

Revista de  
Sociologia  
e Política

Revista de Sociologia e Política  
ISSN: 0104-4478  
EditoriaRSP@ufpr.br  
Universidade Federal do Paraná  
Brasil

Passini Mariano, Marcelo; Ramanzini Júnior, Haroldo  
UMA ANÁLISE DAS LIMITAÇÕES ESTRUTURAIS DO MERCOSUL A PARTIR DAS POSIÇÕES DA  
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA  
Revista de Sociologia e Política, vol. 20, núm. 43, outubro, 2012, pp. 23-41  
Universidade Federal do Paraná  
Curitiba, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23825528002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# UMA ANÁLISE DAS LIMITAÇÕES ESTRUTURAIS DO MERCOSUL A PARTIR DAS POSIÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA<sup>1</sup>

Marcelo Passini Mariano

Haroldo Ramanzini Júnior

## RESUMO

*O objetivo deste trabalho consiste em analisar a construção do que chamamos de “modelo de Mercosul” presente na política externa brasileira, desde o início da década de 1990 até a segunda metade da década de 2000. Partindo do pressuposto de que as posições do Brasil têm um papel relevante na definição do arcabouço do processo de integração, a hipótese é que o padrão de comportamento brasileiro limita a amplitude do bloco, principalmente no que se refere à questão do seu aprofundamento, pois envolve questões como o comprometimento com as decisões tomadas, a legitimidade dos mecanismos institucionais criados, a coordenação das expectativas dos diversos atores domésticos e, principalmente, o alcance das medidas propostas para solucionar ou diminuir as assimetrias existentes entre os estados. As posições brasileiras são fundamentadas na lógica da intergovernamentalidade e são mais adaptadas à expansão do bloco do que propriamente ao seu aprofundamento. O artigo aborda os aspectos formadores do padrão de comportamento externo do Brasil e, em seguida, procura identificar as principais linhas de atuação do país em relação ao bloco no período analisado. Um dos argumentos principais do artigo diz respeito às sucessivas crises institucionais do Mercosul, procurando relacioná-las aos limites estruturais desse modelo, que é compatível com os elementos formadores da política externa brasileira, mas que não tem se mostrado suficiente para sustentar um processo de aprofundamento da integração.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Mercosul; política externa brasileira; Itamaraty; integração regional.

## I. INTRODUÇÃO

A política externa brasileira apresenta um padrão de regularidade específico que se relaciona com a singularidade da sua formulação e sua implementação. É possível identificar elementos de continuidade – ainda que na literatura sua explicação seja controversa – e princípios orientadores da ação externa. Neste trabalho, argumentaremos que a continuidade da política externa brasileira limita a amplitude do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e que as características do bloco devem compatibilizar-se com os dois principais elementos caracterizadores desta política: “autonomia” e “desenvolvimento”. Tratam-se de dois conceitos que permeiam a projeção internacional do Brasil e, ao mesmo tempo, são dois objetivos que auxiliam a consolidação de um padrão de comportamento externo brasileiro.

Admitindo que o Brasil é o principal Estado do Mercosul, partimos da idéia de que o bloco regional deve estar, de alguma forma, de acordo com a sua política externa. Nesse sentido, acreditamos que entender o Mercosul significa, em boa medida, entender o modelo de Mercosul contido na política externa brasileira.

A hipótese deste trabalho é que o padrão de comportamento internacional do Estado brasileiro limita a amplitude da integração, principalmente no que se refere à questão do aprofundamento do bloco. Ou seja, os aspectos de continuidade da política exterior do Brasil limitam a amplitude do Mercosul e, como veremos, a integração econômica tende a ficar limitada ao nível de uma união aduaneira. As características do bloco devem concordar com os princípios de autonomia e desenvolvimento que, por sua vez, expressam-se no Mercosul a partir de duas características principais do processo de integração no Cone Sul: a intergovernamentalidade e a dificuldade em lidar com as assimetrias existentes. Além dessas

---

<sup>1</sup> Agredecemos os comentários dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

características, serão abordados, na terceira seção desse trabalho, outros aspectos constitutivos do que chamamos de modelo de Mercosul presente na política externa brasileira.

O período estudado (1990-2008) demonstrou que o modelo de integração presente na política externa brasileira foi defendido durante grande parte do tempo, embora sua decadência tenha se iniciado já no final dos anos 1990. A crônica crise institucional vivida pelo bloco parece ser expressão dos limites estruturais desse modelo, que é compatível com os elementos de continuidade da política externa brasileira – autonomia e desenvolvimento – mas que não é suficiente para garantir um processo de integração regional com maior probabilidade de aprofundamento, principalmente porque a superação dessa crise implicaria uma ruptura com o principal elemento constituinte da singularidade dessa política: a autonomia. Nesse sentido, como argumentam Vigevani *et alii* (2008, p. 5) os parâmetros de inserção internacional do Brasil “confluem para a construção de uma visão de inserção regional que dificulta o aprofundamento do Mercosul”.

O argumento tanto diplomático quanto governamental dos governos Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso foi que a baixa institucionalização e o caráter intergovernamental do Mercosul seriam fatores que possibilitariam avanços rápidos à integração, prescindindo de burocracias ou estruturas institucionais pesadas. No governo de Lula da Silva, a efetivação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e do Parlamento do Mercosul, são elementos que sugerem a possibilidade de uma mudança relativa em relação à postura que o Brasil tinha em relação à questão institucional, mas essas políticas devem, na verdade, ser pensadas, como um reflexo das próprias dificuldades existentes. Mesmo admitindo que a partir de 2005 é possível observar certa mudança no andamento do processo, ainda assim permanece um esforço na defesa do que chamamos de modelo de Mercosul contido na política externa brasileira, que se mantém, também, por conta do papel singular desempenhado pelo Itamaraty na formulação e, principalmente, na implementação da estratégia brasileira em relação à integração. A expansão do bloco consolida-se como principal vetor, dificultando ainda mais seu aprofundamento, pois, na medida em que são incorporados novos estados ao processo de integração torna cada vez

mais difícil o tratamento adequado das assimetrias existentes, sendo estas relacionadas à estrutura de poder, à formação econômica, às diferenças sociais e, também, culturais.

Visando aos objetivos acima descritos, o presente trabalho está estruturado da seguinte forma. Na seção seguinte, discutiremos a idéia de continuidade da política externa brasileira, a questão dos paradigmas de ação externa, bem como o papel singular que o Itamaraty detém no processo de formulação e implementação das estratégias de inserção internacional do Brasil. Em seguida, identificaremos os principais elementos que compõem o que chamamos de modelo de Mercosul presente na política externa brasileira. Nas considerações finais, retomaremos os principais argumentos apresentados, de modo a sintetizar os principais pontos apresentados no artigo.

## II. OS ELEMENTOS DE CONTINUIDADE NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Na literatura sobre política externa brasileira é possível identificar uma série de estudos que demonstram a existência de uma linha relativa de continuidade na atuação externa do país. As explicações das razões da existência de uma matriz de atuação internacional brasileira, como veremos abaixo, são variadas, mas convergem no sentido de apontar um padrão de comportamento do Estado brasileiro. Cervo entende que “o grau de previsibilidade da política exterior do Brasil é dos mais elevados em termos comparativos. Através do tempo, constitui-se um conjunto de valores e princípios de conduta externa que perpassou as inflexões e mudanças de políticas” (CERVO, 1994, p. 26). Isso não quer dizer que não existam momentos de mudanças na história da política externa brasileira, ou que os conceitos estruturantes da atuação brasileira no mundo não sofram modificações, de acordo com o momento histórico, ou de acordo com as elites que estão no poder, mas significa que as mudanças operacionalizam-se a partir de uma margem relativamente delimitada. Nesse sentido, os conceitos de autonomia e desenvolvimento podem ser destacados como os dois principais eixos que articulam a formulação e a implementação da política internacional do Brasil.

Duas interpretações a respeito do elemento de continuidade na política externa brasileira são centrais. A primeira envolve aqueles que entendem que a atuação internacional do Brasil tem essa estabilidade ou essa característica de continuidade

pelo fato de, ao longo do tempo, na história da política externa brasileira, ter-se consolidado princípios ou tradições de atuação externa, que indicariam determinados parâmetros claros para a inserção internacional. Os trabalhos que direta ou indiretamente incorporam essa perspectiva (BUENO & CERVO, 1992; LESSA, 1998; MELLO, 2000; LAFER, 2004; PINHEIRO, 2004; OLIVEIRA, 2005; FAVERÃO, 2006) identificam claramente a existência de princípios norteadores da política externa brasileira. Por exemplo, Cervo (1994) entende que a orientação pacifista, jurídicista e pragmática apresentam-se como constantes, mas com importância variada dependendo da situação doméstica e das modificações no contexto internacional<sup>2</sup>. Lessa argumenta que: “o universalismo que, juntamente com o pacifismo, o jurídicismo e o realismo, constitui a moldura conceitual da prática diplomática brasileira” (LESSA, 1998, p. 29). Na mesma linha, Pinheiro sinaliza que “no plano das idéias, valores e doutrinas que orientam a ação externa do Brasil ao longo do último século destaca-se a busca pela autonomia” (PINHEIRO, 2004, p. 7).

Além disso, constantemente, o próprio discurso diplomático busca reforçar a idéia de continuidade e o fato de determinados princípios constituírem-se em parâmetros de atuação externa do Brasil (BARBOSA, 1996; BARROS, 1998). Afirmarões como a de Lampreia exemplificam este tipo de argumento: “como o Brasil deseja relacionar-se com a comunidade internacional? A

resposta básica pode ser encontrada em princípios que tradicionalmente têm orientado a nossa política externa, como os da não intervenção, respeito à autodeterminação, não ingerência em assuntos internos e solução pacífica de controvérsias” (LAMPREIA, 1998, p. 10). Nessa mesma direção, Barros considera que “a credibilidade internacional de um país depende, em grande medida, no respeito a uma atuação externa fundada em valores e princípios” (BARROS, 1998, p. 20). O fato de existir uma diplomacia consolidada, tradicional, com uma importância singular no aparato estatal brasileiro (DANESE, 1999), possibilita à política externa contar com uma agência especializada, capaz de zelar pela implementação desses princípios.

Uma segunda interpretação, da existência de um padrão de comportamento mais ou menos previsível do Estado brasileiro no sistema internacional, deriva dos estudos que se concentram, sobretudo, nos atores ou na dinâmica política doméstica que delimita a atuação externa do Brasil. Ou seja, buscam explicar a continuidade ou a descontinuidade a partir da análise do processo decisório ou de outros aspectos internos da formulação da política externa brasileira. Apesar da mudança de foco analítico e da diferente explicação da razão da continuidade, boa parte dessa literatura, da mesma forma, verifica a existência de elementos de continuidade na ação externa do Brasil. Nesse sentido, Lima (2000) argumenta que a despolitização da política externa em vários momentos da vida política nacional pode explicar a peculiaridade de sua relativa continuidade de orientação.

Para essa parte da literatura (LIMA, 1994; 2005; NEVES, 2006; 2008; FARIAS, 2007) as razões da continuidade são entendidas como relacionadas com o “domínio” do Ministério das Relações Exteriores na implementação da política externa. Além disso, o espírito de corpo do Itamaraty criaria incentivos para continuidades, apesar das diferenças existentes dentro da Casa (CHEIBUB, 1985). Arbilla argumenta que “a homogeneidade e conformidade promovidas pelas pautas organizacionais do Ministério desencorajam inovações conceituais radicalmente diferentes das sustentadas pela corporação. Antes, novas idéias tendem a ser ‘modeladas’ de maneira compatível com o acervo diplomático” (ARBILLA, 2000, p. 346-347). Na visão de Neves

<sup>2</sup> O “pacifismo” “refere-se à posição, defendida pela diplomacia brasileira, de buscar solucionar os conflitos por meio de negociações. Isto é, a política externa brasileira tradicionalmente resiste à idéia de usar a força para resolver as controvérsias no plano internacional. Já o “juridicismo” relaciona-se com a postura de respeito aos tratados, acordos e convenções internacionais, aceitando-os como instrumentos ordenadores da interação entre os atores estatais e do próprio sistema de estados. Finalmente, temos o pragmatismo, também entendido como “realismo” na política externa brasileira. Essa tradição baseia-se na análise sobre o sistema internacional, a posição do Brasil nesse sistema, as relações com as potências e a capacidade de defesa dos interesses nacionais para, a partir desses condicionantes, orientar a ação externa. Essas tradições fundamentam-se no princípio da não confrontação, que se traduz no discurso e na ação marcada pelo respeito da autodeterminação dos povos e na defesa da política de não intervenção. Podemos verificar que tanto o primeiro elemento quanto o segundo estão intimamente interligados (CERVO, 1994).

(2008), o maior interesse de outras unidades de decisão doméstica na formulação da política externa brasileira tende a criar possíveis incentivos a rupturas, apesar de esse cenário ser ainda pouco provável, entre outros motivos, pelo fato de a presidência valorizar o papel do Ministério das Relações Exteriores. Nessa linha da literatura que, a partir dos condicionantes domésticos, busca entender se realmente existe um padrão regular de atuação brasileira no sistema internacional, ênfase especial é direcionada para o entendimento do processo de tomada de decisões, como, por exemplo, no caso dos estudos que tentam demonstrar que a autonomia da diplomacia brasileira na formulação da política externa brasileira tem relação direta com a delegação de poder decisório do poder Legislativo para o poder Executivo (LIMA & SANTOS 2001), bem como com a autorização presidencial (LIMA, 1994), que seria, inclusive, um dos elementos que contribuiriam para essa relativa continuidade na atuação internacional do país.

Ao mesmo tempo, a estabilidade da política externa brasileira seria mais o resultado de uma narrativa construída pela diplomacia do que propriamente um fato da realidade (LIMA, 1994; 2005). Na nossa visão, o corpo diplomático apropria-se desse fato da realidade, ou seja, das formas de continuidade da atuação externa brasileira, para reforçar seu discurso político. Contudo, a construção discursiva é mais um importante fator de influência sobre essa regularidade histórica, e não sua causa fundamental. De alguma forma, há a aceitação de que o padrão de comportamento brasileiro, principalmente em comparação com a ação externa de outros países, tende a ter certa regularidade que ultrapassa as mudanças domésticas. Em nossa visão, essa interpretação (LIMA, 1994; 2005) não anula, nem é totalmente alternativa à interpretação que enfatiza os princípios e tradições da política externa (CERVO, 1994; MELLO 2000; OLIVEIRA, 2005; FAVERÃO, 2006). Analiticamente, é preciso buscar a junção dos elementos que explicam essa estabilidade. O fato de haver um mito sobre essa continuidade não significa que essa regularidade não exista. Essa continuidade, como argumentaremos, expressa-se de modo mais evidente por meio dos objetivos centrais de manutenção da autonomia e suporte ao desenvolvimento, podendo ser empiricamente verificada.

Outro modo de interpretação, que pode ser adicionado à idéia de que existe uma regularidade no comportamento externo brasileiro, são as análises derivadas da idéia, ou do conceito, de potência média ou país intermediário (SENNES, 2001; MARQUES, 2005; LIMA & HIRST, 2006; HURREL & NARLIKAR, 2006). As potências médias seriam um grupo específico de países no sistema internacional e teriam um tipo próprio de inserção externa, na medida em que se diferenciariam das grandes potências e não se confundiriam com os países pequenos ou pouco expressivos no sistema. Keohane (1969) coloca que as potências médias são “*system-affecting state*”, isto é, aqueles estados que não conseguem influenciar os rumos do ordenamento mundial em termos individuais, mas que podem ter algum peso por meio de alianças e articulações coletivas nos âmbitos regional e global. Uma potência média, na óptica de Keohane, pode ser definida como um Estado cujos líderes “consideram que eles não podem agir sozinhos de forma efetiva, mas que talvez consigam provocar um impacto sistêmico por meio de um pequeno grupo ou instituição internacional” (*idem*, p. 296).

Para os autores que estudam a política externa brasileira a partir da perspectiva de potência média, existiria, assim, um padrão de comportamento derivado da própria realidade característica do país. Isso explicaria o componente de “institucionalismo pragmático” presente na política exterior do Brasil, identificado por Pinheiro (2004). Uma potência média teria um padrão relativamente específico de atuação externa, em virtude das próprias limitações de ser uma potência média. Nesse sentido, as análises estruturadas a partir da noção de potência média não são discordantes, principalmente, do discurso diplomático, pois reforçam a idéia de que o Brasil tem um papel singular no mundo, por conta de suas características intrínsecas. E, também, não entram em contradição com as análises acadêmicas que identificam um padrão de comportamento da política externa brasileira ou que enfatizam o processo decisório doméstico como a variável explicativa da continuidade.

A partir da análise da política externa brasileira em casos específicos, ou em curto período de tempo, alguns estudos (VIGEVANI, 1995; FARIAS, 2007; MARZAGÃO, 2007; OLIVEIRA, 2007; MARQUES, 2009) têm grande utilidade por

contribuírem para entender as causas dessa regularidade, embora não tenham como foco a compreensão de uma continuidade no comportamento brasileiro. O trabalho de Farias (2007) demonstra que a tese da autonomia decisória do Itamaraty às vezes não é facilmente verificada. Mesmo assim, parece ser possível ressaltar a capacidade de influência do Itamaraty no processo de implementação das decisões e sua conseqüente capacidade de garantir uma relativa continuidade da política externa brasileira dos anos 1990 e 2000. Shaffer, Sanchez e Rosenberg (2008) entendem que o maior engajamento brasileiro na Organização Mundial do Comércio (OMC) pode ser explicado pela emergência de uma rede de interação entre sociedade civil, setor privado e setor governamental. Independente de sua validade geral, esse argumento parece ser compatível com o entendimento que ressalta a capacidade de influência do Itamaraty no processo de definição das posições brasileiras em campos importantes, como nas negociações na OMC ou no Mercosul. É importante considerar que os estudos com foco específico sobre a atuação brasileira em determinada questão (aliás os que mais crescem na literatura) permitem incorporar essas informações e aproximar-se mais das causas dessa regularidade, no âmbito do debate sobre a continuidade.

O elemento de autonomia pode ser entendido como o conceito essencial ou fundamental da política externa brasileira (VIGEVANI & MARIANO, 2006). Nesse caso, é importante considerar que não é exclusivo da política exterior do Brasil, mas da política externa de qualquer Estado. Do ponto de vista de um Estado nacional, a busca de autonomia é o que garante sua identidade diante do sistema internacional. Então, a ação diplomática e a atuação internacional buscam, por excelência, algum grau de autonomia. Contudo, a forma como essa autonomia vai ser operacionalizada de um país para outro vai depender, sobretudo, das circunstâncias de cada país, de sua localização, sua história e da visão de mundo de suas elites. O termo autonomia, no caso brasileiro, remete à idéia de ampliação das margens de atuação ou de escolha do Estado brasileiro perante as limitações impostas pelo sistema internacional. Portanto, ela é relativa e depende muito do contexto doméstico e/ou internacional em que a política externa está sendo implementada.

Apesar disso, o elemento da autonomia é o componente que se volta mais diretamente às questões do Estado e ele seria o atributo essencial da ação do Estado brasileiro; diferente do termo “desenvolvimento”, outro elemento essencial na política externa brasileira, mas também de qualquer país que ainda não alcançou um patamar de desenvolvimento a ponto de ser reconhecido como um país no qual o padrão de vida é razoável. Não sendo um país plenamente desenvolvido em suas capacidades, a ação externa do Brasil busca condições para viabilizar o desenvolvimento. O que é importante frisar é que desenvolvimento, no caso da política externa brasileira, é o elemento essencial àquilo que se relaciona à ação do governo, diferentemente da autonomia, que se relaciona diretamente com a ação do Estado. Sendo o desenvolvimento um elemento que se relacionaria mais com a ação governamental seria então um elemento no qual a variação seria maior. Essa variação depende das mudanças no contexto internacional, mas, sobretudo, do contexto doméstico, do jogo de forças políticas, econômicas e sociais existentes no interior do Estado brasileiro e que se manifestam por meio de determinados períodos da história política nacional.

Nesse sentido, pode-se considerar que a mudança governamental ou as modificações no regime político nacional influenciam as características relacionadas ao elemento desenvolvimento. É importante notar que o elemento desenvolvimento da política externa não significa que, por si só, esse elemento corresponda ao total das políticas de desenvolvimento de um determinado governo, mas que procura relacionar-se com essas políticas, buscando contribuir para que o país supere a condição de não desenvolvido. A política externa busca condições para que seus resultados possam ter sinergia com as políticas governamentais que estão sendo implementadas em um determinado período, o que significa que pode haver variações na forma como o elemento desenvolvimento é entendido e operacionalizado. Portanto, o elemento desenvolvimento tem essa característica de ligação com os governos que se sucedem e, portanto, podemos concluir que o desenvolvimento é o componente com maior variação ao longo do tempo no padrão de regularidade da política externa brasileira.

Por ser uma característica que tem maior índice de variação, o desenvolvimento talvez

represente as conhecidas inflexões na política externa. É importante reconhecer que “desenvolvimento” é uma característica analítica geral para determinar um dos elementos fundantes do padrão de respostas brasileiros às questões internacionais. No entanto, o entendimento do elemento desenvolvimento, de maneira empírica, depende da compreensão da concepção dominante das elites em um determinado momento. É a partir desse entendimento que se verifica como ocorre a construção discursiva da política externa. Não só a construção, mas, também, a forma como as escolhas tomadas ao longo de um determinado período de tempo são justificadas. Ou seja, o elemento de tradição tem de estar adaptado à realidade do momento.

Isso significa que, em um determinado momento histórico, “desenvolvimento” significa algo que em outro momento histórico não é a mesma coisa. Por exemplo, a idéia de “desenvolvimento”, durante o período de Rio Branco (1902-1912), estava relacionada principalmente com o poder oligárquico de uma economia agrário-exportadora baseada principalmente no café e alguns outros bens agrícolas (BUENO, 2003). Havia uma composição de elite muito clara e não havia muito questionamento quanto aos caminhos que a política governamental deveria seguir, principalmente no que se refere aos temas econômicos. A política externa considerava o setor doméstico dominante e dava apoio à economia agroexportadora, fortalecendo-se na estrutura do Estado brasileiro. Havia, nesse período, certa estabilidade doméstica que permitia à política externa fortalecer-se como tal e ganhar funcionalidade junto ao conjunto de políticas governamentais visando um determinado *status quo* econômico. Um outro exemplo, de maior projeção da política externa, foi durante o governo Vargas, a partir principalmente de 1937. Nesse outro momento, “desenvolvimento” significava atender ao núcleo central decisório que clamava pela necessidade de criar as bases de uma política econômica baseada na industrialização. Portanto, analiticamente, o que observamos é que a categoria “desenvolvimento” necessita trazer as tradições e princípios da política externa que historicamente vão se consolidando às demandas e às necessidades de determinado período governamental.

No Brasil, as mudanças de governo não necessariamente eliminam as linhas principais da conduta externa brasileira que se baseiam na autonomia e no desenvolvimento. Além das interpretações analíticas, no campo da pesquisa acadêmica, temos as interpretações do próprio corpo diplomático no sentido de reforçar essas idéias, buscando adaptar as circunstâncias do momento à tradição. Como vimos acima, mesmo havendo divergências quanto às causas da regularidade, existem, nas diferentes interpretações, o reconhecimento de que a ação externa brasileira mantém-se com um grau relativo de continuidade. Relativo porque em alguns momentos existem inflexões, mas as rupturas são mais improváveis. Na conjunção dos conceitos de autonomia e desenvolvimento, a política externa brasileira consegue, de alguma forma e ao longo do tempo, manter-se atual. Em alguns períodos históricos, quando há uma maior conexão entre os objetivos de autonomia e os de desenvolvimento, a política externa daquele período tende a consolidar-se na história e/ou fortalecer novos elementos ou conceitos que são incorporados à tradição.

Parece correto considerar que normalmente a sinergia entre os elementos de autonomia e desenvolvimento ocorre quando há certa estabilidade doméstica. Ou seja, quando está sendo implementada, no nível doméstico, um conjunto de políticas que reforçam a estabilidade, a política externa ganha maior funcionalidade e fica evidente o benefício possibilitado pela tradição e pelo corpo diplomático profissionalizado. A singularidade dessa política fica clara, e é possível colher benefícios concretos quando isso é visível. Nesses momentos, reforça-se a capacidade ou a legitimidade que a continuidade da política externa vai ganhando ao longo do tempo. Por exemplo, no governo Cardoso (1994-2002)<sup>3</sup>, a idéia de desenvolvimento econômico estava associada à liberalização econômica, ao programa de privatizações e à diminuição do peso do Estado na economia. A política externa incorporou esse entendimento de desenvolvimento no contexto da

---

<sup>3</sup> Vieira (2002), em seu estudo sobre a diplomacia brasileira e a forma como o discurso desta apresentava a chamada “autonomia pela integração”, demonstra a forma pela qual ocorre a acomodação entre a “tradição” diplomática e as necessidades do momento, chamando-a de “adequação ao padrão hegemônico”.

idéia de autonomia pela participação-integração (FONSECA JÚNIOR, 1998; LAMPREIA, 1998). No caso do governo Lula, durante o primeiro mandato, em virtude da crise doméstica ocasionada pelas denúncias de corrupção e também pelo fato de representar a ascensão de novos atores com capacidade de disputar o controle das estruturas governamentais nacionais, não houve uma formulação oficial, um conceito ou um qualificativo para a idéia de autonomia, pois se tratava de um período de forte instabilidade doméstica.

No segundo governo de Lula o crescimento consolida-se, a população tem uma melhora na condição de vida principalmente pelos programas sociais do governo e, por isso, seria um período propício para a formulação e/ou inclusão de novos conceitos. No entanto, a crise econômica e financeira internacional de 2008-2009 e a campanha eleitoral para a sucessão presidencial de 2010 dificultaram esse processo de construção das justificativas das escolhas tomadas com relação ao ambiente internacional. Nesse sentido, não é possível afirmar que tenha sido um período de modificação ou de inclusão de conceitos novos na política externa. Apesar da boa aprovação do governo e a obtenção de resultados concretos visando o fortalecimento da economia e da composição das forças políticas dominantes, não houve um contexto propício para o estabelecimento de uma narrativa diplomática que apresentasse conceitos ou paradigmas delimitadores e legitimadores da ação externa, com capacidade de conciliar ou compor as diferentes visões em conflito.

Portanto, podemos dizer que a política externa brasileira tem condições de elaborar paradigmas quando os dois principais elementos dessa política – autonomia e desenvolvimento – são atendidos de maneira clara, e, principalmente, resultam em benefícios para as políticas nacionais de desenvolvimento. Além dos paradigmas “americanista” e “globalista”, presentes na política externa brasileira de tempos em tempos, é possível verificar o surgimento de padrões de comportamento que se manifestam por meio de conceitos que visam não só orientar as expectativas dos atores domésticos, mas, principalmente, justificar, perante estes atores, escolhas que estão sendo tomadas no nível da atuação internacional do Brasil, além de orientar

as expectativas dos demais atores internacionais. É, a partir desse entendimento, que pode ser compreendido os conceitos de “autonomia na dependência” (MOURA, 1980), autonomia pela “distância” (FONSECA JÚNIOR, 1998) e “autonomia pela participação” (*idem*). Não é o objetivo deste trabalho abordar as diversas manifestações desse tipo de conceituação, principalmente porque não está claro em que medida são conceitos analíticos. No governo FHC, havia um esforço diplomático construtivo na narrativa, de modo a cunhar uma expressão do comportamento. Falava-se de “autonomia pela participação” ou de “integração” (FONSECA JÚNIOR, 1998; LAMPREIA, 1999) como forma de justificar as escolhas tomadas. Esse esforço não ocorre nesse período por uma razão aleatória. Mas, sim, além dos fatores mencionados acima, pelo fato de a diplomacia passar por um momento em que ela precisa dialogar mais com a sociedade, em virtude da democratização e das demandas de maior participação dos outros atores domésticos na formulação da política externa. O esforço para a construção de um paradigma para a política externa no período posterior à Guerra Fria iniciasse, principalmente, a partir do governo Collor de Mello, mas consolida-se no governo FHC. A diplomacia parece construir uma narrativa na qual se usa um conceito para resumir, de alguma forma, esses dois elementos de autonomia e desenvolvimento, mesmo que não explicitamente colocados.

Como argumentamos, atualmente, no governo Lula, o corpo diplomático acaba tendo certa dificuldade quanto aos conceitos a serem construídos, por conta do maior debate existente a respeito das escolhas brasileiras no sistema internacional. Diminui-se a capacidade da diplomacia em formular conceitos, como, por exemplo, “autonomia pela integração” ou “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007) em virtude do debate sobre a questão da política externa e sobre a própria capacidade da diplomacia em sustentar-se como um elemento de tradição. Na medida em que há maiores discordâncias quanto às escolhas, e isso é natural em virtude das mudanças ocorridas, principalmente após a (re)democratização do país e conforme o aprofundamento do que se chama de processos de globalização da economia, o recurso a qualquer tipo de formulação abrangente fica mais difícil. No entanto, isso não significa



que a política externa tenha perdido a capacidade de auto-reproduzir-se reforçando seu elemento de continuidade. Pois a causa dessa estabilidade talvez não seja somente a narrativa, mas, em maior grau, a continuidade do corpo de profissionais dentro do aparato estatal dotada de grande capacidade para formular e implementar as diretrizes de ação externa do Brasil.

Assim, como discutimos acima, a narrativa da estabilidade e os conceitos diplomáticos que são instrumentalizados para fins de justificar escolhas, parecem, atualmente, encontrar maiores dificuldades de operacionalização. Contudo, isso não significa que o elemento de singularidade da política externa esteja esgotando-se. A capacidade de reprodução dessa linha de continuidade continua ativa, já que não é possível observar mudanças significativas. Haveria uma ruptura na matriz de comportamento da política externa brasileira, principalmente se houvesse uma mudança no princípio da autonomia, pois, no que se refere ao princípio do desenvolvimento, já houve rupturas em diferentes momentos históricos. Durante certo período, o desenvolvimento estava relacionado com o modelo agroexportador, depois com o objetivo de criar uma economia industrializada e, posteriormente, com a liberalização econômica. Poder-se-ia identificar uma mudança se o elemento de autonomia, entendido como manutenção de margens de manobra, fosse, de alguma forma, modificado. Ou seja, se houvesse perda de autonomia no âmbito regional buscando impulsionar as disciplinas da integração para manter o nível razoável de autonomia em outros âmbitos como, por exemplo, no enfrentamento das negociações com as potências econômicas ou nas grandes negociações internacionais. Isso não tem ocorrido. Mesmo havendo integração regional onde o Brasil participa ativamente, no Cone Sul e na América do Sul, não há nos acordos, até o momento, perda significativa de autonomia do Estado brasileiro. Mantém-se intacto o princípio da autonomia na política externa, mesmo havendo um processo de integração em processo. Trata-se de uma peculiaridade do Mercosul, pois os processos de integração têm como pressuposto central a perda de autonomia em algumas funções do Estado nacional para recompô-las em nível regional, diminuindo, portanto, as possibilidades de atuação isolada do Estado (MATTILI, 1999; HAAS, 2004). O

aumento de pressões sobre a regularidade da política externa brasileira não significa que necessariamente haverá uma mudança no padrão de comportamento da política exterior representados pelos elementos de autonomia e desenvolvimento.

Ainda no que refere aos pressupostos dos processos de integração regional, entendemos ser importante utilizar o conceito de “paymaster” desenvolvido por Mattli (1999). A partir de um estudo abordando diversas experiências de integração regional, o autor chega à conclusão de que, nos processos com maior capacidade de aprofundamento, ou seja, nos quais as instituições regionais criadas absorveram uma maior quantidade de funções governamentais (antes desenvolvidas plenamente no nível do Estado nacional), houve a atuação central de um Estado com disposição e capacidade de arcar com a maior parte dos custos da integração. Tal atuação também estaria presente nos casos em que essas funções acabaram, de alguma forma, sendo legitimadas no seu exercício.

É importante lembrar que os custos, nesse conceito, não se limitam aos custos financeiros da integração, advindos da necessidade do processo de a integração regional lidar com as assimetrias existentes, mas, essencialmente, aos custos políticos e institucionais resultantes da criação de uma nova estrutura regional de governança. No caso do Estado *paymaster*, é necessário que se aceite a diminuição da autonomia estatal em prol das instituições regionais. O caso típico levantado por Mattli (*idem*) é o da Europa e o papel que a Alemanha Ocidental desempenhou no processo de construção da integração européia. Então, partindo do pressuposto que essa idéia está correta, o caso do Mercosul coloca, para o Brasil, um papel fundamental: o papel de ser o *paymaster* da integração. Se no início da integração regional, na segunda metade dos anos 1980, que estava mais concentrado no eixo Brasil-Argentina, havia certa aceitação do modelo de integração conectado com as questões que são essenciais para o seu aprofundamento, a partir dos anos 1990, na medida em que há um fortalecimento das idéias liberais no bojo da “nova ordem internacional”, o Mercosul vai voltando-se para um processo mais regido pelas leis do mercado e menos regido pelos estados ou por perspectivas de desenvolvimento

regional (MARIANO, 2000; VAZ, 2002). Ou seja, a capacidade de intervenção dos estados nos assuntos que são essenciais à construção de instituições e à equalização das diferenças econômicas e sociais fica em segundo plano. Então, desse ponto de vista, o Brasil que teria um potencial em ser *paymaster* acaba demonstrando, ao longo do tempo, falta de disposição ou de capacidade em atuar nessa direção.

A perda de autonomia nacional é entendida na ação internacional brasileira voltada ao Mercosul como algo que deve ser controlado. Então, na medida em que se evita perder autonomia no nível regional, começa-se a inviabilizar ou colocar limites ao próprio processo de desenvolvimento da integração regional no Cone Sul. O que não significa dizer que a expansão (a outra dimensão da integração regional) não esteja sendo bem aceita, porque, na medida em que há pouca disposição para lidar com a assimetria (ou seja, aceita-se um nível de assimetria alto), então a expansão não se torna um problema econômico e social em si, mas, principalmente, uma questão de disposição política dos atores envolvidos em aceitar a inclusão de novos estados-membros. Portanto, compreender a dinâmica de integração no Mercosul passa, necessariamente, por compreender como a política externa brasileira conecta-se aos objetivos da integração necessários para que essa experiência tenha um sucesso relativo. Não é possível desconectar o papel do Brasil com o Mercosul existente atualmente. Esse Mercosul histórico teria relação com a ação do Estado brasileiro perante os seus vizinhos e também seria reflexo do nível de comprometimento que se tem aceitado. Portanto, entender o Mercosul, em boa medida, é entender a capacidade de influência da ação brasileira sobre o processo.

### III. O MODELO DE MERCOSUL PRESENTE NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Antes de prosseguir vale ressaltar que essa seção do artigo é uma síntese das conclusões do trabalho de Mariano (2007) que se fundamentou, em boa medida, em falas, discursos, atas de reuniões, normativas, textos, documentos, declarações públicas de diplomatas e representantes governamentais, obtidas a partir do levantamento empírico e confrontadas com a análise da bibliografia especializada e dos fatos noticiados. Grande parte da pesquisa histórica

sobre a gestão governamental brasileira dos assuntos relacionados ao Mercosul foi realizada utilizando-se técnicas de pesquisa apoiadas em um uso mais intenso das inovações das tecnologias de informação, principalmente a partir de programas e soluções de gerenciamento eletrônico de documentos experimentados e adaptados em pesquisas realizadas no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec)<sup>4</sup>.

Em virtude do que foi discutido nas sessões anteriores, pode-se afirmar que o principal, embora não o único, limite estrutural da integração no Cone Sul é a própria regularidade do comportamento externo brasileiro. Essa regularidade, além de dar previsibilidade à ação internacional do Brasil, torna relativamente improváveis mudanças importantes nesse padrão de comportamento. Por conta disso, entendemos que os fundamentos da política externa brasileira limitam a amplitude do processo de integração. De certa forma, podemos dizer que o Mercosul possível é o Mercosul que é compatível com a linha de continuidade da política externa brasileira. Sendo assim, e se os dois principais elementos formadores dessa estabilidade, como colocados anteriormente, forem a autonomia e o desenvolvimento, então ter um Mercosul mais profundo, em que o comprometimento brasileiro com as instituições do bloco seria mais acentuado e haveria a disposição em diminuir o nível das assimetrias entre os países, implicaria uma modificação significativa desses dois elementos. A autonomia teria de ser relativizada a um ponto

<sup>4</sup> Essas tecnologias permitiram formar, organizar e indexar bases de dados específicas para o estudo da política externa brasileira e, particularmente, para os estudos sobre o Mercosul. Essas bases foram formadas por hemerotecas digitalizadas, banco de normativas do Mercosul, coleções de *clippings* específicos sobre o assunto, dados baixados da *internet*, documentos e textos selecionados. Algumas das principais bases de dados utilizadas foram: “Normativas Mercosul”; hemerotecas “Integração Regional 1986-2004” e “Política Exterior Econômica” selecionadas ao longo dos anos pelo Prof. Dr. Tullo Vigevani; notícias coletadas a partir das bases de discursos e seleção diária de notícias do Ministério de Relações Exteriores, disponível em seu site na *internet* (BRASIL. MRE, 2012) e notícias coletadas a partir dos serviços de *clipping* da Câmara Federal, também disponível em seu site na *internet* (BRASIL. CÂMARA FEDERAL, 2012). Algumas dessas bases encontram-se no sítio do Consórcio de Informações Sociais (ANPOCS, 2012).

que poderia significar certa ruptura, já que, para que haja um Mercosul mais profundo, é necessário que o Estado brasileiro aceite as disciplinas acertadas com seus parceiros, não somente colocando a serviço da integração estruturas do Estado brasileiro, como podemos ver nos empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes) para a América do Sul, mas, principalmente, aceitando a criação de mecanismos regionais comuns nos quais as principais decisões, mesmo que tendo grande peso do Estado brasileiro, seriam compartilhadas com os outros membros. Essa situação significaria uma alteração significativa da defesa da autonomia no âmbito regional. Nesse sentido, a política externa brasileira sofreria certa ruptura, já que aceitaria uma maior perda da autonomia nacional, condizente com o aprofundamento da integração regional. Pinheiro (2004), apesar de não trabalhar com esse tipo de hipótese, fornece elementos bem estruturados no sentido do argumento que estamos desenvolvendo, quando considera que no entorno regional a lógica da política externa brasileira é a de ganhos relativos, procurando preservar o diferencial de poder do país.

Os elementos de continuidade operam no caso do Mercosul a partir do que chamamos de modelo de Mercosul contido na política exterior do Brasil. O modelo foi construído a partir da análise histórica das posições e posturas apresentadas pelos negociadores brasileiros durante o período estudado. Nesse modelo, a intergovernamentalidade e a dificuldade em lidar-se com as assimetrias entre os países são dois aspectos centrais.

Além dessas características, outros aspectos constitutivos do modelo de Mercosul presente na política externa brasileira são: *i) a centralidade dos governos*. Desde o antecedente direto do Mercosul, ou seja, desde a Declaração de Iguaçu de 1985, até os dias de hoje, os governos, sobretudo, o poder Executivo, têm tido papel central nos destinos do processo de integração; *ii) a vontade política concentrada nos presidentes*. Se há uma centralidade governamental nesse modelo, também é possível verificar que, dentre os atores governamentais, é reservado um papel especial para a presidência da república; *iii) a defesa da estabilidade democrática na região*. Tanto a centralidade dos governos, quanto a

grande importância da vontade política presidencial, fundamentam-se na defesa da estabilidade democrática na região. Essa defesa da democracia, no entanto, não é muito precisa quanto ao tipo de democracia que se deseja para os países participantes. É definida essencialmente por oposição aos movimentos de ruptura da ordem política como o estabelecimento de ditaduras militares, realidade esta que marcou grande parte da história política latino-americana; *iv) a solução de conflitos pela via diplomática e não institucional*. Mesmo existindo mecanismos de solução litigiosa desde o início do Mercosul – inicialmente o Protocolo de Brasília e sua substituição posterior pelo Protocolo de Olivos – sua utilização foi, em geral, adiada pelos governos, privilegiando-se a solução diplomática dos assuntos que não se resolveram “naturalmente”. A intervenção governamental brasileira na maior parte das vezes foi no sentido de oferecer benefícios pontuais aos estados reclamantes, tanto por meio do Bndes, quanto mediante a concessão de maior acesso ao mercado brasileiro; *v) a união aduaneira como limite*. O objetivo de consolidar a união aduaneira é mais um elemento do modelo, pois permite manter a autonomia como objetivo máximo da política externa brasileira e, ao mesmo tempo, consolidar o uso do Mercosul e da América do Sul como plataformas para a inserção internacional; *vi) estratégia de integração direcionada para os assuntos menos polêmicos*. Essa estratégia corresponderia ao estágio de integração negativa nos processos de integração regional (NYE, 1994), ou seja, os negociadores diretos do processo e as regras criadas deixariam para um segundo momento as questões menos consensuais. Principalmente durante os anos 1990, mas também nos dias de hoje, apesar de importante no momento inicial da integração, essa característica visivelmente percebida nas posições brasileiras a respeito dos mecanismos institucionais criados, bem como nas posições governamentais diante de determinadas demandas concretas dos outros sócios, teve como corolário um acúmulo de pendências sobre as quais as instituições criadas não estavam e não estão adaptadas para enfrentar; *vii) a diplomacia como formuladora*. Essa característica é fundamental para entender o modelo, já que, entre os principais atores do processo, é perceptível a superioridade que o corpo diplomático brasileiro assume como importante gestor da integração. Entre as

principais forças endógenas ao Mercosul, ou seja, aquelas presentes na própria dinâmica de interesses e expectativas que orientam a ação dos atores domésticos em relação à integração, a atuação da diplomacia brasileira foi central para o formato assumido pela integração ao longo dos anos, sendo um ator de grande relevância no destino e na condução das decisões que definem a estrutura institucional do bloco; *viii) a articulação diplomática Brasil-Argentina*. Essa característica tem tido menor ênfase na visão de alguns analistas (HIRST, 2006), apesar de, nos últimos anos, ter sido importante na maior parte do tempo. Mesmo assim, a pesquisa que originou este trabalho não permite afirmar com certeza que a expansão do processo para a América do Sul acabaria por substituir a articulação originária, sendo uma característica central do modelo que é a articulação bilateral entre os dois países; *ix) a inexistência de um paymaster*. Quanto a esse aspecto, nosso entendimento é que, no modelo de Mercosul presente na política externa brasileira, pode haver certa liderança do Brasil desde que ela não se traduza em uma transferência profunda de funções e fundos governamentais nacionais para o âmbito regional. Os diversos exemplos envolvendo várias crises no bloco demonstraram que a posição brasileira foi de pagar os custos do processo (institucionais ou econômicos), mas a partir das próprias instituições nacionais, visando sempre manter um mínimo de coesão necessária à manutenção dos objetivos brasileiros de inserção internacional<sup>5</sup>; *x) o regionalismo aberto*. A idéia do regionalismo aberto reforça outros elementos do modelo como a estrutura institucional intergovernamental, a inexistência de um *paymaster* e o objetivo de consolidar uma união aduaneira. Essa concepção, que é uma formulação da Cepal do começo dos anos 1990, considera que um bloco econômico regional deve estar adaptado aos fluxos de comércio internacional,

evitando criar desvios de comércio. Corresponde à formação de arranjos comerciais regionais com a meta de não criar obstáculos ao comércio internacional; *xi) inclusão limitada de novos atores domésticos*. Essa característica, apesar de caminhar para um processo de mudança, ocorre, em boa medida, em virtude do peso da diplomacia em fases importantes do processo decisório do bloco, em detrimento da participação efetiva de outros atores governamentais e/ou não governamentais domésticos.

A crise do Mercosul, ou a sucessão de crises que o Mercosul vem sofrendo nesses últimos anos, independente do tipo ou das posições políticas dos governantes, fica clara se considerarmos os aspectos presentes no modelo brasileiro destacados acima. Por exemplo, se considerarmos o elemento da centralidade dos governos e a vontade política concentrada nos presidentes, é possível verificar que a posição dos líderes ou chefes de Estado, mesmo quando envolvidos em uma conjuntura favorável do ponto de vista ideológico, como a dos primeiros anos do século XXI (AYERBE, 2008), acaba sendo uma variável de desestabilização do processo de integração. Pois, na medida em que os governos ganham centralidade – lembrando que o papel presidencial é determinante no andamento do processo de integração do Mercosul – qualquer alteração de humor, ou desavenças entre as lideranças, acaba tendo uma capacidade significativa de frear o avanço ou o aprofundamento do processo já que os presidentes são atores domésticos com grande capacidade de intervenção sobre as negociações. Mesmo não estando presentes no dia-a-dia do processo, estes são atores importantes do ponto de vista do grande impacto que suas posturas podem apresentar. Na medida em que essas lideranças dependem do jogo político doméstico para que possam manter-se como representantes de agrupamentos dominantes no centro decisório de cada país e, se entendermos, como argumenta Lima (2005), que as novas lideranças latino-americanas tendem a ser mais sensíveis ao atendimento das demandas de suas populações, independentemente dos efeitos que suas ações possam ter para os processos de integração regional, é provável que haja algum tipo de conflito envolvendo essas lideranças, já que, no Mercosul, não se observa a criação de mecanismos institucionais comunitários capazes de lidar com as questões

<sup>5</sup> Mesmo com a nova realidade da integração a partir de 2005 ainda é possível ver que esta questão continua válida. Apesar da implementação de mudanças reais no sentido do Brasil tornar-se o principal pagador do processo, como o advento recente do Focem ou da instalação do Parlamento do Mercosul, estas foram muito lentas. Não se consegue atingir a velocidade necessária devido à sucessão das crises institucionais vividas e, principalmente, em virtude da crise de expectativas entre os atores governamentais e sociais, gestadas durante anos e acumuladas principalmente a partir de 1999.

relacionadas às assimetrias existentes entre as sociedades que estão conectando-se.

Podemos dizer que, em um processo de integração caracterizado pela alta assimetria, há maior probabilidade de surgimento de conflitos, a não ser que existam instrumentos institucionais para a sua solução no curto prazo (principalmente de conflitos comerciais) e/ou em médio e longo prazo, como mecanismos de reconversão produtiva, de investimentos em infraestrutura e de apoio à interconexão dos parques industriais ou das cadeias produtivas, entre outros fatores. Aliado às assimetrias, observa-se que a solução de conflitos tem sido realizada pela via diplomática, em vez de se privilegiar as próprias instituições criadas no bloco. Desde o Protocolo de Brasília até a instituição do Tribunal Permanente de Revisão, poucas foram as vezes em que o Brasil utilizou o mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul (BRESSAN, 2008), em claro contraste com a importância atribuída ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC (RAMANZINI JÚNIOR, 2006). A solução de conflitos pela via diplomática, além de dificultar a institucionalização dos processos de solução de controvérsias no âmbito regional, acaba enfraquecendo também as próprias instituições que são criadas, já que os atores domésticos não vêem formas práticas de resolver os seus problemas no âmbito da integração. Há uma tendência de que esses conflitos reforcem os âmbitos nacionais e não os regionais. Então, os canais de pressão são fortalecidos no âmbito do Estado nacional em detrimento do que seria a criação de uma arquitetura ou de uma governança regional mais institucionalizada.

Outro elemento presente no modelo, a união aduaneira como limite, expressa-se no fato de que, para avançar além dessa etapa de integração econômica, seria necessário trabalhar com as assimetrias de maneira mais efetiva e, ao mesmo tempo, seria necessário admitir certos mecanismos que limitassem, sobremaneira, a autonomia do Estado nacional. Nesse sentido, a estratégia de integração direcionada para os assuntos menos polêmicos é o que resta dessa integração. É uma integração que acaba sendo direcionada pelo mercado em detrimento da intervenção das instituições regionais no sentido de conduzir uma integração regional mais profunda e menos assimétrica. A expectativa,

durante boa parte do tempo, principalmente, mas não somente nos anos 1990, era de que o processo de integração fosse mais o resultado de uma abertura dos mercados do que propriamente de uma indução, pelos estados, dos caminhos que a integração deveria tomar.

A defesa da estabilidade democrática na região permanece também como um elemento importante, presente na política externa brasileira, do modelo de integração no Cone Sul. Não significa dizer que o Mercosul não sofra de um déficit democrático, sobretudo, do ponto de vista institucional e dos atores que conduzem a dinâmica do processo, mas, se mantém a idéia de que os países necessitam ser democráticos para participarem da integração, o que justifica, inclusive, a polêmica em torno da entrada da Venezuela no bloco, já que existe, ao mesmo tempo, uma certa imprecisão sobre qual modelo de democracia os países participantes do bloco deveriam apresentar. De qualquer forma, a integração no Cone Sul ainda se mantém como uma integração que prioriza a existência de um ambiente democrático. No entanto, essa defesa não é incompatível com uma integração limitada, do ponto de vista do aprofundamento. O restabelecimento da democracia nos países da região é um dos motivos da própria integração do Cone Sul (MARIANO, 2001; GARDINI, 2005), mas não é suficiente para garantir um desenvolvimento mais estável do processo.

A diplomacia mantém-se, ao longo do tempo, como a principal formuladora, o que permite a utilização do bloco como instrumento ou plataforma da inserção internacional brasileira e, em certa medida, explica o lento e insuficiente envolvimento de segmentos sociais dos países participantes. Há, assim, uma dificuldade em reconhecer as decisões da integração, entendida como decisões envolvendo a política doméstica como um todo. Dessa forma, a integração tem dificuldade de firmar-se ou conectar-se com as políticas governamentais existentes nos países e com as demandas sociais. Muitas vezes, a integração não alcança adequadamente as decisões dos estados nacionais em questões essenciais como nas políticas tributárias, cambiais, de saúde, educação, desenvolvimento e outras, mantendo esse “descolamento” dos objetivos da integração em face das realidades nacionais. Ainda não se pensa a integração como um nível de alcance da

totalidade ou de boa parte das decisões dos estados nacionais. Permanece a separação, até certo ponto uma separação que em grande sentido é superficial, entre o que é um assunto doméstico e o que é externo.

Ainda nesse sentido, a diplomacia tende a manter o nível da integração em um nível inicial ou no estágio de integração negativa (NYE, 1994), já que com isso pode garantir seu protagonismo no processo que faz com que as demais agências tenham dificuldade em inserir-se ou impossibilidade de fazê-lo, em virtude de os efeitos dessa integração ainda serem razoavelmente limitados, dificultando a tomada de posições mais claras dos agentes governamentais não necessariamente ligados às questões de política internacional do país.

Em virtude dos fatores apresentados acima, os atores domésticos e outras agências governamentais têm dificuldade em incorporar-se na dinâmica da integração na medida em que não vêm a esfera regional como um âmbito onde suas ações possam ser implementadas e/ou onde os vetos devam ser realizados ou os apoios empreendidos. Isso faz que os atores privilegiem o âmbito nacional e não o regional.

As características levantadas até o momento exprimem ou denotam que, de fato, o Mercosul existente desde o começo dos anos 1990 tem grande relação com os elementos colocados no modelo de Mercosul presente na política externa brasileira. Dessa forma, a integração no Cone Sul apresenta limites claros na medida em que não consegue processar adequadamente as demandas provenientes dos interesses domésticos (CAMARGO, 2006). Ao não fazer isso, impõe uma série de incertezas no processo, levando em alguns momentos, por motivos que podem ser até circunstanciais, atores domésticos a levantarem-se e tentarem bloquear a dinâmica da integração. Nesse sentido, dois exemplos, entre vários, são emblemáticos. O primeiro é a chamada “Guerra das Geladeiras”, que se iniciou em julho de 2004, entre Brasil e Argentina, em virtude das restrições do governo argentino à entrada de produtos brasileiros da linha branca. Esse episódio recebeu ampla cobertura por parte da mídia, especialmente pelo fato de sua causa, em boa medida, ser atribuída à personalidade do então Presidente argentino, Néstor Kirchner. Demonstrou também a vulnerabilidade das economias do bloco quando um

setor – neste caso, dominado por empresas multinacionais com plantas nos dois países – decide transferir parte de sua produção de um local para o outro em razão das mudanças no preço dos fatores produtivos. Esse tipo de consequência é esperado em um processo de integração regional e, principalmente, em uma fase do desenvolvimento tecnológico na qual a mobilidade do capital produtivo é crescente. Contudo, o Mercosul não dispunha e não dispõe de mecanismos comunitários para controlar ou diminuir os efeitos negativos advindos do aproveitamento das vantagens competitivas, que pode gerar, entre outras coisas, desemprego e crise social.

Outro episódio que mostra a dificuldade do bloco em lidar com a questão dos conflitos foi a crise das “papeleras” entre Argentina e Uruguai pela construção de uma fábrica de celulose, a finlandesa Botnia, na localidade uruguaia de Fray Bentos, às margens do rio Uruguai. Diversos grupos de interesses estiveram envolvidos no processo que culminou com o pedido do governo argentino, temendo os impactos ambientais da obra, de que a questão fosse tratada na Corte Internacional de Justiça, de Haia (LAFER, 2006). O fato relevante desse caso foi que a tentativa de solução desse contencioso não se deu no âmbito do Mercosul ou nas instituições comunitárias para solução de controvérsias, mas diante de um órgão externo ao bloco. Em virtude das limitações estruturais da integração do Mercosul, algumas das quais estamos discutindo, as dificuldades circunstanciais, inerentes a qualquer processo de integração, no caso do Cone Sul, crescem em importância e tendem a transformar-se em problemas diplomáticos que aumentam a incerteza e a percepção de que as instituições são frágeis, incapazes de coordenar o que os diferentes atores domésticos e governamentais esperam da integração do Mercosul.

Os dois casos citados acima podem ser contextualizados nessa perspectiva. Portanto, entendemos que a atual crise do Mercosul é uma crise de expectativas. As crises das *papeleras*, entre Argentina e Uruguai, ou da linha branca, entre Brasil e Argentina, denotam que mesmo havendo condições nas quais as diferenças ideológicas entre os governos não são tão importantes, há uma tendência de que as instituições regionais criadas não consigam trabalhar com os conflitos, sejam eles comerciais, sejam

diplomáticos. Esses dois exemplos seriam demonstrações da fragilidade institucional do bloco que responde muito a esse modelo de Mercosul presente na política externa brasileira.

Podemos afirmar que os conflitos entre os países do bloco não são consequência apenas do aumento da interdependência, mas do aumento da interdependência combinado com a ausência de instituições capazes de gerenciar as demandas resultantes desse aumento.

Se partirmos do entendimento de que uma integração regional materializa-se por meio da arquitetura institucional que gradativamente vai sendo construída, então, nesse sentido, essas instituições, ao assumirem funções governamentais que antes estavam no âmbito dos estados nacionais, necessitam que suas decisões sejam gradativamente legitimadas por aqueles que sofrerão seus efeitos. O processo de legitimação depende do relacionamento político que vai estabelecendo-se entre os atores domésticos e as instituições do bloco.

Sendo assim, na medida em que as instituições do Mercosul restringem o acesso dos atores domésticos ao processo decisório e apresentam-se limitadas quanto à capacidade de processar as demandas existentes, aliado ao fato de que, nas manifestações públicas mais importantes sobre assuntos relacionados ao bloco, o elemento mais valorizado tende a ser o conflito, em detrimento das possíveis estratégias de cooperação, podemos verificar que o processo político regional acaba por inibir o compartilhamento no seio das sociedades de uma visão de futuro na qual a integração possa tornar-se parte da solução dos problemas domésticos. Pelo contrário, na medida em que a crise é supervalorizada, em que as questões circunstâncias ganham *status* de questões estruturais, isso faz que os mais atores domésticos mais valorizados enxerguem fragilidade nas instituições regionais, em vez de força. As instituições acabam sendo vistas como incapazes de orientar uma ação construtiva no sentido de aprofundar a integração. A expressão desse limite estrutural é a crise de expectativas que a própria arquitetura institucional acaba gerando.

#### IV. CONCLUSÕES

Os dois principais elementos presentes na política externa brasileira, autonomia e desenvolvimento, discutidos na segunda seção

deste texto, são centrais para o entendimento da regularidade da política externa brasileira em relação ao Mercosul. Esses dois aspectos e as questões centrais da política exterior do Brasil já foram retratados anteriormente; no entanto, é importante discutir porque elas são determinantes para entender a defesa da intergovernamentalidade e a dificuldade em lidar-se com as assimetrias, que são elementos cruciais para compreender o que chamamos de modelo de Mercosul contido na política externa brasileira.

A intergovernamentalidade, na medida em que resguarda um alto nível de autonomia para o Estado nacional, faz com que este tenha uma forte capacidade de intervenção em relação à política de integração regional. Dessa forma, compatibiliza-se, adequadamente, com o elemento de autonomia da política exterior do Brasil. A manutenção das margens de manobra vale não somente para as relações brasileiras com outras partes do mundo, mas, também, para a política regional. Contudo, a manutenção de margens de ação amplas para os estados-membros dificulta o aprofundamento do próprio processo de integração, pois pode criar desconfianças nos demais atores no sentido de aceitação das disciplinas da integração, já que o Mercosul é caracterizado pela existência de fortes assimetrias, principalmente de poder.

A intergovernamentalidade torna-se central para manter a linha de continuidade da política externa brasileira, já que romper com a intergovernamentalidade seria o mesmo que romper com o princípio da autonomia, pois nesse caso haveria a necessidade de aceitar mecanismos regionais com características de supranacionalidade, mesmo que limitados. No caso da questão do desenvolvimento, não se trata necessariamente de rompimento, mas de qual seria a concepção de desenvolvimento e como ele poderia ser alcançado. Se o desenvolvimento na política externa brasileira pode ser entendido como aquilo que poderia possibilitar benefícios imediatos que sustentem as composições governamentais do momento, então as políticas nacionais de desenvolvimento brasileiro seriam aquelas que dariam vazão não somente a uma tentativa da superação da condição de não desenvolvido, mas também, principalmente, dariam suporte aos principais setores dominantes da política e da economia brasileira. Isso se tem traduzido, até o momento, na tentativa de menos partilhar ou

conectar os setores e cadeias produtivas no Mercosul e mais no sentido de conseguir benefícios no curto prazo para os setores econômicos nacionais, inviabilizando qualquer tratamento mais profundo da questão das assimetrias. Essa política também se viabiliza na busca de projetar o Brasil como um ator relevante em diversos foros do sistema internacional, no fortalecimento das relações do país com outros países crescentemente relevantes no cenário internacional<sup>5</sup>, bem como na busca de aumentar suas exportações para os mercados dos países desenvolvidos (VIGEVANI & RAMANZINI JUNIOR, 2009). Nesse sentido, a questão do desenvolvimento fica comprometida porque os ganhos potenciais do Mercosul são limitados por essas posturas. Isso não significa que setores importantes da economia brasileira não estejam tendo benefícios concretos com o Mercosul. Pelo contrário, isso está ocorrendo, como demonstra a expansão dos interesses econômicos brasileiros na região e a instrumentalização do bloco como plataforma para os objetivos de inserção brasileira na economia internacional. Contudo, não implica ter uma visão de desenvolvimento compartilhada.

Para lidar-se de maneira mais efetiva com as assimetrias no âmbito regional, seria necessário uma mudança da postura histórica brasileira em não aceitar a perda de autonomia. Como isso não ocorreu até o momento, a questão do desenvolvimento inserida em uma lógica regional fica comprometida, pois os ganhos potenciais do Mercosul – aquilo que a realização da integração poderia oferecer – são limitados pela manutenção do princípio de autonomia da política externa brasileira que, como vimos, tem como corolário

a defesa da intergovernamentalidade. Diante da situação relatada acima, o resultado é que a integração econômica regional acaba sendo limitada a uma união aduaneira imperfeita, com riscos de retrocesso para uma área de livre-comércio. De qualquer forma, vale dizer que uma união aduaneira, em tese, pode ser viabilizada por uma arquitetura institucional intergovernamental, assim como pode também ser gerenciada mantendo-se um alto grau de autonomia estatal com relação à política regional. No entanto, consolidar plenamente esse estágio e até mesmo ultrapassá-lo torna-se menos provável na medida em que a manutenção da autonomia é um eixo estruturador das posições brasileiras diante da integração.

Nessa lógica, restaria a possibilidade de gerenciamento contínuo de uma união aduaneira com um nível importante de assimetria. Contudo, na medida em que essas assimetrias mantêm-se altas, em virtude da ausência de instrumentos regionais adequados, a tendência é que essa união aduaneira não se complete e acabe sendo debilitada por uma lógica na qual os conflitos são sobrevalorizados, já que os meios de superação desses conflitos relacionam-se com uma mudança de postura do principal Estado da integração, de modo a aceitar de maneira clara as disciplinas de uma política regional no sentido de seu aprofundamento. Por conta disso, entendemos que estamos em uma fase crítica da integração. A questão é saber se é possível manter uma situação como essa por um longo tempo, na qual as crises tornam-se crônicas e os atores envolvidos, não só estatais, mas também outros atores domésticos não governamentais, podem considerar que a integração não é uma opção interessante.

Atualmente, é possível afirmar que, ao longo do tempo, vai consolidando-se, na estratégia de negociação brasileira, a visão de uma integração limitada, capaz de expandir-se incluindo novos estados, mas não de aprofundar-se. A atual crise do Mercosul é, na verdade, uma sucessão de crises que se iniciou em 1999, com a desvalorização cambial brasileira e que, gradativamente, vai incorporando-se como característica do bloco. Entendemos que a perspectiva de solução dessa situação aparenta ser a superação do elemento de autonomia da política externa brasileira. Historicamente, como discutimos na segunda seção deste trabalho, essa

<sup>5</sup> No caso, oportunidades oferecidas pelas relações com a China para grupos empresariais ou sociais consolidam uma dinâmica não diretamente convergente com a integração regional, pois seus benefícios independem da complementaridade produtiva regional. Em alguns casos, os excedentes no intercâmbio com a China, importantes para a Argentina, podem alimentar um fenômeno classificado como formas modernas de nacional-desenvolvimentismo (GODIO, 2006). No caso brasileiro, a balança comercial tem apresentado alternâncias, favoráveis e desfavoráveis; contudo, ao sustentar um crescimento que não se pode comparar ao de outros países, a China estimula reorientações estratégicas, seja no setor de tecnologia avançada (p. ex., Embraer e lançamento de satélites), seja no setor de *commodities* (p. ex., Vale do Rio Doce).



modificação no padrão de comportamento brasileiro apresenta-se como sendo improvável, o que faria da integração no Cone Sul um processo de baixo comprometimento, tendente à expansão e não ao aprofundamento.

Acreditamos que a crise vivida pelo bloco parece ser expressão do que buscamos discutir neste trabalho. O elemento central não é só a

resolução das assimetrias, mas, principalmente, uma ruptura do principal elemento que constituiu a singularidade da política externa brasileira, que é a questão da autonomia. Ao mesmo tempo em que há indícios de fortes pressões sobre a manutenção desse princípio, temos um histórico de comportamento estatal brasileiro no qual essa questão vem consolidando-se e, portanto, esse histórico não pode ser desprezado.

Marcelo Passini Mariano (marcelopmariano@gmail.com) é Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) e Professor de Relações Internacionais na mesma Universidade.

Haroldo Ramanzini Júnior (hramanzinijunior@gmail.com) é Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e Professor de Economia e de Ciência Política na Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARBILLA, J. M.** 2000. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 337-385, jul.-dez. Disponível em: [http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Arbilla\\_vol22n2.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Arbilla_vol22n2.pdf). Acesso em: 25.set.2012.
- AYERBE, L. F.** 2008. *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: UNESP.
- BARBOSA, R. A.** 1996. O lugar do Brasil no Mundo. *Política Externa*, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 69-82.
- BARROS, S. R.** 1998. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 42, n. 2, p. 18-28, jul.-dez. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41n2/v41n2a02.pdf>. Acesso em: 25.set.2012.
- BRESSAN, R. N.** 2008. *Os conflitos comerciais no Mercosul*. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina). Universidade de São Paulo.
- BUENO, C.** 2003. *Política externa da Primeira República: os anos do apogeu – de 1902 a 1918*. São Paulo: Paz e Terra.
- BUENO, C. & CERVO, A. L.** 1992. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: UNB.
- CAMARGO, S.** 2006. Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal? *Lua Nova*, São Paulo, n. 68, p. 57-90. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n68/a03n68.pdf>. Acesso em: 25.set.2012.
- CERVO, A. L. (org.).** 1994. *O desafio internacional. A política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias*. Brasília: UNB.
- CHEIBUB, Z. B.** 1985. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 113-131.
- DANESE, S. F.** 1999. A diplomacia no processo de formação nacional do Brasil. *Política Externa*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 64-78.
- FARIAS, R. S.** 2007. *O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa*. Brasília. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília.
- FAVERÃO, G. M.** 2006. *Autonomia, universalismo e alinhamento na política externa brasileira do século XX e suas implicações nos processos de integração regional*. Marília. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Estadual Paulista.
- FONSECA JÚNIOR, G.** 1998. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.

- GARDINI, G. L.** 2005. *Democracy and Regionalisation in the Southern Cone*. Cambridge (UK). Tese (Doutorado em Relações Internacionais). University of Cambridge.
- GODIO, J.** 2006. *El tiempo de Kirchner: el devenir de una revolución desde arriba*. Buenos Aires: Letra Grifa.
- HAAS, E.** 2004. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces*. Notre Dame: University of Notre Dame.
- HIRST, M.** 2006. Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, v. 205, p. 131-140, sept.-oct.
- HURRELL, A. & NARLIKAR, A.** 2006. A New Politics of Confrontation? Brazil and India in Multilateral Trade Negotiations. *Global Society*, London, v. 20, n. 4, p. 415-433.
- KEOHANE, R. O.** 1969. Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*, Madison, v. 23, n. 2, p. 291-310, Spring.
- LAFER, C.** 2004. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva.
- \_\_\_\_\_. 2006. Argentina, Uruguai e as "papeleras". *O Estado de S. Paulo*, 20.ago. Disponível em: <http://www.eagora.org.br/arquivo/Argentina-Uruguai-e-as-papeleras/>. Acesso em: 25.set.2012.
- LAMPREIA, L. F.** 1998. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, n. 1, p. 5-17. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41n2/v41n2a01.pdf>. Acesso em: 25.set.2012.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda.
- LESSA, A. C.** 1998. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, n. 1, p. 29-41. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41nspe/a03v41nspe.pdf>. Acesso em: 25.set.2012.
- LIMA, M. R. S.** 1990. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 7-28, jul.-dez. Disponível em: [http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima\\_vol12.ano6.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol12.ano6.pdf). Acesso em: 25.set.2012.
- \_\_\_\_\_. 1994. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, v. 1, n. 2, p. 27-46, oct.-nov.
- \_\_\_\_\_. 2000. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303. Disponível em: [http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima\\_vol22n2.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf). Acesso em: 25.set.2012.
- \_\_\_\_\_. 2003. Na trilha de uma política externa afirmativa. In: IBASE. *Observatório da Cidadania*. Rio de Janeiro: IBASE. Disponível em: <http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2011/06/oc-relat%C3%B3rio-observat%C3%B3rio-da-cidadania-2003.pdf>. Acesso em: 25.set.2012.
- \_\_\_\_\_. 2005. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 1, p. 24-59. Disponível em: <http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/CAD/LXII%20CAD/Temas%20do%20EaD/Soares%20de%20Lima%20Coop%20sul%20sul.pdf>. Acesso em: 25.set.2012.
- LIMA, M. R. S. & HIRST, M.** 2006. Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *Journal of International Affairs*, New York, v. 82, n. 1, p. 21-40. Disponível em: [http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/43103/mod\\_resource/content/1/Brazil%20as%20an%20intermediate%20state%20and%20regional%20power%20-%20action,%20power%20and%20responsibilities.pdf](http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/43103/mod_resource/content/1/Brazil%20as%20an%20intermediate%20state%20and%20regional%20power%20-%20action,%20power%20and%20responsibilities.pdf). Acesso em: 25.set.2012.
- LIMA, M. R. S. & SANTOS, F.** 2001. O Congresso e a política de comércio exterior. *Lua Nova*, São Paulo, n. 52, p. 121-149. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n52/a06n52.pdf>. Acesso em: 4.out.2012.
- MARIANO, K. L. P.** 2001. *Integração regional do Cone Sul: os partidos políticos e as centrais sindicais do Brasil*. Campinas. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas.

- MARIANO, M. P.** 2000. *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras.
- \_\_\_\_\_. 2007. *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Araraquara. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Estadual Paulista.
- MARQUES, S. F.** 2005. *A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso (1995-2002): uma leitura construtivista do conceito de potência média*. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Change vs Continuity: The Current Business View of Foreign Policy in Brazil*. Trabalho apresentado no 50º ISA Annual Convention, realizado em Nova Iorque, de 15 a 18 de fevereiro. Digit.
- MARZAGÃO, T. V.** 2007. *Lobby e protecionismo no Brasil (2001-2005): uma análise econométrica à luz da Teoria da Proteção Endógena*. Brasília. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília.
- MATTLI, W.** 1999. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. New York: University of Cambridge.
- MELLO, F. C.** 2000. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo.
- MOURA, G.** 1980. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- NEVES, J. A. C.** 2006. O Congresso Nacional e a política externa brasileira. In: LESSA, A. C. (org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva.
- \_\_\_\_\_. 2008. *A política externa do governo Lula sob uma ótica político-burocrática*. Mimeo.
- NYE, J. S.** 1994. Comparing Common Markets: A Revised Neofunctionalist Model. In: KRATOCHWIL, F. & MANSFIELD, E. (eds.). New York: Harper Collins. *International Organization and Global Governance: A reader*. New York: H. Collins,
- OLIVEIRA, H.** 2005. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva.
- OLIVEIRA, M. F.** 2007. Multilateralismo, democracia e política externa no Brasil: contenciosos das patentes e do algodão na OMC. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 7-38, jan.-jun. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n1/a01v29n1.pdf>. Acesso em: 25.set.2012.
- PINHEIRO, L.** 2004. *Política externa brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: J. Zahar.
- RAMANZINI JUNIOR, H.** 2006. Política externa brasileira e regimes internacionais: o Brasil na OMC. Relatório de Pesquisa, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Digit.
- SENNES, R.** 2001. *Brasil, México e Índia na Rodada Uruguai do GATT e no Conselho de Segurança da ONU: um estudo sobre os países intermediários*. São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo.
- SHAFFER, G; SANCHEZ, M. R. & ROSENBERG, B.** 2008. The Trials of Winning at the WTO: What Lies Behind Brazil's Success. *Cornell International Law Journal*, Ithaca, v. 41, n. 2, p. 383-502.
- VAZ, A. C.** 2002. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- VIEIRA, P. A. C.** 2002. *Autonomia pela integração: o discurso diplomático brasileiro em tempo de renovação de credenciais (1995-2001)*. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- VIGEVANI, T.** 1995. *O contencioso Brasil x Estados Unidos da informática: uma análise sobre a formulação da política exterior*. São Paulo: USP.
- VIGEVANI, T. & CEPALUNI, G.** 2007. A política externa de Lula da Silva: a estratégia de autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul.-dez. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>. Acesso em: 26.set.2012.

**VIGEVANI, T. & MARIANO, M. P.** 2006. A ALCA e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, H. & LESSA, A. C. (orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva.

**VIGEVANI, T. & RAMANZINI JÚNIOR, H.** 2009. Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 219, p. 76-96, ene.-

feb. Disponível em: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3584\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3584_1.pdf). Acesso em: 25.set.2012.

**VIGEVANI, T.; RAMANZINI JÚNIOR, H.; FAVARON, G. M. & CORREIA, R. A.** 2008. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 1, p. 5-27. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n1/a01v51n1.pdf>. Acesso em: 25.set.2012.

#### OUTRAS FONTES

**ANPOCS.** 2012. *Consórcio de informações sociais*. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Disponível em: <http://www.nadd.prp.usp.br/cis/index.aspx>. Acesso em: 4.out.2012.

**BRASIL. CÂMARA FEDERAL.** 2012. *Agência Câmara de notícias*. Disponível em: [http://](http://www2.camara.gov.br/agencia/)

[www2.camara.gov.br/agencia/](http://www2.camara.gov.br/agencia/). Acesso em: 4.out.2012.

**BRASIL. MRE.** 2012. *Sítio de internet do Ministério das Relações exteriores*. “Acesso à informação”. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/acesso-a-informacao>. Acesso em: 4.out.2012.



This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.  
This page will not be added after purchasing Win2PDF.