

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BELO HORIZONTE – UNI-BH

BRUNO ALTOÉ GONÇALVES DE SOUZA

UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS POLÍTICAS DE
FHC E LULA ACERCA DO MERCOSUL

Continuação ou mudança?

Belo Horizonte

2010

BRUNO ALTOÉ GONÇALVES DE SOUZA

UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS POLÍTICAS DE
FHC E LULA ACERCA DO MERCOSUL

Continuação ou mudança?

Monografia apresentada ao Centro
Universitário de Belo Horizonte como
requisito parcial à obtenção do título de
bacharel em Relações Internacionais

Orientadora: Professor Leonardo Ramos e
Professora Daniela Vieira

Belo Horizonte

2010

À minha orientadora, que sem ela esse trabalho teria encontrado obstáculos mais tortuosos e teria se mostrado quase sem sentido. Ela foi de extrema ajuda durante todo o processo e sempre se mostrou disposta a sacrificar-se para que este trabalho ficasse na melhor qualidade possível.

RESUMO

Em seu trabalho, o autor busca fazer uma análise comparativa entre a política externa brasileira durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva, tendo o MERCOSUL como objeto de análise dessas políticas. O intuito desse trabalho é o de verificar se as diferenças existentes entre elas são suficientes para configurar uma mudança nas diretrizes ou se simplesmente representam uma adequação às mudanças sistêmicas mundiais. Durante o trabalho o autor busca fazer primeiramente um embasamento histórico para que seja possível entender os contextos em que o bloco econômico foi criado e qual foi o propósito das ações governamentais envolvendo o mesmo. Depois faz a definição dos tipos existentes de política externa para que exista a mesma base teórica e os mesmos objetos de análise em que as comparações serão feitas. Na conclusão exemplifica os principais pontos de comparação e os combina com o resultado das definições de autonomia previamente trabalhadas, para assim chegar à conclusão e responder à pergunta proposta.

Palavras chave: Fernando Henrique Cardoso. FHC. Lula. Luís Inácio Lula da Silva. Política Externa Brasileira (PEB). MERCOSUL.

UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS POLÍTICAS DE FHC E LULA ACERCA DO MERCOSUL

Continuação ou mudança?

Bruno Altoé

Introdução

Este trabalho analisará as diferentes abordagens dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva no cenário internacional, tendo como principal objeto de comparação o MERCOSUL. Para tal análise, o trabalho será dividido em quatro partes, sendo elas: 1 – Histórico do MERCOSUL, como o bloco econômico surgiu, quais são as suas dinâmicas, suas pretensões, suas realizações e como o mesmo é visto pela sociedade internacional; 2- Conceituar os diferentes tipos de política externa (busca da autonomia por distância, participação ou diversificação); 3 - Análise do tipo de política externa¹ feita por FHC e Lula, para que possamos entender as suas peculiaridades e comparar suas ações e pretensões; avaliar as diferenças e semelhanças das duas políticas externas (PEB) e seus objetivos para com o MERCOSUL; 4 – Conclusão. O objetivo principal desse trabalho é discutir a coerência da PEB com seus objetivos internacionais e suas ações com MERCOSUL. A Política externa brasileira sempre foi um assunto demasiadamente importante e cheio de controvérsias, portanto se viu como necessário uma análise acerca desse tema tão polêmico e ao mesmo tempo tão vasto. Acredita-se que o estudo de tal tópico ajuda a analisar como o Brasil está se posicionando no cenário internacional, e procuramos com esse trabalho entender as ações dos governos para que possamos visualizar os rumos da política externa brasileira e seus objetivos com relação ao MERCOSUL e à imagem do país.

¹ A definição de política externa adotada por este trabalho é criada por Seitenfus (1994), sendo ela: “política externa consiste nas decisões federativas que devem manifestar a expressão da vontade coletiva federada”.

O MERCOSUL E A PEB

A integração é fenômeno recorrente no mundo deste final de século. Quase todas as regiões econômicas mundiais encontram-se, de alguma forma, envolvidas em processos de integração econômica. Estados Unidos (NAFTA²), Europa (União Européia³), América latina (Pacto Andino⁴ e MERCOSUL) e Ásia (Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement - Cer⁵). (Miyazaki & Kato)

Após a Segunda Grande Guerra, a maioria dos países europeus passava por um processo de reconstrução, o que resultou no surgimento do primeiro bloco econômico do mundo, a Comunidade Econômica Européia (CEE). Mas só após o final da guerra fria é que houve um processo mais acelerado de reorganização política mundial, fazendo com que blocos econômicos emergissem em diferentes regiões do mundo, tais como a União Européia, o Nafta, a bacia do pacífico e o MERCOSUL. Não bastassem os prejuízos recém esquecidos das guerras passadas, na década de 70 e no começo da década de 80, a prosperidade adquirida por um sistema capitalista de enriquecimento é fortemente abalada pelas crises do petróleo. Almeida (1998) afirma que em 1998 o MERCOSUL já era de grande importância para os seus membros. Esse era o tema de maior relevância política nas relações externas dos países, e se tornou foco não só dos interesses de inserção internacional de seus integrantes, mas como também de seus objetivos nacionais.

² Acordo Norte Americano de livre mercado (NAFTA), é um acordo entre EUA, Canadá e México para implementar uma área de livre comércio na América do Norte. Vide <http://www.nafta-sec-alena.org/>

³ União Européia (EU) é atualmente a forma mais avançada de integração entre Estados soberanos (estágio de integração monetária). Vide <http://europa.eu/>

⁴ Pacto Andino foi instituído em 1969 com o intuito de promover a integração entre os povos andinos.

⁵ CER é uma abreviação de um acordo preferencial de comércio, cujo nome real é ANCERTA: Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement. Vide <http://www.austrade.gov.au/default.aspx?ArticleID=8314#ANZCERTA>

O processo de integração na América Latina – de uma maneira relevante para esse trabalho – só começou em 1948, com a criação da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina). O “cepalismo” defendia uma substituição de importações e a integração regional como formas de promover o desenvolvimento econômico dos países mais atrasados (HERZ & HOFFMANN, 2004).

Os governos da região consideravam a integração econômica como uma das possíveis soluções. Este é o panorama que, no começo da década de 60, levou vários países a constituir a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC⁶). O objetivo principal era a criação da zona de livre comércio no tempo de doze anos e suas diretrizes incluíam a importância da iniciativa privada, a instrumentação de uma redução de barreiras tarifárias e não tarifárias e a integração econômica.

Esta iniciativa foi perdendo forças e o comércio intra-regional foi diminuindo. Depois deste estancamento produzido durante os anos 60, em 1980, a revitalização dos programas de integração regional produziu-se com o estabelecimento da Associação Latino-americana de Integração (ALADI). Porém, o fracasso da ALADI colocou em dúvida a possibilidade de haver uma integração na América do Sul, como havia na Europa. A segunda onda de regionalismo no final dos anos 80 fez com que os preceitos para a integração fossem adaptados. Essa nova onda era pautada por paradigmas do pensamento do desenvolvimento econômico de cunho liberal, facilitando a interação entre as partes. Alguns projetos limitavam-se à integração econômica, outros possuíam um forte componente político⁷, como o caso do MERCOSUL. (HERZ & HOFFMANN, 2004)

⁶ ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio, criada na década de 60, foi a primeira tentativa de formulação de um mercado comum Latino-Americano. Vide mais em http://www.portalimpacto.com.br/docs/WellingtonVestF1Aula20_09.pdf

⁷ O componente político existe devido ao fato de que a integração não é apenas econômica, mas há também uma convergência nos processos de decisão do bloco, além de um alinhamento político-ideológico.

Diante de um panorama de crescente marginalização econômica, política e estratégica, causada sobretudo pelas mudanças na estrutura e no funcionamento do sistema econômico mundial, e em face de uma evidente perda de espaço comercial, de redução do fluxo de investimentos e de dificuldades de acesso a tecnologias de ponta, Brasil e Argentina viram-se diante da necessidade de redefinirem sua inserção internacional e regional. Dentro dessa nova estratégia, a integração passa a ter papel importante na criação de comércio, na obtenção de maior eficiência com vista à competição no mercado internacional e na própria transformação dos sistemas produtivos nacionais. (CRISTINA, 2005)

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é um grande exemplo da tentativa de integração socioeconômica da América Latina, e tem seu marco histórico no Tratado de Assunção, firmado em 26 de março de 1991, na capital paraguaia, pelos presidentes do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai e seus respectivos ministros de Relações Exteriores⁸. Pelo tratado, o mercado ficaria estabelecido em 31 de dezembro de 1994, e suas premissas iniciais eram:

- Livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;
- Estabelecimento de uma tarifa externa comum, a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados e a coordenação de posições em foros econômico/comerciais regionais e internacionais;
- A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-parte de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os países-membros;

⁸ Vide MERCOSUL – Tratado de Assunção
<http://www.antaq.gov.br/PORTAL/pdf/Mercosultratadoassuncao.pdf>

- E o compromisso dos Estados-parte de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

(comissão conjunta parlamentar do MERCOSUL

<http://www.camara.gov.br/mercosul/Outros/Historico.htm>)

Antecedentes do MERCOSUL

Os antecedentes mais gerais são esforços globais de integração e cooperação entre os países latino-americanos, ocorridos sob o estabelecimento dos Tratados de Montevideu de 1960 (ALALC) e de 1980 (ALADI), que veio substituir o primeiro. Este último acordo, que permanece inalterado, une Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela no desejo de promover um processo convergente, que conduza ao estabelecimento de um mercado comum regional. Para tanto, previu-se como mecanismo básico a criação de uma zona de tarifas preferenciais, focando especialmente nos interesses dos países de menor desenvolvimento relativo e se estimulando a celebração de acordos bilaterais, pelos quais os países envolvidos poderiam estabelecer outros acordos internacionais com quem quisessem, desde que se permitisse a adesão de outros Estados integrantes da ALADI no mesmo tratado (ou ao menos conferisse o mesmo benefício aos membros em questão).

Diversos problemas dificultaram a plena liberalização do comércio regional, particularmente os reflexos negativos que a conjuntura recessiva dos anos 80 teve no Continente, agravados pelo grave problema da dívida externa dos três países de maior desenvolvimento - Brasil, Argentina e México. O MERCOSUL não foi a primeira tentativa de se fazer acordos comerciais regionais, o quadro a seguir mostra alguns exemplos.

TABELA 1

Tentativas de integração na América Latina

ASSOCIAÇÕES	CRIAÇÃO	OBJETIVOS
MCCA	1960	Zona de Livre Comércio- ZLCTarifa Externa Comum- TEC
Pacto Andino	1969	TEC
Caricom	1973	TEC
Aladi	1980	Mercado Comum
Cusfta	1989	ZLC
Argentina- Bolívia	1989	Acordo Comercial e Econômico-ACE
Mercosul	1991	TEC
Chile- México	1991	Acordo de Complementação Econômica
Chile- Argentina	1991	ACE
Bolívia- Uruguai	1991	Redução tarifária parcial
Argentina- Colômbia	1991	ACE
Argentina- Venezuela	1992	Redução tarifária parcial
Bolívia- Peru	1991	ZLC
Chile- Uruguai	1992	Acordo de cooperação técnica e comercial
Chile- Venezuela	1993	ACE
Chile -Bolívia	1993	ACE
Nafta	1993	ZLC
México- Caricom	1993	ZLC
Alcsa	1993	ZLC
Argentina- Equador	1993	Redução tarifária parcial
Brasil - Peru	1993	Redução tarifária parcial
Grupo dos Três	1994	ZLC
Venezuela - Caricom	1994	ZLC
Chile- Colômbia	1994	ACE
Colômbia- Caricom	1994	ZLC
Bolívia- México	1994	Acordo de livre comércio em 10 anos
Brasil- Venezuela	1994	Acordo de complementação econômica
Chile- Equador	1994	ACE- ZLC
México- Costa Rica	1994	ZLC
Brasil- Bolívia	1994	ACE
Bolívia- Paraguai	1994	ACE
Alca	Prevista para 2005	ZLC

FONTE: Comunicação no MERCOSUL www.comtexto.com.br/convicomadiv_karin.htm

Objetivos do MERCOSUL

Para que o MERCOSUL atinja o nível de um Mercado Comum, ele deve cumprir alguns critérios: a) eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio entre os países membros; b) adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC); c) coordenação de políticas macroeconômicas; d) livre comércio de serviços; e) livre circulação de mão-de-obra e f) livre circulação de capitais (FLORÊNCIO et al, 1996).

A eliminação de barreiras alfandegárias foi atingida em 31 de dezembro de 1994, data em que os países passaram a importar produtos de outros Estados-membro sem pagar taxas, resultando uma preferência tarifária. A adoção de uma TEC também foi alcançada na mesma data, já que um produto vindo de fora da zona do MERCOSUL tem a mesma tarifação nos quatro países. Com esses dois objetivos praticamente consolidados, o MERCOSUL já se caracteriza como uma união aduaneira. (FLORÊNCIO et al, 1996)

Mas ainda falta alcançar os outros itens para que o bloco torne-se de fato um mercado comum. Para isso, os Estados pretendem favorecer as economias de escala, reforçando as possibilidades de cada um dos países-membros com o incremento da produtividade, bem como estimular os fluxos de comércio com o resto do mundo, tornando mais atraente os investimentos na região. Tal esforço de abertura das economias visa conduzir os países a uma integração global da América Latina, articulando simultaneamente as ações dos setores privados, que deverão ser os principais motores da integração⁹. De acordo com o Tratado de Assunção, com a constituição do MERCOSUL, os Estados-parte desejam promover o desenvolvimento científico e tecnológico, modernizando suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens e serviços disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes, o que se pretende alcançar igualmente pelo aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis. (Tratado de Assunção, preâmbulo)

⁹ Congresso Nacional – Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL
<http://www.camara.gov.br/mercosul/Outros/Historico.htm>

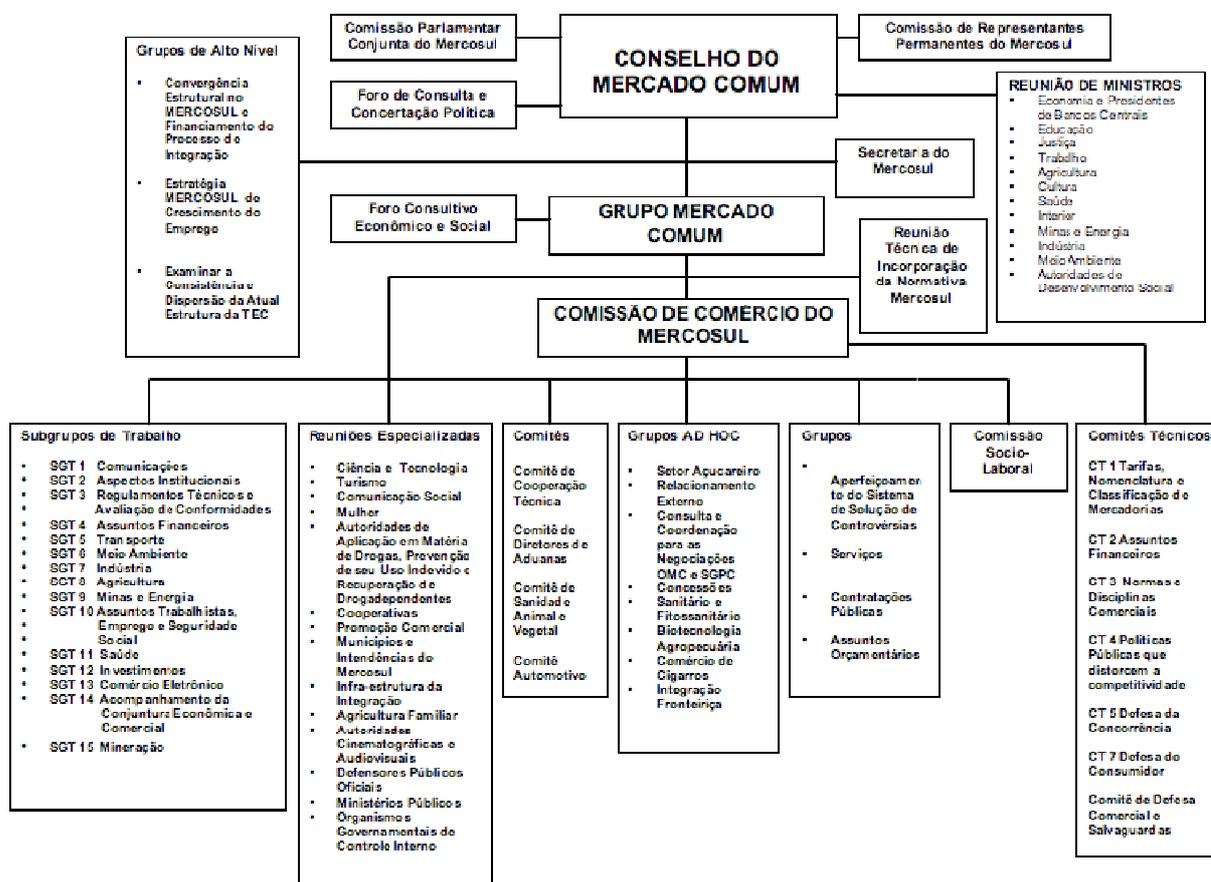
O MERCOSUL e o Processo de Integração

Após o Tratado de Assunção, o MERCOSUL concluiu, em dezembro de 1994, o que se denominou de *fase de transição* rumo a uma união aduaneira¹⁰ (FILHO & CATÃO, 2001). Nessa sua primeira fase, os países do bloco iniciaram negociações visando à coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-parte. Para este fim criaram-se subgrupos de trabalho, vinculados ao Grupo Mercado Comum, sobre os seguintes temas: assuntos comerciais, aduaneiros, política agrícola, industrial e tecnológica, fiscal e monetária, transportes, normas técnicas, política energética, coordenação de políticas macroeconômicas e relações trabalhistas, emprego e seguridade social. O quadro a seguir mostra como é a estrutura organizacional do bloco.

¹⁰ A União Aduaneira é uma etapa de integração caracterizada pela eliminação das tarifas aduaneiras intra-bloco, além do estabelecimento de uma política comercial comum em relação a terceiros países, evidenciada por uma tarifa externa comum (TEC), incidente sobre todos os produtos extra-bloco. Além disso, há a busca de uma maior harmonização das legislações internas dos países-membros, de modo a que possam atingir os objetivos almejados pelo bloco econômico. Fonte: <http://www.iconebrasil.org.br/pt/?actA=16&areaID=14&secaoID=29&letraVC=U>

TABELA 2

Organograma do MERCOSUL



FONTE: Projeto MERCOSUL digital <http://mercosuldigital.blogspot.com/2009/02/projeto-mercosul-digital-na-estrutura.html>

Ao mesmo tempo, adotou-se um programa de liberalização comercial, que constitui na progressiva eliminação, de forma linear e automática, dos encargos e demais restrições aplicados ao seu comércio recíproco, com o intuito de se chegar a 31 de dezembro de 1994 com tarifa zero sobre a totalidade do universo tarifário (art. 52 do Tratado de Assunção), constituindo-se assim uma área de livre comércio. Reconhecendo diferenças pontuais de ritmo para o Paraguai e o Uruguai, os países acordaram que para esses dois integrantes do bloco, o prazo de eliminação de gravames seria estendido até 31 de dezembro de 1995. Ao final deste período, os

Estados-Partes estabeleceram uma lista de adequação para certos produtos que desejavam manter fora da área de livre comércio, e adotaram uma *Tarifa Externa Comum*¹¹ (TEC) para produtos provenientes de terceiros países, configurando, assim, *uma união aduaneira*. (FILHO & CATÃO, 2001)

Entretanto, os países acordaram uma lista de exceções à TEC, da ordem de 300 produtos por país, para permitir a certos setores adequarem se à nova realidade. As tarifas de importação que incidem sobre esses produtos contam com um prazo de convergência até 2000, ou 2001 para Uruguai e Paraguai. Nesse contexto, um caso emblemático é o da informática. Trata-se de um setor altamente protegido no Brasil, ao contrário do que ocorre nos demais países do bloco. Estes países resistiram a abrir mão da possibilidade de continuarem operando com tarifa zero para bens de informática para adotar a tarifa brasileira, que na época era de 35% ou mais. Depois de difíceis negociações, ficou estabelecido que esse setor desfrutaria de um prazo mais longo até 2006 para a convergência das tarifas. (BNDES, 2010 http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/ensaio/ensaio8.pdf)

A partir de janeiro de 1995, o MERCOSUL, já na condição de união aduaneira, adotou uma agenda voltada para o seu aprofundamento e consolidação. A agenda incorpora ao processo negociador, certos temas novos que constituem matéria de importância para as negociações futuras com outros agrupamentos regionais, as quais se estenderão ao longo das primeiras décadas do século XXI. Entre estes temas, constam a liberalização do comércio de serviços e a adoção de um instrumento comum em matéria de compras governamentais. Na Declaração Presidencial de São José dos Campos, resultado do encontro realizado naquela cidade paulista entre os presidentes Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso,

¹¹ A Tarifa Externa Comum (TEC) é um instrumento utilizado nos acordos de integração, mais especificamente nas seguintes espécies de blocos econômicos: União Aduaneira, Mercado Comum e União Econômica.

Consiste na imposição, por parte de todos os países-membros do bloco econômico em questão, de uma tarifa igual (comum) incidente às importações de países terceiros, estranhos ao bloco, havendo ainda a prática de livre-comércio ou tarifas preferenciais nas relações intra-bloco. Vide <http://www.iconebrasil.org.br/pt/?actA=16&arealD=14&secaoID=29&letraVC=T>

em 12 de fevereiro de 1999, os presidentes ressaltaram a importância da coordenação de políticas macroeconômicas, de modo a assegurar condições adequadas de concorrências entre os Estados-Partes e frente a terceiros países. (câmara brasileira para o MERCOSUL, <http://www.camara.gov.br/mercosul/Outros/Historico.htm>)

Há importantes questões pendentes no MERCOSUL, que deverão ser trabalhadas para que se consolide o aprofundamento da união aduaneira. Entre elas, as chamadas perfurações à tarifa externa comum que impõem limites à plena vigência desse tipo de processo integratório. Além das listas de produtos em exceção à TEC, mantidas por cada país, existem também os regimes especiais de importação, relacionados a determinados setores da estruturação produtiva, que os países desejam proteger.

O crescimento do intercâmbio comercial entre os países, da ordem de 309% no período 1991/96, saltando da cifra de US\$ 4 bilhões quando de sua criação para algo em torno de US\$ 20 bilhões ao final de 1998, transformou o MERCOSUL em um ator relevante no cenário internacional, aumentando sensivelmente o comércio principalmente entre seus membros (ver anexo 1).

A crise financeira internacional de 1998, que provocou a desvalorização do real, parecia apontar para uma rápida desagregação do bloco. Apesar disso, os encontros presidenciais que se seguiram reiteraram a convicção dos governos dos quatro países quanto à importância política e estratégica dessa aliança. (câmara brasileira para o MERCOSUL, <http://www.camara.gov.br/mercosul/Outros/Historico.htm>)

Acerca de suas relações internacionais, é necessário que o bloco resgate seu sentido estratégico, adotando posições claras e coordenadas frente à União Européia e OMC. Nas negociações União Européia/América do Sul/Caribe, o MERCOSUL precisa apresentar-se bem articulado para fazer frente face ao entrave da política agrícola comum européia, assim como também nas reuniões de

negociações da ALCA. (câmara brasileira para o MERCOSUL <http://www.camara.gov.br/mercosul/Outros/Historico.htm>)

As sociedades e os governantes dos Estados-Partes sabem que a integração não é mais uma questão de opção, pois se tornou uma necessidade no contexto de um mundo globalizado, de “megabloco” e de fusões entre as empresas que geram grupos cujo poderio econômico é superior ao da maioria das nações do mundo. Neste quadro, ou nos unimos aos nossos vizinhos ou estaremos relegados à marginalização política e econômica. (DRUMMOND, 2002)

Análise política do governo FHC e governo Lula – foco no uso do MERCOSUL

Para que possamos entender melhor o posicionamento do Brasil com relação ao MERCOSUL e às políticas vinculadas ao bloco, considera-se necessária uma análise comparativa entre o governo de Fernando Henrique e de Lula. No intuito de entender se uma é extensão da outra ou se no mínimo compartilham alguns objetivos.

Para se analisar uma política externa, devemos responder três perguntas básicas: O que o Brasil deseja obter no meio internacional; Como ele deseja relacionar-se com o meio (seu posicionamento); e qual é a configuração internacional desejada. (LAMPREIA, 2008)

De acordo com Lampreia (2008), o governo Fernando Henrique buscou a autonomia pela integração, ou seja, uma autonomia articulada com o meio internacional. A idéia de Autonomia por integração é um conceito trabalhado por Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007), basicamente existem três tipos de autonomia: por distância, por participação e por diversificação.

Autonomia pela Distância é uma política de não alinhamento automático com os regimes internacionais, também marcada pela crença no desenvolvimento autárquico, isso é, direcionar seus esforços para o mercado interno, em detrimento de buscar sempre oportunidades no cenário internacional. Esse tipo de diretriz acabou resultando em uma diplomacia que, em muitas ocasiões, vai de encontro com os interesses das grandes nações para preservar a soberania do Estado Nacional. Não vamos entrar em detalhes sobre esse tipo específico de autonomia, pois é o que menos importa para esse trabalho. Vale dizer que essa foi a postura adotada pelo governo Sarney (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2004; FONSECA JR., 1998). Esse tipo de PEB foi utilizada majoritariamente por governos autoritários, que tentavam utilizar do protecionismo como arma política para fazer frente às grandes potências.

Autonomia pela participação é uma política quase que oposta à anterior, uma vez que busca aderir aos regimes internacionais – inclusive os de cunho mais liberal -, objetivando influenciar a formulação dos próprios princípios e das regras que regem o sistema, resguardando-se sempre para não perder a capacidade de gestão da política externa. Ou seja, o Brasil agora entendia que para conseguir a sua autonomia não deveria mais se distanciar dos tomadores de decisão, mas sim participar do processo de formulação dos regimes internacionais, basicamente trocou a exclusão pela pró-atividade.

Ou seja, até 1988 os governos utilizavam políticas protecionistas protegidas pela idéia de “distância”, como uma tentativa de forçar o desenvolvimento interno da economia. Mas a nova configuração do cenário internacional agora exigia que os países incorporassem em sua agenda temas como direitos humanos, proteção ambiental, direitos sociais e outros. Isso, aliado às reformas liberais, fez com que temas da agenda de *soft power*¹² ganhassem mais importância, resultando na

¹² O poder de influenciar o comportamento de outros Estados através do prestígio, a cultura ou ideologia. (Nye 2004)

mudança da PEB para “participação”, uma vez que a grande maioria dessas “novas prioridades” envolviam de maneira relevante o nosso país:

Não estamos [...] lidando com objetivos utópicos, de participar por participar. [...] A participação nasce do próprio fato de, pelas dimensões do país, existirem poucos temas que não nos afetam. (FONSECA JR. 1998 p. 367)

Seguindo essa tendência, o governo brasileiro foi adotando algumas medidas que justificavam a sua “participação” no sistema. Durante todo o governo de Fernando Henrique foi possível perceber medidas que visavam aumentar a inserção internacional do Brasil, tais como liberalização cambial, diminuição de subsídios à indústria, adoção de uma nova legislação sobre propriedade intelectual, maior liberalização de importações, relativa liberalização de investimentos, privatização de empresas estatais e renegociação da dívida externa. (Vigevani e Cepaluni)

Para entendermos o porquê de tais ações, é importante analisarmos o contexto em que elas foram tomadas, isso é, qual era a conjuntura internacional durante o governo de FHC que o fizeram tomar essa e não outra posição. Após o final da Guerra Fria, a vitória do lado capitalista alavancou a expansão da globalização e fez com que o cenário internacional sofresse uma grande mudança estrutural. Mas a Globalização não foi o único fator responsável por essa mudança, existem três outros que contribuíram para a postura brasileira: a ideologia liberal; a supremacia do mercado e a superioridade militar dos Estados Unidos.

Podemos dizer que uma das características mais marcante do governo FHC foi o alto número de privatizações de empresas estatais, podendo destacar a Embraer, Telebrás e Vale do Rio Doce (agora Vale). As privatizações e a abertura para o capital externo são frutos diretos da adoção da abordagem liberal, que basicamente consiste na mínima intervenção do Estado na economia, a fim de alcançar um ambiente mais competitivo e que estimule o crescimento econômico e o acúmulo de riquezas. Com isso, o mercado em si ganhou mais força interna, fazendo com que

os produtos brasileiros sofressem maior concorrência interna (liberalização do comércio).

O fato de os Estados Unidos possuírem a supremacia militar, fez com que o governante brasileiro desejasse a aproximação com o parceiro, com pretensões tanto na área de segurança quanto na econômica, gerando assim um certo alinhamento político-ideológico¹³ entre Brasil e EUA.

Autonomia pela diversificação é caracterizada pela adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois se acredita que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora internacional. Diversificação não é apenas a busca por novas alternativas nas relações com outros Estados, mas também implica na capacidade de intervenção em questões que não dizem respeito a interesses imediatos. O posicionamento do Brasil na questão do Haiti é um exemplo disso, onde o Estado considera que os gastos com o comando da *Minustah*¹⁴ valem a pena serem pagos para fortalecer a sua imagem no cenário internacional, e possivelmente ajudá-lo a conseguir um assento permanente no conselho de segurança da ONU.

O cenário internacional de quando Lula da Silva assumiu a presidência não era tão diferente de quando Fernando Henrique governava o país. Isso permitiu que Lula adotasse uma política de mudança dentro da continuidade (LAFER, 2001b, p. 108), apenas adaptando a PEB a novos objetivos e metas. Essa adaptação foi justamente a mudança de autonomia pela participação – feita por FHC que buscava maior inserção no cenário internacional – pela autonomia pela diversificação, que também

¹³ Ideologia que parte da premissa de privilegiamento de fatores de ordem normativo-filosófica e de uma suposta convergência ideológica entre brasileiros e norte-americanos, que justificavam a aliança com os Estados Unidos (PINHEIRO, 2000)

¹⁴ A “Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti” na qual o Brasil é o país líder, existe desde 2004 e tem como principal objetivo restabelecer a segurança e estabilidade no país.

almejava uma maior participação global, mas que tinha como principal abordagem, a aproximação com os “semelhantes” em detrimento do alinhamento quase que direto e subordinado aos atores mais ricos (principalmente Estados Unidos e União Européia).

Um exemplo dessa crença é a busca de aproximação brasileira com os países do Sul (cooperação Sul-Sul), uma vez que essa proximidade propiciaria diversificação de interesses e, conseqüentemente, menos dependência dos países ricos. O principal objetivo dessa “união” dos países do Sul seria dar novos ares à relação Norte-Sul e assim reduzir as assimetrias internacionais de poder (CARDOZO; MIYAMOTO, 2006, p. 11).

Em seu discurso de posse Lula já defendia a idéia de mudança, dizendo que o modelo político adotado pelo governo anterior já havia sido esgotado, e que o mesmo havia gerado estagnação em detrimento de progresso. Quando ele fala sobre o fracasso de uma cultura do individualismo, das ameaças à soberania nacional e do impasse econômico, social e moral do País”¹⁵, Lula claramente está criticando a postura liberal adotada por Fernando Henrique, e já deixa claro que em seu governo haveria mudanças significativas no que diz respeito ao relacionamento brasileiro com as demais nações, no sentido de aproximação principalmente dos países do MERCOSUL e de mudança na relação com os Estados Unidos para uma relação “madura e de respeito mútuo”.

As mudanças percebidas na política externa do governo Lula tiveram algumas diretrizes: (1a) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2a) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3a) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4a) evitar acordos

¹⁵ ver mais em http://www.fiec.org.br/artigos/temas/discurso_de_posse_do_presidente_Luiz_Inacio_Lula_da_Silva.htm

que possam comprometer em longo prazo o desenvolvimento (Vigevani e Cepaluni, 2007).

Essas prioridades geraram mudanças pontuais no posicionamento brasileiro no cenário internacional. Se durante o governo Fernando Henrique a preferência era os EUA e a Europa (nações ricas), já no começo do governo Lula foi possível notar um desalinhamento automático com esses atores – principalmente com os EUA, lembrando os períodos da Política Externa Independente (1961-1964) e de alguns governos militares, sobretudo a partir de 1967, particularmente na Presidência Geisel (1974-1979)¹⁶ - e maior aproximação da comunidade Sul-americana e de países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul. É importante ressaltar que o desalinhamento automático não significa distanciamento. O Brasil ainda se preocupava com a manutenção das relações de amizade e econômicas com as nações ricas (Vigevani e Cepaluni). A década de 80 no Brasil foi marcada pela crise do modelo nacional-desenvolvimentista adotado pelo país, que defendia um Estado forte, empreendedor e protecionista. Esse modelo durou até o final da década de 70, mas devido à grande instabilidade dos anos 80 ele entrou em decadência. A crise da dívida externa e o choque do petróleo foram fatores cruciais para que crescentes setores das elites e da classe média demandassem e pressionassem o governo por uma reforma democrática.

Essa instabilidade econômica que perdurou até a década de 90, fez com que o Brasil mudasse suas políticas externas, particularmente as relações econômicas com o mundo exterior, causando um distanciamento e um protecionismo maior, caracterizando uma política que podemos chamar de autonomia pela distância.

Com as mudanças internas e externas decorrentes do final da Guerra Fria, seria muito difícil para o Brasil manter as mesmas diretrizes do período anterior. A nova política que se formava buscava uma maior interação com o mundo, através do

¹⁶ Nesses casos a busca pela autonomia dava-se por meio de um distanciamento em relação aos centro de poder internacionais

intermédio de áreas centrais do governo, especialmente o Ministério da Fazenda e o de Relações Exteriores. Assim sendo, a política brasileira começou a destacar o regionalismo e as negociações multilaterais, substituindo o termo “distância” pelo termo “participação” na busca por autonomia (VIGEVANI; MARIANO, 2005, p. 14). Segundo Cervo (apud VIGEVANI, 2007):

Nos períodos da Política Externa Independente¹⁷ (1961-1964) e de alguns governos militares, sobretudo a partir de 1967, particularmente na Presidência Geisel (1974-1979), a busca pela autonomia dava-se por meio de um distanciamento em relação aos centros de poder internacionais. Porém, no período pós-guerra Fria, acentua-se a tendência, entre formuladores da política externa, de buscar a “autonomia pela participação”, acreditando-se que isso favoreceria os interesses brasileiros. (VIGEVANI; MARIANO, 2005, p. 14)

Fernando Henrique acreditava que essa renovação política do Brasil deveria se caracterizar por uma adaptação aos novos desafios internacionais, pensamento que foi chamado de “mudança dentro da continuidade” por Lafer (2001b, p. 108). Durante o governo de FHC, foi notória a busca da redefinição dos objetivos a serem percorridos, tais como a estabilidade econômica. Alguns exemplos que ilustram a mudança para a “participação”, foram a decisão de assinar a ata de Marrakesh, que criou a OMC; a consolidação da TEC no MERCOSUL e a participação nas discussões sobre a ALCA.

Do mesmo modo, o governo de Lula faz algumas mudanças no seu programa de PEB com relação ao governo anterior. O governo FHC procurava diminuir o impacto do unilateralismo norte-americano nas negociações, aumentando o diálogo com China, África e Índia e buscando um maior equilíbrio nas negociações no cenário da ALCA. Essas tendências tornaram se mais evidentes no mandato de Lula,

¹⁷ Como era denominada a política externa de Jânio Quadros e João Goulart, que possuía cinco pilares: ampliação do mercado externo, formulação autônoma dos planos de desenvolvimento econômico, manutenção da paz, não ingerência e autodeterminação e emancipação dos territórios não autônomos.

resultando em uma mudança paulatina de “autonomia pela participação” para uma “autonomia pela diversificação”, Vigevani e Cepaluni (2007) dizem que:

Nesse sentido, pode-se afirmar que não teria havido mudanças de orientação internacional, mantendo-se, e aprofundando-se, a política externa autônoma. Como veremos, a acumulação de ajustes e mudanças de programa acabou determinando, em parte, um novo sentido para a política externa. (Vigevani e Cepaluni, 2007)

O governo Lula procura afirmar autonomia em relação às grandes potências e fortalecer os laços com países do Sul, tanto bilateralmente como em instituições internacionais (MERCOSUL), diretrizes que existiram durante o governo Geisel (1974-1978) e eram chamadas de “pragmatismo responsável¹⁸”. O objetivo dessa integração era o fortalecimento das relações com os países do sul, para que dessa forma o Brasil dependesse menos dos países ricos. Vigevani e Cepaluni¹⁹ ainda dizem que o segundo momento do governo de Lula da Silva possuía algumas ênfases precisas que caracterizavam seu governo, sendo elas:

(1a) aprofundamento da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa); (2a) intensificação das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; (3a) ação de destaque na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio, assim como em algumas outras negociações econômicas; (4a) manutenção de relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos; (5a) retomada e estreitamento das relações com os países africanos; (6a) campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil; e (7a) defesa de objetivos sociais que permitiriam maior equilíbrio entre Estados e populações. (Vigevani e Cepaluni 2007)

¹⁸ foi uma estratégia de execução da política externa brasileira, gerando um grau de convergência entre a área econômica, diplomática e em determinados pontos militares.

¹⁹ Vigevani e Cepaluni, A política externa de Lula da Silva – A estratégia da Autonomia pela diversificação

Por mais que a idéia de autonomia por participação possa parecer um pouco contraditória²⁰, um exemplo que a explica com propriedade é o próprio MERCOSUL. No bloco, como em qualquer acordo internacional desse gênero, os países renunciam parte de sua soberania para aceitar decisões coletivas. Isso causa um freqüente desconforto, já que os governos se vêem obrigados a aceitar essas decisões, mesmo que não sejam as melhores possíveis para seus países.

Portanto, entendemos que o governo de Fernando Henrique pode ser classificado dentro do conceito de autonomia por participação, enquanto o de Lula é melhor enquadrado no de autonomia pela diversificação.

Mesmo os dois governos não sendo exatamente uma seqüência ideológica um do outro, segundo Lampreia (2008) eles se embasam nos mesmos pilares “moldadores” da PEB:

a política externa brasileira sempre foi um fator de confiança acrescida no Brasil. Pode-se afirmar que isto se fundou historicamente em dois pilares, aos quais a democratização acrescentou um terceiro: 1) comportamento condizente com os princípios que sempre defendemos e ajudamos a inscrever nos principais instrumentos do direito internacional, como a não intervenção, a solução pacífica das controvérsias, a autodeterminação dos povos;

2) capacidade de manter coerência de posições e comportamento ao longo do tempo, sem prejuízo da necessária renovação à luz das transformações internas e externas;

3) a ação externa pautada pelos valores que mobilizam a comunidade internacional, como a democracia, os direitos humanos, o meio ambiente, a não proliferação, o combate ao crime organizado.

O MERCOSUL mais do que uma união econômica, também representa a unificação política dos países sul-americanos. Duas realizações que se mostraram favoráveis

²⁰ No sentido literal das palavras: autonomia i.e independência administrativa, liberdade moral ou intelectual; e participação i.e ter natureza ou qualidades comuns a algum indivíduo. (<http://www.priberam.pt/DLPO/>).

para a consolidação política do bloco foram a adesão conjunta de Brasil e Argentina ao Tratado de não proliferação Nuclear (TNP) - acordo rejeitado pelo Brasil em 1968 - e a defesa da democracia nas crises de 1996, 1999 e 2001 no Paraguai. (Tullo Vigevani; Marcelo F. de Oliveira; Rodrigo Cintra, 2003)

A primeira realização citada foi importante pelo seu contexto. Um acordo com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), acabou com a fase em que não se sabia se o uso militar da energia era empregado, o que gerava preocupação na relação com outros países. Os dois governos se comprometeram ao desenvolvimento da pesquisa nuclear para fins pacíficos. O segundo caso talvez tenha sido mais significativo para o bloco, uma vez que essas atitudes levaram à criação da cláusula democrática²¹ no MERCOSUL. Essas atitudes teriam como corolário imediato a estabilidade na região e o fortalecimento da posição no cenário internacional. Esse conjunto de percepções fez com que o Brasil percebesse que a diplomacia não é um luxo dos países ricos, mas sim um instrumento indispensável para que as nações obtenham os elementos necessários para o desenvolvimento nacional. (Lampreia, Luiz Felipe. 2008 RBPI vol. 41, n2). Para facilitar o entendimento das semelhanças e diferenças entre Fernando Henrique e Lula da Silva, Almeida (Almeida, 2004) desenvolveu uma tabela com o intuito único de analisar algumas questões da diplomacia brasileira e que nos ajuda a entender as sutis diferenças entre os governos em questão que provocam a mudança em suas políticas externas e as tornam similares porém não seqüenciais. (vide anexo 2)

Essa análise nos permite observar que as políticas externas do Brasil no decorrer dos governos, mesmo que ideologicamente diferentes, freqüentemente possuem características que as tornam similares, seja a busca pela autonomia ou o modo como os governantes se relacionam com os parceiros políticos e comerciais. As mudanças ocorridas do governo de FHC para o governo Lula refletem o poder de

²¹ Essa Cláusula foi assinada juntamente com o protocolo de Ushuaia em 1998 e dentre outros diz: A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo.

adaptação brasileiro, que muda a estratégia de abordagem em alguns assuntos, mas que ainda assim procura a autonomia política e econômica do país.

Para responder à pergunta que esse trabalho se propôs, apenas a constatação que as políticas possuem semelhanças e diferenças não é suficiente para avaliar se são de fato PEBs seqüenciais ou se estamos trabalhando de políticas externas diferentes que coincidentemente possuem alguns traços em comum. Para tornar isso possível, vamos trabalhar de maneira mais detalhada alguns aspectos das políticas de FHC e Lula, no intuito entendermos suas diretrizes e melhor qualificá-las como independentes ou não, utilizando também alguns pontos de comparação, como por exemplo o MERCOSUL e a cooperação Sul-Sul.

Conclusão

Até agora se conseguiu avaliar que existem muitos elementos comuns e muitos quase antagônicos entre as políticas de Lula da Silva e FHC, e se conseguiu perceber que embora ambos busquem a autonomia ela pode ser diferenciada entre autonomia pela participação ou pela diversificação (FHC e Lula respectivamente), mas ainda não foi possível avaliar se houve de fato uma mudança ou apenas reajustes de um governo para o outro. Para fazer essa última diferenciação, serão contrapostos alguns dos principais pontos das PEBs desses governos, avaliando diretamente as suas semelhanças e diferenças, através alguns tópicos que compreendem praticamente todas as áreas de atuação dos governos, são elas: multilateralismo, cooperação Sul-Sul, Globalização, cooperação ou solidariedade com a África, MERCOSUL, relação com as potências e a idéia de aceitar o mundo como ele é ou mudar o mundo.

A questão do multilateralismo talvez seja uma das mais discretas, pois ambos os governos buscavam uma melhoria nas relações com as outras “potências médias²²”, e em alguma instância o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (CS). A grande diferença está na intensidade como isso era feito. Durante o governo de FHC apesar da ênfase dada ao direito internacional, existia a tese dos “mais iguais”, que era basicamente a aceitação dos desníveis de poder existentes entre os Estados, no sentido de que uma “casta” de países deveria se relacionar com a “casta” superior em uma espécie de regime de dependência, e não como Estados igualmente soberanos e autônomos. Com relação ao assento no CS, Fernando Henrique preferia tentar uma aproximação mais eficiente junto ao G-7²³ e melhorar o processo de integração regional do que despender muitos esforços em busca pelo assento. Já o governo Lula defendia a tese de que todos os Estados são iguais, não havendo a necessidade de distinguir mais fortes e mais fracos. Como uma forma de quase protesto, Lula buscou aliar-se a economias emergentes em detrimento das potências tradicionais (EUA, Inglaterra e Alemanha), com a intenção de mostrar às potências globais que os demais Estados do globo também são relevantes ou até mesmo indispensáveis para o processo de tomada de decisão em vários campos de discussão. Esse posicionamento reflete o argumento utilizado pelo Brasil para defender a sua candidatura ao CS – agora de maneira bem mais enfática -. O fato de que a atual estrutura do órgão não representa mais uma distribuição de poder condizente com a realidade. Esses posicionamentos são muito claros se for levado em consideração o MERCOSUL como base de análise. Fernando Henrique tratava o bloco como uma ferramenta exclusivamente econômica e comercial, no sentido de que a sua única utilidade era a de fortalecer o fluxo de negociação com as potências comerciais para assim trazer maiores níveis de capital para o país. Enquanto isso, Lula tratava o MERCOSUL com um viés mais político e social, no sentido de

²² Nome dado aos países que não são os principais atores no cenário internacional mas que possuem alguma relevância nos processos de tomada de decisão.

²³ Grupo dos países mais industrializados e desenvolvidos economicamente, composto por Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá.

trabalhar mais pela integração e pela identificação dos países uns com os outros, criando um sentimento de pertencimento semelhante ao que se almeja na Europa.

Seguindo esse pensamento acerca do MERCOSUL, está a questão da globalização, aqui muito relacionada aos fóruns globais, mais especificamente ao de Davos,²⁴ que foi econômico, e o de Porto Alegre²⁵, que tinha um propósito mais social. Durante a gestão de FHC foi possível identificar um foco maior para as questões econômico-comerciais do que qualquer outro campo das relações internacionais. Em seus dois mandatos era clara a sua vinculação com as discussões em Davos, que estabeleciam as diretrizes do comércio internacional, e a marginalização das discussões “periféricas” existentes em Porto Alegre, que diziam respeito a questões sociais, integração dos grupos sociais e a preocupação com os Direitos Humanos. Essa política era voltada para garantir o desenvolvimento econômico do país, foco no governo de Fernando Henrique. Já a gestão Lula defendia uma visão de mundo totalmente diferente, no sentido que as prioridades dadas aos fóruns internacionais eram invertidas, uma vez que Lula se preocupava mais com as questões de integração do que em discutir tarifas e direcionamentos econômicos. Ao contrário de FHC, Lula disse um sonoro não a Davos e um enfático sim a Porto Alegre (Almeida, 2004). Ambos os governos buscavam o desenvolvimento econômico e social, porém FHC enfatizava a sustentabilidade econômica e Lula a sustentabilidade social. Enquanto Fernando Henrique aceitava as premissas do Consenso de Washington²⁶ e se organizava de acordo com as assimetrias de poder e da volatilidade de capital, Lula buscava um diálogo realista tanto com países desenvolvidos quanto com os subdesenvolvidos, no intuito de criar um “novo mundo”. Essa relação entre as sustentabilidades defendidas pelos governantes era visível em suas ações no bloco econômico. Fernando Henrique sempre buscava criar tratados e acordos entre os membros para que pudessem fortalecer suas capacidades comerciais, e como já

²⁴ Vide mais em World Economy Forum <http://www.weforum.org/en/index.htm>

²⁵ Vide mais em Fórum Social Mundial <http://www.forumsocialmundial.org.br/>

²⁶ Acordo que defini as diretrizes comerciais a serem adotadas no cenário internacional.

dissemos antes, Lula direcionava suas ações para gerar mais integração social entre os membros, não dando tanta preocupação para se isso iria melhorar ou piorar as relações com os parceiros comerciais, vide a aprovação da entrada da Venezuela no MERCOSUL.²⁷

A cooperação Sul-Sul é outro cenário onde podemos observar a diferença no “uso” do MERCOSUL na PEB durante os dois governos. Já dizemos que o foco de FHC era comercial e que o de Lula social, portanto nada mais natural do que o posicionamento dos governos estarem mais voltados para essas respectivas áreas. Talvez a maior tentativa de integração com o sul durante o governo de Cardoso tenha sido o Acordo de Complementação Econômica número 56, realizado entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina. O acordo reconhece a necessidade de integração entre os países latinos porém apenas define diretrizes econômicas para essa integração, com o intuito de fortalecer a força do bloco e assim melhorar o poder de barganha junto às potências. Durante o governo Lula pudemos observar essa integração de maneira menos focada em ganhos econômicos, em uma tentativa de criar laços ideológicos com os outros países do Sul, no intuito de aumentar a aceitação da liderança brasileira e a diminuição das diferenças de poder no cenário internacional. A tentativa de resgatar o teor político do MERCOSUL e as ações na África e Ásia via Agência Brasileira de Cooperação (ABC) são as principais características dessa busca pela integração político-ideológica promovida pelo governo Lula junto aos demais países do Sul.

O continente Africano como um todo foi um elemento muito importante para a PEB, devido ao fato de nos ajudar a ver claramente as diferenças de ações tratadas neste trabalho, além de ser um amplo campo para investidas internacionais, tornando-se assim um grande palco para a melhoria da imagem brasileira na comunidade internacional. Houve várias ações dos dois governos no continente. A grande diferença era a visão que o Brasil tinha com relação aos vizinhos. Cardoso sempre

²⁷ O Brasil era um dos poucos países que apoiava a entrada da Venezuela, tendo em vista a “imagem” que o país tem no cenário internacional.

tratou o continente africano com certa superioridade, no sentido de manter relações onde o Brasil deveria ajudar a África, sendo solidário com os problemas alheios. Lula defende a idéia de que devemos cooperar com a África, não exatamente sermos solidários. Uma maneira de se fazer isso é através de estímulos em diversas áreas, uma delas a econômica. A maior cooperação existente entre o MERCOSUL e o continente africano, que começou a ser discutida em 2001 no final da gestão de FHC e se concretizou em 2004 no primeiro mandato do governo Lula, é o Acordo Preferencial de Comércio entre o MERCOSUL e a União Aduaneira da África Austral (SACU). Desse modo podemos observar mais uma vez que embora haja preocupação de ambos os governos com relação ao mesmo objeto (no caso a relação com a África), a forma com que os governantes atuam sobre essa questão é bem distinta.

Os fatores citados acima contribuíram para que cada um dos governos “visse” o cenário internacional de uma maneira. Fernando Henrique defendia que deveria-se aceitar o mundo como ele é de fato, ou seja, as potências traçam as diretrizes da política internacional e do comércio e os demais países acompanham, cada um com seu respectivo papel (fornecedor de matéria prima, mercado consumidor, etc.). Lula por sua vez acredita que se deve “lutar” para mudar como as coisas são feitas atualmente, uma vez que o atual sistema de tomada de decisão não mais representa a atual distribuição de poder do cenário internacional. Essas visões interferiram ou até mesmo guiaram o modo como os governos “usavam” o MERCOSUL. FHC manteve o foco comercial onde as relações com o bloco eram para facilitar a relação com as potências, ou seja, um instrumento de fomento à economia utilizado pela PEB para aproximar o país de seu então maior parceiro comercial, os EUA. Lula utilizava o MERCOSUL como principal ferramenta de articulação política e projeção do Brasil no mundo, sendo este o principal meio de promover a integração político-ideológica na América latina e de fortalecer os países em desenvolvimento sem depender das potências tradicionais.

A política externa de Lula da Silva, em comparação com a de FHC, apresenta elementos de “mudança dentro da continuidade” (LAFER, 2001b, p. 108) ou simplesmente, de ajustes e de mudanças de programa (HERMANN, 1990). A administração de Lula não se afastou do princípio historicamente assentado para a diplomacia de que a política externa é um instrumento para o desenvolvimento econômico e para a conseqüente preservação e ampliação da autonomia do país. Há mudanças de idéias e mesmo de estratégias para lidar com os problemas e objetivos que estão colocados pelo Sistema Internacional, mas nunca sem sair da linha existente há muito na Política Externa Brasileira, a questão da busca por autonomia e pela integração no Cenário Internacional. Portanto conclui-se dizendo que embora haja diversos traços quase antagônicos entre as PEBs em questão, essas diferenças são mais adaptações à realidade do sistema e às preferências do governo do que alterações no centro histórico da política externa.

ABSTRACT

In his work, the author seeks to make a comparative analysis of Brazilian Foreign policy during the governments of Fernando Henrique Cardoso and Luis Inácio Lula da Silva, with the MERCOSUR as an object of analysis of these policies. The purpose of this work is to verify whether the differences between them are sufficient to set a change in guidelines or simply represent an adaptation to some world's systemic changes. Throughout his work, the author seeks to make firstly a historical analyses, to be able to understand the contexts in which MERCOSUL was created and what were the real intentions behind governmental actions involving the same. After defining the different types of external policy, so it all stays under the same theoretical basis and the same objects of analysis. In conclusion, the author exemplifies the main comparisons and combines them with the result of the definitions of autonomy previously worked during the paper, to therefore conclude and answer the question proposal.

Keywords: Fernando Henrique Cardoso. FHC. Lula. Luís Inácio Lula da Silva. Brazilian Foreign Policy. MERCOSUL

Referencias citadas:

SEITENFUS, 1994 apud LOPES, Lucyene. A política externa brasileira no governo Luiz Inácio Lula da Silva com relação ao MERCOSUL, 2006.

HERZ, Monica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Organizações Internacionais, 2004

FLORENCIO, Sergio Abreu e Lima; ARAUJO, Ernesto Henrique Fraga. MERCOSUL hoje. São Paulo: Alfa Omega, 1996. p.28 – disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4513> acessado dia 30/11/2009 às 19h26min

MIYAZAKI, Silvio M.M.; KATO, Heitor Takashi - O Regionalismo como Defesa Contra a Globalização: Áreas Preferenciais de Comércio no Pacífico Asiático. Acessado em <http://www.sober.org.br/palestra/2/688.pdf> em 03/12/2009 às 10h34min

CRISTINA, Helena. Criação do MERCOSUL – acessado em <http://www.coladaweb.com/geografia/blocos-economicos/criacao-do-mercosul> , em 30/11/2009 as 18h06min.

FILHO, Antônio Rodrigues da Silva; CATÃO, Marcos André Vinhas. Harmonização tributária no MERCOSUL, 2001

DRUMMOND, Maria Claudia. Seminário: Estado de Direito e Cláusula Democrática no MERCOSUL. 2002.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. 2008 RBPI vol. 41, n2

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação, CONTEXTO INTERNACIONAL Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335

ABREU 2008 apud Vigevani & Cepaluni. 2007

LAFER (2001b, p. 108) apud Vigevani & Cepaluni. 2007

Tempo soc. vol.15 no. 2 São Paulo Nov. 2003, Tullo Vigevani; Marcelo F. de Oliveira; Rodrigo Cintra

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Um exercício comparativo entre a política externa: FHC e Lula em perspectiva. 2004.

NYE, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, 2004.

Bibliografia:

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2006

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Progresso Negociador*. 2003.

CRISTINA, Helena. Criação do MERCOSUL – acessado em <http://www.coladaweb.com/geografia/blocos-economicos/criacao-do-mercosul> às 18:06, do dia 30 de novembro de 2009

<http://www.camara.gov.br/mercosul/Outros/Historico.htm> câmara brasileira para o MERCOSUL. acessado em 15 de novembro de 2009 às 10:35

http://www.ucb.br/relinter/mostra_ResenhaInternacional.asp?id=24 notas sobre a atual PEB, Por José Romero Pereira Jr. Acessado em 27 de novembro de 2009 às 20:00.

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u347552.shtml> Brasil abre portas para Venezuela, diz jornal. Acessado em 18 de novembro de 2009 às 15:30.

<http://www.antaq.gov.br/PORTAL/pdf/Mercosultratadoassuncao.pdf> Tratado de Assunção, Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, A república Federativa do Brasil, A república do Paraguai e a República do Uruguai.

RAÚL BERNAL-MEZA. *As relações entre Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos: política exterior e MERCOSUL*. 2002

FILHO, Antônio Rodrigues da Silva; CATÃO, Marcos André Vinhas. *Harmonização Tributária no MERCOSUL*, 2001

LOPES, Lucyene. *A política externa brasileira no governo Luís Inácio Lula da Silva com relação ao MERCOSUL*, 2006.

LAMPREIA, Luiz Felipe. 2008. *A política externa do governo FHC: continuidade e renovação*. RBPI vol. 41, n2

Tempo soc. vol.15 no. 2 São Paulo Nov. 2003, Tullo Vigevani; Marcelo F. de Oliveira; Rodrigo Cintra

Antônio Rodrigues da Silva Filho & Marcos André Vinhas Catão, Harmonização tributária no MERCOSUL, 2001

FLORENCIO, Sergio Abreu e Lima; ARAUJO, Ernesto Henrique Fraga. MERCOSUL hoje. São Paulo: Alfa Omega, 1996. p.28 – disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4513> acessado dia 30 de novembro de 2009 às 19h26min

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação, CONTEXTO INTERNACIONAL Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335

DRUMMOND, Maria Claudia – Seminário: Estado de Direito e Cláusula Democrática no MERCOSUL. 2002.

ALMEIDA, Paulo Roberto de – um exercício comparativo entre a política externa: FHC e Lula em perspectiva. 2004.

SILVA, Marco Aurélio Nogueira de Oliveira e & VIGEVANI, Tullo - Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana. 2005

<http://www.duvidaemhistoria.com.br/textos.htm>. Dívida em História, Histórico do MERCOSUL. Acessado em 15 de novembro de 2009 às 15h26min

SEITENFUS, Ricardo. Para uma nova política externa Brasileira. Porto Alegre:

Livraria do Advogado, 1994.

Anexos:

Anexo 1: aumento no volume do comércio entre Brasil e Argentina



Anexo 2: Comparação entre FHC e Lula.

Fernando Henrique Cardoso
(1995-2002)

Luiz Inácio Lula da Silva
(2003-2004)

Multilateralismo e Conselho de Segurança das Nações Unidas

Multilateralismo moderado;
ênfase no direito internacional mas
aceitação tácita dos “mais iguais”;
relações com outras potências médias;
candidato não-insistente a uma cadeira
permanente no CSNU.

Forte multilateralismo; soberania e
igualdade de todos os países;
alianças com outras potências médias
e economias emergentes;
grande prioridade na conquista de uma
cadeira permanente no CSNU.

OMC, negociações comerciais multilaterais e cooperação Sul-Sul

Participação plena, ativismo moderado;
interdependência econômica e
abertura ao investimento direto
estrangeiro;
diálogo mas sem real coordenação
com os países do Sul.

Participação plena, forte ativismo;
soberania econômica nacional e
políticas setoriais de desenvolvimento;
alianças estratégicas (G-20; G3, com
África do Sul e Índia).

Terrorismo

“É preciso reagir com determinação ao
terrorismo, mas ao mesmo tempo

“Não será militarmente que vamos
acabar com o terrorismo, nem

<p>enfrentar, com igual vigor, as causas profundas e imediatas de conflito, de instabilidade, de desigualdade. (...) A barbárie não é somente a covardia do terrorismo, mas também a intolerância ou a imposição de políticas unilaterais em escala planetária.” (30/10/2001)</p> <p>“A Carta das Nações Unidas reconhece aos Estados membros o direito de agir em autodefesa. Isto não está em discussão. Mas é importante termos consciência de que o êxito na luta contra o terrorismo não pode depender apenas da eficácia das ações de autodefesa ou do uso da força militar de cada país. (...) Mas o terrorismo não pode silenciar a agenda da cooperação e das outras questões de interesse global.” (9/11/2001)</p>	<p>tampouco com o narcotráfico. Vamos enfrentar isso com muito mais densidade na hora em que a gente atacar o problema crucial que é a pobreza no mundo.” (10/7/2003)</p> <p>“Existe, hoje, louvável disposição de adotar formas mais efetivas de combate ao terrorismo, às armas de destruição em massa, ao crime organizado. (...) Não podemos confiar mais na ação militar do que nas instituições que criamos com a visão da História e a luz da Razão. (...) O verdadeiro caminho da paz é o combate sem tréguas à fome e à miséria, numa formidável campanha de solidariedade capaz de unir o planeta ao invés de aprofundar as divisões e o ódio que conflagram os povos e semeiam o terror.” (23/09/2003)</p>
<i>Globalização e capitais voláteis</i>	
<p>No começo, um novo “Renascimento”; sim a Davos, relações cordiais; sequer cogitado para ir a Porto Alegre; depois, limitações, devido às assimetrias e a volatilidade dos capitais; aceitação implícita do Consenso de Washington e suas premissas; sustentabilidade econômica.</p>	<p>No começo, “um novo mundo é possível”; sim enfático a Porto Alegre, um sonoro NÃO a Davos; depois, buscando um diálogo realista com os dois mundos; recusa explícita do Consenso de Washington (consenso de Buenos Aires); preferência pela sustentabilidade social.</p>
<i>FMI e condicionalidades</i>	
<p>Abordagem não-ideológica; relações cooperativas durante as turbulências financeiras (três pacotes de apoio preventivo: 1998, 2001 e 2002); aceitação, enquanto for necessário.</p>	<p>PT opôs-se a qualquer acordo, no começo; depois, aceitação relutante e desconfiança silenciosa (novo acordo em 2003); tolerar, apenas e tão somente enquanto for absolutamente indispensável.</p>
<i>Brasil como líder</i>	
<p>Visto como resultado da preeminência econômica e limitado à região; modulação em função das percepções</p>	<p>Um dos grandes objetivos políticos, não limitado apenas à região; pode ser conquistado com o ativismo</p>

dos parceiros regionais (Argentina); consciência dos limites estratégicos e das capacidades econômicas do Brasil; cooperação com a África.	diplomático e as alianças estratégicas; não existem limitações aparentes em função de fatores “reais”; solidariedade com a África.
<i>América do Sul</i>	
Relações estratégicas, ênfase retórica, mas poucas iniciativas reais durante o primeiro mandato (1995-1998); acordo comercial Mercosul-CAN bloqueado; conceito de Alcsa esquecido; Encontro de Brasília dos chefes de Estado no segundo mandato (setembro 2000); integração física (IIRSA-BID).	Relações estratégicas, iniciativas políticas para traduzir a retórica em realidade; Viagens a, e visitas bilaterais de todos os países da região (menos Uruguai); retomada das negociações regionais de comércio: acordo CAN-Mercosul, mas dificuldades para a área de livre comércio; integração física (bilateral, BNDES).
<i>Mercosul</i>	
Uma das mais importantes prioridades da diplomacia brasileira; base possível para a integração econômica com o mundo e para o fortalecimento das relações econômicas na região; temas econômicos e comerciais têm prioridade sobre os demais.	A prioridade mais importante da diplomacia brasileira; importância estratégica e uma base para a união política da América do Sul, livre de influências externas e de limitações hegemônicas (fortaleza); o social e o político têm a precedência.
<i>Argentina</i>	
Um parceiro estratégico; coordenação política e econômica dentro de certos limites; pressupostos e posições cautelosas sobre a moeda única do Mercosul; Mercosul intergovernamental.	O parceiro estratégico; consultas freqüentes sobre os mais diversos assuntos, buscando posições comuns (na ALCA, por exemplo); meta reafirmada da moeda comum e de uma união política no Mercosul.
<i>Europa</i>	
Laços históricos, o mais importante parceiro, mas postura realista sobre a abertura comercial; não considerada como alavanca estratégica nas relações com os EUA.	Parceiro importante e papel compensatório nas alianças estratégicas contra o unilateralismo (EUA); acordo comercial Mercosul-UE visto como mais benéfico do que a ALCA.
<i>Relação com os Estados Unidos</i>	
Definida como essencial, cooperativa; desacordos setoriais, a maior parte	Importante, mas não considerada essencial;

limitada a questões de comércio; ênfase política na cooperação bilateral; reciprocidade moderada.	várias áreas de desacordos, tanto políticos quanto econômicos; ênfase política na multipolaridade; reciprocidade estrita.
<i>ALCA</i>	
Sem muito entusiasmo a respeito, mas sem oposição real ao projeto; ALCA poderia ser uma oportunidade concreta para a modernização da economia; barganha realista sobre os protecionismos setoriais dos EUA (subsídios agrícolas) e aceitação limitada dos novos temas (regras e acesso).	PT se opunha, no começo; Lula candidato falou de “anexação”; aceitação relutante, uma vez no poder, e dura barganha na mesa de negociação; pedidos de compensações para corrigir assimetrias estruturais; acordo limitado nas regras, na ausência de um real acesso a mercados (setor agrícola).
<i>Instrumentos diplomáticos</i>	
Itamaraty como foco principal; diplomacia presidencial explícita; prioridades econômicas antes de tudo; aceitar o mundo como ele é; talvez uma Tobin tax para diminuir a volatilidade e promover a cooperação; diálogo com o G-7 e uma abordagem da agenda internacional do tipo da OCDE.	Itamaraty e assessores presidenciais; diplomacia presidencial implícita; prioridades políticas em primeiro lugar; mudar o mundo (Fome Zero Mundial); sim à Tobin tax e outros instrumentos distributivos para lutar contra as injustiças; diálogo com o G-8, coordenação com o G-15 e promoção de alianças estratégicas;
<i>Características gerais</i>	
Integração ao mundo globalizado; desejo de uma “globalização com face humana”; abordagem tradicional da diplomacia; diplomacia tem um papel acessório no desenvolvimento; diálogo com outros líderes mundiais, buscando um melhor ambiente cooperativo para o desenvolvimento.	Participação num mundo globalizado com preservação da soberania nacional; política externa criativa (“ativa e altiva”); diplomacia tem um papel substantivo na conformação do “projeto nacional”; liderança regional e internacional para mudar substantivamente e trazer justiça ao mundo (“nova geografia comercial”).

(Almeida, 2004).