

## Mercosul, Política Externa e Estratégia de Desenvolvimento

Rodrigo Alves Correia<sup>1</sup>

### Resumo

Pensar a existência de um determinado fenômeno social, a exemplo da Integração Regional, exige mais do que a simples descrição dos fatos políticos ou econômicos que poderiam ser determinantes em sua criação. O objetivo deste trabalho não é traçar o histórico do Mercosul, nem propriamente descrever sua origem ou o processo negociatório em torno do qual este tomou corpo. Pretendemos ao longo destas páginas expor algumas idéias acerca das características e do sentido da conjuntura sócio-política em que o Mercosul se consolida como uma realidade possível.

**Palavras chave:** Mercosul; Política Externa; Integração Regional; Abertura Econômica; Desenvolvimentismo

### Introdução

Em fins dos anos 80, a economia internacional enfrentava uma guinada liberal já amadurecida desde a década de 70. No Brasil esta guinada só ocorreria muito mais tarde. Neste período, o Estado com viés corporativista enfrentava uma grave crise de hegemonia: baseado no controle e autoridade estatal, o desenvolvimentismo que se produzia por empuxo governamental já não conseguia se reproduzir diante do novo cenário internacional e da incapacidade do governo de continuar conduzindo o processo produtivo. Na medida em que o corporativismo seguia em seu declínio, a ideologia liberal tomava fôlego, sustentada pelo novo movimento internacionalista que se consolidava no mundo. O relativo estado de isolamento político e econômico a que o país estava submetido pelo regime autoritário pós-64 permitiu que se pudesse remar contra a maré durante muitos anos, até que sua base de sustentação deste regime viesse a ruir.

O nacionalismo latino-americano pereceu vítima da crise da dívida na década de 70. A quebra dos Estados não permitia mais aos regimes estabelecidos nestes países afirmarem que suas nações poderiam prescindir do resto do mundo. “Se você não tem dinheiro para pagar o banqueiro, não está em condições de dizer que sua nação é a melhor do mundo” (SKIDMORE,

---

<sup>1</sup> Doutorando do Programa de pós-Graduação em Ciências Sociais da Unesp – FFC Marília.  
*Número 1 – Dezembro de 2007* <https://doi.org/10.36311/1982-8004.2007.v1n1.1164>

2000:15). Sem esta amarra isolacionista, as elites econômicas puderam agir com maior liberdade de movimento.

Nos últimos momentos do estado desenvolvimentista, a autoridade estatal já em declínio não permitia mais o recurso a planos econômicos pouco ortodoxos para a recuperação da economia. Até que os governantes se dessem conta disso, muitas aventuras foram tentadas, visando dominar a inflação praticamente à força, com estratégias que variaram de congelamento de preços até o confisco da poupança (SALLUM JR, 2000). Poder-se-ia dizer que o governo FHC, surge como uma forma de dizer um adeus definitivo à Era Vargas, dando corpo às idéias liberais que se estabeleciam entre a burguesia nacional. No período imediatamente anterior a FHC, quando surge o Mercosul, o cenário de transição era desolador para a economia nacional, com a crise da dívida externa e uma inflação galopante. Os anos de isolamento político e econômico minaram em parte a capacidade de competitividade da indústria nacional, o que gerava outra situação paradoxal: a burguesia desejava a abertura política e econômica mas a ideologia liberal ainda não estava totalmente consolidada, nem eles estavam preparados para a abertura econômica.

É verdade que grande parte dos eventos políticos e sócio-econômicos dos últimos anos estão intrinsecamente ligados, às idéias liberais – ou neoliberais – mas é preciso resguardar certa dose de reserva em relação ao entusiasmo que possa suscitar a adesão ao simplismo desta explicação. Num país como o Brasil, onde o sistema partidário tem a singular característica de ser pouco representativo em relação ao seu conteúdo ideológico<sup>2</sup>, a atenção deve ser redobrada. A despeito disto:

Existe uma grande coincidência nas análises sobre o contexto político-ideológico dos processos de consolidação democrática no Cone Sul. Tornou-se consensual a associação destes processos com o predomínio do ideário neoliberal, destacando-se a importância dos atores e interesses externos para que tal associação ocorra (HIRST, 1996:297).

Neste cenário o Mercosul surge como um *Deus ex-machina*, ainda com o Estado controlando seu processo inicial de constituição, mas fornecendo para o empresariado um colchão para a liberalização comercial. O Mercosul parecia de início muito menos assustador do que a globalização irrestrita, e servia como um excelente tubo de ensaio.

---

<sup>2</sup> “O sistema partidário continua frágil, e as coalizões de apoio ao governo estão sempre sujeitas aos ciclos de personalismo típicos dos regimes presidencialistas fortes” (Schwartz, 2000:33)  
Número 1 – Dezembro de 2007

A liberalização político-econômica nos últimos anos parece ter sido correntemente identificada com o empresariado industrial, mas não devemos nos esquecer que historicamente, o liberalismo é uma demanda de importantes segmentos de proprietários de terras. Não é por acaso que a sustentação política do governo que precipitou o desmonte do corporativismo estatal brasileiro estava ostensivamente baseada nas elites políticas ligadas ao ruralismo.

Na medida em que ele servia aos objetivos dos liberais surgentes e dos antigos corporativistas, visto que era uma iniciativa há muito desejada pelo Estado, não houve restrições políticas significativas quanto à sua constituição. A virtual ausência de oposição se deve, portanto, ao fato de que ele servia ao interesse de gregos e troianos.

### **1. A crise do Estado com viés desenvolvimentista**

A Era Vargas refere-se metaforicamente a um sistema de dominação enraizado na sociedade e na economia que se perpetuou por mais de meio século na vida brasileira. Começou a ser construído nos anos 30, atingiu seu ápice na década de 1970 e desagregou-se paulatinamente a partir dos anos 80 (SALLUM JR 1999:2-3).

Durante a Era Vargas, o Estado passa a constituir-se no núcleo dinâmico da organização da sociedade brasileira, alavancando a construção de um capitalismo industrial no país sob seus próprios moldes. Esta interferência dava-se desde a estratégia alocação de recursos para os setores a serem desenvolvidos até a regulamentação da organização do trabalho, destruindo qualquer autonomia nas relações de trabalho no país. Após o fim de Vargas como mentor deste Estado autoritário e corporativista, o país ainda veria o apogeu do autoritarismo e da intervenção estatal com o regime militar instaurado em 1964. Não apenas o Brasil, mas a maioria dos Estados da América Latina neste período adquire viés predominantemente autoritário, ditando as normas na economia e na sociedade. Isto se constitui em mais um fator explicativo para o papel primordial do Estado na integração Latino-americana e para sua forma de implementação “de cima para baixo” (MALAMUD, 2000). Posteriormente, a curva do sino começa a se inverter, e se inicia um processo perene de deterioração da capacidade do Estado de gerir arbitrariamente a sociedade e a economia. A nova ordem econômica mundial, fundamentada basicamente sobre a liberalização dos capitais, juntamente com a pressão social cada vez maior pela democracia solapou a base de apoio do regime autoritário, tornando cada vez mais incômoda a posição de seus defensores e constringendo a elite econômica que este tanto beneficiara. Segundo Sallum Jr,

nesse momento histórico a transnacionalização do capitalismo e democratização da sociedade foram, sob diversos aspectos, processos abrangentes de superação do Estado desenvolvimentista (1999).

A capacidade de controle do Estado vinha se esgarçando a passos firmes desde fins dos anos 70, sofrendo o golpe de misericórdia com a crise da dívida externa, que evidenciou a incapacidade de gerenciamento do Estado em relação à economia do país. A partir dos anos 80, conforme inúmeros autores apontam<sup>3</sup>, a maioria dos países da América Latina inicia um profundo processo de transição política, que irá reverberar em todas as esferas da sociedade, desde o mercado até a forma de inserção internacional destes países. No Brasil a mudança no regime político se processou muito mais rapidamente do que nas demais dimensões. Isto, a nosso ver, constitui-se num dos fatores explicativos para o fato de que coube ao governo dar o tiro de largada no processo de integração regional. Esta foi a primeira vez em que os setores privados de fato vieram atrás da iniciativa governamental e apostaram na integração. Os desdobramentos posteriores deste projeto estão ligados ao dinamismo que se segue a esta profunda transição, amalgamando-se sob novas formas de sociabilidade em todos os países da América Latina.

Em fins dos anos 70, em pleno regime militar, os empresários manifestaram uma súbita onda de ativismo político, criticando abertamente o governo por seu intervencionismo excessivo na economia. Deste modo, o Estado gestor já não mais satisfazia as expectativas da classe produtiva, gerando reações. Na medida em que o governo estabelecido no pós-64 tinha justamente a função de defender os interesses desta classe possuidora, o Estado viu-se forçado a passar por reformulações. Entretanto a princípio a configuração institucional da economia brasileira e o padrão de intervenção do Estado não estavam em pauta. (VELASCO E CRUZ, 2000).

Após iniciado o processo de abertura político-econômica, a ruptura com o passado era muito mais perceptível na esfera política do que na econômica. A ruptura ocorrida no Brasil foi muito menos significativa do que em outros países da região, como Argentina ou Chile.

O desgaste político e material a que vinha sendo submetida a administração pública precipitou uma “crise de hegemonia”.

---

<sup>3</sup> SALLUM JR.(1999); MARIANO E VIGEVANI (2000); HIRST (1996); AROMANDO (1999); (VAZ, 2002), entre muitos outros.

Os representantes, os que seguravam o leme do Estado, dissociaram-se dos representados, que se fracionaram e polarizaram em torno de interesses e idéias distintos. Fraturaram-se, por uma parte, as articulações típicas entre o Estado (e suas empresas), os capitais privados locais e o capital internacional, entre o setor público e o privado. Por outra parte foi posta em xeque a estrutura existente de agregação e intermediação de interesses econômico-sociais em face do poder estatal ( SALLUM JR, 1999:3).

Na opinião do mesmo autor, ao longo da década de 80 torna-se corrente entre o empresariado a idéia de que a retomada do crescimento econômico e a solução para os problemas sociais do país não poderiam depender da ação exclusiva do Estado, em especial não poderia depender da intervenção do Estado diretamente no sistema produtivo. Seguindo a maré internacional, o empresariado passa ao contrário, a pedir cada vez mais abertamente a saída do Estado do sistema produtivo, o fim do intervencionismo estatal. O novo posicionamento do empresariado fundamenta-se na baixa qualidade dos serviços estatais, e na percepção de que o Estado empresário sempre estaria sujeito, como às pressões políticas localizadas, o que de fato já havia transformado as empresas estatais em cabides de empregos e comprometido seriamente as finanças destas com negócios duvidosos. As nomeações políticas comprometeram seriamente a qualidade dos serviços destas empresas na medida em que substituíam as contratações baseadas no mérito, afastando de seus quadros os profissionais capazes. É de se supor que a mesma lógica valeria para aqueles indivíduos responsáveis pela regulamentação da economia em geral, deste modo, o empresariado torna-se cada vez mais descrente da capacidade do governo, e optando pelo fim do desenvolvimentismo com viés corporativista como forma de organização do Estado brasileiro. As classes dominantes, descrentes na ação do Estado, organizam-se e buscam orientar sua ação para uma solução autônoma dos problemas enfrentados<sup>4</sup>.

A derrocada do regime autoritário traz uma situação de instabilidade político-econômica, em que a crise interna de hegemonia se somava às mudanças profundas pelas quais passava a economia global. A crise econômica de fins dos anos 80 abalou o pilar do padrão de desenvolvimento econômico então vigente, ao cortar o investimento externo, trazendo até mesmo o desinvestimento (SALLUM JR, 1999). Estes novos ventos, entretanto, inicialmente não geraram uma nova estrutura produtiva, nem um novo padrão de desenvolvimento.

---

<sup>4</sup> Não apenas o empresariado renova e multiplica suas organizações e expande sua atuação na esfera pública mas também a sua perspectiva passa a predominar largamente nos meios de comunicação de massa, difundindo-se com isso, na massa empresarial e nas classes médias (SALLUM JR, 1999:5).

A crise econômica afetou fortemente o processo de abertura, entretanto não foi o fator decisivo na perda de controle dos detentores do poder no regime militar do controle das rédeas do processo de transição e reforma<sup>5</sup>. O processo de abertura prosseguiu, mas sem o comando firme governamental.

Neste momento de transição surge o Mercosul, e não há no horizonte nenhuma alternativa melhor ou mais viável.

Durante este período tormentoso da década de 80, a “década perdida”, o aparelho produtivo foi, de modo geral, preservado, e o capital privado não sofreu avarias mais sérias. Além disso, alguns segmentos industriais chegaram até mesmo a manifestar certo dinamismo (VELASCO E CRUZ, 2000). Apesar da desorganização generalizada, tanto política quanto econômica, havia algum dinamismo nos setores produtivos nacionais. Juntamente com a percepção de que somente com um corte em relação ao passado intervencionista seria possível evitar o caos social total, nas palavras de Velasco e Cruz, “o caminho percorrido orienta os passos seguintes, limitando severamente os passos seguintes”, deste modo, a abertura comercial e financeira, assim como as privatizações têm início, e logo assumem ares de irreversibilidade e de caminho único e a burguesia nacional decide se arriscar.

Já no início do governo Fernando Henrique Cardoso, a promessa ou tarefa que este se fixava era não a de realizar um bom governo, mas alterar a forma como o capitalismo estava organizado no país: “desfazer 50 anos em cinco” (VELASCO E CRUZ, 2000:6).

## 2. O Contexto do Projeto de Integração Regional

Os “protoprojetos” de integração regional anteriores ao Mercosul, tais como a ALALC e a ALADI, derivavam basicamente da vontade dos governantes, não encontrando eco no empresariado local, que não estava interessado ou não estava em condições de apostar nestes possíveis mercados. O autoritarismo dos governos latino-americanos os levava a uma postura isolacionista política e economicamente, e deste modo, estranhamente os mesmos homens que expressavam as mais altas considerações e anseios sobre o futuro da América Latina como uma

---

<sup>5</sup> “Basta lembrar que ele (o processo de abertura) sofreu desde o início a oposição decidida de facções militares de extrema-direita, que se dispunham a tomar o caminho do terrorismo para fazer valer sua vontade. A bomba do Rio Centro explodiu o projeto político do governo Figueiredo. Isto aconteceu em maio de 1981. Dois meses depois, o general Golbery do Couto e Silva – Eminência parda do regime e estrategista da política de abertura – pedia demissão de seu cargo de ministro de estado” (Velasco e Cruz, 2000, p. 10).

grande e fraterna comunidade de nações, nada faziam de concreto para que isto de fato pudesse ocorrer.

Fica aqui estabelecido um paradoxo notável: no momento de crise do Estado centralizador e autoritário ele finalmente consegue implantar o processo de integração regional. Os setores dinâmicos da economia nacional resolvem apostar na idéia do Estado justamente quando este se encontra com sua capacidade de comando severamente debilitada<sup>6</sup>. A despeito do enfraquecimento do Estado, a diplomacia continuou sendo uma força extremamente influente no processo de formação das políticas externas do país. A extrema especialização do corpo diplomático e sua reconhecida competência fizeram com que ele não fosse identificado com a estrutura que ruía. As frustrações geradas pelos projetos anteriores fracassados serviram de estímulo para que se buscasse a harmonia dos interesses das políticas externas dos governos por eles representados, permitindo a atuação efetiva das políticas intergovernamentais (HIRST, 1996). Além disso, a natureza desses processos é bastante distinta. O estado brasileiro tinha dificuldades em emplacar a integração, mas seu interesse nesses processos era também bastante restrito. Nesse caso de forma bastante simplificada, apesar dos discursos e da retórica governamental, a intenção não ia muito além da ampliação do volume de comércio na América Latina<sup>7</sup>, no caso do Mercosul, a idéia de integração das cadeias produtivas passa a ser aventada.

Tendo aceitado a criação de um espaço econômico integrado como um 'mal inevitable', os setores industriais e financeiros nacionais mais dinâmicos, especialmente na Argentina e no Brasil, passaram a perceber a associação inter-regional como uma forma de aprendizagem para a adoção de estratégias empresariais mais competitivas (HIRST, 1996:276).

A despeito da ausência de uma política eficiente de fomento à modernização e aumento da competitividade para a economia nacional (o que, apesar da existência de ilhas de excelência, resultava em técnicas ultrapassadas de cultivo e de produção industrial), a derrubada geral das tarifas de importação iniciada no governo Collor, assim como a desregulamentação da atividade econômica despertou o empresariado da catarse protecionista.

Segundo Sallum Jr.:

---

<sup>6</sup> “Os diplomatas mais antigos envolvidos no processo tiveram na experiência da ALALC-ALADI a principal escola de formação para o desempenho desta tarefa” (Hirst, 1996, p.273).

<sup>7</sup> Essa visão não era corrente entre todos os países membros, os países andinos, por exemplo, queriam mais integração e desenvolvimento industrial a partir de uma união muito mais estreita.

Foram suspensas as barreiras não-tarifárias às compras do exterior e implementou-se um programa de redução progressiva das tarifas de importação ao longo de quatro anos. Ao mesmo tempo, implantou-se um programa de desregulamentação das atividades econômicas e de privatizações de empresas estatais (não protegida pela Constituição) para recuperar as finanças públicas e reduzir aos poucos o seu papel na impulsão da indústria doméstica. Finalmente, a política de integração regional materializada na constituição do Mercosul (1991) tinha como horizonte ampliar o mercado para a produção doméstica dos países-membros (SALLUM JR, 1999:7).

Isto levou a que, segundo o autor, se desistisse de implantar no país um parque industrial completo. Citando Ricardo, poder-se-ia dizer que o país adotou uma postura de especialização produtiva, apostando na produção eficiente de determinados produtos e abrindo mão definitivamente de tentar produzir outros<sup>8</sup>. O processo de abertura, entretanto, não foi implementado por completo no país.

A crise econômica e o esgarçamento da capacidade de comando governamental levaram a que o empresariado urbano e rural decidisse arriscar um processo de integração regional limitado como forma de aumentar seu mercado consumidor. A opção por um processo limitado certamente tornaria menos arriscada a abertura do próprio mercado interno.

Para Mônica Hirst (1996), ao abandonar seu ‘posicionamento defensivo’ determinados segmentos econômicos mostraram-se interessados na criação e ampliação de uma cooperação transfronteiriças que lhes permitisse maximizar o impacto das políticas de estabilização ao combiná-las com acordos preferenciais de comércio.

A redução de tarifas não teve impacto muito significativo inicialmente devido ao contexto econômico do país, em que a recessão aliada à espiral inflacionária e à manutenção de um câmbio altamente desfavorável à importação, poupando a indústria doméstica de um embate direto com produtos importados (SALLUM JR, 1999). O sinal, entretanto, era claro para os produtores: era preciso ganhar competitividade e qualidade<sup>9</sup>, e eles não estavam preparados para a abertura irrestrita naquele momento.

A despeito de certa controvérsia no meio acadêmico entre o papel do mercosul como um escudo contra os efeitos nefastos da globalização ou como uma instância do processo globalizante, a posição oficial avalizada pelos quatro países membros aponta na direção da primeira posição.

---

<sup>8</sup> “Se o Estado conserva o seu viés industrializante, como se viu, até agora não há indicação nem de intenção governamental nem de reivindicação empresarial de desenvolver uma indústria propriamente nacional” (SALLUM JR. 1999:23).

<sup>9</sup> O Presidente Fernando Collor, certa feita, chamou os carros produzidos pela indústria automobilística nacional de carroças.



Os ideais liberais tornaram-se hegemônicos na sociedade brasileira durante certo período, mas não totalmente, como a própria opção pelo Mercosul demonstra. Além da motivação econômica da opção pela integração regional, o fato de o Brasil não ter optado de vez pelo globalismo irrestrito certamente é um indicativo de que a adoção irrestrita do ideário liberal ainda encontrava oposição dentro do bloco hegemônico recém formado.

Segundo o ex-presidente da república, Fernando Henrique Cardoso - o arquiteto do maior e mais sistemático avanço sobre a antiga estrutura corporativista Estatal e grande entusiasta do neoliberalismo, e outros ideólogos da abertura no país, a despeito de todo o debate sobre esta corrente ideológica, faltaria uma ideologia que apresentasse à população a suficiente compreensão do sentido de seu governo. Em linhas gerais, poder-se-ia dizer que o projeto político deste governo (ou deste bloco hegemônico), visava abrir a economia nacional e substituir a parte menos eficiente do empresariado nacional pelo estrangeiro e eliminar as formas tradicionais de sindicalismo. Isto levaria o operariado brasileiro a atingir um novo patamar, tomando um novo impulso de desenvolvimento intelectual, tornando-se um operariado sindicalizado autônomo, tendo como esteio a social-democracia. A abertura desenfreada sem contrapartida, visava conquistar a boa vontade da comunidade internacional e do grande capital estrangeiro. A idéia era de que ao seguir a cartilha receitada pelos grandes organismos financeiros internacionais, os investimentos diretos deveriam acorrer ao país às torrentes, satisfazendo os anseios de prosperidade dos produtores e do operariado nacional, com a social-democracia fazendo a ligação entre o grande capital e o operariado.

Esta feição específica do liberalismo no país jamais obteve grande crédito junto à população, e mesmo o empresariado sempre houve certo ceticismo, ainda mais levando-se em conta o fato de que entre a classe empresarial nacional há grandes assimetrias, e grande heterogeneidade; além da imensa complexidade de nosso parque fabril e do setor agropecuário.

Seja como for, o empresariado nacional desiste da política protecionista que tão poucos resultados em termos de competitividade trouxe, e opta por reivindicar equiparação das condições básicas de competitividade, como condições tributárias mais favoráveis, taxas de juros melhores, melhor infra-estrutura, etc. Isso implica dizer que embora o neoliberalismo tenha encontrado dificuldades para se firmar entre as elites brasileiras, o direcionamento das políticas econômicas sempre seguiram a orientação básica dessas mesmas elites. A opção pelo neoliberalismo limitado não era uma concessão destes grupos às classes menos favorecidas, e sim uma opção que buscava

atender uma demanda de partes destas próprias elites. Embora as esquerdas ou os movimentos sociais representantes dos trabalhadores fossem críticos ferrenhos desta abertura, é difícil saber em que grau esta pressão influenciou as políticas públicas. Diante do exposto até aqui, e em especial no primeiro capítulo, tendemos a acreditar que a opinião dos próprios membros desta elite tenha tido peso mais decisivo. Para que a elite transforme sua ideologia em ideologia hegemônica e expressão do interesse nacional, é preciso que ela mesma esteja disposta a apostar nesta idéia. Não havendo consenso entre eles mesmos, o Estado não pôde atuar decisivamente no sentido de conferir a esta ideologia a aura de legitimidade necessária para que esta se tornasse um verdadeiro projeto nacional.

Segundo a Mônica Hirst, o neoliberalismo limitado exercido pelos governos da região seria fruto não apenas da dificuldade de espalhamento da ideologia, mas também da incapacidade governamental de conduzir suas próprias políticas de Estado. Num momento de crise das ideologias, era difícil mobilizar a população em direção a um rumo comum. Ademais, na América Latina:

O contexto de uma crise generalizada de seus respectivos Estados, a sobrevivência de determinados vícios políticos da etapa autoritária e o esvaziamento ideológico do sistema político-partidário geraram as condições para o surgimento do que O'Donnell qualificou de 'cidadania de baixa intensidade' (HIRST, 1996:297).

Sendo assim, neste momento histórico era menos perigoso do que no pré-64 deixar de ter uma ideologia claramente hegemônica. Apesar da crescente mobilização sindical dos anos oitenta, a maioria da população não só ainda possuía acesso extremamente restrito às estruturas do Estado, como também a mobilização em função da defesa de interesses comuns de classe tornara-se bastante difusa.

### **3. liberalismo interrompido e integração regional**

Nos anos 50 e 60, havia um movimento ideológico muito forte, que foi apagado pelo governo militar. Ele ressurgiu na década de 80, com o movimento das diretas, que trouxe um otimismo muito grande. Havia a esperança de que o sentimento de participação pudesse consolidar-se. Isto não aconteceu (...) (SKIDMORE, 2000:15).

De alguma forma, a adoção das políticas neoliberais no Brasil ocorreu sem grandes resistências por parte da população, mesmo daqueles setores contrários a ela, assim como ocorreu

com a constituição do Mercosul. Neste período que vai de meados dos anos 80, até o início do último quartel da década de noventa, a população assistiu (este é o termo mais adequado) a uma série de intensas mudanças na organização política-econômica e social do país.

Podemos afirmar então que a crise do estado desenvolvimentista, no bojo do esfacelamento do autoritarismo, gerou espaço para a implementação de algo que seria seu oposto. A fragilização da estrutura de poder não permitiu sua implementação plena. Era preciso encontrar uma forma de resolver o impasse.

A despeito da incapacidade governamental, a aplicação destas medidas é tida neste momento histórico como saída única para a situação limite a que se chegava. Além disto:

(...) uma classe dominante não se transforma em classe dirigente a menos que consiga organizar-se e universalize os seus interesses na sociedade; e isso não ocorre a menos que lideranças encontrem uma 'fórmula política' que permita a adesão da maioria das forças políticas em presença (SALLUM JR. 1999:12).

Sendo assim, o obstáculo para a ascensão desta nova classe dominante burguesa que se ergue sobre os escombros do Estado encontrou, no contexto de crise vigente, uma solução simples e quase óbvia: a desestabilização econômica minava as forças opositoras ou extremistas (de esquerda e de direita) existentes na esfera governamental, trazendo para o cenário político as forças de centro, que se incumbiram de implantar a receita liberal (HIRST, 1996).

É muito importante notar que também esta conformação política é um indicativo de que não seriam gerados antagonismos em torno do projeto de integração regional: se as forças políticas liberais não puderam tornar-se totalmente hegemônicas, o fato de suas políticas terem sido implantadas por forças de centro permitiu com que não se criasse um processo de fricção político-ideológica que pudesse barrar seu avanço. O liberalismo limitado contribuiu para a opção pela abertura limitada ao regionalismo, e o poder limitado das forças de centro que o implantaram não instigava antagonismos figadais, permitindo que se pudesse avançar com tranquilidade em direção a algo que era visto como sendo positivo para todos e de autoria difusa, já que não era bandeira de nenhum partido ou força política<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Dentro da esquerda até mesmo os partidos comunistas apóiam a iniciativa de um liberalismo limitado ao âmbito regional: *“no caso do Mercosul, é notória a pressão americana para incorporá-lo, como extensão do NAFTA, ao mercado cativo de suas grandes empresas. Preocupado com os déficits descomunais na balança comercial, e pressionado por grandes setores industriais e comerciais do país, o governo brasileiro é levado a manifestar certa resistência às pressões norte-americanas contra o Mercosul e ensaiar uma aproximação com a comunidade Européia”* (Documentos do 9º Congresso do PCdoB, 1998).

Na mesma medida em que o país desiste de manter uma política protecionista, passa a atuar de forma cada vez mais contundente na defesa da liberalização e no patrulhamento da atitude de seus parceiros comerciais, buscando não ter seus próprios interesses prejudicados por atitudes protecionistas de governos estrangeiros. A luta pelo desenvolvimento econômico e social passa, portanto, a estar cada vez mais vinculada ao mercado globalizado. Imbuído desse espírito, segundo Amorim o governo brasileiro tem procurado reforçar o Mercosul, não apenas como forma de promover a integração da América do Sul, e explorar novas parcerias comerciais – mas sobretudo como forma de arregimentar capital político econômico para participar ativamente dos exercícios negociadores em curso: na OMC, no processo da Alca e entre o Mercosul e a União Européia (AMORIM, 2003).

Estes são os princípios norteadores da ação brasileira no que diz respeito às relações exteriores: as questões econômicas estão no topo da lista de prioridades, sendo consideradas vitais para a solução de outras questões. Na medida em que – segundo a visão do Itamaraty – a busca pelo desenvolvimento econômico traz em seu bojo a justiça social pelo aumento da riqueza disponível, justifica-se a adoção de uma linha de condução de política externa focada basicamente sobre o liberalismo econômico ou sobre seu oposto, o protecionismo. Como segundo muitos autores a linha histórica de condução de política externa do Itamaraty tem se mantido bastante homogênea, não é de se estranhar que os processos anteriores de integração regional tenham falhado, na medida em que eles não transcendiam estas questões. O enfoque menos abrangente dado às tentativas anteriores de integração regional latino-americana gerava dificuldades para que estes viessem a legitimar-se como política efetiva de Estado e para sua associação com o Interesse nacional.

Historicamente no Brasil tem se adotado uma política de defesa dos interesses “nacionais” das empresas instaladas em nosso território baseadas no protecionismo tarifário, sem a contrapartida de políticas de incremento de produtividade. A ausência ainda mais sentida de políticas públicas de justiça social, e a incapacidade governamental de fazer com que fosse estabelecida no país a racionalização no aproveitamento dos recursos econômicos – seja no sentido de reduzir desperdícios no sistema produtivo e de distribuição de mercadorias, seja na distribuição racional dos benefícios do progresso econômico – levam a que apesar do viés econômico da política externa, pouco se tenha conseguido avançar nesta área durante muito tempo, justamente devido à incapacidade de se conseguir uma coordenação minimamente

coerente de política econômica voltada para o aumento de competitividade. A dificuldade de coordenação na ação governamental não permitiu que processos de integração regional pudessem ter se desenvolvido “de cima para baixo”, como foi pretendido pelos governos autoritários que buscaram promovê-los. Como as características centralizadoras presentes nos estados latino-americanos (conforme atesta Andrés Malamud), que tanto contribuíram para o célere desenvolvimento do Mercosul não obtiveram anteriormente o mesmo efeito, *per si*, conforme temos visto, elas não explicam seu desenvolvimento.

O nacionalismo econômico agia como uma grande trava para o entrelaçamento entre estes países. Tal isolamento baseado no impedimento da entrada de produtos importados e no cerceamento da entrada de investimentos externos reduziu – ou não permitiu que passasse a existir – a competitividade dos vários setores econômicos desses países<sup>11</sup>, constituindo mais um elemento a dificultar o surgimento e a reduzir o interesse dos empresários e agricultores no processo de integração regional, mesmo que este fosse apenas uma empreitada localizada.

Embora se possa fazer uma clara distinção entre a atuação das grandes e pequenas empresas no que diz respeito à sua estratégia de inserção no mercado regional e global, há também uma clara convergência de interesses.

O interesse das médias e pequenas empresas pelos processos de integração sub-regional está determinado, em grande medida, por sua capacidade de vinculação com os setores anteriormente mencionados. A principal fonte de oportunidades para estas empresas reside no processo de terceirização impulsionado pelas indústrias de grande porte – nacionais e internacionais – que abrem espaço para os chamados nichos de especialização intra-industrial (HIRST, 1996:277).

Desse modo, se o grande empresariado via com bons olhos a abertura e estaria melhor preparado para enfrentá-la, o pequeno e médio empresariado tinha grande interesse (embora de forma pouco homogênea; não se pode dizer que todos ou mesmo a maioria dos empresários deste porte seriam beneficiados por este processo, mas havia sem dúvida a atração da potencialidade que pairava no ar a atíçar-lhes a cobiça) em atuar nos possíveis novos nichos de mercado, que em momento de crise e de estagnação econômica poderia exercer um fator de atratividade ampliado. Como há um óbvio desnível na capacidade de pressão destes grupos, apesar das vantagens

---

<sup>11</sup> Medidas protecionista não necessariamente conduziram a este tipo de resultado. Os países chamados tigres asiáticos, mantiveram durante muitos anos políticas protecionistas que visavam proteger e incentivar a indústria nacional e permitiram que seu parque industrial se desenvolvesse, atingindo altíssimos índices de produtividade e de qualidade, além de dota-las da capacidade de produzir inúmeras inovações tecnológicas, a ponto de fazê-las concorrer com as principais potências econômicas do globo. A Coreia do Sul é um caso exemplar.

relativas de que poderiam dispor, o fato é que tendo em vista as políticas unilaterais de liberalização comercial, os pequenos e médios empresários viram-se, de modo geral, forçados a abandonar as práticas defensivas ou protecionistas correntes ao longo do modelo econômico baseado na substituição de importações (HIRST, 1996)

Segundo a autora, a estas empresas restava apenas aceitar o desafio de modernizar os modelos tecnológicos e de gestão e partir em busca de sócios dentro e fora do país, além de partir para a conquista de novos mercados, visto que com a abertura do mercado interno para a concorrência estrangeira, as oportunidades caseiras escasseavam. O apoio governamental a este desafio pode ser considerado pífio em todos os países membros do Mercosul, embora no Brasil, os mecanismos de apoio tenham sido superiores àqueles oferecidos pelos outros Estados-parte.

A despeito de seu viés eminentemente economicista, a força motriz do mercosul é política. A América do Sul constitui a prioridade da política externa, segundo o embaixador Samuel pinheiro Guimarães Neto, de modo que a ação brasileira na América do Sul deveria orientar-se no sentido de atender ao objetivo de construção de uma integração econômica com cooperação política e social, o que pressupõe uma atitude brasileira que reconheça as assimetrias e procure equacioná-las de “forma generosa” (GUIMARÃES NETO, 2003)

O equacionamento das assimetrias de forma “generosa”, como propõe o embaixador, só pode ser possível a partir de uma tomada de posição que privilegie não apenas os resultados econômicos da integração, mas também – e talvez, principalmente – seus dividendos políticos no cenário mundial. Este é mais um paradoxo neste processo tão complexo: a política externa do país privilegia as questões econômicas, entretanto, ela é vista não como um fim em si mesma, mas como uma forma de se obter outros resultados; desta forma, constituiu-se um processo de integração regional baseado no liberalismo econômico com o objetivo de se atingir dividendos políticos como meta principal. Tais dividendos políticos se refletiriam numa posição de liderança do Brasil na América Latina e numa participação mais ativa no cenário mundial, na condição de potência regional. Este objetivo não foi traduzido em conquistas reais de forma tranqüila, na medida em que o surgimento de uma classe empresarial disposta a apostar suas fichas no mercosul gerou também interesses próprios de um grupo de pessoas que não tinham a intenção de fazer concessões do porte pretendido pelo poder público.

De alguma forma isto mostra que a produtividade agrícola e industrial já se tornou um pressuposto das políticas governamentais, sendo já talvez um subproduto da nova mentalidade

que se instala na região, em que cada país deve primar pela qualidade de seus produtos de exportação, e preparar suas indústrias para suportar a competição com empresas estrangeiras pelo seu mercado interno. Novos tempos, nova postura, nova mentalidade, novos parceiros. Aqui está uma diferença qualitativa fundamental entre o mercosul e os outros blocos que o precederam; pela primeira vez o país se preparou para a abertura comercial adotando medidas práticas ao invés de apenas assinar os tratados. Quando o tratado de assunção foi assinado havia um clima de abertura e de modernização que influenciou decisivamente o empresariado dos países membros – em especial no Brasil – em direção à obtenção de ganhos de produtividade como forma de conquistar mercado.

O mercosul surgiu no preciso momento em que o empresariado estava mais suscetível a um impulso de liberalização; apresentando, entretanto, uma característica crucialmente importante para o seu apoio incondicional: o fato de que ele serviria como um tubo de ensaio para a vaga globalizante. O bloco regional que toma forma com o mercosul é um ambiente menos agressivo do que a competição desenfreada no mercado mundial, e a isto se soma a diretriz política e cultural sob a qual ele se apresenta, desta forma, cria-se a sensação de estarmos entrando numa comunidade fraterna.

De um ponto de vista realista<sup>12</sup>, a formação da preferência por parte destes grupos levará sempre em conta a manutenção ou ampliação do poder de barganha ou de acesso a mercados, ou seja, a potência de concorrência destes grupos. Por mais que predomine uma visão idealista a respeito da formação de um grupo regional visando tornar-se uma comunidade fraterna de nações no seio do Mercosul, o fato é que a opção por este segue critérios bastante pragmáticos.

A ideologia neoliberal importada dos países centrais do capitalismo, juntamente com as adversidades do contexto da economia internacional neste período inicial do processo de abertura da economia nacional, certamente explicam muito do que ocorreu neste período (em geral e em relação ao Mercosul), mas é preciso tomar com certa reserva a avaliação global de sua influência no processo. Segundo Schwartz,

(...) para alguns analistas e políticos, esse tipo de viés na reforma do Estado é útil. Eles contam com a pressão externa ('gaiatsu', na expressão consagrada nos estudos sobre reformas no Japão) para romper a inércia ou superar as resistências de grupos políticos que dominam o governo" (2000: 31).

---

<sup>12</sup> *Da escola política do Realismo.*  
Número 1 – Dezembro de 2007

Entretanto, é preciso considerar que em cada país esta pressão trazida pelos eventos externos será absorvida de forma diferente. A despeito de toda a abertura comercial e política do país, e do predomínio do ideário neoliberal ao longo da última década a necessidade de criar uma hegemonia de fato no que diz respeito à política e o interesse nacional deve levar em conta que a exacerbação da exclusão social poderia levar a uma perigosa confrontação com as classes menos favorecidas. Por este motivo, criar uma hegemonia não apenas serve ao propósito de submeter as classes subalternas a seu próprio interesse: através desta hegemonia as elites afastam o fantasma do populismo e do “cesarismo”. Da mesma forma que o regime militar foi uma resposta à mobilização popular, de modo que este Estado se constitui em oposição às reivindicações populares (ou seja: um César a serviço das elites), o Estado poderia ser tomado por um líder carismático de apelo populista que se colocasse como “defensor” das causas populares. Em meados dos anos oitenta, nenhum destes tipos de intervenção era do interesse das elites.

A adoção do ideário neoliberal no Brasil (assim como em todos os outros lugares) e sua identificação como política hegemônica estiveram condicionadas às possibilidades oferecidas pelas articulações políticas locais.

### **Conclusão**

A brutal elevação das taxas de juros efetuada por Paul Volker, Presidente do FED (Federal Reserve Bank, o Banco Central Norte-americano), juntamente com o segundo choque do petróleo, jogam o mundo num período recessivo que viria a ter repercussões também na América Latina, interrompendo uma longa seqüência de altas do PIB. A nova realidade das taxas de juros no mercado internacional leva a uma crise da dívida externa, e o subsequente acordo com o FMI força o país a gerar altos superávits comerciais para custear o serviço desta dívida.

O fim da liquidez dos mercados internacionais e dos juros baixos tornou evidente a necessidade de se reformular a política de desenvolvimento do país (e no continente). Segundo Mônica Hirst, a virada da estratégia integracionista que resultou na formação do Mercosul, esteve comprometida em maior ou menor grau com o ideário neoliberal, embora o tema da integração em si, tenha redundado apenas em discussões marginais no sentido político.



Sendo obrigados a aceitar regras de acesso muitas vezes discriminatórias aos mercados dos países mais desenvolvidos, as economias do cone sul buscaram assegurar maior reciprocidade em suas políticas de liberalização unilateral (HIRST, 1996)

O senso de comunidade compartilhado pelos países do Mercosul deriva também do fato de que eles compartilham uma situação de exclusão no sistema internacional. Para o empresariado isto significa além da dificuldade de acesso aos mercados mais ricos do mundo, um problema a mais para obter facilidades de financiamento e novas tecnologias através de parcerias. A idéia do bloco como um eliminador de desvantagens comparativas para os países membros visa não apenas criar um escudo protetor contra os efeitos nefastos da abertura indiscriminada, mas também enviar um sinal positivo para a comunidade internacional, mostrando que aqui é possível investir com segurança.

A forma como o debate sobre a integração se processa nos principais países componentes do bloco possui sutis diferenças. Segundo Hirst, na Argentina, o debate está ligado diretamente às reverberações do programa de estabilização e liberalização econômica iniciado no começo dos anos 80. Neste país, a associação com o Brasil seria então percebida como uma entre tantas outras dimensões deste processo. O principal temor seria a aceleração do processo de desindustrialização a que o país vem sendo submetido há anos. No caso brasileiro, além da preocupação dos setores menos produtivos e competitivos, há aqueles que identificam a integração regional como sendo um primeiro passo para a abertura e desregulamentação da economia brasileira. Como o apoio do empresariado é maior, a possibilidade de se tolerar resultados negativos na balança comercial é maior no Brasil do que nos outros países membros. Isto é o que permite a “equação generosa” das assimetrias em todos os níveis entre o Brasil e o restante dos países do Mercosul. Este equacionamento, entretanto, tende a ser muito mais limitado do que o governo gostaria de poder implementar. Se de uma forma genérica perdas poderiam ser toleradas, no âmbito setorial isto não é o que ocorre, visto que individualmente nenhum empresário estará disposto a suportar prejuízo em seu negócio em razão de benefícios concedidos à concorrência internacional.

Concebido, portanto, como um mero instrumento de política econômica, logo o Mercosul se espalhou por diversas outras esferas da sociedade dos países envolvidos, constituindo-se até mesmo, numa garantia das liberdades democráticas em países recém saídos de governos ditatoriais de várias décadas. Junto com a iniciativa governamental de liberalização na área

comercial, vieram a coordenação de políticas externas; cooperação em matéria de segurança internacional; cooperação em matéria judiciária e de segurança interna e também uma série de esforços conjuntos na área de educação. O Protocolo de Ushuaia, que traz a cláusula sobre o Compromisso Democrático torna o Mercosul uma garantia da consolidação da democracia em nossa sub-região.

Pode-se afirmar, a partir da construção desse tipo de compromisso, que o governo brasileiro encara o processo de integração regional como um empreendimento de caráter político-estratégico, em busca da criação de um arcabouço de interpenetração de interesses e de convergências entre as concepções de desenvolvimento e o ideário nacional dos vários Estados-parte. Esta característica dual político-estratégica e econômico-comercial, sendo que normalmente esta última característica prevalece sobre as demais, permanecendo no núcleo central das discussões, inclusive em nível parlamentar.

### **Bibliografia**

- AMORIM, Celso Luiz Nunes. "A Alca possível". Ministro de Estado das Relações Exteriores. Folha de São Paulo, 08/07/2003
- AROMANDO, Jorge "Comércio Exterior y procesos de integración econômica em América Latina", in: Revista de la escuela de economia y negocios, año I nº 2 Agosto, 1999
- BRESSER PEREIRA, Luis C. "A Inflação e a Dívida: A economia dos anos Figueiredo – 1978-1985", São Paulo, Gazeta Mercantil, 2ª ed.1987
- \_\_\_\_\_"A Paralisação do Estado", In: Revista Economia Política, p.135-143, vol.1, nº1, São Paulo, Brasiliense, 1981
- \_\_\_\_\_, Luiz C. B. "A Modernização Interrompida", In: VELLOSO, João P. R. "As Bases do Desenvolvimento Moderno: Fórum Nacional", p.81-90, São Paulo, Ed. Nobel, 1993.
- CONGRESSO NACIONAL, Anais. Brasília, Imprensa Oficial, 1995-2000
- DRAIBE, Sônia M. "As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas" In: "Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas" Vol. 4 - Políticas Sociais e Organização do Trabalho -, p.01-66. Ipea/Iplan, Brasília, 1990.
- FURTADO, Celso Dialética do Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

GUIMARÃES NETO, Samuel Pinheiro. Discurso Proferido pelo Embaixador, Secretário-Geral das Relações Exteriores, por ocasião da Transmissão do Cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores. Brasília, 09/01/2003.

HIRST, Mônica “A dimensão política do Mercosul: atores, politização e ideologia”, in: Processos de Integração Regional e a Sociedade, (Vigevani,T; Zylberstajn, H; Orgs.) Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1996.

MALAMUD, Andrés, “Presocialism And Mercosur: A Hidden Cause For a Successful Experience” Mimeo, 2000 Buenos Aires

MARIANO, Karina L. P. e VIGEVANI, Tullo (1997) “A Burocracia na Integração Regional (e no Mercosul): Influência no processo decisório”, Contexto Internacional, vol.19, nº2.

REIS, Fabio W. “Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil” In: “Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas” Vol. 4 - Políticas Sociais e Organização do Trabalho -, p.161-196. Ipea/Iplan, Brasília, 1990.

O'DONNELL, Guilherme. “The state, democratization and some conceptual problems” In: Smith, W., Acuña, C. e Gamarra, E. (eds.), *Latin American Political economy in the age of neoliberal reform*. North-South Center, 1994.

OLIVEIRA, Amâncio J. ”Elites Argentinas e Brasileiras: Parâmetros Analíticos para o Estudo de `Sistemas de Crenças` nas Relações Internacionais”. (Draft para discussão) CEDEC, 6/MAR, 2000.

SALLUM Jr. B. “O Brasil sob Cardoso: Neoliberalismo e Desenvolvimentismo”. Mimeo, 1999

SCHWARTZ, Gilson “Nota sobre limites e possibilidades da Era FHC” in: Lua Nova, nº 49, CEDEC, São Paulo, 2000.

SKIDMORE, Thomas. Revista Veja - páginas amarelas, São Paulo, ed. Abril, 19/4/2000

UNIÃO DO POVO CONTRA O NEOLIBERALISMO: Documentos e resoluções do 9º Congresso do PCdoB, outubro de 1997/João Amazonas et al. Ed. Anita Garibaldi, São Paulo, 1997

VAZ, Alcides C. “Cooperação, Integração e Processo Negociador: a Construção do Mercosul” Brasília, IBRI, 2002

VELASCO E CRUZ , Sebastião “Brasil – Aspectos políticos da crise econômica”, in: Lua Nova, nº 49, CEDEC, São Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_ “Desencontros: O Brasil e o Mundo no limiar dos anos 80” mimeo, 2000 VIGEVANI,  
Tullo “Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos”. São Paulo, LTr, 1998.