação das relações no subcontinente foi promovida sem o comprometimento do Mercosul. De fato, no período analisado, todos os países sul-americanos tornaram-se membros associados do bloco — até então, essa condição era atribuída apenas a Bolívia e Chile — e, de modo complementar, os quatro países do Mercosul associaram-se à Comunidade Andina de Nações (CAN).<sup>11</sup> Ainda em 2004, foi firmado o Acordo de Cooperação Mercosul-CAN, no marco da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). Como fatores importantes nesse movimento, destacam-se a adesão da Venezuela como membro pleno do Mercosul, em julho de 2006,<sup>12</sup> bem como a solicitação de ingresso pela Bolívia.<sup>13</sup> Por fim, a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), em dezembro de 2004, assenta de forma mais permanente os laços que vinham sendo atados desde 2000, com a realização da I Reunião de Presidentes da América do Sul. Nesse contexto, buscou-se evitar a superposição de estruturas jurídico-institucionais e, ao mesmo tempo, fomentar projetos que encontram maior eficiência em âmbito sul-americano, com des-

11 Ademais, cumpre destacar o ingresso do México como membro observador do Mercosul, em julho de 2004, e a confirmação do interesse desse país em se tornar membro associado. Para isso, o México deverá assinar um acordo de livre comércio com o bloco, em conjunto. Atualmente, o país tem acordos de preferência comercial firmados em separado com os quatro sócios originais do Mercosul.

12 Nesta ocasião, o país passou à condição de membro pleno, com direito a participar de todas as reuniões, mas só terá direito de voto (membro efetivo) quando preencher todos os requisitos para integrar o projeto de união aduaneira.

13 Em janeiro de 2007, o Conselho do Mercado Comum aprovou a criação do Grupo de Trabalho Ad Hoc que examinará a entrada da Bolívia como membro pleno do bloco.

taque para a integração física e energética. Assim, o Brasil, com base em programas de incentivo ao crédito do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), vem promovendo principalmente projetos de ligação inter-rodoviária e energética do subcontinente, áreas que representam gargalos fundamentais para a tentativa de fomento do comércio intra-regional e de promoção do desenvolvimento.<sup>14</sup>

No contexto da diversificação das relações sul-sul, os principais resultados foram a criação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e a realização da Cúpula América do Sul-Países Árabes. Cumpre destacar que, ao buscar o fortalecimento de laços econômicos e institucionais com países do Sul, o Brasil não atuou de modo unilateral, mas sim como membro do Mercosul. Assim, pode-se dizer que o movimento político patrocinado pelo governo Lula assegurou dividendos ao bloco regional como um todo. As marcas mais claras dessa atuação estão nos acordos preferenciais de comércio firmados entre Mercosul e Índia,<sup>15</sup> Mercosul e União Aduaneira da África Austral (Sacu, na sigla em inglês),<sup>16</sup> além das negociações em andamento com Egito,<sup>17</sup> Marrocos<sup>18</sup> e Conselho de Cooperação do Golfo (CCG, que agrupa Bareine, Kuaite, Catar, Omã, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos).<sup>19</sup> De modo geral, tais acordos, assinados ou ainda em negociação, incrementarão o intercâmbio comercial do bloco como um todo, reforçando a tendência de crescimento que já vem sendo verificada, na maioria dos casos, no comércio entre o Brasil e esses novos parceiros.

14 Para informações mais detalhadas sobre a atuação do governo brasileiro no fomento à integração da infra-estrutura sul-americana, ver Couto (2006).

15 As negociações entre Mercosul e Índia tiveram início em julho de 2003, com a assinatura de um "Acordo-Quadro para a promoção de uma área de livre comércio entre Índia e Mercosul". Finalmente, em janeiro de 2004, foi assinado o Acordo de Comércio Preferencial entre Mercosul-Índia. Em decorrência de tal acordo, firmou-se, em março de 2005, o Acordo de Preferências Tarifárias Fixas entre Mercosul e Índia, passo inicial para a criação de uma área de livre comércio entre os dois.

16 O Acordo de Comércio Preferencial MERCOSUL – SACU foi assinado em dezembro de 2004 e tem como objetivo estabelecer uma área de livre comércio entre o Mercosul e a Sacu.

17 Em julho de 2004, foi assinado o Acordo Quadro Mercosul-Egito, com o objetivo de "fortalecer as relações entre as Partes Contratantes, promover a expansão do comércio e estabelecer as condições e mecanismos para negociar uma Área de Livre Comércio em conformidade com as regras e disciplinas da Organização Mundial do Comércio".

18 Em novembro de 2004, foi assinado o Acordo-Quadro sobre o Comércio entre o Mercosul e Marrocos, com o objetivo de "fortalecer as relações entre as Partes Contratantes, promover a expansão do comércio e estabelecer as condições e mecanismos para negociar uma Área de Livre Comércio em conformidade com as regras e disciplinas da Organização Mundial do Comércio".

19 A partir do Acordo-Quadro sobre Cooperação Econômica entre o Mercosul e o CCG, firmado no contexto da Reunião de Cúpula América do Sul-Países Árabes, realizada em Brasília, em maio de 2005, as duas regiões deram início às negociações em novembro de 2005. De acordo com o previsto nas últimas reuniões, o acordo de livre comércio entre o Mercosul e o CCG estará definido até junho de 2007.

Vale ressaltar que, no caso dos textos assinados com a Índia e com a Sacu, ao objetivo de fomentar o comércio do bloco em geral foram acrescidas as preocupações em torno das assimetrias entre os membros, de modo que se estabeleceram tratamentos especiais e diferenciados para Paraguai e Uruguai.<sup>20</sup>

Também com relação às negociações comerciais multilaterais, o ativismo brasileiro foi bem sucedido em agregar os demais integrantes do Mercosul. No âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Brasil, acompanhado por China, Índia e África do Sul, protagonizou a criação do G-20 durante a fase final da preparação para a Conferência Ministerial de Cancun, em 2003, promovendo a defesa de avanços no setor agrícola, tema central da Agenda de Desenvolvimento de Doha. O grupo contou com a adesão dos demais membros do Mercosul, além dos associados, Bolívia e Chile, e da Venezuela.<sup>21</sup> Sua criação pode ser vista como o momento inicial do incentivo brasileiro ao incremento do diálogo e da parceria sul-sul tendo em vista uma mudança da geografia comercial em prol dos países em desenvolvimento, com especial destaque à redução e eliminação de subsídios agrícolas. Entretanto, os últimos desdobramentos da Rodada Doha demonstram que, apesar da coalizão de forças entre os emergentes, ou por conta dela, a superação dos obstáculos interpostos pelos países desenvolvidos ainda é uma realidade distante.

A agricultura também constitui um dos grandes desafios no avanço das negociações entre Mercosul e União Européia (UE). Os dois blocos iniciaram sua aproximação ainda em 1995, com a assinatura do Acordo Marco Inter-regional de Cooperação (Amic). As negociações do Acordo de Associação Inter-regional, por sua vez, começaram em 1999. O maior obstáculo permanece sendo o comércio agrícola, onde se encontra a principal demanda dos mercosulinos, referente à redução dos subsídios europeus na área que representa cerca de 50% de suas exportações para a UE. Esta, por sua vez, exige dos países do bloco do sul uma maior abertura no setor de serviços, de modo que os empecilhos para a não-conclusão do acordo podem ser identificados em ambas as partes.

É possível identificar certo paralelismo entre as negociações com a UE e a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) não apenas em relação à sensibili-

20 Produtos exportados pelos dois países, como soja e têxteis, terão preferência no acesso aos mercados da Sacu e da Índia. Também nas regras de adesão da Venezuela ao Mercosul, Paraguai e Uruguai foram contemplados com desgravamento tarifário mais extenso e imediato do que o previsto para os demais sócios.

21 Os atuais 21 membros do grupo dividem-se em cinco da África (África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue), seis da Ásia (China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia) e dez da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Guatemala, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela).

dade de alguns temas da agenda, mas ainda no que diz respeito ao interesse brasileiro em manter equilíbrio entre dois importantes parceiros comerciais (PERICÁS NETO, 2004). A continuidade na não-mobilização brasileira em torno do projeto tem por base a constatação de que ficariam de fora das negociações temas de interesse direto dos países do Mercosul, como subsídios e medidas *anti-dumping*. Por ocasião da IV Cúpula das Américas, realizada na Argentina em 2005, os países do Mercosul, acompanhados pela Venezuela, opuseram-se ao grupo liderado pelos Estados Unidos que propunha o estabelecimento de cronograma para a implementação da Alca e conseguiram fazer constar da Declaração Final o posicionamento de que o avanço na criação da área de livre comércio deveria aguardar o término das negociações da Rodada Doha. Assim, em conjunto, os membros do Mercosul buscavam impedir desequilíbrios nas áreas de serviços, compras governamentais e propriedade intelectual.

No entanto, nem a coesão do bloco em negociações comerciais internacionais, nem o impulso dado nas relações com novos parceiros impediram que, em alguns casos, o governo brasileiro adotasse certa postura voluntarista junto a organizações internacionais. Assim, nos episódios das candidaturas fracassadas à Diretoria-Geral da OMC<sup>22</sup> e à Presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>23</sup> e, sobretudo, com relação à pretensão brasileira de garantir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, pôde-se constatar a falta de uma articulação mais bem consolidada junto aos parceiros regionais, bem como a permanência de certos temores destes com relação a supostas pretensões hegemônicas por parte do Brasil. As empreitadas brasileiras no cenário externo deveriam resultar de consenso com os vizinhos, a fim de se evitar o comprometimento da coesão regional e, conseqüentemente, a diminuição do peso da região na esfera internacional (LIMA e COUTINHO, 2006). No projeto de revisão da estrutura da ONU em função da nova realidade do sistema internacional, no entanto, o Brasil foi buscar parcerias fora da região, com a formação do G-4 (Brasil,

22 O Brasil lançou a candidatura do embaixador em Genebra, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, que concorreu com Pascal Lamy (França), ex-comissário de Comércio da UE; Jaya Krishna Cuttaree (Ilhas Maurício), ministro de Comércio Exterior; e Carlos Pérez del Castillo (Uruguai), ex-representante na OMC. Segundo Seixas Corrêa, o Mercosul não apresentou candidatura única por falta de consulta prévia do Uruguai. Pérez del Castillo contou com o apoio da Argentina e do Paraguai. A disputa foi ganha pelo candidato francês, Pascal Lamy.

23 O Brasil lançou João Sayad, então vice-presidente do BID, que concorreu com o embaixador colombiano nos Estados Unidos, Luis Alberto Moreno, o presidente do Banco Central da Nicarágua, Mario Alonso, o ministro das Finanças do Peru, Pedro Pablo Kuczynski, e o ex-ministro da Fazenda da Venezuela, José Alejandro Rojas. Moreno, com o apoio dos Estados Unidos, foi eleito em julho de 2005. Votaram em Sayad, além do Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Portugal, Suriname, Croácia, França, Eslovênia, Haiti e Venezuela. Kuczynski recebeu apenas o voto de seu país; os candidatos da Venezuela e da Nicarágua não receberam votos; e nove países se abstiveram — Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Japão, Holanda, Suíça e Suécia. Os 26 restantes votaram em Moreno.

Alemanha, Japão e Índia), não obtendo respaldo de todos os seus vizinhos ao projeto de reforma do Conselho de Segurança que defende.<sup>24</sup>

## Conclusão

Apesar de alguns equívocos nas frentes bilaterais e multilaterais, o primeiro governo Lula apresentou um balanço geral positivo na sua atuação junto aos demais sócios do Mercosul e à agenda externa do bloco. Conforme vimos, observou-se uma flexibilização da postura brasileira em relação a Argentina, Paraguai e Uruguai, um estímulo ao avanço institucional do bloco e um protagonismo no aprofundamento das parcerias externas do Mercosul. Contudo, esses avanços não implicaram um consenso global dos países membros quanto à redefinição dos rumos do bloco. A possibilidade de que o Brasil, sem a parceria argentina, mude as regras de origem e elimine a dupla tributação da TEC para os sócios menores aponta justamente para um consenso limitado em algumas matérias.

Essas iniciativas bilaterais podem indicar um sintoma mais amplo no sentido de que, ao contrário do que se esperava, a emergência de governos de esquerda na América do Sul não gerou um alinhamento automático em torno de projetos comuns que englobem os variados aspectos relativos à estrutura e política mercosulinas. Diferentemente disso, a maior penetração dos governos às demandas sociais tornou ainda mais complexo esse processo de convergência. A possível eleição do candidato de esquerda Fernando Lugo, no Paraguai, e a entrada da Venezuela como membro pleno do bloco prometem trazer novos desafios nesse sentido.

No caso específico da adesão venezuelana, os benefícios comerciais são inegáveis, tendo em vista a relativa complementaridade entre os mercados. No entanto, se levado em conta o aspecto político, despontam possíveis divergências a respeito do modelo de desenvolvimento econômico e do papel que o Estado deve exercer no Mercosul num momento de redefinição pós-neoliberal no cenário sul-americano.

O retorno da centralidade da política à esfera regional evidencia que o bloco não mais se restringe ao âmbito meramente comercial que sobressaiu nos anos 90. A crise que permeou a região após a predominância do viés comercialista, nesse sentido,

<sup>24</sup> Argentina e México defendem outro programa de reformas, que prevê apenas o aumento no número de membros não-permanentes, ao contrário do G-4, que defende a inclusão de seis novos membros permanentes, sem direito de veto, e de três membros rotativos.

abriu a possibilidade de redefinição do projeto do Mercosul e permitiu a retomada de aspectos relativos à integração produtiva e institucional previstos ainda na década de 80, quando do início da aproximação entre Argentina e Brasil. Como vimos pontualmente, o governo Lula protagonizou esse processo de redefinição ao trazer para o cerne da política externa brasileira iniciativas de governos anteriores para a promoção de projetos de integração da infra-estrutura regional, principalmente em matérias relativas à conexão rodoviária e energética.

No campo do aprofundamento institucional, o primeiro governo Lula inovou em relação a seus antecessores ao incentivar a criação do Parlamento e do Focem, ainda que essas iniciativas sejam limitadas em seu escopo. Mais do que isso, ao final de seu primeiro mandato, Lula sinalizou com um possível rompimento da tradição brasileira de apego ao intergovernamentalismo, passando a admitir elementos de supranacionalidade no Mercosul. Dada a crescente complexificação da busca de consenso no bloco, iniciativas em prol da supranacionalidade podem vir a contribuir para facilitar a convergência, contanto que englobem uma maior participação dos cidadãos dos países membros nas decisões do bloco, sob o risco de se constituírem instâncias decisórias regionais afastadas do controle democrático. Este é, certamente, um dos desafios que o segundo governo Lula deverá enfrentar.

## Referências Bibliográficas

- ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, 2006.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. "O Mercosul em crise: que fazer?", *Tempo Exterior*, vol.4, n.6, pp. 111-122, janeiro-junho, 2003.
- BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. "Brasil, Argentina e América do Sul", *Estudos Avançados*, vol. 19, n.55, pp. 65-74, 2005.
- CAMARGO, Sonia de. "Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal?", *Lua Nova*, n.68, pp. 57-90, 2006.
- COUTO, Leandro Freitas. "A Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana – IIRSA como Instrumento da Política Exterior do Brasil para a América do Sul". *Oikos*, Ano V, n.5, pp. 60-76, 2006.

- GIAMBIAGI, Fabio; BARENBOIM, Igor. "Mercosul: Por uma Nova Estratégia Brasileira", *Revista do BNDES*, vol. 12., n.24, pp. 77-110, dezembro, 2005.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Decisões e Indecisões: Um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula. *Carta Capital*, 27 de Dezembro, 2006. Disponível em: [http://observatorio.iuperj.br/artigos\\_resenhas/Decisoes-e-indeciso.es.pdf](http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Decisoes-e-indeciso.es.pdf). Acesso em: 25 mar. 2007.
- LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. "Integração Moderna", *Análise de Conjuntura OPISA*, n.1, janeiro 2006. Disponível em: [http://observatorio.iuperj.br/artigos\\_resenhas/integracao\\_moderna.pdf](http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/integracao_moderna.pdf). Acesso em: 07 ago. 2006.
- OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO (OPSA). *Banco de Eventos*. Ainda não disponível para acesso.
- \_\_\_\_\_. *Boletins Mensais* (2005-2007). Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/05b.htm>.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. "Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.8. n.2, pp. 55-69, 2005.
- PERICÁS NETO, Bernardo. "Mercosul: Para Onde Vamos". Palestra proferida em 29 de abril de 2004. Porto Alegre. Disponível em [http://www.al.rs.gov.br/Download/Comissao\\_Mercosul/PalestraPericas.pdf](http://www.al.rs.gov.br/Download/Comissao_Mercosul/PalestraPericas.pdf). Acesso em 25 mar. 2007.