

Política externa e regionalismo em um ambiente internacional em transformação

Foreign policy and regionalism in a changing international system

HAROLDO RAMANZINI JUNIOR¹

Resumo: O texto analisa o tema do regionalismo na América Latina com foco nas posições do Brasil. Avalia que as transformações e indefinições no sistema internacional colocam a pertinência de um engajamento regional propositivo e multidimensional.

Palavras-chave: Regionalismo, Política Externa Brasileira, Mercosul, Unasul.

Abstract: The paper analyzes the issue of regionalism in Latin America with focus on brazilian foreign policy positions. It considers that the transformations and uncertainties in the international system emphasizes the pertinence of a multidimensional regional engagement.

Keywords: Regionalism, Brazilian Foreign Policy, Mercosur, Unasur.

Recebido em:
04 de Março de 2017

Received on:
March 04, 2017

Aceito em:
26 de Setembro de 2017

Accepted on:
September 26, 2017

DOI: 10.12957/rmi.2016.27759

¹Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Adjunto de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) onde é Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-IEUFU). **Endereço para correspondência:** Universidade Federal de Uberlândia, Faculdade de Artes, Filosofia e Ciências Sociais, Instituto de Economia, Santa Mônica, CEP: 38400902 - Uberlândia, MG – Brasil. E-mail: hramanzinijunior@gmail.com

Introdução

Ao contrário da primeira década dos anos 2000, a inserção internacional do Brasil na segunda década, principalmente, a partir de 2013, e, por razões distintas, após 2015, opera com novas condicionalidades e objetivos no nível doméstico, regional e multilateral. Em geral, o papel da política externa no conjunto das políticas de governo foi se reduzindo e consumou-se uma situação de implementação de políticas domésticas sem a efetiva conexão com um modelo de política externa ou de inserção regional fortalecedores do papel do Brasil no mundo. Dificuldades oriundas das condições políticas e econômicas internas conjugadas com um cenário regional e internacional em transformação geraram retração em aspectos da atuação internacional do país. Isso não necessariamente seria uma questão, fosse o Brasil estruturalmente um Estado privilegiado pelo *status quo* internacional. Entretanto, para países que buscam tornar o ambiente internacional mais permeável a seus interesses e representativo dos seus valores, situações de modificação ou mudança de ênfase na busca de determinados objetivos ensejam reflexão.

As vicissitudes da política interna, que aumentam a dificuldade de

estabelecimento de uma estratégia de médio e longo prazo de inserção externa, conjugadas com mudanças no cenário internacional, que presencia desenvolvimentos não previstos, estabelecem uma situação onde muitas vezes os precedentes de ação têm limitada correspondência para se assumir posições. Nesse contexto, esforços para recuperar traços da política externa brasileira de outros momentos, como dos anos 1990, buscando maior convergência com os Estados Unidos e com regimes e regras formatadas pelos países centrais não se traduzem automaticamente em maior integração econômica, cooperação e benefícios. As próprias dificuldades de avanço das negociações multilaterais em temas como mudanças climáticas, finanças, segurança coletiva, comércio e direitos humanos são expressões de dificuldades do sistema formatado a partir da Segunda Guerra Mundial.

A inserção regional continua constituindo eixo relevante da atuação internacional brasileira, mas parece operar com menor intensidade se comparada com os anos 1990 e a primeira década de 2000, apesar das suas diferenças. A criação ou a manutenção de condições propícias para a ação regional depende de uma série de fatores, entre eles, da própria ação e estratégia do Estado. O

protagonismo de países com capacidade de liderança regional é um aspecto relevante para viabilizar dinâmicas de ação coletiva. A situação de relativa indefinição no cenário externo, que certamente não é única na história das relações internacionais, e seus sinais no fim de 2016 e início de 2017, de recrudescimento da geopolítica, do nacionalismo, do protecionismo, as evidências de que as chamadas cadeias globais de valor têm relevante dimensão regional, as incertezas sobre o futuro dos acordos plurilaterais, são fatores que recolocam para o Brasil a pertinência de um engajamento regional propositivo e multidimensional.

Ao mesmo tempo, situações como a sobreposição de instituições regionais e a fragilidade institucional para avançar agendas específicas, somadas a certa retração derivada das mudanças nas lideranças políticas, aos diferentes modelos de inserção internacional presentes na região e as instabilidades econômicas colocam interrogações significativas em relação ao regionalismo latino (e sul-americano) e trazem dose extra de complexidade para a inserção brasileira.

Alguns analistas têm apontado que as políticas do presidente Donald Trump na relação com o México e com outros países da América Latina, que têm

expectativas e fortes ligações com os Estados Unidos, podem gerar adaptações na política externa de países da região e, indiretamente, contribuir para um modelo de regionalismo incentivado pelo Brasil. Em qualquer cenário a posição do Brasil pode ser decisiva para a configuração e o futuro do regionalismo latino e sul-americano.

O regionalismo latino-americano

Um componente relevante do regionalismo é o objetivo de diminuir diferenças e acentuar semelhanças entre os Estados de uma região de modo a atingir determinados objetivos e promover determinados valores. Para além de uma dimensão geográfica, regiões são construções sociais e discursivas que respondem a diversas motivações, entre elas, objetivos e estratégias de política externa. Regiões são moldadas por ideias, discursos, equilíbrios de poder, atores transnacionais, instituições, hegemonias, preferências de atores domésticos, atuação de potências regionais e extrarregionais (Vayrynen, 2003). Assim, embora os Estados não sejam os únicos atores do regionalismo, têm papel relevante na construção institucional, normativa e político-estratégica de regiões. Há motivações endógenas que estimulam o regionalismo e razões exógenas que

criam incentivos para a cooperação e a integração regional, mas que também impulsionam dinâmicas de conflitos e desintegrações. Em muitos casos o âmbito regional condiciona a ação global do Estado e ajuda a formatar a sua visão internacional, quando não o seu próprio comportamento nos regimes multilaterais.

Principalmente a partir dos anos 1990, fortalecem-se as evidências de que o âmbito regional constitui um nível de análise relevante para as relações internacionais, além de âmbito estratégico de ação para os Estados. Alguns deles têm a esfera regional ou a relação com um vizinho como sua principal arena de atuação externa. Outros, como o Brasil, operam a inserção regional levando em consideração objetivos de atuação global (Lazarou e Luciano, 2015). Do ponto de vista institucional, haveria uma tensão constante entre: por um lado, o que seriam as necessidades do regionalismo, uma garantia de sua estabilidade e de ações fortalecedoras de um certo sentido de “comunidade de interesses”; e, por outro, as preferências dos Estados, as dinâmicas políticas internas e as outras esferas e seus compromissos de atuação internacional. Como se trata de um empreendimento que envolve *ação coletiva* e atores que podem não ter motivações idênticas são

necessários instrumentos institucionais concretos para o regionalismo avançar; no sentido de adensar laços entre os Estados e as sociedades. Instituições em si não garantem o êxito do regionalismo, mas é difícil verificar o seu aprofundamento na ausência delas (Mariano, 2015).

Nem sempre o regionalismo busca a integração regional, inclusive na América Latina e do Sul nos anos 2000 a perspectiva que se fortalece, e viabiliza a criação de novos fóruns e organizações regionais, é a da cooperação, não necessariamente a da integração. Uma questão de interesse analítico refere-se à distinção na natureza e nas razões da cooperação no âmbito do regionalismo e na forma e objetivos da cooperação entre Estados que não compartilham uma mesma região, uma mesma fronteira ou uma mesma organização regional.

Na América Latina, o regionalismo tem raízes históricas que remontam ao século XIX. Particularmente, a partir da segunda metade do século XX, das metas ambiciosas e prazos, talvez, pouco realistas da ALALC, nos anos 1960; até a formação da Celac, em 2011, há continuidade nas ações, visando a cooperação e a integração entre os Estados da região, naturalmente que com motivações,

desafios e formas distintas. O livro organizado por Puntigliano e Briceño (2013) é um dos que procuram entender a resiliência e a proliferação dos arranjos cooperativos e integrativos na região apesar de instabilidades e crises. A questão é que dificuldades são inerentes ao regionalismo e não se trata de uma singularidade sul ou latino-americana. Um aspecto necessário para o regionalismo avançar é que os Estados e suas elites visualizem o âmbito regional como uma instância apta para promover os seus interesses econômicos, políticos e sociais. Na região, apenas no início do século XXI esse entendimento parece conquistar mais concretamente corações e mentes de uma parte das sociedades e dos governos dos países, embora seja um processo não consolidado, e que enfrenta desafios adicionais na segunda década dos anos 2000. A Celac, Unasul, Alba e a Aliança do Pacífico, que pese suas diferenças, são faces do regionalismo na região, junto ao Mercosul, à Comunidade Andina e outros acordos previamente existentes.

Atualmente um dos temas no debate é o da sobreposição de regionalismos na região, que não deixa de simbolizar diferenças entre os Estados e as sub-regiões e de trazer dificuldades operacionais; mas que demonstra a saliência do(s) regionalismo(s) e a

manutenção ou criação de fóruns comuns como é o caso da Unasul na América do Sul e da Celac na América Latina (Nolte e Comini, 2016). Um desafio refere-se à operacionalização dos diversos instrumentos, devido ao fato de suas dinâmicas de negociações basearem-se em Reuniões de Cúpula e na diplomacia presidencial, sujeita a variações determinadas por questões domésticas. Considerando a dimensão normativa do regionalismo, o fato de países com formas de atuação internacional distintas, como a Colômbia e o Chile, ou o Brasil e a Argentina, constantemente reiterarem a relevância de ações latino e sul-americanas, bem como a ideia de determinados *desafios comuns*, presente nos frequentes encontros de Presidentes, pode criar constrangimentos a comportamentos que abertamente desconsiderem, debilitem ou menosprezem as relações regionais, direta ou indiretamente, contribuindo para o regionalismo.

O fato é que a baixa complementaridade econômica, diferenças na forma de se inserir na economia internacional, na relação com as principais potências e nas estratégias de desenvolvimento afetam as organizações regionais e incentivam manifestações institucionais específicas entre grupos de Estados. Mas, há

também problemas comuns. O fim do chamado superciclo das *commodities*, principalmente, a partir de 2013, afeta a todos os países da região, inclusive pelo fato de não terem aproveitado o período de alta para fomentar mudanças tecnológicas, de produtividade e de integração regional. Além disso, seja no combate aos ilícitos transnacionais, na vulnerabilidade aos fluxos de capitais internacionais, na criação de cadeias produtivas no setor industrial, na questão das migrações, no fortalecimento de capacidades relativas e de poder de barganha, ou na construção de espaços geopolíticos próprios, a cooperação e a integração na América do Sul e Latina colocam-se como objetivos que viabilizam ganhos ou, no mínimo, diminuem perdas e evitam a radiação de potenciais instabilidades. As mudanças anunciadas pelo presidente Trump na política comercial do Estados Unidos, que afetariam as exportações de todos os países da região, bem como dissonâncias entre uma postura aparentemente mais protecionista e nacionalista, sinalizada por Trump, e as políticas mais liberais e de abertura comercial que avançam em alguns países da região são aspectos que reafirmam a relevância da cooperação e da integração regional.

As posições do Brasil

O Brasil tem papel relevante na construção do regionalismo na América do Sul. Desde a formação do Mercosul em 1991 a região passa a ser constitutiva da atuação internacional do país. A partir de 2003, verifica-se uma ampliação dos temas presentes no regionalismo e na interface de ações domésticas com agendas regionais (Mariano, 2015). Para além dos temas comerciais, o Mercosul incorpora uma importante agenda social presente, por exemplo, na implementação do Instituto Social, do Programa Mercosul Social e Solidário, na realização das Cúpulas Sociais e na criação da Unidade de Participação Social. Esses são alguns dos corolários dos objetivos expressos no Consenso de Buenos Aires de 2004, assinado pelos presidentes Lula da Silva e Nestor Kirchner, no sentido de ampliar a participação da sociedade civil no processo de integração regional. Houve também uma preocupação mais sistemática com o tema das assimetrias entre os países e com a situação dos sócios menores, que motivou o surgimento do Focem. Mesmo assim, é recorrente a distância entre a vontade política favorável ao fortalecimento do bloco, à ampliação da participação social e da governança regional, presentes durante toda a primeira

década dos anos 2000, e a limitação dos meios para que as instituições, ou acordos, no âmbito do Mercosul operassem a partir de uma lógica regional. As limitadas capacidades do Parlamento do Mercosul e as dificuldades para o seu estabelecimento com eleições diretas no Brasil também são manifestações dessa realidade.

Em dezembro de 2008, a formação da Unasul consolida o esforço brasileiro de cooperação e integração sul-americana baseada na ideia de fortalecimento da autonomia nacional e regional. O objetivo na concepção da Unasul é a existência de uma organização sul-americana, portanto, não latino-americana e, ainda menos, hemisférica. Para o Brasil, a consolidação da Unasul desempenha um papel importante na relação com os países que consideram a posição de membro associado, por meio de uma área de livre comércio, adequado para suas relações com o Mercosul. São os casos de Chile, Colômbia e Peru² (Vigevani e Ramanzini Júnior, 2014). A estrutura da Unasul permite a

existência de particularidades em termos de inserção internacional dos países e busca formas de convergência, não de substituição, com outras organizações como o Mercosul e a Comunidade Andina. Essa arquitetura institucional possibilita formas de diálogo coletivo, mas traz limitações para ações, evidentes na situação atual, onde os membros têm visões distintas de processos como a situação da Venezuela, fato que tem inviabilizado a própria convocação de Reuniões de Cúpula da Unasul, e onde a capacidade ou a autonomia institucional da organização para levar adiante iniciativas específicas é extremamente frágil.

Do ponto de vista do Brasil, apesar das diferenças entre o Mercosul e a Unasul, ambos têm como característica comum ampliar o espectro de ação do país na região, buscando projetar maior autonomia na relação com os Estados Unidos, ampliar a cooperação regional, o intercâmbio comercial e a infraestrutura regional (Desiderá Neto, 2014). Inserem-se em um movimento mais geral, visando uma ordem internacional multipolar e o enfraquecimento do unilateralismo. Do ponto de vista da inserção regional o meio para isso seria, portanto, a articulação de um espaço econômico e político sul-americano operado a partir

² O membro associado do Mercosul estabelece com os membros plenos uma área de livre comércio que deve ser implementada de acordo com o calendário firmado entre os Estados envolvidos. São membros associados: Chile (1996), Peru (2003), Colômbia (2004), Equador (2004), Guiana (2013) e Suriname (2013). Por conta desses e outros acordos até 2019 a América do Sul constituirá uma área de livre-comércio.

da criação de novos mecanismos de cooperação regional (Unasul) e a adaptação dos existentes (Mercosul). Muito em função da fragilidade institucional para a implementação das agendas e das mudanças políticas e instabilidades econômicas no Brasil, mas também na Argentina e na Venezuela, a partir de 2013, a implementação dessa estratégia passa a encontrar dificuldades.

A concretização da Aliança do Pacífico em 2012, alguns indicadores econômicos positivos de seus países membros, conjugados com apoios em setores midiáticos e financeiros internacionais, recolocaram o paradigma do livre-comércio como modelo de relacionamento regional (Sanahuja, 2016), que cresce também em países como Brasil e Argentina, artificialmente inserido como contraposto a modelos de cooperação e integração que contemplem dimensões mais amplas como a integração de setores produtivos, infraestrutura, da segurança e defesa, da participação social, entre outras.

A relação do Brasil e dos demais países da região com a China é um novo fator exógeno de impacto para o regionalismo sul-americano nos anos 2000. A política dos Estados Unidos, os acordos de livre-comércio e as relações

com Cuba continuam repercutindo no regionalismo, bem como a situação da economia internacional. Desde uma perspectiva chinesa, a relação com os países da América Latina e do Sul vincula-se aos objetivos domésticos de suprimento de energia e de matérias-primas, de exportações de produtos tecnológicos, de desenvolvimento e de fortalecimento da sua inserção internacional. A visita do presidente Xi Jin Ping a alguns países da região em novembro de 2016, após a eleição de Trump, e sua participação na reunião da APEC de Lima evidenciam interesse na região. Na América Latina, Costa Rica, Chile e Peru têm acordos de livre-comércio com a China. Chile, Peru e Colômbia têm acordos com os Estados Unidos, além dos países da América Central e a República Dominicana por meio do CAFTA-DR. Em que pese as diferenças nos termos dos acordos de livre-comércio avançados pelos Estados Unidos e pela China na região, ambos evidenciam o espaço das iniciativas comerciais (anteriores e posteriores à Aliança do Pacífico) e trazem consequências em termos de cooperação e integração latino e sul-americana, já que benefícios que os países têm aferido se verificam de modo independente do regionalismo. Para os esforços de integração produtiva e por meio de cadeias regionais no Mercosul, a situação de

especialização produtiva de *commodities* estabelecida no comércio com a China também traz desafios consideráveis. O Mercosul não desenvolveu uma agenda para lidar com a China e, da forma como tem se estabelecido as relações, não é possível considerar que esta relação contribuiu para o fortalecimento do bloco. Guardadas as diferenças, o documento de 18 de julho de 2016, do Conselho da União Europeia, definindo uma estratégia do bloco em relação à China, demonstra que o tema está colocado para distintos blocos e processos de integração.

Em julho de 2006 teve início o processo de ingresso da Venezuela no Mercosul. Após um intenso debate, o pedido foi aprovado pelo legislativo brasileiro em dezembro de 2009. Como o processo de adesão já tinha sido aprovado pelos poderes legislativos da Argentina, em fevereiro de 2007, e do Uruguai, em agosto de 2007, restava a aprovação do Senado paraguaio. A destituição do Presidente Fernando Lugo, em junho de 2012, em um processo político controverso, entre outros fatores, pela sua agilidade sumária, gerou a reação do Brasil e de outros países com base na ideia de defesa da democracia na região. Isso culminou com a suspensão do Paraguai do Mercosul de junho de 2012 a agosto

de 2013, em interpretação do Protocolo de Ushuaia, embora não tenha resultado em suspensão de vantagens econômicas vinculadas ao bloco ou às relações bilaterais. A suspensão do Paraguai possibilitou o ingresso da Venezuela como membro pleno do bloco a partir de julho de 2012. A entrada da Venezuela e o procedimento adotado em relação ao Paraguai, mesmo contando com o apoio de Brasil, Argentina e Uruguai, e embora compatível com a prioridade de alargamento do Mercosul em detrimento do seu aprofundamento presente na estratégia brasileira, gerou intenso debate no que se refere à instrumentalização de certos procedimentos institucionais do bloco e à questão dos requisitos de incorporação das normas mercosulinas pelos Estados partes.

Com outros atores políticos, esse debate voltou ao centro do bloco em 2016, quando pelas regras da rotatividade da Presidência *Pro-Tempore*, a partir de agosto de 2016 a Venezuela deveria assumir o posto. A partir de uma estrutura de ações com influência do governo brasileiro que assume o poder após o impeachment de Dilma Rousseff, criou-se um artifício novo, de presidência *pro-tempore* coletiva composta por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. No bojo dos

entendimentos inter presidenciais entre os países ocorreu a suspensão da Venezuela do Mercosul, a partir de dezembro de 2016, por não cumprir normas e acordos do bloco. É pertinente observar que isso ocorre em um ambiente onde não cumprir acordos e normativas assinadas, seja no âmbito político, econômico ou social do Mercosul, é fato presente em todos os sócios, mesmo que com dimensões distintas. Do ponto de vista do regionalismo um ponto relevante a destacar, tanto na situação do ingresso, quanto na situação de suspensão da Venezuela, é a fragilidade institucional do Mercosul, a sua vulnerabilidade extrema às dinâmicas domésticas dos Estados e o fato das narrativas e ações predominantes não confluírem para a credibilidade das instituições e arranjos regionais sul-americanos.

Nos anos 2000 o Brasil assumiu uma posição de *solidariedade estratégica* com os vizinhos, não uma solidariedade altruísta. Partindo da ideia que a estabilidade, o crescimento e boas relações regionais objetivamente contribuem para a projeção dos interesses brasileiros e viabilizam uma atuação global mais consistente, no sentido de otimização dos esforços, dados os recursos escassos. A política externa para a região projetou interesses comerciais das grandes

empresas brasileiras, mas também trouxe para o regionalismo a agenda da participação social e da redução das assimetrias. Principalmente a partir de 2003, a política externa e a relação com os vizinhos se inseriu mais fortemente no debate público e na disputa política doméstica. Houve uma dupla crítica ao comportamento do Brasil em situações como a renegociação do valor pago pela energia de Itaipu, a postura quando da nacionalização dos hidrocarbonetos pelo governo de Evo Morales, as relações com a Venezuela, entre outras. Por um lado, havia expectativas dos vizinhos de que o Brasil poderia ceder e contribuir mais; esse foi um debate permanente em torno do Focem, por exemplo. Por outro, atores domésticos importantes no país consideravam que o Brasil cedia demais aos vizinhos e que o país deveria ter uma postura mais pragmática. O governo de Michel Temer, que assumiu interinamente em maio e depois em agosto de 2016, incluiu em sua base política as forças de oposição à política externa dos governos de Lula da Silva e Rousseff. A imediata mudança nas relações do Brasil com a Venezuela, e seus desdobramentos no âmbito do Mercosul, é uma dinâmica de política externa e do regionalismo que responde a essa conjuntura doméstica.

O PSDB, principal partido de oposição aos governos do PT, do senador José Serra, atual ministro das Relações Exteriores, passa a fazer parte do governo, a partir de maio de 2016. Isso ajuda a entender o discurso de mudança e a diminuição de intensidade em relação à cooperação e à inserção regional presente em determinadas manifestações do governo brasileiro, ainda que em alguns casos sobrevalorizadas, pois, uma atuação descolada do Mercosul e a busca de acordos fora do bloco é algo que esteve presente também nos governos de Lula da Silva e Rousseff. O interesse em negociações com a Aliança do Pacífico e uma nova ênfase comercial no Mercosul são expressivos desde 2013. A crise econômica agravada a partir do início do segundo mandato da presidente Rousseff em 2014, as dificuldades políticas na relação com o Congresso nacional e certa falta de visualização da política externa como instrumento de fortalecimento de uma determinada posição política doméstica, já impactavam a estrutura discursiva e as ações relacionadas à manutenção e reconstrução de políticas voltadas para a cooperação e a integração regional. Como o regionalismo sul-americano patrocinado pelo Brasil é institucionalmente fraco, o envolvimento presidencial, uma estrutura constante de discursos,

reuniões e medidas de construção de confiança são necessárias para a sua engrenagem.

A amplitude da política externa e do engajamento regional do Brasil se retraiu a partir de 2013. As dificuldades políticas e econômicas domésticas não só geraram ajustes nos processos de cooperação e integração, mas redundaram em seu debilitamento e na redução dos esforços de complementaridades. A partir de 2016, talvez a principal diferença em relação à trajetória iniciada em 2003, com o governo Lula da Silva, seja a visualização da política externa a partir de uma agenda de reformas domésticas mais fundamentadas na lógica do mercado e menos do Estado, com repercussões na definição de prioridades para o regionalismo e para a inserção internacional. O entendimento predominante até então na perspectiva brasileira era que o regionalismo exige uma estrutura de ações e estratégias que apenas as forças do mercado não são capazes de ofertar adequadamente. Onde parecem se acentuar mudanças é no menor apoio às agendas da integração ampliada e à participação social no regionalismo, na implementação de um regionalismo multidimensional, na questão da redução das assimetrias entre os Estados e na relação bilateral com

países que, se considera, tinham maiores afinidades com o governo anterior, como a Venezuela, Bolívia, El Salvador, Cuba e Nicarágua. As dificuldades econômicas e as mudanças políticas no Brasil e na Argentina, bem como a situação de instabilidade extrema na Venezuela, contribuem para a conformação de um regionalismo de menor intensidade, se comparado com o da primeira década dos anos 2000.

Alguns estudiosos (Vigevani, Hershberg e Serbin, 2013) corretamente apontaram que as relações interamericanas nos anos 2000 passaram por transformações no sentido de ampliação e fortalecimento das instâncias latino e sul americanas, tendo o Brasil um papel relevante na construção desse processo. Como se observa, a capacidade brasileira sofreu impactos em função das mudanças nas situações doméstica, regional e global a partir de 2013. A situação atual sinaliza dificuldades na implementação de um regionalismo de alta intensidade e de instâncias regionais fundamentadas na ideia de autonomia. Nesse contexto, a Celac, a Unasul e o Mercosul vão se tornando menos ativos em relação às dimensões e potencialidades inicialmente colocadas. Nessa situação, podem se ampliar dificuldades em manter níveis de convergência e dos

esforços de articulação das preferências nacionais com a cooperação regional.

Havia expectativa de que o governo Temer defenderia o retrocesso do Mercosul para uma área de livre-comércio. Era uma expectativa fundamentada nas manifestações prévias de integrantes do atual governo, no sentido de flexibilizar o Mercosul. As posições adotadas até o momento, embora não fortaleçam o Mercosul, não vão na direção de uma mudança dessa magnitude, provavelmente pelo fato de que um retrocesso do bloco teria implicações políticas, simbólicas e econômicas, com desdobramentos que podem gerar dinâmicas contrárias aos interesses brasileiros. Além disso, em que pese a débil estrutura institucional vigente no Mercosul, desde 2000 existe previsão para acordos individuais por parte dos países. A Decisão 32/00 do Conselho Mercado Comum (CMC)³ indica “o compromisso dos Estados partes do Mercosul de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extrazona nos quais se outorguem preferências tarifárias”. Note-se que se coloca a necessidade de os países negociarem conjuntamente acordos que envolvam bens, como é o

³<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC3200p.asp> acesso em 02/02/2017.

caso das negociações com a União Europeia, ainda que essa também envolva outros temas.

No entanto, ao mesmo tempo em que reafirmou a necessidade de se realizar acordos conjuntos, a Decisão 32/00 do CMC deixa uma lacuna nas regras estabelecidas que permite negociações individuais em outros temas, como barreiras técnicas, serviços e investimentos. A Decisão 32/00 aplica-se a acordos de preferências tarifárias, ao passo que os grandes acordos que surgem no horizonte como o TTP e o TTIP, colocados sob interrogação com a eleição de Donald Trump nos EUA, têm seu fundamento na uniformização e no reconhecimento de regulamentos técnicos, sanitários e fitossanitários. Nessas agendas, as regras do Mercosul permitem avanços específicos por parte dos países membros; apenas colocam a necessidade de notificação e a possibilidade de integração dos demais membros nos sistemas eventualmente formatados com terceiros países, mas não pressupõe uma concordância prévia ou uma negociação conjunta. O Brasil começou a negociar ou já assinou, às margens do Mercosul e seguindo a normativa da Resolução 32/00, uma série de acordos de harmonização regulatória e facilitação de comércio com países de fora do bloco, inclusive com os Estados Unidos, e também

Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs) com o México, Colômbia, Chile, Angola e Moçambique em 2015.

Entre outros fatores, o Mercosul é um mecanismo de busca de estabilidade e reserva de mercado para exportações brasileiras na região. A América Latina e o Mercosul têm papel fundamental para a indústria brasileira de transformação e para a internacionalização de empresas nacionais, ainda que a dimensão geral de baixa competitividade e eficiência da indústria brasileira no âmbito internacional enseje preocupações em termos de suas consequências. Além da funcionalidade política, a funcionalidade econômica do Mercosul é, em boa medida, garantida pela Tarifa Externa Comum (TEC), que, não obstante a sua imperfeição em razão das inúmeras exceções registradas pelos países, amplia a competitividade das exportações brasileiras para os sócios do bloco, sobretudo no caso de produtos industrializados. Em 2015, 87% das exportações do Brasil para os países do Mercosul foram compostas por produtos industrializados⁴. Já existem situações de perda de mercado para exportações de países extrabloco,

⁴ Ver: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercocul> acesso em 02/02/2017.

particularmente no caso da China, de modo que tenderiam a ampliar-se caso não houvesse TEC.

Não parecem óbvios os benefícios que o desengajamento representado pelo fim da união aduaneira traria para a inserção internacional do Brasil. *Survey* conduzido por Almeida et al. (2014) sobre as percepções dos brasileiros acerca de instituições internacionais, dentre elas, o Mercosul, indica que, entre o que classificam como o Público Informado e Interessado (PII) em política externa: 41,1% têm opinião positiva ou muito positiva sobre o Mercosul, 33,6% têm uma opinião neutra, 15,1% têm uma percepção negativa ou muito negativa e 10,1% não souberam responder. Entre o que classificam como o Público Desinformado e Desinteressado (PDD) em política externa: 18,2% têm uma percepção positiva ou muito positiva, 26,2% têm uma percepção neutra, 18,6% têm uma percepção negativa ou muito negativa e 37% não souberam responder. Os dados não permitem inferir que a opinião pública brasileira, em sua maioria, tenha referência negativa do Mercosul, embora sinalize alto desconhecimento do bloco, cenário que um contínuo estímulo à participação social em instâncias e agendas vinculadas ao bloco poderia contribuir para modificar.

Considerações finais

A situação doméstica de instabilidade política e econômica desde 2013 limita a atuação internacional do Brasil, embora não se deva estabelecer um determinismo econômico da política externa ou considerá-la apenas por essa variável. Um dos desafios é a operacionalização do regionalismo nas situações de dificuldades econômicas e a sua vinculação às estratégias de desenvolvimento em um ambiente internacional em transformação. Um entendimento sobre a relevância da cooperação e da integração com os vizinhos não é suficiente para assegurar o regionalismo, se não se traduzir em ações e práticas condizentes, para além de uma lógica reativa ou de ganhos relativos. Os objetivos estruturais da política externa brasileira não se limitam ao âmbito regional e, em muitos casos, não se articulam com o entorno geográfico. Com frequência, desde os anos 1990, há vetos ao desenvolvimento de determinadas iniciativas e órgãos regionais, enquanto que mecanismos e instituições semelhantes em nível extra-regional são apoiadas. Uma política de acirramento de polarizações ou de desengajamento, provavelmente, teria efeitos contraproducentes, além de diminuir a influência regional do país. Há sinais, fortalecidos a partir dos

desdobramentos do impeachment de Rousseff, no sentido de manter a região como plataforma para objetivos internacionais, perpetuando os compromissos integrativos de baixa institucionalidade, tolerante às assimetrias e vulneráveis às variações políticas domésticas e regionais, assim como aos interesses das principais potências mundiais (Mariano, 2016). Entretanto, a questão que parece ficar cada vez mais clara é que qualquer

política do Brasil para aferir ganhos diversos na região desconectada de objetivos ou de alguma realidade de integração, ausente da socialização proporcionada por instituições regionais que fomentem uma comunidade de interesses entre os vizinhos, tende a ter resultados frágeis, face aos desafios endógenos e exógenos que enfrenta. Ou seja, se for uma plataforma, seria uma plataforma frágil.

Bibliografia

Almeida, M. H. et al. (2014) *O Brasil, as Américas e o Mundo: opinião pública e política externa*. Cebrap/IRI-USP.

Desiderá Neto, W. A. (Org.). (2014) *O Brasil e as novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro, Ipea.

Lazarou, E.; Luciano, B. T. (2015). “Regionalism as an Instrument: Assessing Brazil's Relations with its Neighbourhood”, *Global Society*, V. 29, p. 390-408.

Mariano, M. P. (2015) *A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul*. Editora da Unesp, São Paulo.

_____. “La política exterior brasileña y los procesos de integración regional a partir de la creación de Unasur y de la Alianza del Pacífico”, in: Buelvas, E. P.; Jost, S. (2016) *Incidencias regionales y globales de la Alianza del Pacífico*. Gedisa Editorial, FKA, México.

Nolte, D.; Comini, N. (2016). “Unasur: regional pluralism as a strategic outcome”, *Contexto Internacional*, 30(2).

Puntigliano, A. R.; Briceno, J. (2013) *The resilience of regionalism in Latin America and the Caribbean*. Palgrave Macmillan.

Sanahuja, J. A. (2016). “América Latina es un cambio de escenario: de la bonanza de commodities a la crisis de la globalización”, *Pensamiento propio*, 44 [online]. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/005-introduccion-sanahuja.pdf> [Acesso em 02 Fev. 2017]

Vayrynen, R. (2003). ‘Regionalism: old and new’, *International Studies Review*, 5(1).

Vigevani, T.; Hershberg, E.; Serbin, A. (2013). “Dossiê Hemisfério Americano em Transformação”, *Lua Nova*, N. 90.

Vigevani, T.; Ramanzini Júnior, H. (2014). “Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul”, *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 57(2).